



UNIWERSYTET WARSZAWSKI

Wydział Prawa i Administracji

PRACA DOKTORSKA

Adam Jaworski

Udział prokuratora w postępowaniu cywilnym

Praca napisana pod kierunkiem
dra hab. Piotra Rylskiego prof. UW
Katedra Postępowania Cywilnego

Warszawa 2023

Spis treści

Wprowadzenie.....	7
Rozdział I. Zagadnienia wprowadzające.....	15
1. Udział prokuratora w postępowaniu cywilnym w ujęciu historycznym	15
1.1. Geneza udziału prokuratora w postępowaniu cywilnym	15
1.2. Udział prokuratora w postępowaniu cywilnym na ziemiach polskich w XIX wieku oraz w okresie II Rzeczypospolitej	19
1.3. Udział prokuratora w postępowaniu cywilnym w latach 1945-1989 i współcześnie	23
2. Udział prokuratora w postępowaniu cywilnym w świetle Konstytucji oraz Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności	30
2.1. Konstytucyjne uwarunkowania udziału prokuratora w postępowaniu cywilnym	31
2.2. Udział prokuratora w postępowaniu cywilnym w świetle standardów międzynarodowych	43
3. Udział prokuratora w postępowaniu cywilnym a funkcje i cel postępowania cywilnego	50
4. Udział prokuratora w postępowaniu cywilnym a naczelne zasady postępowania cywilnego.....	54
4.1. Zasady naczelne wymiaru sprawiedliwości i zasady naczelne postępowania cywilnego	54
4.2. Udział prokuratora w postępowaniu cywilnym a zasada dyspozycyjności	58
4.3. Uprawnienia prokuratora w postępowaniu cywilnym a zasada równości (równouprawnienia) stron	65
4.4. Udział prokuratora w postępowaniu cywilnym a zasada kontradyktoryjności	69
4.5. Udział prokuratora w postępowaniu cywilnym a zasada prawdy.....	72
4.6. Wnioski końcowe.....	76
5. Udział prokuratora w postępowaniu cywilnym w innych systemach prawnych.....	78
5.1. Uwagi ogólne	78
5.2. Udział prokuratora w postępowaniu cywilnym w wybranych systemach prawnych	82
5.2.1. Prawo francuskie.....	82
5.3. Prawo włoskie	88
5.4. Prawo ukraińskie.....	91
5.5. Prawo rosyjskie	94
5.6. Prawo litewskie	99
5.7. Prawo węgierskie	101
5.8. Wnioski	102
Rozdział II. Prokurator jako podmiot postępowania cywilnego	104
1. Prokurator jako strona postępowania cywilnego – ogólna charakterystyka.....	104
1.1. Pojęcie prokuratora	104

1.2. Prokurator a pojęcie strony (uczestnika) postępowania.....	105
2. Prokurator jako podmiot postępowania – charakterystyka szczegółowa	109
2.1. Zdolność sądowa.....	109
2.2. Zdolność procesowa i postulacyjna	114
2.3. Legitymacja procesowa	118
2.4. Czynności procesowe prokuratora a czynności procesowe stron	127
3. Podstawy prawne i przesłanki podejmowania czynności procesowych przez prokuratora	140
3.1. Podstawy prawne udziału prokuratora w postępowaniu cywilnym de lege lata	140
3.2. Przesłanki podjęcia przez prokuratora czynności w postępowaniu cywilnym	143
3.2.1. Uwagi ogólne	143
3.2.2. Ochrona praworządności	146
3.2.3. Ochrona praw obywateli	150
3.2.4. Ochrona interesu społecznego	154
3.2.5. Korzystanie przez strony z pomocy prawnej a udział prokuratora w postępowaniu cywilnym.....	155
3.2.6. Wnioski końcowe.....	156
4. Udział prokuratora a udział organizacji pozarządowych w postępowaniu cywilnym ...	157
Rozdział III. Formy działania prokuratora w postępowaniu cywilnym	161
1. Powództwa prokuratora	161
1.1. Powództwa samodzielne	161
1.1.1. Ogólna charakterystyka	161
1.1.2. Powództwo o ustalenie nieistnienia (istnienia) stosunku prawnego	164
1.1.3. Powództwo o ustalenie nieważności uchwał	170
1.1.4. Powództwo o ukształtowanie.....	173
1.1.5. Wnioski	175
1.2. Powództwa prokuratora w sprawach niemajątkowych z zakresu prawa rodzinnego	177
1.2.1. Wprowadzenie	177
1.2.2. Powództwo o unieważnienie małżeństwa.....	178
1.2.3. Powództwo o ustalenie albo zaprzeczenie macierzyństwa lub ojcostwa oraz o ustalenie bezskuteczności uznania ojcostwa.....	180
1.2.4. Powództwo o rozwiązanie przysposobienia	186
1.3. Powództwo na rzecz oznaczonej osoby	188
1.3.1. Ogólna charakterystyka	188
1.3.2. Sytuacja procesowa osoby, na rzecz której wytoczono powództwo oraz jej wstąpienie do postępowania	193

1.3.3. Relacja między prokuratorem, a osobą, na rzecz której wytoczono powództwo .	199
1.3.3.1. Odpowiednie stosowanie przepisów o współuczestnictwie jednolitym	199
1.3.3.2. Czynności dyspozytywne prokuratora i strony w znaczeniu materialnym.....	200
1.3.4. Powaga rzeczy osądzonej w sprawie z powództwa prokuratora	206
1.3.5. Wnioski	210
2. Udział prokuratora w postępowaniu cywilnym wszczętym przez stronę.....	214
2.1. Uwagi wprowadzające	214
2.2. Status procesowy prokuratora zgłaszającego udział w postępowaniu.....	215
2.3. Udział prokuratora w wybranych rodzajach postępowań	217
2.4. Zgłoszenie udziału w postępowaniu	219
2.4.1. Forma i termin zgłoszenia udziału w postępowaniu	219
2.4.2. Zawiadomienie prokuratora o potrzebie zgłoszenia udziału w sprawie (art. 59 k.p.c.)	221
2.4.3. Okoliczności uzasadniające zgłoszenie udziału w postępowaniu przez prokuratora	224
2.4.4. Odstąpienie od dalszego udziału w postępowaniu.....	228
2.5. Czynności procesowe prokuratora, który przystąpił do postępowania.....	229
2.6. Zaskarżanie orzeczeń przez prokuratora.....	232
2.7. Wnioski	235
3. Udział prokuratora w postępowaniu nieprocesowym	237
3.1. Udział prokuratora w świetle zasad oraz funkcji i celów postępowania nieprocesowego.....	237
3.2. Status prokuratora w postępowaniu nieprocesowym.....	242
3.3. Wszczywanie postępowania nieprocesowego przez prokuratora	246
3.4. Udział prokuratora w wybranych postępowaniach nieprocesowych	269
3.4.1. Postępowania, w których prokurator jest uczestnikiem z mocy prawa	269
3.4.1.1. Uwagi wprowadzające	269
3.4.1.2. Postępowanie o ubezwłasnowolnienie.....	272
3.4.1.3. Postępowanie o przyznanie państwowej kompensaty	278
3.4.1.4. Postępowanie prowadzone na podstawie ustawy o postępowaniu wobec osób z zaburzeniami psychicznymi stwarzających zagrożenie życia, zdrowia lub wolności seksualnej innych osób	279
3.4.2. Sprawy, w których prokuratora zawiadamia się o terminie rozprawy.....	282
3.4.2.1. Postępowanie o odebranie dziecka albo osoby pozostającej pod opieką	284
3.4.2.2. Postępowanie o przysposobienie (art. 585 ² k.p.c.)	287
3.4.2.3. Postępowanie wobec sprawcy przemocy w rodzinie.....	289

3.4.3. Sprawy o zobowiązanie do przymusowego leczenia odwykowego albo psychiatrycznego.....	290
3.4. Wnioski	297
4. Udział prokuratora zabezpieczającym, egzekucyjnym, upadłościowym i restrukturyzacyjnym	299
4.1. Postępowanie zabezpieczające.....	299
4.2. Postępowanie egzekucyjne	303
4.3. Postępowanie upadłościowe i restrukturyzacyjne	309
5. Koszty postępowania z udziałem prokuratora.....	315
5.1. Wprowadzenie	315
5.2. Koszty procesu w postępowaniu wszczętym przez prokuratora.....	316
5.3. Koszty procesu w postępowaniu, w którym prokurator zgłosił udział.....	318
5.4. Koszty sądowe w sprawie z udziałem prokuratora.....	320
5.5. Wnioski	321
Rozdział IV. Uczestnictwo prokuratora w postępowaniu przed Sądem Najwyższym	323
1. Funkcja (cel) uczestnictwa prokuratora w postępowaniu cywilnym a funkcje postępowania przed Sądem Najwyższym w sprawach cywilnych	323
2. Uprawnienia prokuratora powszechnej jednostki organizacyjnej prokuratury a uprawnienia Prokuratora Generalnego w postępowaniu przed Sądem Najwyższym.....	327
3. Udział Prokuratora Generalnego w poszczególnych postępowaniach w sprawach cywilnych przed Sądem Najwyższym	336
3.1. Postępowanie kasacyjne.....	336
3.1.1. Skarga kasacyjna Prokuratora Generalnego	338
3.1.1.1. Uwagi wprowadzające	338
3.1.1.2. Subsydiarność skargi kasacyjnej Prokuratora Generalnego	341
3.1.1.3. Ograniczenia dopuszczalności skargi kasacyjnej Prokuratora Generalnego	346
3.1.1.4. Termin wniesienia skargi kasacyjnej przez Prokuratora Generalnego	357
3.1.1.5. Podstawy skargi kasacyjnej Prokuratora Generalnego	361
3.1.2. Udział Prokuratora Generalnego w postępowaniu kasacyjnym zainicjowanym przez strony	369
3.2. Postępowanie ze skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia	375
3.2.1. Charakter prawny i funkcja skargi	375
3.2.2. Dopuszczalność wniesienia przez Prokuratora Generalnego skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia	379
3.2.3. Termin do wniesienia przez Prokuratora Generalnego skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia	387

3.2.4. Podstawy wniesionej przez Prokuratora Generalnego skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia	389
3.2.5. Udział Prokuratora Generalnego w postępowaniu skargowym zainicjowanym przez strony	391
3.3. Wniosek Prokuratora Generalnego o unieważnienie prawomocnego orzeczenia ...	393
3.3.1. Geneza i ogólna charakterystyka wniosku.....	393
3.3.2. Legitymacja Prokuratora Generalnego do złożenia wniosku o unieważnienie prawomocnego orzeczenia.....	399
3.3.3. Brak terminu do złożenia wniosku o unieważnienie orzeczenia	401
3.3.4. Wniosek o unieważnienie prawomocnego orzeczenia a pozostałe nadzwyczajne środki zaskarżenia	405
3.4. Udział Prokuratora Generalnego w postępowaniu ze skargi nadzwyczajnej	409
3.4.1. Ogólna charakterystyka skargi nadzwyczajnej	409
3.4.2. Legitymacja Prokuratora Generalnego	413
3.4.3. Podstawy skargi nadzwyczajnej	415
3.4.4. Terminy do złożenia skargi nadzwyczajnej	420
3.4.5. Podsumowanie	422
3.5. Udział prokuratora w postępowaniu w przedmiocie rozpoznania zagadnienia prawnego.....	424
4. Wnioski końcowe	429
Wnioski końcowe.....	431
Wykaz ważniejszych skrótów	456
Bibliografia.....	461

Wprowadzenie

Przepisy normujące udział prokuratora w postępowaniu cywilnym są jednymi z nielicznych, które nie ulegały zasadniczym zmianom od czasu uchwalenia kodeksu postępowania cywilnego do chwili obecnej¹. Jednocześnie wynikająca z tych przepisów kompetencja prokuratora do wszczęcia postępowania w niemal każdej sprawie cywilnej, jest krytykowana w literaturze jako nieprzystająca do zasad współczesnego procesu cywilnego. W doktrynie od początku lat dziewięćdziesiątych XX wieku postuluje się znaczne ograniczenie udziału prokuratora w postępowaniu cywilnym². Oczekiwano, że w pracach nad nową kodyfikacją postępowania cywilnego³ zostanie wypracowany taki model udziału prokuratora w postępowaniu cywilnym, który będzie odpowiadał zasadom procesu⁴. Niektórzy przedstawiciele doktryny wyrażali nawet pogląd, że instytucja udziału prokuratora w postępowaniu cywilnym jest „organicznie obca” procesowi cywilnemu⁵. W dyskusji nad miejscem prokuratora w postępowaniu cywilnym istotne znaczenie ma również fakt, że znaczna część obcych systemów prawnych – poza tymi istniejącymi w państwach komunistycznych – albo w ogóle nie przewiduje udziału prokuratora w postępowaniu cywilnym, albo przyznaje mu bardzo ograniczone kompetencje. Również w rekomendacjach

¹ Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – *Kodeks postępowania cywilnego* (Dz. U. Nr 43 poz. 296 ze zm.; dalej: k.p.c. albo kodeks postępowania cywilnego).

² Zob. T. Ereciński, *O potrzebie nowego kodeksu postępowania cywilnego*, PiP 2004 Nr 4, s. 8; J. Gudowski, *O kilku naczelnych zasadach procesu cywilnego – wczoraj, dziś, jutro* w: A. Nowicka (red.), *Prawo prywatne czasu przemian. Księga pamiątkowa dedykowana Profesorowi Stanisławowi Sołtysińskiemu*, Poznań 2005, s. 1031; A.G. Harla, *Uprawnienia prokuratora do wszczęcia postępowania sądowego w sprawie cywilnej (art. 7 k.p.c.) – uwagi de lege lata i de lege ferenda*, Pal. 2006 Nr 3-4, s. 36-41; M. Piórkowska, *Kilka refleksji o udziale prokuratora w postępowaniu cywilnym*, PUG 1994 Nr 5, s. 23 i n. oraz K. Weitz, *Czy nowa kodyfikacja postępowania cywilnego?*, PiP 2007 Nr 3, s. 26. W doktrynie można też spotkać nieliczne wypowiedzi opowiadające się za utrzymaniem dotychczasowego zakresu kompetencji prokuratora w postępowaniu cywilnym. Taki pogląd wyraził, bezpośrednio po przemianach ustrojowych, W. Broniewicz, *Prokurator w postępowaniu cywilnym*, NT 1991 Nr 33, s. 7, a kilka lat po nim P. Wiśniewski, *Udział prokuratora w postępowaniu cywilnym*, Prok. i Pr. 1997 Nr 10, s. 61 i n. Współcześnie za pozostawieniem prokuratorowi ograniczonych kompetencji do działania w postępowaniu cywilnym opowiada się A. Góra-Błaszczkowska, *Zasada równości stron w polskim procesie cywilnym*, Warszawa 2008, s. 291 oraz też, *Wszczęcie postępowania cywilnego przez prokuratora w świetle zasady równości (kilka uwag na tle aktualnego stanu prawnego)*, OSAP t. V, 2008, s. 64-65.

Warto zwrócić uwagę, że głosy krytyczne, odnoszące się do szerokiego zakresu kompetencji prokuratora w postępowaniu cywilnym, były już zgłaszane na etapie prac nad obecnie obowiązującym kodeksem postępowania cywilnego (por.: M. Lisiewski, *Podstawowe problemy struktury nowego postępowania cywilnego*, NP 1957 Nr 3, s. 12-13 i Z. Resich, *Poznanie prawdy w procesie cywilnym*, Warszawa 1958, s. 128).

³ W ramach Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Cywilnego w latach 2012-2015 podejmowano wstępne prace legislacyjne nad projektem nowego kodeksu postępowania cywilnego. Prace te zostały jednak wstrzymane z uwagi na odwołanie wszystkich członków Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Cywilnego, co nastąpiło w dniu 17 grudnia 2015 roku.

⁴ Por. T. Ereciński, *Dalsze zmiany czy nowy Kodeks postępowania cywilnego?* w: K. Markiewicz (red.), *Reforma postępowania cywilnego w świetle projektów Komisji Kodyfikacyjnej*, Warszawa 2011, s. 8.

⁵ J. Gudowski, *O kilku* w: A. Nowicka (red.), *Prawo prywatne*, s. 1031.

Rady Europy postuluje się, aby udział prokuratora w procesie cywilnym był ograniczony do uzasadnionych przypadków⁶.

Mimo tych uwarunkowań, w żadnej z wielu dotychczasowych nowelizacji kodeksu postępowania cywilnego ustawodawca nie zdecydował się na modyfikację 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 w ostatnich latach uchwalono ustawy szczególne, które przyznają prokuratorowi nowe zadania w postępowaniu cywilnym, a nowa ustawa o Sądzie Najwyższym przyznała Prokuratorowi Generalnemu bardzo istotne uprawnienie do wniesienia skargi nadzwyczajnej, stanowiącej nadzwyczajny środek zaskarżenia prawomocnych orzeczeń⁷. Pozwala to na stwierdzenie, że obecnie nie została jeszcze wypracowana spójna koncepcja uprawnień prokuratora w tym postępowaniu. Koncepcja taka powinna uwzględnić z jednej strony naczelne zasady 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.

Na tym tle wyraźnie uwidacznia się potrzeba pogłębionej refleksji nad funkcją, zasadnością i zakresem dalszego udziału prokuratora w postępowaniu cywilnym. Jest to ważne, ponieważ 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 przedwojennej⁸. Pierwszym w polskim piśmiennictwie opracowaniem na ten temat, uwzględniającym elementy historyczne i prawnoporównawcze, jest praca Kamila Stefki, „Udział prokuratora w postępowaniu cywilnym”⁹. Przed wejściem w życie obecnie obowiązującego kodeksu

⁶ Zob. raport A. Zs. Varga, *Report on the role of the public prosecution service outside the field of criminal justice*, Conference of Prosecutors of Europe – CPE – 2008, Sanktpetersburg, <https://rm.coe.int/bureau-of-the-consultative-council-of-european-prosecutors-ccpe-bu-rol/168071f586>, data wizyty 25 lipca 2023 r.

⁷ Zob. art. 96 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. z 2018 r. poz. 5). Instytucję skargi nadzwyczajnej omówiono szczegółowo w rozdziale IV. 3.4.

⁸ W. Miszewski, *Unieważnienie orzeczenia w sprawie cywilnej na wniosek urzędu prokuratorskiego*, GSW 1931 Nr 38 s. 535 i n. W kontekście prawnoporównawczym o udziale prokuratora w postępowaniu cywilnym wspomina też K. Petrusiewicz, *Zwrot ku pierwiastkowi publicznemu w procesie cywilnym*, RPW 1928 s. 166, który łączy tę instytucję z zasadą śledczości (inkwizycyjności).

⁹ K. Stefko, *Udział prokuratora w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 1956.

postępowania cywilnego ukazały się prace Stanisława Włodyki¹⁰, Alberta Meszorera¹¹, Edmunda Wengerka¹² oraz szereg artykułów. Pod rządami kodeksu postępowania cywilnego tematykę udziału prokuratora podjęli Witold Broniewicz¹³, Jerzy Ignatowicz¹⁴ i Jerzy Jodłowski¹⁵. Kolejną pracą poświęconą instytucji prokuratora w postępowaniu cywilnym była monografia Walerego Masewicza¹⁶. Następnie Kazimierz Lubiński przeprowadził badania prawnoporównawcze udziału prokuratora w postępowaniu nieprocesowym¹⁷. Spośród publikacji, które ukazały się po 1989 roku, problemy związane z udziałem prokuratora w postępowaniu cywilnym najszerzej omawia monografia Pawła Wiśniewskiego¹⁸, 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 cywilnym¹⁹. Można także odnotować wypowiedzi piśmiennictwa, odnoszące się do niektórych tylko kwestii związanych z udziałem prokuratora w postępowaniu cywilnym²⁰.

Przedstawiony wyżej przegląd literatury w zakresie udziału prokuratora w postępowaniu cywilnym pozwala przyjąć, że ta instytucja procesowa nie została całościowo zbadana i omówiona w świetle obecnych założeń postępowania cywilnego. Nie ulega wątpliwości, że kolejne, dokonywane w ciągu ostatnich dwudziestu lat, nowelizacje kodeksu postępowania cywilnego były wyrazem zmiany modelu procesu cywilnego. Zmiany charakteryzowały się zwłaszcza odrzuceniem tych instytucji procesowych, które wywodziły się z prawa socjalistycznego oraz dążeniem do powrotu do tradycyjnego modelu. Jednym

¹⁰ S. Włodyka, *Powództwo prokuratora w polskim procesie cywilnym*, Warszawa 1957.

¹¹ A. Meszor, *Stanowisko i czynności procesowe prokuratora w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 1957.

¹² E. Wenger, *Powództwo prokuratora w polskim procesie cywilnym w świetle literatury prawnej*, S.C. 1963 Tom III, s. 163 i n.

¹³ W. Broniewicz, *Powództwo prokuratora w polskim procesie cywilnym*, PiP 1966 Nr 7-8, passim.

¹⁴ J. Ignatowicz, *Udział prokuratora w sprawach o prawa stanu cywilnego w świetle przepisów obowiązujących od 1 stycznia 1965*, PiP 1966 Nr 4-5 s. 717.

¹⁵ J. Jodłowski, *La participation du ministère public au procès civil en droit polonais* w: *Miscellanea/ Mélanges*, W.J.Ganshof van der Meersch, Paris/Bruxelles 1972, <https://bib.kuleuven.be/rbib/collectie/archieven/boeken/liberamicorum-ganshofvandermeersch-3-1972.pdf>, data wizyty: 1 sierpnia 2023.

¹⁶ W. Masewicz, *Udział prokuratora w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 1975.

¹⁷ K. Lubiński, *Udział prokuratora w postępowaniu nieprocesowym w ujęciu porównawczym* w: E. Łętowska (red.), *Proces i prawo. Rozprawy prawne. Księga pamiątkowa ku czci prof. Jerzego Jodłowskiego*, Gdańsk-Łódź 1989, s. 139 i n.

¹⁸ P. Wiśniewski, *Udział prokuratora w postępowaniu cywilnym*, Toruń 2014, passim.

¹⁹ Zob. literaturę przywołaną w przypisie 2.

²⁰ Zob. np. B. Deskiewicz, *Udział prokuratora w postępowaniu o zaprzeczenie pochodzenia dziecka poczętego w drodze sztucznej inseminacji heterologicznej*, Prok. i Pr. 2007 Nr 9 s. 107 i n.; Z. Zawadzka, *Formy udziału prokuratora w postępowaniu cywilnym*, Prok. i Pr. 2009 Nr 10 s. 85 i n.; też, *Pozycja procesowa prokuratora w postępowaniu cywilnym*, Prok. i Pr. 2010 Nr 6 s. 126 i n.; A. Jaworski, *Udział prokuratora w postępowaniu cywilnym przed Sądem Najwyższym*, PPC 2011 Nr 3 s. 87 i n.

z przejawów przewartościowania dotychczasowych zasad procesu było zwiększenie znaczenia zasady dyspozycyjności oraz ograniczenie tych uprawnień sądu, które były właściwe regułom inkwizycyjności²¹. W tym świetle konieczne staje się rozważenie, czy we współczesnym postępowaniu cywilnym nadal jest miejsce na udział prokuratora, a jeżeli tak – jaki powinien być jego zakres²².

Cel niniejszego opracowania stanowi zatem nie tylko omówienie obowiązujących przepisów, które normują udział prokuratora w postępowaniu cywilnym (choć jest to również konieczne), ale też próba oceny obecnego modelu udziału prokuratora w postępowaniu cywilnym. Dlatego instytucję tę poddano analizie w świetle norm konstytucyjnych, prawnomiędzynarodowych, zasad postępowania cywilnego oraz konstrukcji prawnych właściwych dla podmiotów postępowania cywilnego.

O aktualności podjętego w rozprawie tematu świadczą także dokonane zmiany legislacyjne. W ciągu ostatnich 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 prokuraturze²³, który doprecyzowywał miejsce prokuratury w systemie organów państwa, stanowiąc, że jest ona „organem ochrony prawnej”²⁴. W 2016 roku ustawodawca – oceniając, że model rozdzielenia 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

²¹ Wyrazem tego było uchylene art. 3 § 2 k.p.c. Zob. T. Ereciński, K. Weitz, *Prawda i równość stron w postępowaniu cywilnym a orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego* w: T. Ereciński, K. Weitz (red.), *Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego a kodeks postępowania cywilnego*, Warszawa 2010, s. 24-27. Na temat zmiany modelu procesu por. też m.in. A. Jakubecki, *Naczelne zasady postępowania cywilnego w świetle nowelizacji kodeksu postępowania cywilnego* w: I. Ratusińska, A. Oklejak (red.), *Czterdziestolecie kodeksu postępowania cywilnego. Zjazd Katedr Postępowania Cywilnego w Zakopanem (7-9.10.2005 r.)*, Kraków 2006, s. 360 i n.; J. Gudowski, *O kilku* w: A. Nowicka (red.), *Prawo prywatne*, s. 1025 i n.

²² Na potrzebę prac nad udziałem prokuratora w postępowaniu cywilnym, z uwzględnieniem także badań prawnoporównawczych i statystycznych, zwróciła uwagę K. Gajda-Roszczyńska, *Udział organizacji społecznych w postępowaniu cywilnym; uwagi de lege lata, de lege ferenda* w: K. Markiewicz (red.), *Reforma postępowania cywilnego w świetle projektów Komisji Kodyfikacyjnej*, s. 298.

²³ Ustawa z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze (jedn. tekst: Dz. U. z 2011 Nr 270 poz. 1599 ze zm.).

²⁴ W literaturze podniesiono, że przez tę, przez tę zmianę ustawodawca doprecyzował charakter prawny prokuratury, zbliżając ją do organów wymienionych w rozdziale IX Konstytucji. Oznacza to, że „celem i zadaniem prokuratury jest ochrona państwa i obywateli zgodnie z normami stanowiącymi w prawie Rzeczypospolitej Polskiej” (A. Herzog, *Nowelizacja ustawy o prokuraturze*, Warszawa 2010, s. 17). Zob. też K. Sitkowska, *Pozycja ustrojowa i karnoprocesowa prokuratury w Polsce na tle prawnoporównawczym*, Warszawa 2012, s. 40-43. Autorka zwraca jednak uwagę, że w pewnych sytuacjach prokurator działa jako organ „pomocy (obsługi) prawnej”, przytaczając jako przykład takiej sytuacji wytoczenie powództwa w postępowaniu cywilnym na rzecz osoby pokrzywdzonej (np. schorowanej, nieporadnej).

uprawnienia nadzorcze nad prokuraturą²⁵. 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.

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.** Można również w tym kontekście wskazać na 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. *Prima facie* najbardziej wątpliwa, z punktu widzenia aksjologii i zasad postępowania cywilnego, wydaje się zasadność dalszego utrzymania kompetencji prokuratora do wytaczania powództw na rzecz osób fizycznych i prawnych w obronie ich praw podmiotowych. Dalsza analiza form udziału prokuratora w postępowaniu cywilnym, ze szczególnym uwzględnieniem orzecznictwa sądów, pozwoli zweryfikować przedstawione w rozprawie wstępne hipotezy. Kluczowe znaczenie dla takiej weryfikacji ma pytanie o cel i funkcję udziału prokuratora w postępowaniu cywilnym. Wyjaśnienie tej kwestii jest kluczowe dla rozważenia, czy w ogóle zasadne jest dalsze utrzymywanie udziału prokuratora w postępowaniu cywilnym – a jeżeli tak, w jakich formach i w jakim zakresie powinien on zachować kompetencje docelowo. Z tego powodu dążeniem zawartym w rozprawie nie jest wyłącznie omówienie i ocena dotychczas istniejących regulacji, ale także przedstawienie propozycji *de lege ferenda*.

W celu weryfikacji hipotezy badawczej podjęto próbę odpowiedzi na pytanie o potrzebę uczestnictwa prokuratora w postępowaniu cywilnym i zakres jego kompetencji *de lege ferenda*. Należy w tym miejscu zaznaczyć, że w tytule pracy i w tekście (o ile nie zaznaczono inaczej)

²⁵ Ustawa z 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze (jedn. tekst: jedn. tekst: Dz. U. z 2023 r. poz. 1360).

posłużono się sformułowaniem „udział prokuratora” w szerszym znaczeniu²⁶, które obejmuje wszystkie formy działania prokuratora w postępowaniu cywilnym: zarówno wszczynanie postępowań, jak i zgłaszanie udziału w nich na podstawie art. 60 § 1 k.p.c. W pracy posłużono się przede wszystkim metodą dogmatycznoprawną, a w pewnym zakresie także historycznoprawną i prawnoporównawczą oraz metodą analizy systemowej. 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.

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

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

²⁶ K. Stefko, *Udział*, s. 1 i n.; E. Wengerek, Glosa do postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 6 lipca 1966 r., I CZ 62/66, OSPKiA 1967 Nr 6 poz. 140; W. Masewicz, *Prokurator w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 1975, s. 7 i n.

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.

Odrębnego omówienia wymaga udział prokuratora oraz Prokuratora Generalnego w postępowaniu przed Sądem Najwyższym, co przedstawiono w rozdziale IV rozprawy. 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.

Poza zakresem rozprawy pozostawiono uprawnienia do wytaczania powództw, zgłaszania wniosków oraz zgłaszania udziału w postępowaniu cywilnym innych podmiotów, które są powołane do ochrony interesu publicznego albo interesów grupowych na takich zasadach jak prokurator. Pomimo iż podmioty te również występują w postępowaniu cywilnym w celu ochrony interesu publicznego, uznano, że ich udział w postępowaniu cywilnym wymaga

kompleksowego, odrębnego rozważenia. Ze względu na liczbę organów i innych podmiotów, do których odpowiednio stosuje się przepisy o udziale prokuratora w postępowaniu cywilnym, przeprowadzenie takiej analizy wykraczałoby poza ramy niniejszej pracy.

Rozdział I. Zagadnienia wprowadzające

1. Udział prokuratora w postępowaniu cywilnym w ujęciu historycznym

1.1. Geneza udziału prokuratora w postępowaniu cywilnym

Genezy prokuratury jako instytucji można doszukać się już w średniowiecznym prawie francuskim²⁷, ale na jej współczesny kształt zasadniczy wpływ wywarły zmiany ustrojowe, dokonane w państwie francuskim po rewolucji z 1789 roku. W pierwszych latach I Cesarstwa prokuratorzy uczestniczyli także w sprawach cywilnych, w których sprawowali oni swoisty nadzór nad przestrzeganiem prawa²⁸. Istotnym krokiem w kierunku stworzenia struktur prokuratury w nowoczesnym rozumieniu była ustawa z dnia 20 kwietnia 1810 roku o ustroju sądów i wymiarze sprawiedliwości. Z punktu widzenia ustrojowego istotne jest, że wprowadziła ona zasadę jednolitości prokuratury (*l'unité et l'indivisibilité*), która oznaczała, iż czynności zastępców były traktowane jak dokonane przez prokuratora generalnego²⁹. W ostatnich latach I Cesarstwa prokuratura była organem o szerokich kompetencjach wobec wszystkich sądów, które dotyczyły nie tylko spraw karnych, ale także cywilnych³⁰. Art. 46 cytowanej ustawy z 1810 roku stanowił, że „w sprawach cywilnych prokurator działa z urzędu w wypadkach wskazanych w ustawie. Nadzoruje wykonanie ustaw, wyroków i orzeczeń; dochodzi z urzędu przestrzegania przepisów, których przestrzeganie leży w interesie publicznym”³¹.

Warto zwrócić uwagę, że już w art. 184 Kodeksu Napoleona (*Code Napoleon*) przyznano prokuratorowi (*le ministère public*) uprawnienie do „zaskarżenia” małżeństwa zawartego z naruszeniem przepisów kodeksu³².

²⁷ Początkowo prokuratorzy uczestniczyli w sporządzaniu opinii pisemnych także na zlecenie osób prywatnych. We Francji przedrewolucyjnej król miał własny korpus prokuratorów („ludzi królewskich”), którzy byli urzędnikami stałymi (*gens du roi*). Zob. szerzej: R. Hube, *O prokuratorach we Francji*, Themis Polska t. II, 1828, s. 1-12; W. Sobociński, *Prokuratura sądu kasacyjnego w Księstwie Warszawskim*, Toruń 1993, s. 4-5. Na marginesie warto zwrócić uwagę, że także w Polsce przedrozbiorowej używano pojęcia „prokurator”, ale pojęciem tym określano zastępców procesowych, którzy jednak nie wykonywali swoich czynności zawodowo (zob. J. Rafacz, *Zastępcy stron w dawnym procesie polskim*, Kraków 1923, s. 13 i n., i S. Kutrzeba, *Dawne prawo sądowe w zarysie*, Lwów – Warszawa – Kraków 1921, s. 65).

²⁸ W. Sobociński, *Prokuratura*, s. 10-11.

²⁹ Tamże, s. 11.

³⁰ Tamże, s. 11.

³¹ K. Stefko, *Udział*, s. 8.

³² K. Sójka-Zielińska, *Kodeks Napoleona. Historia i współczesność*, Warszawa 2008, s. 285 i n.

Na ziemiach polskich prokuratura – jako organ państwa – została po raz pierwszy powołana w okresie Księstwa Warszawskiego³³. W Konstytucji z 22 lipca 1807 roku³⁴ możemy znaleźć pierwszą wzmiankę o prokuraturze jako instytucji państwowej³⁵. Przygotowany przez ówczesnego Ministra Sprawiedliwości Feliksa Łubieńskiego projekt organizacji sądownictwa cywilnego w Księstwie Warszawskim w § 61 określał prokuratorów jako „urzędników rządowych” z tytułem prokuratora generalnego królewsko-książęcego przy Sądzie Kasacyjnym, Sądzie Apelacyjnym oraz prokuratora królewsko-książęcego przy sądach I instancji³⁶. Recepcja Kodeksu Napoleona (*Code Napoleon*) w systemie prawnym Księstwa Warszawskiego skutkowała także przyjęciem do porządku prawnego francuskiej procedury cywilnej (*Code de procédure*), którą wprowadzono na podstawie Przepisów dotyczących się organizacji oraz atrybucji władz sądowych i osób do składu sądownictwa należących z dnia 23 maja 1808 roku. Tytuł IV wspomnianej ustawy stanowił, że sprawy dotyczące porządku publicznego powinny być przedstawiane prokuratorowi królewskiemu celem złożenia przez niego odpowiednich wniosków. Prokurator miał również uprawnienia do udziału w postępowaniu sądowym, o ile uznał to za konieczne³⁷.

Szczególną funkcję w systemie prawnym Księstwa Warszawskiego miał urząd prokuratora kasacyjnego, którego zadaniem było chronić interes publiczny oraz instytucji Księstwa. W tym celu mógł on wnosić do Sądu środki prawne określane jako „rekursy dla zadośćuczynienia prawu”³⁸. Zgodnie natomiast z art. 3 dekretu z 3 kwietnia 1810 roku o organizacji Sądu Kasacyjnego prokurator przy Sądzie Kasacyjnym składał wnioski we wszystkich sprawach, które wpływały do tego Sądu³⁹. Warto zaznaczyć, że art. 54 tego dekretu wymieniał wnioski prokuratora wśród obligatoryjnych elementów, które powinny być zawarte w wyroku. Wnioski te miały ważne znaczenie przy przygotowaniu sprawy do rozstrzygnięcia⁴⁰.

³³ Zob. szerzej D. Jagusz, *Z dziejów francuskiego modelu instytucji prokuratora na ziemiach polskich*, Prok. i Pr. 2014 Nr 4, s. 140-142. Interesujące jest spostrzeżenie W. Sobocińskiego (*Prokuratura*, s. 3), że w ówczesnym języku polskim nie używano określenia „prokuratura”. W Polsce przedrozbiorowej nazwa „prokurator” oznaczała zastępcę procesowego strony. Instytucja prokuratury była w piśmiennictwie prawniczym do początku XX wieku określana jako „prokuratoria”.

³⁴ Dziennik Praw Księstwa Warszawskiego, t. I Nr 1, wyd. 1, s. II-XLIII.

³⁵ Artykuł 76 tytułu IX tej Konstytucji uprawniał prokuratora królewskiego do składania w Sądzie Apelacyjnym wniosku o pozbawienie sędziego urzędu w razie popełnienia przestępstwa związanego z pełnieniem funkcji.

³⁶ Projekt organizacji sądownictwa, Archiwum Główne Akt Dawnych, Akta Rady Stanu Księstwa Warszawskiego, t. II 71, s. 4-30, cyt. za: W. Sobociński, *Prokuratura*, s. 18.

³⁷ D. Jagusz, *Z dziejów*, s. 142-143.

³⁸ W. Sobociński, *Prokuratura*, s. 41;

³⁹ Dziennik Praw Księstwa Warszawskiego, t. II, s. 151-185.

⁴⁰ W. Sobociński, *Prokuratura*, s. 78-79.

Rola prokuratora w systemie prawnym Księstwa Warszawskiego, podobnie jak w ówczesnej Francji, była więc bardzo znacząca⁴¹.

W systemie władzy sądowej Królestwa Polskiego prokurator nie zachował szerokich uprawnień w zakresie wymiaru sprawiedliwości w sprawach cywilnych. Naczelny organ sądowy Królestwa – Sąd Najwyższej Instancji – nie miał odpowiednika prokuratora kasacyjnego⁴².

W pierwszej połowie XIX wieku udział prokuratora w procesie cywilnym spotkał się z zainteresowaniem procesualistyki niemieckiej. Autorzy niemieccy z końca XIX wieku wskazywali jednak, że instytucja ta jest obca prawu niemieckiemu i nie daje się pogodzić z zasadą dyspozycyjności⁴³. W niemieckim kodeksie postępowania cywilnego z 1899 roku udział prokuratora określono bardzo powściągliwie, ograniczając go do spraw o unieważnienie małżeństwa⁴⁴.

W okresie następującym bezpośrednio po zakończeniu I wojny światowej pojawiły się nowe ustawy procesowe, które przewidywały szeroki zakres uprawnień prokuratora w postępowaniu cywilnym⁴⁵. W tym kontekście należy wymienić procedurę kantonu Berno w Szwajcarii z 1918 roku⁴⁶ oraz kodeks postępowania cywilnego RFSRR z 1923 roku⁴⁷.

W procedurze berneńskiej uprawnienia prokuratora były uregulowane w tytule V kodeksu, zatytułowanym „ochrona interesu publicznego”. Art. 52 w pierwotnym brzmieniu stanowił, że w przypadku, gdy ustawa przewiduje wniesienie skargi w interesie publicznym, może ona zostać wniesiona przez właściwe władze, które korzystają z obowiązkowego zastępstwa procesowego przez prokuratora. Art. 53 przewidywał natomiast obowiązek udziału prokuratora jako przedstawiciela państwa we wszystkich sprawach, w których wymagała tego

⁴¹ Jak zauważył T. Ereciński, *Znaczenie francuskiego „Code de Procédure” dla rozwoju procesu cywilnego w Polsce*, CPH 2005 tom LVI z., 2 s. 142, ustrój i kompetencje prokuratury epoki napoleońskiej były inspiracją dla twórców radzieckiej koncepcji prokuratora jako „strażnika praworządności”, która to koncepcja wywarła zasadniczy wpływ na ukształtowanie uprawnień prokuratora w postępowaniu cywilnym po roku 1950.

⁴² J. J. Litauer, *Z dziejów sądownictwa kasacyjnego w Polsce. Sąd Najwyższej Instancji*, Warszawa 1917, s. 2.

⁴³ A. Renaud, *Lehrbuch des gemeinen deutschen Civilproceßrechts mit Rücksicht auf die neuern Civilproceßgesetzgebungen*, 2. Aufl., Leipzig 1873, s. 61; J. Kohler, *Prozessrechtliche Forschungen*, Berlin 1889, s. 106.

⁴⁴ §632 niem. ZPO w pierwotnym brzmieniu przyznawał prokuratorowi legitymację czynną w sprawach o unieważnienie małżeństwa, a jeżeli taką sprawę wytoczył inny podmiot, to prokurator miał możliwość przedstawiania własnych wniosków i wnoszenia środków odwoławczych (§ 634 niem. ZPO). W prawie III Rzeszy udział prokuratora został, ze względów ideologicznych, znacznie rozszerzony. Bliżej o tym K. Stefko, *Udział*, s. 24-30; E. Wengerek, *Udział*, s. 165.

⁴⁵ K. Petruszewicz, *Zwrot ku pierwiastkowi publicznemu w procesie cywilnym*, RPW 1928, s. 129 i n. Por. też przekrojowo A. Stawarska-Rippel, *Kontradiktoryjność i inkwizycyjność w europejskiej procedurze cywilnej w XIX i XX wieku*, CPH 2013 t. LXV z., 2 s. 123 i n.

⁴⁶ Kodeks postępowania cywilnego Kantonu Berno z 7 lipca 1918 r.

⁴⁷ Kodeks postępowania cywilnego z 7 lipca 1923 r. wszedł w życie z dniem 1 września 1923 r. (Sobranije zakonieniy i rasporyazheniy Rabochego i Krest'yan. Pravitel'stva 1923 Nr 46-47, poz. 478).

ochrona interesu publicznego. Prokurator zgłaszający udział w postępowaniu był uprawniony do podejmowania zasadniczo wszystkich czynności procesowych, które mogły być podjęte przez strony.

W nowej procedurze radzieckiej podstawą uprawnień prokuratora był art. 2 k.p.c. RFSRR z 1923 roku, który stanowił, że prokurator może uczestniczyć w procesie cywilnym, „jeżeli wymaga tego ochrona państwa albo ludu pracującego”. Przepis ten, w połączeniu z wieloma obowiązkami sądu w zakresie gromadzenia materiału dowodowego był wyrazem zasady oficjalności, która miała szczególną rangę w procesie radzieckim⁴⁸. Podobnie jak większość instytucji prawnych tamtejszego prawa udział prokuratora w postępowaniu cywilnym miał silne uzasadnienie ideologiczne⁴⁹, gdyż celem podejmowanych przez niego czynności procesowych była ochrona interesów partii. Jak zauważono w literaturze, szerokie kompetencje prokuratora w radzieckiej procedurze cywilnej były konsekwencją negowania podziału na prawo publiczne i prywatne⁵⁰.

Na początku lat trzydziestych XX wieku Kazimierz Petruszewicz ocenił, że rozwiązania przyjęte w procedurze berneńskiej i radzieckiej stanowią wyraz ogólnej tendencji wzrostu znaczenia ochrony interesu publicznego w procesie cywilnym⁵¹. Oceniając to zjawisko z dzisiejszej perspektywy nie ulega jednak wątpliwości, że ze względu na ideologiczne nasycenie i uzasadnienie elementy inkwizycyjne w procedurze radzieckiej nie mogą być porównywane z elementami śledczymi, które w węższym albo szerszym zakresie pojawiały się wówczas w ustawach procesowych państw europejskich. W doktrynie można było spotkać wypowiedzi poddające udział prokuratora w postępowaniu cywilnym zasadniczej krytyce. Wybitny włoski procesualista, Piero Calamandrei, odnosząc się do procedury radzieckiej, wyraził pogląd, że w tym systemie „przeniesiono na prokuratora uprawnienia do tak szerokiej inicjatywy, iż zatarto różnicę praktyczną między skargą cywilną i karną”⁵².

⁴⁸ A. Lityński, *Prawo Rosji i ZSRR 1917-1991, czyli historia wszechzwiązkowego komunistycznego prawa (bolszewików). Krótki kurs*, Warszawa 2010, s. 380.

⁴⁹ Wyrazem takiego podejścia była wypowiedź prokuratora ZSRR A. Wyszynskiego, który stwierdził, że „udział prokuratora w procesie cywilnym nabiera szczególnego znaczenia w okresie budowania fundamentów komunizmu, gdyż jego ingerencja przyczynia się do wytrzebieńia przeżytków kapitalizmu ze świadomości ludzi” (A. Lityński, *Prawo*, s. 280). Zob. także A. Stawarska-Rippel, *O pierwszym radzieckim kodeksie procedury cywilnej* w: M. Mikołajczak i in. (red.), *O prawie i jego dziejach księgi dwie. Studia ofiarowane Profesorowi Adamowi Lityńskiemu w czterdziestopięciolecie pracy naukowej i siedemdziesięciolecie urodzin. Księga II*, Białystok-Katowice 2010, s. 351-354.

⁵⁰ A. Stawarska-Rippel, *O pierwszym*, s. 352.

⁵¹ Por. np. K. Petruszewicz, *Zwrot*, s. 128.

⁵² P. Calamandrei, *La relatività del concetto di azione (Względny charakter prawa skargi)*, M. Waligórski (tłum.), PPC 1939 Nr 1, s. 22-23.

1.2. Udział prokuratora w postępowaniu cywilnym na ziemiach polskich w XIX wieku oraz w okresie II Rzeczypospolitej

W obowiązującym na ziemiach polskich prawie państw zaborczych udział prokuratora był przewidziany, w ograniczonym zakresie, w ustawodawstwie rosyjskim i niemieckim. Prokurator nie miał natomiast żadnych uprawnień w procedurze austriackiej oraz, w obowiązującej na terenie kilku gmin Spiszu i Orawy do 1922 roku, procedurze węgierskiej.

Najliczniejsze były uprawnienia prokuratora w prawie obowiązującym na terenie byłego zaboru rosyjskiego. W obowiązującej na tych ziemiach ustawie o postępowaniu cywilnym z 20 listopada 1864 roku⁵³ przyznano prokuratorowi legitymację czynną w sprawach: o ubezwłasnowolnienie⁵⁴, o tak zwane „opieczętownie majątku” pozostałego po zmarłym⁵⁵ oraz o sprostowanie aktów stanu cywilnego⁵⁶. Prokurator był też uprawniony do przedstawienia wniosków w sprawach, w których dochodzono strat (czyli dochodzono odszkodowania) od sędziów, prokuratorów i innych urzędników sądowych⁵⁷, o ograniczenie zdolności prawnej przez ustanowienie doradcy sądowego⁵⁸, ze stosunków małżeńskich⁵⁹, dotyczących „uprawnienia” dzieci zrodzonych przed ślubem⁶⁰, przysposobienia⁶¹, o ustanowienie kuratora dla nieobecnych⁶², o uznanie za zmarłego i stwierdzenie wypadku śmierci⁶³ oraz w sprawach o dział spadku, „gdy sprawa działowa ze względu na przedmiot podlegała jego pieczy” (art. 1766 u.p.c.)⁶⁴. Dość szeroki zakres uprawnień prokuratora według rosyjskiej ustawy procesowej był zapewne podyktowany tym, że ustawa ta pozostawała pod wpływem prawa francuskiego i zawierała wiele instytucji prawnych właściwych dla prawa francuskiego⁶⁵.

Znacznie skromniejsze kompetencje przysługiwały prokuratorowi według przepisów prawa niemieckiego, obowiązujących na terenie Pomorza, Wielkopolski i Śląska.

⁵³ Dalej powoływana jako u.p.c. Na temat wpływu ustawy na polskie kodyfikacje zob. P. Ryłski, K. Weitz, *Wpływ rosyjskiej ustawy postępowania sądowego cywilnego z 1864 r. na polskie postępowanie cywilne*, PPC 2015 Nr 2, s. 163 i n.

⁵⁴ Art. 1673 ust. 2 u.p.c.

⁵⁵ Art. 1687 u.p.c.

⁵⁶ Art. 1648 u.p.c.

⁵⁷ Art. 1334 u.p.c.

⁵⁸ Art. 1681 u.p.c.

⁵⁹ Art. 1343-1345 u.p.c.

⁶⁰ Art. 1460[5] u.p.c.

⁶¹ Art. 1460 [10] u.p.c.

⁶² Art. 1776 u.p.c.

⁶³ Art. 1777[9] u.p.c.-1779[1] u.p.c.

⁶⁴ K. Stefko, *Udział*, s. 35-37.

⁶⁵ Wpływ ten dotyczył także innych instytucji prawa procesowego. Tytułem przykładu można wskazać na przepisy o dowodzie z zeznań świadków ponad osnowę dokumentu, przepisów o kasacji, umorzeniu zawieszonego postępowania oraz tzw. opozycji „osoby trzeciej”, która nie została przejęta do polskiej kodyfikacji prawa procesowego cywilnego. Zob. P. Ryłski, K. Weitz, *Wpływ*, s. 163 i n.

Prokuratorowi przysługiwała legitymacja czynna w sprawach o unieważnienie małżeństwa⁶⁶, o ubezwłasnowolnienie oraz o przywrócenie woli osobie ubezwłasnowolnionej⁶⁷. Ponadto prokurator brał udział w sprawach małżeńskich w charakterze obrońcy węzła małżeńskiego, w sprawach ze stosunków między rodzicami a dziećmi oraz o ubezwłasnowolnienie⁶⁸, w których stawał się „pozwanym z konieczności”, co oznacza, że pozew musiał być zawsze skierowany przeciwko prokuratorowi⁶⁹.

Przedstawione wyżej ustawy procesowe państw zaborczych były źródłami prawa postępowania cywilnego w II Rzeczypospolitej i obowiązywały w odniesieniu do trybu procesowego do 1 stycznia 1933 roku⁷⁰. Należy jednak pamiętać, że w okresie międzywojennym nie zdołano skodyfikować postępowania nieprocesowego, dlatego wymienione przepisy dzielnicowe, w tym odnoszące się do udziału prokuratora w postępowaniu cywilnym, utraciły moc obowiązującą dopiero w latach 1945-1947, gdy przyjęto jednolite przepisy regulujące postępowanie nieprocesowe⁷¹, zawarte w ustawie z dnia 18 lipca 1946 roku – Kodeks postępowania niespornego⁷². Warto jednak odnotować, że projekt tego kodeksu został przygotowany już w okresie przedwojennym⁷³, dlatego mimo daty uchwalenia nie pozostawał on pod żadnym wpływem doktryny tzw. „procesu socjalistycznego” i jego założeń ideologicznych.

Mimo że część rozwiązań przyjętych w projekcie kodeksu z 1930 roku była efektem recepcji procedur francuskiej i berneńskiej⁷⁴, to podczas prowadzonych już od czasu odzyskania niepodległości prac kodyfikacyjnych nie odnotowano postulatów, które opowiadałyby się za szerokim udziałem prokuratora w postępowaniu. Lektura dokumentów powstałych w czasie prac kodyfikacyjnych pozwala wręcz na wyciągnięcie wniosku, że problematyka ta nie wzbudziła zainteresowania twórców kodeksu⁷⁵. W efekcie kodeks

⁶⁶ § 632 niem. ZPO.

⁶⁷ § 646 i 675 niem. ZPO.

⁶⁸ § 652 i 666 niem. ZPO.

⁶⁹ K. Stefko, *Udział*, s. 39.

⁷⁰ Pierwotne brzmienie kodeksu zostało ustalone rozporządzeniem Prezydenta RP z 29 listopada 1930 r. (Dz. U. Nr 83 poz. 651). Kodeks ten został zmieniony jeszcze przed wejściem w życie na mocy rozporządzenia Prezydenta RP z 27 października 1932 r. (Dz. U. Nr 93 poz. 804), którym włączono do kodeksu przepisy dotyczące postępowania egzekucyjnego i ustalono tekst jednolity. Kodeks wszedł w życie z dniem 1 stycznia 1933 r. (tekst jednolity opublikowano rozporządzeniem Prezydenta RP z 19 grudnia 1932 r.).

⁷¹ P. Ryłski, K. Weitz, *Wpływ*, s. 164. Na temat tych przepisów zob. szczegółowo niżej.

⁷² Dz. U. Nr 27 poz. 169 (dalej: k.p.n.).

⁷³ Zob. Z. Fenichel, *Uwagi o projekcie księgi pierwszej kodeksu postępowania niespornego (dokończenie)*, PPC 1936 Nr 20-21 oraz PPC 1936 Nr 22-23; J. Hrobni, *Analiza projektu księgi pierwszej kodeksu postępowania niespornego*, PPC 1937 Nr 1-2, s. 41.

⁷⁴ K. Weitz, *Die Bedeutung der Rezeption für die Entwicklung des polnischen Zivilprozessrechts*, Ritsumeikan Law Review. International Edition, 2010 Nr 27, s. 141 i n.

⁷⁵ Zob. np. Polska procedura cywilna. Projekty referentów wraz z uzasadnieniami, Warszawa 1928, t. I-III.

postępowania cywilnego z 1930 roku⁷⁶ przyjął zasadę, że prokurator może stać się podmiotem postępowania tylko wyjątkowo, jeżeli przepisy szczególne tak stanowią.

O wyjątkowym i – w zamyśle ustawodawcy – marginalnym znaczeniu prokuratora świadczy fakt, że przedwojenny ustawodawca nie wyodrębnił jednostki redakcyjnej poświęconej temu organowi jako podmiotowi postępowania cywilnego, a wzmianki dotyczące prokuratora były tylko zawarte w innych przepisach (np. określających porządek zabierania głosu na posiedzeniu). Po wejściu w życie kodeksu postępowania cywilnego z 1930 roku prokurator brał udział w postępowaniu w instancjach merytorycznych przede wszystkim w sprawach rozpoznawanych w postępowaniu niespornym, ale tylko wtedy, gdy taką możliwość przewidywały utrzymane w mocy przepisy prawa państw zaborczych. W szczególności art. X Przepisów wprowadzających Kodeks postępowania cywilnego⁷⁷ stanowił, że prokurator bierze udział w sprawach o unieważnienie małżeństwa, jeżeli taki udział przewidywały przepisy obowiązujące na określonej części terytorium Państwa. Podstawy prawne udziału prokuratora w postępowaniu wynikały z art. XXIV (dla ziem dawnego zaboru rosyjskiego) oraz art. XXXI (dla ziem dawnego zaboru niemieckiego) Przepisów wprowadzających Kodeks postępowania cywilnego oraz utrzymanych w mocy przepisów prawa niemieckiego i rosyjskiego.

Różny zakres uprawnień prokuratora w poszczególnych częściach Polski był spowodowany faktem, że przez okres II Rzeczypospolitej nie zdołano, mimo intensywnych prac, dokonać kodyfikacji prawa cywilnego materialnego. Wyjątek stanowiły przepisy o zobowiązaniach, które od 1 stycznia 1934 roku zostały umieszczone w kodeksie zobowiązań. Źródłami prawa rzeczowego, spadkowego i rodzinnego były natomiast przepisy obowiązujące w dawnych zaborach. Dlatego w przywołanych wyżej Przepisach wprowadzających Kodeks postępowania cywilnego z 1930 roku wskazano przypadki, w których podstawa do podjęcia czynności przez prokuratora wynikała z prawa cywilnego materialnego⁷⁸.

Zdecydowanie największe znaczenie dla uprawnień prokuratora w ówczesnym postępowaniu cywilnym miały przepisy dotyczące postępowania kasacyjnego. Warto zwrócić uwagę, że przepisy te wkrótce po uchwaleniu kodeksu uległy istotnym zmianom. Art. 442 zd. 2 d. k.p.c. w pierwotnym brzmieniu stanowił, że „Sąd Najwyższy orzeka po wysłuchaniu wniosków prokuratora”. Kodeks w pierwotnym brzmieniu przewidywał zatem, na wzór

⁷⁶ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 29 listopada 1930 r. (Dz. U. Nr 83 poz. 651; dalej: k.p.c. z 1930 r.); jednolity tekst: obwieszczenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 1 grudnia 1932 r. (Dz. U. Nr 112 poz. 934).

⁷⁷ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 29 listopada 1930 r. (Dz. U. Nr 83 poz. 652).

⁷⁸ Zob. w tej kwestii P. Wiśniewski, *Udział*, 2014, s. 25-30.

procedury francuskiej i włoskiej, obowiązek przedstawienia przez prokuratora wniosków w każdej sprawie rozpoznawanej w postępowaniu kasacyjnym zarówno na rozprawie, jak i na posiedzeniu niejawnym. Ta wersja omawianego przepisu nigdy nie weszła jednak w życie. Rozporządzeniem Prezydenta RP z 27 października 1932 roku⁷⁹ nadano bowiem art. 442 k.p.c. nową treść, zgodnie z którą prokurator, jeżeli składał wnioski w sprawie, przedstawiał je ustnie podczas rozprawy kasacyjnej po odebraniu stanowisk stron. Tym samym udział prokuratora w postępowaniu kasacyjnym stał się fakultatywny i zależał w istocie od jego uznania⁸⁰. A. Meszorer zwrócił uwagę, że prokurator był jednak zobowiązany uczestniczyć w postępowaniu kasacyjnym w sprawach, w których na podstawie przepisów szczególnych brał udział w instancjach merytorycznych⁸¹. Z przepisem tym korespondował art. 39 Prawa o ustroju sądów powszechnych z 1928 roku⁸², który stanowił, że prokurator mógł przedstawiać wnioski w każdej sprawie rozpoznawanej przed sądem kasacyjnym, jeśli uznał to za potrzebne⁸³.

Szczegółowe zasady podejmowania przez prokuratora czynności procesowych przed Sądem Najwyższym zostały uregulowane w regulaminie organizacyjnym tego Sądu⁸⁴. Należy zwłaszcza zwrócić uwagę na § 27 regulaminu organizacyjnego SN, który stanowił, że akta spraw zawisłych przed tym Sądem, a w których przedstawienie wniosku przez prokuratora nie było ustawowo wymagane, Prezes Sądu Najwyższego przysyłał Pierwszemu Prokuratorowi przy SN celem zajęcia przez prokuratora stanowiska w kwestii jego udziału w postępowaniu. Zgłoszenie przez prokuratora udziału w postępowaniu kasacyjnym, w którym przedstawienie stanowiska (wniosku) było fakultatywne, zależało od oceny „względu na interes państwowy lub społeczny, związany z daną sprawą lub na konieczność odstąpienia przez izbę od przyjętej już uprzednio w innych sprawach wykładni przepisów prawa”⁸⁵.

⁷⁹ Dz. U. Nr 93 poz. 803. Zmiana ta uwzględniała krytyczną uwagę przedstawiciela ówczesnej doktryny, iż „sam fakt, że jest taka instytucja [obowiązkowy udział prokuratora w rozprawie kasacyjnej w sprawach cywilnych – przypis A.J.] w byłym Królestwie, nie usprawiedliwia roziągnięcia jej na »kasację« z całej Polski. Inne argumenty, jakie nam przytoczono, nie przechylają tak silnie szali za »prokuratorem do spraw cywilnych«, jak silnie przeważa na niej obowiązek usunięcia w ciężkich dla Państwa czasach urzędów niekoniecznie potrzebnych, nieproduktywnych, bez większego znaczenia. Przecież strony mają swych adwokatów w Sądzie Najwyższym, a kwestje l'ordre public sam ten sąd, z urzędu, bierze pod rozwagę” (S. Gołąb, *Projekty polskiej procedury cywilnej z uzasadnieniem. Powstanie – uzasadnienie – zdania odrębne*, Kraków 1930, s. 87).

⁸⁰ K. Stefko, *Prokurator*, s. 33; P. Wiśniewski, *Udział*, 2014, s. 23.

⁸¹ A. Meszorer, *Stanowisko i czynności procesowe prokuratora w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 1957, s. 81.

⁸² Rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 6 lutego 1928 r., Dz. U. Nr 12 poz. 93 ze zm.

⁸³ Zob. A. Jaworski, *Udział prokuratora w postępowaniu cywilnym przed Sądem Najwyższym*, PPC 2011 Nr 3, s. 94 i n.

⁸⁴ Załącznik do rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 15 lipca 1929 r. (Dz. U. Nr 53 poz. 427).

⁸⁵ J. J. Litauer, *Komentarz do procedury cywilnej. Postępowanie sporne, postępowanie zabezpieczające. Przepisy wprowadzające k.p.c.*, Warszawa 1933, s. 379 oraz 389; B. Pohorecki, *Udział prokuratora w postępowaniu cywilnym przed Sądem Najwyższym*, Pal. 1928 Nr 3, s. 99.

Prokurator nie miał legitymacji do wniesienia kasacji, a polskiej procedurze cywilnej nie była znana istniejąca w systemach romańskich kasacja w obronie prawa.

Omawiając uprawnienia prokuratora w polskim postępowaniu cywilnym w okresie międzywojennym trzeba też zwrócić uwagę na regulacje o charakterze ustrojowym. Istotne jest spostrzeżenie, że w II Rzeczypospolitej przyjęto odmienny model organizacyjny prokuratury niż funkcjonujący obecnie. Najważniejsza różnica polegała na tym, że prokuratury funkcjonowały wówczas przy sądach okręgowych, apelacyjnych i Sądzie Najwyższym, a ich status organizacyjny był zbliżony do jednostki pomocniczej sądu. Zadania z zakresu udziału prokuratora w postępowaniu kasacyjnym wykonywała prokuratura przy Sądzie Najwyższym, którą kierował Pierwszy Prokurator przy SN.

Art. 77 Prawa o ustroju sądów powszechnych stanowił natomiast, że Sąd Najwyższy władny jest na wniosek Pierwszego Prokuratora unieważnić orzeczenie wydane przez sąd w sprawie, która ze względu na osobę lub przedmiot nie podlega orzecznictwu sądów powszechnych⁸⁶. Ta regulacja zasługuje na uwagę, gdyż w niemal niezmienionej postaci funkcjonuje współcześnie⁸⁷.

Warto podkreślić, że regulacje dotyczące udziału prokuratora w postępowaniu kasacyjnym obowiązywały na całym obszarze państwa polskiego, w tym na terenie byłego zaboru austriackiego, w którym dotychczas nie był przewidziany udział prokuratora w postępowaniu cywilnym w jakiegokolwiek formie⁸⁸.

Podsumowując tę część rozważań można stwierdzić, że zakres uprawnień prokuratora w postępowaniu cywilnym w okresie przed II wojną światową był nieznaczny, żeby nie powiedzieć, marginalny.

1.3. Udział prokuratora w postępowaniu cywilnym w latach 1945-1989 i współcześnie

Szeroki zakres udziału prokuratora w postępowaniu cywilnym tradycyjnie wiązano w literaturze polskiej II połowy XX wieku z „procesem socjalistycznym”, opartym na wzorcach radzieckich. Istotnie, w kodeksie postępowania cywilnego ZSRR przyznano prokuratorowi bardzo znaczące kompetencje, które były szeroko wykorzystywane. Potrzebę aktywności prokuratora w postępowaniu uzasadniano przede wszystkim ideologicznie⁸⁹.

⁸⁶ Art. 77 rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 6 lutego 1928 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. 1928 nr 12 poz. 93). Na temat tego środka prawnego szerzej zob. W. Miszewski, *Unieważnienie orzeczenia w sprawie cywilnej na wniosek urzędu prokuratorskiego*, GSW 1930 Nr 38, s. 535 i n.

⁸⁷ Por. szerzej rozdział IV. 3.3.

⁸⁸ P. Wiśniewski, *Udział*, 2014, s. 24.

⁸⁹ W literaturze polskiej zob.: K. Stefko, *Udział*, s. 8; J. Jodłowski, *La participation* w: *Miscellanea/ Mélanges*, 1972, passim; W. Masewicz, *Prokurator*, s. 20 i n. Z obszernej literatury ówczesnych państw socjalistycznych por.

Bezpośrednio po II wojnie światowej skodyfikowano prawo cywilne materialne oraz uchwalono jednolite przepisy dotyczące postępowania w sprawach niespornych. Uchwalone w latach 1945-1947 akty prawne zawierały wiele przepisów, które były podstawą do wytaczania przez prokuratora określonych powództw albo składania wniosków⁹⁰. Prokurator był uprawniony do wszczynania postępowania w sprawach małżeńskich⁹¹, w sprawach spadkowych⁹², o ubezwłasnowolnienie oraz z zakresu prawa o aktach stanu cywilnego⁹³. Warto zwrócić uwagę, że zgodnie z art. 13 § 1 k.p.n.⁹⁴, jeśli ustawa nie stanowiła inaczej, Prokuratoria Generalna Rzeczypospolitej Polskiej mogła wziąć udział w postępowaniu nieprocesowym w każdej sprawie i wówczas stawała się jego uczestnikiem (art. 13 § 3 k.p.n.)⁹⁵. W tych miejscowościach, w których nie było oddziału Prokuraturii Generalnej RP, w obronie interesu publicznego mógł jednak działać prokurator (art. 53 k.p.n.).

Jak wynika z przedstawionego wyliczenia, w drugiej połowie lat czterdziestych XX wieku zakres uprawnień prokuratora w postępowaniu cywilnym uległ znacznemu zwiększeniu w stosunku do stanu prawnego obowiązującego w okresie międzywojennym. Nadal jednak regulacja prawna udziału prokuratora w postępowaniu cywilnym była fragmentaryczna, a stopień wykorzystania w praktyce znikomy⁹⁶.

W pierwszych latach PRL przeprowadzono szeroko zakrojoną reformę ustroju wymiaru sprawiedliwości oraz postępowania cywilnego. Zmiany organizacyjne objęły też prokuraturę, której nowy ustrój i kompetencje określiła ustawa z 20 lipca 1950 roku o Prokuraturze Rzeczypospolitej Polskiej⁹⁷. Ze względów ideologicznych zrezygnowano z przedwojennej struktury organów prokuratury jako aparatu pomocniczego sądów powszechnych, a w jego miejsce zorganizowano prokuraturę na wzór radziecki, jako hierarchicznie ukształtowaną, niezależną od sądów strukturę, na której czele stał Prokurator Generalny. Oprócz tradycyjnego

np. M. Gurwicz (red.), *Sowietskij graždanskij process*, Moskwa 1967, s. 67 i n.; A. Dobrowolski, A.F. Klejnman (red.), *Sowietskij graždanskij process*, Moskwa 1970, s. 67 i n.

⁹⁰ Zob. K. Markiewicz, *Prokurator*, s. 63-65, oraz I. Klajnerman, *Rola i zadania prokuratury w procesie cywilnym*, NP 1951 Nr 5, s. 9 i n.

⁹¹ Art. 18 § 2 dekretu z dnia 25 września 1945 r. Prawo małżeńskie (Dz. U. Nr 48 poz. 270) uprawniał prokuratora do wytoczenia powództwa o unieważnienie małżeństwa, chyba że jego przyczyną były wady oświadczenia woli.

⁹² Art. 8 § 1 dekretu Rady Ministrów z 8 listopada 1946 r. o postępowaniu spadkowym (Dz. U. Nr 63 poz. 346) stanowił, że sąd wydaje postanowienie o zabezpieczeniu spadku na wniosek, między innymi, prokuratora.

⁹³ Zob. art. 33 ust. 3 oraz art. 49 dekretu z dnia 25 września 1945 r. prawo o aktach stanu cywilnego (Dz. U. Nr 48 poz. 272).

⁹⁴ Art. 13 §1 k.p.n. stanowił, że Prokuratoria Generalna mogła brać udział w obronie interesu publicznego w każdej sprawie toczącej się w trybie niespornym (dziś: nieprocesowym), chyba że przepis szczególny możliwość tę wyłączał.

⁹⁵ Tym samym odstąpiono od tradycji, zgodnie z którą Prokuratoria Generalna była powołana do zastępstwa procesowego Skarbu Państwa. Zob. w tej kwestii W. Graliński, *Tradycja i postęp w instytucji Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej*, TKP 2008 Nr 1, s. 59.

⁹⁶ W. Masewicz, *Prokurator*, s. 15 oraz 65.

⁹⁷ Dz. U. Nr 38 poz. 346.

zadania ścigania przestępstw, nałożono na prokuraturę zadanie ochrony praworządności w szerszym wymiarze⁹⁸, czyli także w innych obszarach niż prawo karne. Jednym ze sposobów realizacji tego zadania miał być szeroki udział prokuratora w postępowaniu cywilnym. Jednocześnie z przyznaniem prokuratorowi wielu zadań w postępowaniu cywilnym, przekazano mu równie duże kompetencje w obszarze postępowania administracyjnego⁹⁹.

Najważniejsze zmiany kodeksu postępowania cywilnego zostały dokonane ustawą z 20 lipca 1950 roku o zmianie przepisów postępowania w sprawach cywilnych¹⁰⁰, a następnie dekretem z dnia 23 kwietnia 1953 roku o zmianie niektórych przepisów postępowania w sprawach cywilnych. Głównym założeniem dokonanej wówczas reformy było dostosowanie prawa procesowego cywilnego do ideologicznych założeń państwa komunistycznego¹⁰¹, co wymagało korekty założeń, na których oparto przedwojenny kodeks. Nowy model procesu, nawiązujący do wzorców radzieckich, charakteryzował się założeniem nadrzędności „prawdy obiektywnej”, którą traktowano jako zasadę naczelną w stosunku do innych zasad procesowych. W ślad za doktryną radziecką negowano wówczas podział na prawo publiczne i prywatne, dlatego przyjmowano, że celem postępowania cywilnego jest ochrona ówczesnego ustroju politycznego. Konsekwencją takiego założenia było znaczne osłabienie znaczenia zasad dyspozycyjności oraz kontradyktoryjności na rzecz zasady inkwizycyjności (śledczości).

Jednym z instrumentów służących wykryciu tzw. prawdy obiektywnej miał być szeroki udział prokuratora w postępowaniu cywilnym, którego regulację wzorowano na art. 2 k.p.c. RFSRR. Podstawą prawną uczestnictwa prokuratora w postępowaniu procesowym były przepisy nowo dodanego do kodeksu ustawą z 20 lipca 1950 roku rozdziału VIII tytułu II, dotyczącego stron procesu.

Art. 90 d.k.p.c. 1950 stanowił, że prokurator mógł wytoczyć powództwo oraz wziąć udział w każdej sprawie, jeżeli „według jego oceny wymagał tego interes Państwa Ludowego”. Przepis ten nie wskazywał żadnych ograniczeń, ale w orzecznictwie powstała wątpliwość, czy prokurator może wytaczać powództwa w sprawach o prawa stanu¹⁰².

⁹⁸ Na temat ówczesnego ustroju prokuratury zob. S. Włodyka, *Ustrój organów ochrony prawnej*, Warszawa 1963, s. 207 i n. oraz J. Smoleński, *Ustawa o Prokuraturze Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Komentarz*, Warszawa 1971, s. 10 i n.

⁹⁹ Na temat udziału prokuratora w postępowaniu administracyjnym i sądowno-administracyjnym zob. H. Starczewski, J. Świątkiewicz, *Prokuratorska kontrola przestrzegania prawa*, Warszawa 1970 oraz ostatnio: W. Czerwiński, *Udział prokuratora w postępowaniu administracyjnym*, Toruń 2009; R. Walczak, *Legitymacja procesowa prokuratora w postępowaniu sądowno-administracyjnym*, Warszawa 2010.

¹⁰⁰ Dz. U. Nr 38 poz. 349.

¹⁰¹ Zob. J. Jodłowski, *Nowe drogi polskiego procesu cywilnego*, NP 1951 Nr 7-8, s. 15-17 oraz M. Waligórski, *Gwarancje wykrycia prawdy w procesie cywilnym*, PiP 1953 Nr 8-9, s. 254 i n.

¹⁰² Zob. uchw. SN z dnia 10 kwietnia 1961 r., I CO 21/60, OSN 1962 poz. 1. Por. T. Rowiński, *Powództwo o ustalenie i zaprzeczenie macierzyństwa*, NP 1964 Nr 12, s. 1173.

Art. 91 d.k.p.c. 1950 precyzował, że prokurator, który brał udział w postępowaniu, nie był związany z żadną ze stron oraz mógł przytaczać fakty i dowody, które uznał za celowe. W przypadku wytoczenia powództwa na rzecz określonej osoby mogła ona wstąpić do procesu w charakterze strony powodowej. W ówczesnym stanie prawnym nie określono jednak relacji między tą osobą a prokuratorem. Istotnym przepisem dotyczącym kompetencji prokuratora był też art. 93 d.k.p.c., który stanowił, że prokurator może zaskarżyć każde orzeczenie sądowe, od którego przysługuje środek odwoławczy. Prokurator był także legitymowany do wniesienia skargi o wznowienie postępowania z przyczyn określonych w art. 401 i 403 d. k.p.c., ale wyłącznie wtedy, gdy przed uprawomocnieniem się wyroku brał udział w postępowaniu (art. 94 d.k.p.c.). Prokurator Generalny został upoważniony do zaskarzania, w przypadkach wskazanych w ustawie, prawomocnych orzeczeń rewizją nadzwyczajną.

Przytoczone przepisy miały, na podstawie art. 4 k.p.n., odpowiednie zastosowanie do postępowania nieprocesowego. W zdaniu drugim tego przepisu dodanym ustawą z 20 lipca 1950 roku o zmianie przepisów postępowania w sprawach cywilnych¹⁰³ wyraźnie podkreślono, że odpowiednie stosowanie przepisów kodeksu postępowania cywilnego dotyczy w szczególności przepisów o udziale prokuratora w postępowaniu niespornym. Zwiększenie uprawnień prokuratora w postępowaniu niespornym pozostawało również w związku z likwidacją instytucji Prokuratorii Generalnej RP, co nastąpiło na mocy dekretu z 29 marca 1951 roku o organach zastępstwa prawnego¹⁰⁴. Prokurator przejął bowiem funkcję głównego organu występującego w celu ochrony interesu publicznego w postępowaniu nieprocesowym¹⁰⁵.

W stanie prawnym ukształtowanym nowelą z 1950 roku udział prokuratora w postępowaniu cywilnym wywoływał liczne kontrowersje w ówczesnej doktrynie i orzecznictwie. Dotyczyły one zarówno teoretycznych założeń tej instytucji, zakresu kompetencji prokuratora w praktyce, jak i sposobu regulacji udziału prokuratora *de lege ferenda*¹⁰⁶. Duża część z ówczesnych wypowiedzi piśmiennictwa i judykatury, zwłaszcza odnoszących się do aspektów teoretycznych instytucji, zachowuje aktualność do chwili obecnej. Mogą one mieć znaczenie dla rozważanych obecnie uwag *de lege ferenda*. W początkowym okresie obowiązywania nowego art. 90 d.k.p.c. 1950 istniały spory co do teoretycznej konstrukcji udziału prokuratora w postępowaniu cywilnym, których

¹⁰³ Dz. U. Nr 38 poz. 349.

¹⁰⁴ Dz. U. Nr 20 poz. 159.

¹⁰⁵ Zob. szerzej M. Galiński, *Tradycja i postęp*, s. 59-60.

¹⁰⁶ Na temat ówczesnych rozbieżności w doktrynie i judykaturze zob. między innymi E. Wengerek, *Udział*, s. 171 i n.; W. Masewicz, *Prokurator*, s. 17 i n. oraz powołaną w tych pracach literaturę.

najistotniejszym elementem była rozbieżność co do tego, czy prokurator jest stroną procesu¹⁰⁷.

Prace nad uchwaleniem nowego kodeksu postępowania cywilnego zostały rozpoczęte na początku lat pięćdziesiątych XX wieku. Główną przyczyną podjęcia prac kodyfikacyjnych było przeświadczenie, że uchwalony w Polsce międzywojennej kodeks postępowania cywilnego nie przystaje, mimo dokonanych zmian, do realiów i założeń ustrojowych państwa komunistycznego¹⁰⁸. W okresie prac nad nowym kodeksem postępowania cywilnego problematyka udziału prokuratora należała do spornych w literaturze. Warto zwrócić uwagę, że pojawiały się wówczas wypowiedzi krytykujące przyznanie prokuratorowi uprawnień do wszczęcia postępowania oraz udziału w każdej sprawie. Jak podnosił wówczas Marian Lisiewski, popieranie przez czynnik urzędowy jednej ze stron przeciwko drugiej „nie da się pogodzić z zasadą bezwzględnego równouprawnienia stron w procesie”, a ponadto oznacza ingerencję w prawo do dochodzenia roszczenia, które jest elementem składowym prawa podmiotowego¹⁰⁹. Ponadto autor ten zauważał, że prokuratorzy rzadko korzystali z przyznanego im przez art. 90 d.k.p.c.1950 uprawnienia, które określił jako „nieżywotne”¹¹⁰. Odmienne stanowisko reprezentował Stanisław Włodyka, który postulował przyznanie prokuratorowi uprawnień do wszczynania postępowania w każdej, z nielicznymi wyjątkami, sprawie cywilnej. Uzasadniając to stanowisko wspomniany autor odwoływał się do zadań prokuratury w ówczesnym ustroju politycznym¹¹¹.

Różnice poglądów na temat postulowanego zakresu działania prokuratora w postępowaniu cywilnym znajdowały odzwierciedlenie w pracach Komisji Kodyfikacyjnej. W początkowej, przygotowanej przez tę Komisję, wersji projektu nowego kodeksu postępowania cywilnego, projektowany art. 6 upoważniał prokuratora do wzięcia udziału w każdym postępowaniu, ale do czynności powodujących wszczęcie postępowania prokurator miał być uprawniony tylko w przypadkach wskazanych w ustawie¹¹². Propozycja ta sprowadzała się więc do istotnego ograniczenia uprawnień prokuratora w porównaniu ze stanem prawnym z 1950 roku. W dalszych pracach komisji kodyfikacyjnej zmieniono koncepcję udziału prokuratora w postępowaniu cywilnym, gdyż opowiedziano się za

¹⁰⁷ Szerzej zob. W. Siedlecki, *Czynności procesowe*, PiP 1951 Nr 11, s. 722; S. Włodyka, *Powództwo*, s. 87 i n.; E. Wengerek, *Udział*, s. 172-174; W. Masewicz, *Prokurator*, s. 17-19.

¹⁰⁸ K. Markiewicz, *Prokurator*, s. 67.

¹⁰⁹ M. Lisiewski, *Podstawowe*, s. 12-13 oraz tenże, *Z warsztatu prac kodyfikacyjnych nad ogłoszonym projektem k.p.c.*, NP 1961 Nr 2, s. 167-168.

¹¹⁰ M. Lisiewski, *Podstawowe*, s. 12. Por. tenże, *Z warsztatu*, s. 167.

¹¹¹ S. Włodyka, *Udział prokuratora w postępowaniu cywilnym w projekcie kodeksu postępowania cywilnego PRL*, PiP 1960 Nr 8-9, s. 378-379.

¹¹² Z. Resich, *Projekt kodeksu postępowania cywilnego po pierwszym czytaniu*, NP 1960 Nr 8-9, s. 378-379 i tenże, *Prokurator w postępowaniu cywilnym de lege lata i de lege ferenda*, PiP 1961 Nr 10, s. 522-523. Por. M. Lisiewski, *Z warsztatu*, s. 167.

przyznaniem prokuratorowi uprawnień do wytaczania powództw w każdej sprawie, z wyłączeniem spraw niemajątkowych z zakresu prawa rodzinnego¹¹³. Takie rozwiązanie przyjęto w uchwalonym 17 listopada 1964 roku Kodeksie postępowania cywilnego¹¹⁴.

W orzeczeniach Sądu Najwyższego wydanych przed wejściem w życie obecnie obowiązującego kodeksu postępowania cywilnego najbardziej sporne było uprawnienie prokuratora do wytaczania powództw o zaprzeczenie ojcostwa¹¹⁵.

Po wejściu w życie z dniem 1 stycznia 1965 roku obecnie obowiązującego kodeksu postępowania cywilnego podstawą prawną udziału prokuratora w postępowaniu cywilnym stał się art. 7 k.p.c., który wyczerpująco określa podstawy prawne działania prokuratora w procesie oraz w postępowaniu nieprocesowym. Co prawda, przepis ten stanowi, że w sprawach niemajątkowych z zakresu prawa rodzinnego prokurator może wytoczyć powództwo tylko w przypadku wskazanych w ustawie, ale w przepisach Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego przewidziano taką możliwość we wszystkich sprawach, z wyjątkiem spraw o rozwód¹¹⁶.

W pierwszych latach obowiązywania kodeksu kompetencje prokuratora były dość szeroko wykorzystywane. Celem jego aktywności była przede wszystkim ochrona interesu społecznego, rozumianego jako „interes Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej”. W tym znaczeniu udział prokuratora w postępowaniu cywilnym miał przyczynić się do ochrony preferowanych przez ustrój komunistyczny stosunków społecznych¹¹⁷. Warto zwrócić uwagę, że zgodnie z art. 7 k.p.c. w pierwotnym brzmieniu jedną z przesłanek udziału prokuratora w postępowaniu cywilnym była potrzeba ochrony własności społecznej¹¹⁸.

¹¹³ Zob. rządowy projekt ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz Przepisy wprowadzające ustawę Kodeks postępowania cywilnego, druk Nr 200 Sejmu III kadencji PRL, w literaturze zob. na ten temat Z. Resich, *Drugie czytanie projektu kodeksu postępowania cywilnego*, NP Nr 1961 Nr 7 - 8, s. 841 oraz tenże, *Prokurator*, s. 523. Co ciekawe, w pierwotnej, skierowanej do Sejmu przez Radę Ministrów wersji, projekt ten zawierał art. 7 k.p.c. w brzmieniu: „Prokurator może spowodować wszczęcie postępowania, jak również wziąć udział w toczącym się postępowaniu, jeżeli według jego oceny wymaga tego ochrona praworządności, praw obywateli, interesu społecznego lub własności społecznej”. Poza redakcyjną zmianą niezbyt precyzyjnego sformułowania „może spowodować wszczęcie postępowania” zmiana przepisu w toku prac legislacyjnych polegała na tym, że dodano zastrzeżenie, iż prokurator nie może wszczynać postępowań w sprawach niemajątkowych z zakresu prawa rodzinnego. Wbrew pozorom zmiana miała charakter jedynie redakcyjny, gdyż przed dokonaniem przez Komisję Kodyfikacyjną Prawa Cywilnego autokorekty, zastrzeżenie dotyczące spraw niemajątkowych z zakresu prawa rodzinnego znalazło się początkowo w projektowanym art. 57 k.p.c. (zob. druk Nr 200 Sejmu III kadencji).

¹¹⁴ Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (pierwotny tekst: Dz. U. Nr 43 poz. 296).

¹¹⁵ Zob. uchw. składu 7 sędziów SN z dnia 10 kwietnia 1961 r., I CO 21/60, OSN 1962 poz. 1, i powołane tam orzecznictwo oraz głosę W. Siedleckiego do tej uchwały (NP 1962 Nr 2).

¹¹⁶ Po zmianach Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego, dokonanych ustawą z 21 maja 1999 r. o zmianie ustawy Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz. U. Nr 52 poz. 532), którą wprowadzono do polskiego systemu prawa instytucję separacji, wytoczenie powództwa nie jest dopuszczalne również w sprawach o separację.

¹¹⁷ Zob. K. Stefko, *Udział*, s. 58; A. Meszorer, *Stanowisko i czynność*, s. 78-79; F. Baur, *Współczesne przemiany w procesie cywilnym*, PiP 1973 Nr 3, s. 60-71; W. Masewicz, *Prokurator*, s. 39-43.

¹¹⁸ Ustawą z dnia 13 lipca 1990 r. o zmianie kodeksu postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 55 poz. 318) zmieniono art. 7 k.p.c. w ten sposób, że spośród przesłanek udziału prokuratora w postępowaniu cywilnym wyeliminowano

W udziale prokuratora w postępowaniu cywilnym upatrywano też jednej z gwarancji wykrycia prawdy materialnej¹¹⁹.

W ówczesnej doktrynie wyrażano też poglądy, które traktowały udział prokuratora jako jedną z zasad i to zasad naczelných tego postępowania cywilnego¹²⁰. Stanowisko to także w ówczesnych realiach spotykało się jednak z krytyką opartą na założeniu, że udział prokuratora (podobnie jak organizacji społecznych) w postępowaniu cywilnym nie jest samodzielną zasadą procesową, ale stanowi przejaw zasady oficjalności¹²¹. Zasada ta była ściśle powiązana z zasadą prawdy „obiektywnej”, którą w aksjologii procesu socjalistycznego uważano za najważniejszą z jego zasad.

Art. 7 k.p.c., będący węzłowym przepisem dla udziału prokuratora w postępowaniu cywilnym, w pierwotnej wersji brzmiał: „Prokurator może żądać wszczęcia postępowania w każdej sprawie, jak również wziąć udział w każdym toczącym się już postępowaniu, jeżeli według jego oceny wymaga tego ochrona praworządności, praw obywateli, interesu społecznego lub własności społecznej. W sprawach niemajątkowych z zakresu prawa rodzinnego prokurator może wytaczać powództwa tylko w wypadkach wskazanych w ustawie”. Jedyna zmiana tego przepisu została dokonana ustawą z 13 lipca 1990 roku o zmianie ustawy Kodeks postępowania cywilnego i polegała ona na wykreśleniu przesłanki „ochrony własności społecznej”. W zasadniczym zakresie brzmienie przepisu pozostało niezmienione do chwili obecnej, co oznacza, że zachowują aktualność wszystkie wypowiedzi doktryny i orzecznictwa, które dotyczą jego wykładni.

potrzebę ochrony własności społecznej. Zmiana ta była wyrazem odejścia przez ustawodawcę od faworyzowania własności społecznej i przyznania jej większej ochrony prawnej niż własności prywatnej.

¹¹⁹ Zob. np. M. Waligórski, *Gwarancje*, s. 261; W. Siedlecki, *Zasady naczelné postępowania cywilnego w świetle przepisów nowego kodeksu postępowania cywilnego*, SC 1966, t. VII, s. 3; W. Masewicz, *Prokurator*, s. 43-44.

¹²⁰ Jodłowski J., *Procédure civile* w: S. Rozmaryn (red.), *Introduction à l'étude du droit polonais*, Comité des sciences juridiques de l'Académie polonaise des sciences, Warszawa 1967, s. 391 oraz tenże, *Zasady naczelné socjalistycznego procesu cywilnego* w: J. Jodłowski (red.), *Wstęp do sytemu prawa procesowego cywilnego*, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1974, s. 109 oraz W. Berutowicz, *Postępowanie cywilne w zarysie*, Warszawa 1984, s. 273 i 289-293.

¹²¹ W. Siedlecki, *Zasada kontradyktoryjności (sporności) czy zasada współdziałania podmiotów postępowania cywilnego*, PiP 1975 z. 6, s. 63 i n.

2. Udział prokuratora w postępowaniu cywilnym w świetle Konstytucji oraz Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności

Przed podjęciem rozważań dotyczących udziału prokuratora w postępowaniu cywilnym zarówno *de lege lata*, jak i *de lege ferenda* należy spojrzeć na tę instytucję prawną z perspektywy podstawowych zasad, na których opiera się współczesny polski porządek prawny. Dlatego w pierwszej kolejności należy przeanalizować udział prokuratora w postępowaniu cywilnym w świetle Konstytucji¹²². Istotne jest zwłaszcza pytanie, czy sam fakt uczestnictwa prokuratora w postępowaniu cywilnym jest zgodny z ustawą zasadniczą, a w przypadku odpowiedzi pozytywnej: jakie warunki powinny być spełnione w celu zapewnienia tej zgodności? W dalszej kolejności rozważenia wymaga kwestia, czy udział prokuratora w postępowaniu cywilnym nie narusza zasad wynikających z wiążących Polskę aktów prawa międzynarodowego. Przede wszystkim trzeba zbadać, czy istnieją standardy międzynarodowe, które określałyby chociaż pośrednio dopuszczalność i zakres uprawnień prokuratora w postępowaniu cywilnym. Ze względu na szczególną doniosłość dla polskiego porządku prawnego Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, konieczne jest rozważenie uprawnień prokuratora w kontekście zagwarantowanego przez art. 6 tej Konwencji prawa do sądu.

W szczególności istotna jest analiza orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, który, jak zostanie to szczegółowo wskazane w dalszych uwagach, wielokrotnie rozważał problematykę uczestnictwa prokuratora w postępowaniu cywilnym. Omówienie instytucji udziału prokuratora w postępowaniu cywilnym w kontekście prawa międzynarodowego powinno także uwzględnić postulaty wynikające z zaleceń Komitetu Ministrów Rady Europy, w tym zwłaszcza dotyczącej tytułowego zagadnienia Rekomendacji Komitetu Ministrów Rady Europy z dnia 19 listopada 2012 roku CM (2012) 11, co do roli prokuratora poza wymiarem sprawiedliwości w sprawach karnych w demokratycznym państwie prawnym¹²³. W tym wątku rozważań trzeba też wziąć pod uwagę inne akty prawa międzynarodowego, które gwarantują prawo do sądu, a więc Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych¹²⁴ oraz Kartę Praw Podstawowych Unii Europejskiej¹²⁵.

¹²² Uchwalona 2 kwietnia 1997 roku przez Zgromadzenie Narodowe, zatwierdzona w ogólnonarodowym referendum 25 maja 1997 roku, ogłoszona w Dzienniku Ustaw: Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483.

¹²³ Zalecenie przyjęte na posiedzeniu Komitetu Ministrów w dniu 19 listopada 2012 r. W kwestii znaczenia zaleceń Komitetu Ministrów Rady Europy dla polskiego porządku prawnego zob. szerzej A. Jaworski, *Prawo do sądu w postępowaniu cywilnym w świetle zaleceń Komitetu Ministrów Rady Europy* w: B. Szmulik, B. Przywora, A. Poglódek, *Instytucje ochrony praw człowieka*, Warszawa 2015, s. 115.

¹²⁴ Podpisany w Nowym Jorku 19 grudnia 1966 r. (Dz. U. Nr 1977 Nr 38 poz. 167).

¹²⁵ Sporządzona w Strasburgu 12 grudnia 2007 r. (Dz.U. UE C 2007/303/1).

2.1. Konstytucyjne uwarunkowania udziału prokuratora w postępowaniu cywilnym

We współczesnej nauce prawa procesowego cywilnego powszechnie dostrzega się ścisły związek między normami konstytucyjnymi a normami prawa procesowego, dlatego analiza każdej instytucji prawa procesowego cywilnego powinna uwzględnić także aspekt konstytucyjny¹²⁶.

Omawiając tytułową instytucję w tym kontekście należy najpierw zaznaczyć, że prokuratura nie jest obecnie organem konstytucyjnym. Jedyna w ustawie zasadniczej wzmianka jej dotycząca znajduje się w art. 191 pkt 1 Konstytucji, który określa Prokuratora Generalnego jako jeden z organów legitymowanych do złożenia wniosku o zbadanie przez Trybunał Konstytucyjny aktu normatywnego z aktami wyższego rzędu. Niezależnie od prezentowanej w literaturze z zakresu prawa ustrojowego krytycznej oceny tego stanu rzeczy¹²⁷ należy stwierdzić, że *de lege lata* ustrój, status i kompetencje prokuratury zostały niemal wyłącznie pozostawione do decyzji ustawodawcy zwykłego. Mimo tego regulacja dotycząca prokuratury i jej uprawnień w systemie organów ochrony prawnej wykazuje ścisły związek z wieloma normami konstytucyjnymi.

W pierwszej kolejności należy wskazać na wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadę demokratycznego państwa prawnego, urzeczywistniającego zasadę sprawiedliwości społecznej. Zasada ta, znana także jako zasada rządów prawa, ma bardzo szeroki zakres znaczeniowy, a jej treść nie została precyzyjnie określona¹²⁸. W najogólniejszym ujęciu oznacza ona wolę, „aby państwo było rządzone prawem, a w demokratycznym państwie prawnym byt każdego organu państwowego opiera się na prawie, które określa jego kompetencje i wyznacza granice jego działalności”¹²⁹. Warto jednak podkreślić, że za „twardy trzon” omawianej zasady konstytucyjnej uznaje się zakaz arbitralnego działania państwa wobec obywateli¹³⁰. To stwierdzenie ma bezpośrednie znaczenie dla interesującej nas problematyki, gdyż nietrudno zauważyć, że zbyt szerokie zakreślenie kompetencji prokuratora do wszczynania i brania udziału w postępowaniach cywilnych może, przynajmniej potencjalnie,

¹²⁶ Zob. przede wszystkim: T. Ereciński, K. Weitz (red.), *Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego a kodeks postępowania cywilnego*, Warszawa 2009 oraz P. Grzegorzczak, *Konstytucjonalizacja prawa procesowego cywilnego*, KPP 2012 z. 2, s. 293 i n.

¹²⁷ Zob. Z. Witkowski, *Kilka uwag na temat prawnoustrojowego usytuowania prokuratury w konstytucjach wybranych państw współczesnej Europy* w: W. Czerwiński (red.), *Prokuratura (ustawa, regulamin i inne przepisy, stan na 1 stycznia 1997 r.)*, Toruń 1997, s. 15-22.

¹²⁸ Zob. szerzej W. Sokolewicz w: L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 5, 2007, art. 2, s. 8-10 i powołaną tam literaturę.

¹²⁹ W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. 5, 2013, s. 12-13, LEX.

¹³⁰ S. Wronkowska w: S. Wronkowska (red.), *Zasada demokratycznego państwa prawnego Konstytucji RP*, Warszawa 2002, s. 6.

sprawdzać zagrożenie arbitralności w działaniu tego organu. Z omawianej zasady, określanej w doktrynie prawa konstytucyjnego i orzecznictwie jako „zasada zasad”, wywodzi się wiele zasad szczegółowych, których katalog nie został jednoznacznie doprecyzowany w judykaturze. Można jednak przyjąć, że powszechnie akceptowanymi elementami pojęcia „państwa prawnego” są: wolność i równość wobec prawa, zasada pewności prawa i przewidywalności rozstrzygnięć organów państwowych (ochrona zaufania obywatela do państwa), podział władz, ochrona sądowa jednostki oraz zakaz podejmowania przez organy państwa działania ponad potrzebę¹³¹.

Analizując kompetencję prokuratora do podejmowania czynności procesowych w postępowaniu cywilnym trzeba też mieć na względzie, że orzecznictwo i nauka prawa konstytucyjnego odczytują z klauzuli generalnej zawartej w art. 2 Konstytucji wiele zasad bardziej szczegółowych, takich jak: zasada zaufania obywateli do państwa oraz zasada bezpieczeństwa prawnego obywateli, zasada ochrony praw nabytych, zasada niedziałania prawa wstecz, zasada proporcjonalności, przyzwoitej legislacji oraz sprawiedliwości społecznej¹³².

Spośród wartości, które orzecznictwo oraz nauka prawa konstytucyjnego wywodzą z zasady demokratycznego państwa prawnego, szczególnie istotne w kontekście działania prokuratora w postępowaniu cywilnym wydają się dwa aspekty: zasada zaufania obywateli do państwa oraz zakazu podejmowania przez organy państwa działań ponad potrzebę. Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny, zasada zaufania do państwa opiera się na wymaganiu pewności prawa, a więc takim zespole cech przysługujących prawu, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne, umożliwiają jej decydowanie o swoim postępowaniu na podstawie pełnej znajomości przesłanek działania organów państwowych i konsekwencji, które mogą pociągać za sobą¹³³. Tak rozumiana zasada zaufania obywateli do państwa jest adresowana nie tylko do ustawodawcy, ale też do organów stosujących prawo. Z omawianej zasady wynika, że przepisy o udziale prokuratora w postępowaniu cywilnym powinny być tak ukształtowane, aby działania tego organu nie stanowiły arbitralnych ingerencji w stosunki prawne z zakresu prawa prywatnego. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego łączy się też zasadę demokratycznego państwa prawnego (w aspekcie koncentrującym się na pewności prawa) z dopuszczeniem zaskarżania orzeczeń sądowych w toku instancji. Z drugiej strony, właśnie

¹³¹ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. 5, Warszawa 2009, s. 16-17.

¹³² B. Banaszak, *Konstytucja*, 2009, s. 21-38.

¹³³ Wyrok TK z 14 lipca 2000 r., P 3/00, OTK-A 2000 Nr 5 poz. 138.

pewność prawa wymaga, aby prawomocne orzeczenia mogły być wzruszane tylko w wyjątkowych przypadkach¹³⁴.

Z zasady demokratycznego państwa prawnego wywodzi się też w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego zasada proporcjonalności. Należy zwrócić uwagę, że zasada ta ma w istocie dwa źródła w ustawie zasadniczej. W odniesieniu do ograniczenia praw i wolności obywatelskich normatywną podstawą zasady proporcjonalności jest art. 31 ust. 3 Konstytucji. W stosunku do regulacji, które nie dotyczą wprost sfery praw i wolności obywatelskich, zasadę proporcjonalności wywodzi się właśnie z wysłowionej w art. 2 Konstytucji zasady demokratycznego państwa prawnego¹³⁵. Jeszcze pod rządami poprzednio obowiązującej konstytucji Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że „państwo prawne opiera się na założeniu racjonalności prawodawcy, a warunkiem realizacji tego założenia jest przestrzeganie racjonalności w procesie stanowienia prawa”¹³⁶. Istota proporcjonalności polega na zachowaniu równowagi między założonymi przez ustawodawcę celami regulacji a wynikającymi z niej obciążeniami dla obywateli, a spośród możliwych rozwiązań ustawodawca powinien wybierać te, które w najmniejszym stopniu ingerują w prawa i wolności obywatelskie¹³⁷. Wymóg proporcjonalności może być naruszony poprzez „nierzetelne, niezrozumiałe intensywne działanie ustawodawcy korzystającego ze swobody regulacyjnej”¹³⁸. Inaczej mówiąc, naruszenie zasady proporcjonalności polega na tym, że sposób korzystania przez ustawodawcę ze swobody regulacyjnej jest nadmierny w stosunku do założonych celów¹³⁹.

Tak rozumiana zasada proporcjonalności jest bardzo istotna dla rozważań o udziale prokuratora w postępowaniu cywilnym. Przede wszystkim powinna ona być punktem odniesienia dla rozwiązań ustawowych. Rozstrzygając, czy i w jakim zakresie prokurator powinien być uprawniony do wszczynania postępowań cywilnych oraz przystępowania do nich, prawodawca musi rozważyć, czy nie stwarza to choćby potencjalnego zagrożenia dla praw

¹³⁴ Wyrok TK z 1 kwietnia 2008 r., SK 96/06, OTK-A 2008 Nr 3 poz. 40. Należy jednak zauważyć, że problematyka zaskarżalności orzeczeń została uregulowana, na poziomie konstytucyjnym, przede wszystkim w art. 78 i 176 Konstytucji (por. w tej kwestii np. M. Michalska-Marciniak, *Zasada dwuinstancyjności postępowania sądowego a prawo do sądu w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (zagadnienia wybrane)* w: J. Gudowski, K. Weitz (red.), *Aurea praxis, aurea theoria. Księga pamiątkowa ku czci Profesora Tadeusza Erecińskiego*, t. II, Warszawa 2011, s. 2941 i n.).

¹³⁵ B. Banaszak, *Konstytucja*, 2009, s. 28.

¹³⁶ Orzeczenie TK z 31 stycznia 2000 r., K 9/95, OTK-A 1996 Nr 1 poz. 2.

¹³⁷ Zob. przykładowo S. Wronkowska, *Polskie dyskusje o państwie prawa*, Warszawa 1995, s. 74; B. Banaszak, B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. 2, Warszawa 2003, s. 36-37.

¹³⁸ Por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 13 marca 2007 r., K 8/07, OTK-A 2007 Nr 3 poz. 26.

¹³⁹ Zob. wyroki TK: z 18 lutego 2003 r., K 24/02, OTK-A 2003 Nr 2 poz. 11 i z 13 marca 2007 r., K 8/07, OTK-A 2007 Nr 3 poz. 26.

i wolności osób będących stronami lub uczestnikami tych postępowań. W dalszej kolejności należy rozważyć, czy założony przez ustawodawcę cel czynności podejmowanych przez prokuratora, czyli – mówiąc najogólniej – ochrona interesu publicznego, uzasadnia przyznanie prokuratorowi określonych kompetencji. Uprzedzając dalsze szczegółowe rozważania trzeba stwierdzić, że największe wątpliwości w tym zakresie wzbudzają powództwa niesamodzielne prokuratora.

Analizę uprawnień prokuratora do podejmowania czynności w postępowaniu cywilnym w kontekście konstytucyjnych wolności i praw człowieka należy rozpocząć od prawa do sądu, które zostało wysłowione w art. 45 Konstytucji. W starszej literaturze prawo to określano jako prawo do wymiaru sprawiedliwości¹⁴⁰ albo prawo do sądowej ochrony praw¹⁴¹. Należy też mieć na uwadze wynikający z art. 77 Konstytucji zakaz zamykania drogi sądowej dla ochrony wolności lub praw, który stanowi dopełnienie konstytucyjnego prawa do sądu¹⁴². Prawo do sądu z jednej strony jest zasadą konstytucyjną i zarazem zasadą naczelną wymiaru sprawiedliwości, która stanowi dyrektywę adresowaną do ustawodawcy, nakazującą tworzenie zgodnych z nią norm niższego rzędu. Z drugiej strony prawo do sądu jest prawem podmiotowym jednostki¹⁴³. W kontekście udziału prokuratora w postępowaniu cywilnym większe znaczenie wydaje się mieć prawo do sądu jako dyrektywa tworzenia prawa. Oczywiście jest jednak, że prawo do sądu nie ma charakteru absolutnego i może podlegać ograniczeniom, gdyż z istoty wymaga ono regulacji przez państwo. Ograniczenia te nie mogą jednak sięgać tak daleko, aby naruszały samą istotę prawa do sądu¹⁴⁴.

W doktrynie prawa konstytucyjnego oraz orzecznictwie można uznać za utrwalony pogląd, że na prawo jednostki do sądu składają się trzy aspekty: prawo dostępu do sądu, prawo do sprawiedliwego ukształtowania procedury sądowej oraz prawo do uzyskania rozstrzygnięcia

¹⁴⁰ Z. Resich, *Przesłanki procesowe*, Warszawa 1966, s. 28; Por. P. Pogonowski, *Realizacja prawa do sądu w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 2005, s. 1 i n.

¹⁴¹ K. Działocha, *Prawo do sądu w poglądach Trybunału Konstytucyjnego*, AUW 1995 Prawo XXCLVII, s. 67; H. Mądrzak, *Prawo do sądu jako gwarancja ochrony praw człowieka* w: L. Wiśniewski (red.), *Podstawowe prawa jednostki i ich sądowa ochrona*, Warszawa 1997, s. 188.

¹⁴² Z. Czeszejko-Sochacki, *Prawo do sądu w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (ogólna charakterystyka)*, PiP 1997 Nr 11, s. 87.

¹⁴³ Z. Czeszejko-Sochacki, *Prawo*, s. 89.

¹⁴⁴ Zob. uzasadnienie wyroku TK z 23 marca 2010 r., SK 47/08, OTK-A 2010 Nr 3 poz. 25.

kończącego postępowanie w rozsądnym terminie¹⁴⁵. Analogiczne elementy prawa do sądu wyróżnia się w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka¹⁴⁶

Prima facie najmniejszy związek z instytucją udziału prokuratora wykazuje pierwszy aspekt prawa do sądu, który sprowadza się do tego, że jednostka może wszcząć postępowanie przed sądem¹⁴⁷. Uprawnienia prokuratora w zasadzie nie mają bowiem wpływu na możliwość wszczęcia postępowania bezpośrednio przez osoby, których praw ono dotyczy. Warto jednak zasygnalizować, że w powiązaniu z tym aspektem prawa do sądu oceny wymaga art. 86 k.r.o., który przyznaje prokuratorowi kompetencję do wytaczania powództw o zaprzeczenie ojcostwa oraz o ustalenie bezskuteczności uznania ojcostwa bez ograniczenia terminem, podczas gdy osoby bezpośrednio zainteresowane mogą wytaczać te powództwa w określonych w przepisach Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego terminach zawitych. Należy też wskazać na postępowanie o zobowiązanie do poddania się leczeniu odwykowemu przez osobę uzależnioną od alkoholu, w którym prokurator jest jedynym, obok gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych, podmiotem uprawnionym do złożenia wniosku. Istotne jest więc pytanie, czy istnieją uzasadnione powody, aby w tych sprawach zakres uprawnień prokuratora był większy niż osób bezpośrednio zainteresowanych? Ta kwestia będzie przedmiotem szczegółowych rozważań w dalszej części pracy, w której zostaną omówione poszczególne formy udziału prokuratora.

W odniesieniu do kwestii dostępu do sądu w kontekście uprawnień prokuratora warto odnotować, że w literaturze wyrażono pogląd, iż elementem prawa do sądu jest także zasada *vigilantibus iura scripta sunt*, rozumiana jako zakaz zmuszania jednostki do dochodzenia swoich praw wbrew jej woli¹⁴⁸. Wychodząc z tego założenia Piotr Pogonowski zarzuca, że szeroka, generalna kompetencja prokuratora do wytaczania powództwa na rzecz innej osoby nie daje się pogodzić z wynikającym z art. 45 Konstytucji prawem do sądu¹⁴⁹. Autor dopatruje

¹⁴⁵ Zob. P. Sarnecki w: L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 3, Warszawa 2003, art. 45, s. 3; A. Kubiak, *Konstytucyjna zasada prawa do sądu w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Łódź 2006, s. 197-202; P. Pogonowski, *Wpływ wejścia w życie Konstytucji RP na sądowe postępowanie cywilne* w: I. Ratusińska, A. Oklejak (red.), *Czterdziestolecie kodeksu postępowania cywilnego. Zjazd Katedr Postępowania Cywilnego w Zakopanem (7-9.10.2005 r.)*, Kraków 2006, s. 232 i M. Zubik, *Sprawowanie wymiaru sprawiedliwości w świetle Konstytucji i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Prz. Sąd. 2005 Nr 11-12, s. 10. Z obszernego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego zob. zwłaszcza wyroki: z 16 marca 1999 r., sygn. SK 19/98, OTK-A Nr 3/1999, poz. 36 oraz z 13 maja 2002 r., sygn. SK 32/01, OTK-A Nr 3/A/2002, poz. 31.

¹⁴⁶ P. Hofmański, A. Wróbel w: L. Garlicki (red.), *Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, Tom I. Komentarz do artykułów 1-18*, Warszawa 2010, art. 6, s. 248-249.

¹⁴⁷ A. Kubiak, *Konstytucyjna*, s. 198; P. Pogonowski, *Wpływ*, s. 158. Najdalej idący jest pogląd M. Sawczuka, który przyjmuje, że „prawo do wytoczenia powództw” należy do podstawowych praw człowieka (M. Sawczuk, *Powództwo prokuratora a prawo naturalne* w: A. Dębiński i in (red.), *Ecclesia et status. Księga jubileuszowa z okazji 40-lecia pracy naukowej Profesora Józefa Krukowskiego*, Lublin 2004, s. 806).

¹⁴⁸ P. Pogonowski, *Realizacja*, s. 73-74 oraz tenże, *Wpływ*, s. 247-249.

¹⁴⁹ Tenże, *Realizacja*, s. 74.

się zatem niekonstytucyjności, szczególnie, w przypadku wytoczenia powództwa na rzecz innej osoby.

Stanowisko upatrujące w prawie do sądu także normy zakazujące zmuszania osób materialnie uprawnionych do dochodzenia swoich roszczeń wbrew własnej woli zasługuje na uwagę. Jego akceptacja prowadziłaby do stwierdzenia, że w prawie do sądu mieści się nie tylko uprawnienie dostępu do sądu, ale też zakaz naruszania sfery prawnej jednostki przez podmioty trzecie, np. przez wytoczenie powództwa (nikt nie może być zmuszony do obrony swoich praw – *vigilantibus iura scripta sunt*). Taki pogląd, choć interesujący, wydaje się jednak zbyt daleko idący. Należy bowiem zwrócić uwagę, że istota prawa do sądu (ze szczególnym uwzględnieniem dostępu do sądu) polega na tym, że stanowi ono narzędzie realizacji pozostałych konstytucyjnych praw i wolności¹⁵⁰. Z tego wynika, że prawo do sądu nie jest celem samym w sobie, ale stanowi konstytucyjną gwarancję ochrony pozostałych praw. Istota problemu konstytucyjnego w przypadku wytoczenia powództwa na rzecz osoby materialnie uprawnionej, ale bez jej zgody, polega natomiast na naruszeniu autonomii woli tej osoby. Dlatego wydaje się, że bardziej właściwą płaszczyzną oceny zgodności z Konstytucją możliwości wytaczania przez prokuratora powództwa na rzecz osoby uprawnionej bez jej zgody byłoby prawo do wolności osobistej (art. 31 ust. 1 Konstytucji) oraz zasada ochrony godności człowieka (art. 30 Konstytucji). Warto zwrócić uwagę, że z tego powodu generalna kompetencja prokuratora do podejmowania czynności w postępowaniu cywilnym została zanegowana przez węgierski Trybunał Konstytucyjny, na którego rozstrzygnięcie powołuje się P. Pogonowski. W orzeczeniu z dnia 4 stycznia 1994 roku¹⁵¹ węgierski TK kontrolował przepis o treści zbliżonej do art. 7 k.p.c. W przytoczonym orzeczeniu węgierski Sąd Konstytucyjny stwierdził, że generalna i nieograniczona kompetencja prokuratora do wszczęcia postępowania narusza autonomię jednostki i jej prawo do samostanowienia. Dlatego przyjęto, że możliwość praktycznie nieograniczonej ingerencji prokuratora w przebieg postępowania cywilnego w każdej sprawie stanowi naruszenie zasady rządów prawa, godności człowieka oraz pośrednio konstytucyjnych zasad odnoszących się do wymiaru sprawiedliwości¹⁵². Niezależnie od tego, że – jak zasygnalizowano – uznanie maksymy *vigilantibus iura scripta sunt* za element treści

¹⁵⁰ M. Zubik, *Sprawowanie*, s. 12.

¹⁵¹ Decyzja Nr 1/1994 (sygn. akt 714/B/1992).

¹⁵² Decyzja Trybunału Konstytucyjnego Republiki Węgierskiej opublikowana na oficjalnej stronie internetowej Trybunału pod adresem: <http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/89A8599D89973F45C1257ADA00528BB7?OpenDocument>, data wizyty 25 lipca 2023 r.

prawa do sądu¹⁵³ wydaje się zbyt daleko idące, przytoczone orzeczenie węgierskiego Sądu Konstytucyjnego dowodzi, iż ocena kompetencji prokuratora do wszczęcia postępowania cywilnego powinna być rozpatrywana także z punktu widzenia innych wartości konstytucyjnych. Kwestia ta zostanie poniżej omówiona w związku z zasadami ochrony godności człowieka i wolności osobistej.

Omawiając uprawnienia prokuratora w kontekście prawa do sądu trzeba zwrócić szczególną uwagę na drugi aspekt tego prawa, czyli prawa do właściwie ukształtowanej procedury sądowej¹⁵⁴. Z dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego można wyciągnąć wniosek, że kryteriami oceny aktualnego stanu prawnego w świetle prawa do sprawiedliwego ukształtowania procedury sądowej są wymagania sprawiedliwości i jawności. Jawność postępowania nie łączy się bezpośrednio z problematyką uprawnień prokuratora w postępowaniu cywilnym, dlatego w dalszych rozważaniach należy skupić się przede wszystkim na znaczeniu sprawiedliwej procedury sądowej. Najogólniej kwestię tę ujął Trybunał Konstytucyjny przez stwierdzenie, że „zgodnie z wymogami rzetelnego procesu uczestnicy postępowania muszą mieć realną możliwość przedstawienia swych racji, a sąd ma obowiązek je rozważyć”¹⁵⁵. Sprawiedliwa procedura to taka, która zapewnia stronom uprawnienia procesowe stosowne do przedmiotu prowadzonego postępowania¹⁵⁶. Chociaż katalog zasad składających się na rzetelny proces cywilny nie został nigdzie skodyfikowany, w orzecznictwie TK do przejawów rzetelnego postępowania zaliczono, między innymi, zasadę *ne bis in idem* oraz prawo do bycia wysłuchanym¹⁵⁷.

Sprawiedliwość proceduralna nieodłącznie wiąże się z zasadą równości, gdyż jej warunkiem jest właśnie równe traktowanie stron¹⁵⁸. Problem ten jawi się jako najbardziej kontrowersyjne zagadnienie, które powstaje w związku z oceną uprawnień prokuratora w świetle prawa do sądu. Zostanie on jednak szczegółowo omówiony w dalszej części rozprawy, poświęconej relacji między uprawnieniami prokuratora a zasadą równości wobec prawa.

¹⁵³ Z pewnością maksyma ta pozostaje jednak w ścisłym związku z zasadą dyspozycyjności, czemu dobitnie dał wyraz już E. Waśkowski: „kto chce urzeczywistnić swe prawo, powinien sam dbać o to (*vigilantibus iura sunt scripta*)”, zob. tenże, *System procesu cywilnego. I, Wstęp teoretyczny: zasady racjonalnego ustroju sądów i procesu cywilnego*, Wilno 1932, s. 106.

¹⁵⁴ P. Sarnecki, *Konstytucja*, art. 45, s. 3.

¹⁵⁵ Wyrok TK z 23 października 2006 r., SK 42/04, OTK-A 2006 Nr 9 poz. 126.

¹⁵⁶ Wyrok TK z 16 listopada 2011 r., SK 45/09, OTK-A 2011 Nr 9 poz. 97.

¹⁵⁷ Wyrok TK z 12 marca 2002 r., P 9/01, OTK-A 2002 Nr 2 poz. 14.

¹⁵⁸ P. Pogonowski, *Realizacja*, s. 10; S. Pilipiec, *Teoretyczno-prawne aspekty zasady prawa do sądu*, AUMCS, Sectio G 2000 Ius Vol. 47, s. 226.

Nie bez znaczenia dla problematyki udziału prokuratora w postępowaniu cywilnym jest też konstytucyjna zasada ochrony godności człowieka, wyrażona w art. 30 Konstytucji. Ustrojodawca – stanowiąc, że godność człowieka jest źródłem wolności oraz praw człowieka i obywatela – uczynił z niej płaszczyznę odniesienia dla systemu wartości, na którym zbudowano Konstytucję, a więc dla całego porządku prawnego¹⁵⁹. Godność człowieka jest też samodzielnym prawem podmiotowym¹⁶⁰, którego rola w systemie prawnym polega na tym, że jest to jedyne prawo, którego nie można ograniczyć z powołaniem się na zasadę proporcjonalności¹⁶¹. Godność nie jest jednak pojęciem zdefiniowanym, co oznacza, że orzecznictwo odwołuje się do pojęcia godności zwykle w związku z ochroną innych praw gwarantowanych Konstytucją albo ustawami¹⁶².

Warto zauważyć, że węgierski Trybunał Konstytucyjny, kontrolując zgodność z miejscową ustawą zasadniczą generalną kompetencję prokuratora do wszczęcia postępowania cywilnego, przyjął jako wzorzec kontroli właśnie zasadę ochrony godności człowieka. Również w polskiej judykaturze, chociaż w innym kontekście, powiązano zasadę ochrony godności człowieka z możliwością wszczęcia postępowania cywilnego. Sąd konstytucyjny oceniał przez pryzmat zasady godności człowieka możliwość wszczęcia osobę ubezwłasnowolnioną postępowania o uchylenie ubezwłasnowolnienia¹⁶³. W interesującym uzasadnieniu wyroku TK podkreślił, że nie każde ograniczenie zdolności postulacyjnej albo procesowej stanowi naruszenie godności człowieka, a w wielu przypadkach może ono służyć jej ochronie¹⁶⁴. Dokonując analizy statusu osoby ubezwłasnowolnionej w toku postępowania TK stwierdził, że w ówczesnie obowiązującym stanie prawnym nie była w sposób wystarczający ochroniona jej podmiotowość, co skutkowało naruszeniem zasady godności.

Próbując przenieść te poglądy na grunt analizowanej instytucji prawnej należy dostrzec, że problematykę wszczęcia postępowania o uchylenie ubezwłasnowolnienia cechuje daleka analogia do powództwa wytaczanego na rzecz innej osoby bez jej zgody. Różnica polega na tym, że w tym drugim przypadku ocenie w kontekście ochrony godności człowieka podlega nie brak możliwości wszczęcia postępowania, ale przeciwnie – jego wszczęcie bez zgody osoby

¹⁵⁹ B. Banaszak, *Konstytucja*, 2003, s. 211, i wyrok TK z 4 kwietnia 2001 r., K 11/00, OTK-A 2001 Nr 3 poz. 54. Por. też L. Garlicki, w: tenże (red.), *Konstytucja RP Komentarz. Tom III*, 2003, art. 30, s. 9.

¹⁶⁰ L. Garlicki w: tenże (red.), *Konstytucja RP Komentarz. Tom III*, 2003, art. 31, s. 14.

¹⁶¹ F. Rymarz, *Zasada ochrony przyrodzonej i niezbywalnej godności człowieka w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Prz. Sąd. 2003 Nr 6, s. 3 i n.

¹⁶² B. Banaszak, *Konstytucja*, 2009, s. 170.

¹⁶³ Zob. zwłaszcza wyrok TK z 7 marca 2007 r., K 28/05, OTK-A 2007 Nr 3 poz. 24, w którym uznano, że art. 559 k.p.c. w związku z art. 545 § 1 i 2 k.p.c. w zakresie, w jakim wyłącza osobę ubezwłasnowolnioną z kręgu podmiotów uprawnionych do zgłoszenia wniosku o wszczęcie postępowania o uchylenie lub zmianę ubezwłasnowolnienia jest niezgodny z art. 30 i art. 31 Konstytucji.

¹⁶⁴ Tamże.

materialnie uprawnionej. W przypadku, gdy prokurator wszczyna postępowanie wbrew wyraźnej woli osoby, na rzecz której występuje, aktualna staje się wątpliwość, czy nie stanowi to naruszenia zasady podmiotowości. Trybunał Konstytucyjny – odwołując się do poglądów nauki prawa – podkreślił, że godność człowieka jest fundamentem prawa do wolności, rozumianego jako „swoboda podejmowania aktów woli i wyboru”¹⁶⁵. Można więc bronić poglądu, że wszczynanie postępowania cywilnego na rzecz osoby uprawnionej, ale wbrew jej woli mogłoby naruszać także prawo jednostki do ochrony jej godności¹⁶⁶. Silny związek między zasadą dyspozycyjności a godnością człowieka jest istotnym argumentem za uzależnieniem możliwości wytoczenia przez prokuratora powództwa niesamodzielnego od zgody osoby zainteresowanej, oczywiście przy założeniu, że tę formę udziału prokuratora w postępowaniu cywilnym uzna się za potrzebną i celową *de lege ferenda*.

Oceniając uprawnienia prokuratora w postępowaniu cywilnym w kontekście konstytucyjnym warto też mieć na uwadze art. 31 ust. 1 Konstytucji, który statuuje prawo do wolności. Jak słusznie zauważono w nauce prawa konstytucyjnego, prawna ochrona wolności stanowi z jednej strony skierowany do ustawodawcy nakaz stworzenia gwarancji wolności w aktach prawnych normujących poszczególne dziedziny życia, a z drugiej implikuje określanie przez ustawodawcę jej granic¹⁶⁷. Jak słusznie zauważył Leszek Garlicki, uznanie wolności człowieka za zasadę ustroju determinuje sposób rozumienia nie tylko przepisów o prawach i wolnościach osobistych, ale także zasady i formy organizacji oraz działania organów władzy publicznej¹⁶⁸. Ponadto z omawianej zasady wynika wprost samoistne prawo podmiotowe, które można określić jako prawo do wolności¹⁶⁹. Samo pojęcie wolności osobistej jest trudne do zdefiniowania, ale najogólniej można powiedzieć, że polega ona na zakazie zmuszania innego podmiotu „do czynienia tego, czego prawo mu nie nakazuje”¹⁷⁰. Konstytucyjnie gwarantowana wolność każdego obejmuje, między innymi, wolność każdego do samodzielnego kształtowania stosunków prawnych z innymi podmiotami, a więc zarówno

¹⁶⁵ L. Wiśniewski, *Prawo a wolność człowieka. Pojęcie i konstrukcja prawna*, w: L. Wiśniewski (red.), *Podstawowe prawa jednostki i ich sądowa ochrona*, Warszawa 1997, s. 54.

¹⁶⁶ Tym samym koryguję wyrażony wcześniej pogląd, że dopatrywanie się naruszenia zasady godności w takim przypadku jest zbyt daleko idące (por. A. Jaworski, *Uprawnienia prokuratora w postępowaniu cywilnym – propozycja podstawowych założeń* w: K. Markiewicz, A. Torbus (red.), *Postępowanie rozpoznawcze w przyszłym Kodeksie postępowania cywilnego*, Warszawa 2014, s. 505).

¹⁶⁷ B. Banaszak, *Konstytucja*, 2009, s. 175; W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. 4, Zakamycze 2002, art. 2, s. 38; L. Garlicki w: tenże, *Konstytucja RP Komentarz. Tom III*, 2003, art. 31, s. 4.

¹⁶⁸ L. Garlicki w: tenże, *Konstytucja RP Komentarz. Tom III*, 2003, art. 31, s. 5.

¹⁶⁹ Tamże, s. 8.

¹⁷⁰ B. Banaszak, *Konstytucja*, 2009, s. 176.

swobodę decydowania o wejściu w takie relacje, jak i kształtowania ich treści¹⁷¹. Dlatego można stwierdzić, że konkretyzacją konstytucyjnej zasady wolności jest, w obrębie prawa prywatnego, zasada autonomii woli, będąca podstawową zasadą konstrukcyjną prawa prywatnego¹⁷². Zasadę tę definiuje się jako przysługującą każdemu podmiotowi prawa kompetencję kształtowania swej sytuacji prawnej przez dokonywane czynności prawne, w tym przez relacje nawiązywane z innymi podmiotami, ale także z przyznaniem każdemu podmiotowi mocy decydowania o sposobie wykonywania swych uprawnień podmiotowych przez określone czynności faktyczne i prawne¹⁷³. W prawie procesowym autonomia woli jest ściśle skorelowana z zasadą dyspozycyjności, gdyż jej znaczenie wynika właśnie stąd, że postępowanie cywilne służy przede wszystkim ochronie praw prywatnych. Dlatego uprawniony jest pogląd, że zasada dyspozycyjności jako jedna z podstawowych idei procesu cywilnego ma także aksjologiczne uzasadnienie w konstytucyjnej zasadzie ochrony wolności. Oczywiście stwierdzenie, że osoba uprawniona nie ma obowiązku dochodzić swoich roszczeń, ma więc także swoje uzasadnienie konstytucyjne. Wydaje się zatem, że możliwość wytoczenia przez prokuratora powództwa na rzecz osoby fizycznej albo prawnej niezależnie albo nawet wbrew jej woli stanowi nie tylko odstępstwo od zasady dyspozycyjności, ale też ograniczenie chronionej przez art. 31 ust. 1 Konstytucji zasady wolności. Oceniając ten stan rzeczy należy więc odpowiedzieć na pytanie, czy jest ono konieczne w demokratycznym państwie prawnym oraz czy uzasadniają je wartości wskazane w art. 31 ust. 3 Konstytucji¹⁷⁴. Kwestia ta zostanie jeszcze omówiona przy przedstawieniu powództwa samodzielnego prokuratora.

Podjęmując analizę udziału prokuratora w postępowaniu cywilnym należy też uwzględnić zapisaną w art. 32 ust. 1 Konstytucji zasadę równości. Podobnie jak zasada ochrony godności człowieka także równość można postrzegać w kategoriach zasady ustroju oraz prawa podmiotowego¹⁷⁵. Adresatem normy nakazującej równe traktowanie podmiotów znajdujących się w porównywalnej sytuacji prawnej są władze publiczne, a więc także sądy¹⁷⁶. Podkreśla się, że zasada równości ma uniwersalną naturę, gdyż dotyczy wszystkich dziedzin funkcjonowania społeczeństwa. Konstytucyjna zasada równości wobec prawa oddziałuje więc wprost na normy

¹⁷¹ M. Safjan w: M. Safjan (red.), *System prawa prywatnego. Część ogólna*. Tom 1, Warszawa 2007, s. 274. Por. też wyrok TK z 29 kwietnia 2003 r., SK 24/02, OTK-A 2003 Nr 4 poz. 33, w którym zwrócono uwagę na związek zasady swobody umów z konstytucyjną zasadą wolności człowieka.

¹⁷² M. Safjan, *System*, s. 273.

¹⁷³ Tamże, s. 277. Por. też m.in. S. Grzybowski w: S. Grzybowski (red.), *System prawa cywilnego. Tom 1*, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1985, s. 52.

¹⁷⁴ Na temat kryteriów ograniczenia praw i wolności człowieka (art. 31 ust. 3 Konstytucji) zob. np. B. Banaszak, *Konstytucja*, 2009, s. 176-179; L. Garlicki w: tenże, *Konstytucja RP Komentarz. Tom III*, 2003, art. 31, s. 17 i n.

¹⁷⁵ L. Garlicki w: tenże (red.), *Konstytucja RP Komentarz. Tom III*, 2003, art. 32, s. 10-11 oraz post. TK z 24 października 2001 r., SK 10/01, OTK-A 2001 Nr 7 poz. 225.

¹⁷⁶ P. Sarnecki w: L. Garlicki (red.), *Konstytucja RP Komentarz. Tom III*, 2003, art. 45, s. 3.

i reguły prawa procesowego cywilnego, a jej prawidłowe stosowanie ułatwia realizację prawa do sądu, czyli również rzetelnego postępowania¹⁷⁷. Oznacza to, że przy stosowaniu norm urzeczywistniających zasadę równości w postępowaniu cywilnym należy uwzględnić dorobek doktryny i orzecznictwa prawa konstytucyjnego¹⁷⁸. Związki zasady rzetelnego postępowania cywilnego z zasadą równouprawnienia stron zostały już omówione przy okazji prawa do sądu. W tym miejscu warto dodać, że równouprawnienie stron nie zawsze musi oznaczać traktowanie ich tak samo.

Przeciwnie, sprawiedliwe traktowanie stron zakłada uwzględnianie indywidualnych właściwości stron, co oznacza, że zgodne z zasadą równości może być, przykładowo, udzielenie pouczeń albo przyznanie prawa ubogich tylko jednej ze stron¹⁷⁹. To samo rozumowanie można odnieść do czynności podejmowanych w toku postępowania przez prokuratora. Sytuacja, gdy organ ten wytacza powództwo na rzecz jednostki albo przystępuje do postępowania wszczętego przez inną osobę, może być postrzegana jako zagrożenie dla realizacji zasady równości. Z drugiej jednak strony, w niektórych przypadkach dostrzega się w powództwie prokuratora albo przystąpieniu przez niego do postępowania instytucji zapewnienia faktycznej równości stron. Jak trafnie zauważono w doktrynie, zachwianie proporcji między zasadą dyspozycyjności a kompetencjami prokuratora w postępowaniu cywilnym ma miejsce wyłącznie wtedy, gdy organ ten działa na rzecz oznaczonej osoby¹⁸⁰. Przedstawione wyżej wątpliwości nie dotyczą zatem powództw samodzielnych prokuratora¹⁸¹.

Kończąc rozważania dotyczące udziału prokuratora w postępowaniu cywilnym w świetle Konstytucji należy jeszcze zwrócić uwagę na znaczenie wyrażonego w art. 47 Konstytucji prawa do ochrony życia prywatnego i rodzinnego¹⁸². Określone w tym przepisie prawo do ochrony życia rodzinnego polega na „budowaniu pewnych »barier prawnych«, ograniczających ingerencję w tę sferę życia wszelkich czynników postronnych”¹⁸³. Istota prawnej ochrony życia prywatnego i będącego jednym z jego przejawów życia rodzinnego, może być najtrafniej określona jako „prawo do pozostawienia w spokoju”¹⁸⁴ przede wszystkim

¹⁷⁷ A. Góra-Błaszczkowska, *Zasada równości stron*, s. 26.

¹⁷⁸ Tamże, s. 36.

¹⁷⁹ Tamże, s. 27.

¹⁸⁰ P. Ryłski, *Działanie sądu z urzędu w celu ustalenia podstawy faktycznej rozstrzygnięcia*, Warszawa 2009, s. 89.

¹⁸¹ Pojęcie powództwa samodzielnego przyjmuję za W. Masewiczem (*Prokurator w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 1975, s. 72), który określa w ten sposób powództwa wytaczane na podstawie art. 7 i 57 k.p.c. oraz w sprawach niemajątkowych z zakresu prawa rodzinnego.

¹⁸² Pozostałe wymienione w tym przepisie prawa: do ochrony czci i dobrego imienia oraz do decydowania o swoim życiu osobistym nie mają bezpośredniego związku z udziałem prokuratora w postępowaniu cywilnym, dlatego zostaną pominięte.

¹⁸³ P. Sarnecki w: L. Garlicki (red.), *Konstytucja RP Komentarz. Tom III*, 2003, art. 47, s. 3.

¹⁸⁴ Tamże.

przez władze publiczne. Nietrudno dostrzec, że potencjalna groźba naruszenia prawa do ochrony życia prywatnego i rodzinnego aktualizuje się wtedy, gdy prokurator podejmuje czynności procesowe w sprawach rodzinnych. W literaturze podniesiono zarzut, że nieograniczona żadnym terminem kompetencja prokuratora do wytoczenia powództwa o zaprzeczenie ojcostwa stanowi naruszenie art. 47 Konstytucji¹⁸⁵. Istotnie, wytoczenie takiego powództwa, podobnie jak złożenie wniosku w postępowaniu nieprocesowym przed sądem opiekuńczym, stanowi pewnego rodzaju ingerencję organu państwowego w życie rodzinne. Wydaje się jednak, że niebezpieczeństwo naruszenia prawa do ochrony życia rodzinnego (w analizowanym przypadku: prawa do ojcostwa¹⁸⁶) nie jest spowodowane samą treścią norm przyznających prokuratorowi prawo do wszczęcia postępowania, ale może być wynikiem ich błędnego zastosowania w praktyce. Sąd nie jest – o czym będzie mowa dalej – pozbawiony możliwości oddalenia powództwa prokuratora, jeśli uzna je za naruszające *in concreto* zasady współżycia społecznego. Uprzedzając dalsze uwagi, które zostaną przedstawione w części pracy dotyczącej powództw samodzielnych z zakresu prawa rodzinnego, należy więc stwierdzić, że przyznanie prokuratorowi legitymacji czynnej w omawianej kategorii spraw jest usprawiedliwione koniecznością ochrony „wolności albo praw innych osób” w rozumieniu art. 31 ust. 3 Konstytucji. Będzie tak zwłaszcza wtedy, gdy podjęcie czynności przez prokuratora zostanie uzasadnione ochroną dobra dziecka. Te okoliczności przekonują, że nie są zasadne zarzuty Mieczysława Sawczuka, który uważa, iż nieograniczona czasem legitymacja prokuratora może zagrażać podstawowemu prawu człowieka, jakim jest prawo do ojcostwa z małżeństwa¹⁸⁷. Za kontrowersyjną należy uznać tezę, że wskazane przez tego autora „prawo do ojcostwa z małżeństwa” stanowi prawo człowieka w ujęciu konstytucyjnym. Analiza tej kwestii wykracza poza przedmiot rozprawy, dlatego można jedynie krótko wskazać, że prawo to nie stanowi odrębnego prawa człowieka, ale może być uznawane za część składową prawa do poszanowania życia rodzinnego, chronionego przez art. 47 Konstytucji. Z drugiej strony w judykaturze wskazuje się, że na państwie „ciąży pozytywny obowiązek ukształtowania środków prawnych umożliwiających realizację konstytucyjnego prawa do poznania i prawnego uznania własnej tożsamości biologicznej”¹⁸⁸, a środkiem do realizacji tego prawa jest właśnie przyznanie prokuratorowi legitymacji czynnej w omawianych sprawach. Sąd ma jednak prawo

¹⁸⁵ M. Sawczuk, *Powództwo*, s. 811-812.

¹⁸⁶ Tamże, s. 812.

¹⁸⁷ Tamże, s. 813.

¹⁸⁸ Zob. wyrok SN z 13 kwietnia 2023 r., I NSNc 52/21, Legalis.

i obowiązek zbadać, czy uwzględnienie powództwa nie będzie pozostawało w sprzeczności z zasadą ochrony dobra dziecka¹⁸⁹.

Warto również odnotować, że Trybunał Konstytucyjny dotychczas nie wypowiadał się bezpośrednio na temat zgodności z Konstytucją obecnie obowiązujących przepisów o uprawnieniach prokuratora w postępowaniu cywilnym. Jedynym rozstrzygnięciem dotyczącym omawianej tematyki był wyrok, którym zakwestionowano wyposażenie Rzecznika Praw Obywatelskich i Prokuratora Generalnego w kompetencje do wnoszenia nadzwyczajnych środków zaskarżenia w terminach dłuższych niż zastrzeżone dla stron postępowania cywilnego, z tym, że podstawą takiego rozstrzygnięcia nie było samo zróżnicowanie terminów, ale wątpliwości co do daty uprawomocnienia się orzeczenia, co wynikało z ówczesnego modelu kasacji¹⁹⁰. Obecnie przed Trybunałem Konstytucyjnym nie toczą się postępowania, w których przedmiotem kontroli byłyby przepisy o udziale prokuratora w postępowaniu cywilnym¹⁹¹.

W ramach podsumowania tego fragmentu rozważań można zająć stanowisko, że możliwość wszczęcia postępowania cywilnego oraz zgłoszenia w nim udziału, chociaż z pewnością nie jest wymagana przez standardy konstytucyjne, nie stanowi *per se* ich naruszenia. Wartości te wyznaczają jednak graniczne warunki, które powinny być spełnione przez regulację ustawową. Wydaje się, że za takie graniczne warunki należy uznać przestrzeganie zasady równości stron, autonomii woli i ochrony życia prywatnego, a także stabilności orzeczeń prawomocnych. Takie wnioski wynikają również z orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, które zostanie omówione poniżej¹⁹².

2.2. *Udział prokuratora w postępowaniu cywilnym w świetle standardów międzynarodowych*

Po dokonaniu analizy uprawnień prokuratora w świetle norm konstytucyjnych należy przyrzeć się interesującej nas instytucji procesowej w świetle prawa międzynarodowego. Najpierw należy rozważyć, czy, a jeżeli tak, to jaki wpływ na regulację ustawową dotyczącą uprawnień prokuratora w postępowaniu cywilnym, wywierają wiążące Polskę umowy międzynarodowe. Dla kompletności rozważań nie można jednak pominąć wydawanych w ramach organizacji międzynarodowych dokumentów o charakterze *soft law*, które dotyczą także bezpośrednio problematyki udziału prokuratora w postępowaniu cywilnym.

¹⁸⁹ Co do podstaw prawnych oddalenia powództwa w sprawach o prawa stanu z powołaniem się na dobro dziecka zob. rozdział III. 1.2.

¹⁹⁰ Zob. wyrok z dnia 19 marca 2002 r., P 11/02, OTK-A z 2003 r. Nr 2 poz. 12. Por. także zdanie odrębne Sędziego Mariana Zdyba oraz głosę M. Dobrowolskiego, Prz. Sej. 2003 Nr 4, s. 119 i n.

¹⁹¹ Dane ze strony internetowej Trybunału Konstytucyjnego: <https://trybunal.gov.pl/sprawy-w-trybunale>, data wizyty 26 kwietnia 2023 r.

¹⁹² Zob. rozdział I. 2.2.

Przechodząc do omówienia uprawnień prokuratora w postępowaniu cywilnym w kontekście prawa międzynarodowego należy dla porządku stwierdzić, że żadna z wiążących Polskę umów międzynarodowych nie zawiera postanowień, które wprost dotyczyłyby interesującej nas problematyki. Nie oznacza to jednak, że krajowe regulacje dotyczące udziału prokuratora w postępowaniu cywilnym nie wykazują żadnego związku z prawem międzynarodowym. Przeciwnie, punktem odniesienia dla rozwiązań prawa polskiego, które dotyczą czynności procesowych prokuratora w postępowaniu cywilnym, powinny być umowy międzynarodowe dotyczące ochrony praw człowieka, ze szczególnym uwzględnieniem prawa do sądu.

Prawo do sądu jest przedmiotem gwarancji kilku różnych aktów prawa międzynarodowego. Zostało ono sformułowane w art. 8 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka¹⁹³. Następnie prawo do sądu zostało *expressis verbis* zagwarantowane przez Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych¹⁹⁴, którego art. 14 ust. 1 zd. 2 stanowi, że każdy ma prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia sprawy przez właściwy, niezależny i bezstronny sąd, ustanowiony przez ustawę, przy orzekaniu co do zasadności oskarżenia przeciw niemu w sprawach karnych bądź co do jego praw i obowiązków w sprawach cywilnych. Największe znaczenie z punktu widzenia prawa do sądu ma jednak Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności¹⁹⁵. Znaczenie Konwencji dla kształtowania się polskiego porządku prawnego wynika zwłaszcza stąd, że art. 6 ust. 1 Konwencji był wielokrotnie przedmiotem wypowiedzi Europejskiego Trybunału Praw Człowieka¹⁹⁶. Ze względu na bardzo podobne brzmienie art. 6 ust. 1 Konwencji do art. 14 ust. 1 MPPiOP i wynikającą stąd zbieżną wykładnię tych przepisów dalsze rozważania zostaną

¹⁹³ Powszechna Deklaracja Praw Człowieka nie ma formalnie wiążącego charakteru, gdyż nie jest umową międzynarodową, ale jej moralne znaczenie było trudne do przecenienia (zob. w kwestii charakteru prawnego Deklaracji: Z. Resich, *Międzynarodowa Ochrona Praw Człowieka*, Warszawa 1981, s. 40).

¹⁹⁴ Podpisany w Nowym Jorku 19 grudnia 1966 r. (Dz.U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167, dalej: MPPiOP).

¹⁹⁵ Sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., Dz.U. 1991, Nr 61, poz. 284, ze zm. (dalej: Konwencja). Warto w tym miejscu zwrócić uwagę, że w prawie Unii Europejskiej prawo do sądu podlega ochronie na podstawie art. 47 Karty Praw Podstawowych. W tym kontekście warto przytoczyć wypowiedź Sądu Pierwszej Instancji. Na ścisły związek tego przepisu z art. 6 ust. 1 Konwencji zwrócił uwagę Sąd Pierwszej Instancji w wyroku z dnia 13 lipca 2011 r. w sprawie Schindler Holding Ltd i inni przeciwko Komisji Europejskiej (T 138/07), w którym SPI stwierdził, że „zasada, zgodnie z którą każdy ma prawo do rzetelnego procesu, jest ogólną zasadą prawa Unii, potwierdzoną w art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej i zagwarantowaną w art. 6 europejskiej konwencji praw człowieka. Zasada ta wywodzi się z praw podstawowych, stanowiących integralną część ogólnych zasad prawa Unii, których poszanowanie zapewnia trybunał, opierając się na wspólnych tradycjach konstytucyjnych państw członkowskich oraz wskazówkach udzielonych w szczególności przez Europejski Trybunał Praw Człowieka”.

¹⁹⁶ W przeciwieństwie do dalszych jednostek redakcyjnych art. 6 ust. 1 Konwencji ma znaczenie uniwersalne, gdyż dotyczy zarówno spraw cywilnych, jak i karnych. Kolejne ustępy art. 6 dotyczą natomiast gwarancji procesowych w sprawach karnych, dlatego nie mają znaczenia dla prowadzonych rozważań.

ograniczone do art. 6 ust. 1 Konwencji. Prezentowane niżej uwagi będą miały natomiast odpowiednie zastosowanie do wykładni art. 14 ust. 1 MPPiOP.

Podobnie jak przy wykładni art. 45 ust. 1 Konstytucji, także na gruncie Konwencji przyjmuje się, że na prawo do sądu składają się trzy aspekty: dostęp do sądu, prawo do sprawiedliwego (rzetelnego)¹⁹⁷ rozpoznania sprawy oraz prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia¹⁹⁸. Treść tych praw została już omówiona w kontekście polskiej Konstytucji i zachowuje aktualność na gruncie Konwencji, dlatego nie ma potrzeby ich powtarzania w tym miejscu. Dlatego dalsze uwagi dotyczące uprawnień prokuratora w postępowaniu cywilnym w kontekście art. 6 ust. 1 Konwencji będą dotyczyły przede wszystkim judykatury Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

W orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka problematyka udziału prokuratora w postępowaniu cywilnym była podejmowana w stosunkowo licznych orzeczeniach, które można przyporządkować do każdego z trzech aspektów prawa do sądu.

Z punktu widzenia tematyki prowadzonych rozważań szczególnie istotny wydaje się wyrok z dnia 26 czerwca 2009 roku w sprawie *Batsanina* przeciwko Rosji¹⁹⁹. Europejski Trybunał Praw Człowieka ocenił w nim prawo prokuratora do wytoczenia powództwa na rzecz oznaczonej osoby w kontekście zasady „równości broni”, będącej – jak przyjmuje się w orzecznictwie ETPCz – jednym z elementów sprawiedliwości proceduralnej, która stanowi nieodłączny element prawa do sądu. Trybunał nie stwierdził naruszenia Konwencji z powodu udziału prokuratora w postępowaniu²⁰⁰. Trafne jest spostrzeżenie ETPCz, że wzięcie przez prokuratora udziału w postępowaniu w charakterze powoda powoduje, że stanie się on sprzymierzeńcem albo przeciwnikiem procesowym jednej ze stron. Trybunał nie wykluczył jednak, że w niektórych sytuacjach wsparcie urzędu prokuratorskiego dla jednej ze stron procesu może być usprawiedliwione. Jako przykład podaje się działanie w celu ochrony osób nieporadnych, konieczność ochrony interesu licznych grup społecznych albo wtedy, gdy wymagałby tego możliwy do zdefiniowania interes publiczny. W stanie faktycznej sprawy *Batsanina* ETPCz ocenił, że wytoczenie powództwa przez prokuratora nie naruszało zasady równości stron, gdyż skarżąca miała możliwość zajęcia stanowiska w sprawie zarówno ustnie,

¹⁹⁷ W ujęciu art. 6 ust. 1 Konwencji określenia „rzetelny” i „sprawiedliwy” należy uznać za synonimy, co nie pozostawia wątpliwości, że Konwencja ma na względzie sprawiedliwość proceduralną (w kwestii różnic terminologicznych między polskim tłumaczeniem Konwencji a tekstami autentycznymi zob. m.in. W. Białogłowski, A. Jaworski, *Wznowienie postępowania w następstwie orzeczenia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka – głos w dyskusji*, PPC 2012 Nr 4, s. 128.

¹⁹⁸ P. Hofmański, A. Wróbel w: L. Garlicki (red.), *Konwencja Komentarz*, 2010, art. 6 Nb 5.

¹⁹⁹ Skarga Nr 3932/02.

²⁰⁰ Stwierdzono naruszenie art. 6 Konwencji z innego powodu, a mianowicie niezawiadomienia skarżącej o terminie rozprawy apelacyjnej.

jak i pisemnie, a pozycja procesowa prokuratora nie była w żaden sposób uprzywilejowana. Podobne stanowisko wyrażono w orzeczeniach Trybunału Strasburskiego wydanych w sprawach: *Menchinskaya* przeciwko Rosji²⁰¹, *Korolev* przeciwko Rosji²⁰² i *Mikryukov* i inni przeciwko Rosji²⁰³. Wskazane orzeczenia ETPCz dowodzą, że oceny, czy udział prokuratora w postępowaniu cywilnym nie stanowi naruszenia zasady równości broni, Trybunał Strasburski dokonuje zawsze *ad casum*. Ocena ta polega przede wszystkim na rozstrzygnięciu, czy w konkretnej sprawie cywilnej istniały na tyle ważne racje, które uzasadniały wytoczenie powództwa albo wzięcie udziału w postępowaniu przez prokuratora.

Duża grupa orzeczeń dotyczyła przyznanej temu organowi w niektórych systemach prawnych Europy Środkowej i Wschodniej kompetencji do zaskarżania prawomocnych orzeczeń w drodze nadzwyczajnych, niedostępnych stronom, środków zaskarżenia. Trybunał Strasburski konsekwentnie zwraca uwagę na znaczenie stabilności prawomocnych orzeczeń sądowych w sprawach cywilnych i z tej zasady wywodzi potrzebę powściągliwego korzystania przez organy państwowe z przyznanej im kompetencji do wnoszenia nadzwyczajnych środków zaskarżenia²⁰⁴. Chociaż możliwość przyznania organom państwowym, w tym prokuratorowi, prawa do zaskarżania orzeczeń prawomocnych nie jest wykluczona, to jednak nie może to wpływać negatywnie na pewność obrotu²⁰⁵.

W sprawach *Kress* przeciwko Francji²⁰⁶, *Martinie* przeciwko Francji²⁰⁷ oraz *Yvon* przeciwko Francji²⁰⁸ Europejski Trybunał Praw Człowieka krytycznie ocenił zakres uprawnień komisarza rządowego w postępowaniu przed francuską Radą Stanu. Należy jednak zauważyć, że naruszenia zasady równości broni Trybunał Strasburski upatrywał nie w samym udziale tego urzędnika w rozprawie przed Radą Stanu, ale przede wszystkim w tym, że uczestniczył on również w niejawnym naradzie sędziów. Podobne poglądy – odnoszące się do udziału rzecznika interesu publicznego w postępowaniach przed sądami najwyższymi – zostały wyrażone

²⁰¹ Wyrok z 15 stycznia 2009 r., skarga Nr 42454/02.

²⁰² Wyrok z dnia 1 kwietnia 2010 r., skarga Nr 5447/03.

²⁰³ Wyrok z dnia 31 lipca 2012 r., w sprawach z połączonych skarg o numerach: 34841/06, 59954/09, 746/10, 1096/10, 1162/10 i 1898/10.

²⁰⁴ Zob. wyrok ETPCz z 28 października 1999 r., *Brumarescu* przeciwko Rumunii, sprawa Nr 28342/95 z 12 czerwca 2008 r., *Kurinnyy* przeciwko Rosji, sprawa Nr 36495/02 (LEX Nr 398393), *Riabych* przeciwko Rosji, skarga Nr 52854/99, wyrok z 21 lipca 2005 r. (LEX nr 80331) *Roseltrans* przeciwko Rosji, sprawa Nr 60974/00, niepubl., z 22 marca 2005 r. *Rosca* przeciwko Mołdawii, sprawa Nr 6267/02 (LEX Nr 264325).

²⁰⁵ Por. też post. TK z dnia 12 marca 2003 r., S 1/03, OTK-A Nr 3 poz. 24.

²⁰⁶ Skarga Nr 39594/98, LEX Nr 76139.

²⁰⁷ Skarga Nr 58675/00, LEX Nr 176777.

²⁰⁸ Wyrok z 24 kwietnia 2003 r., skarga Nr 44962/98, LEX Nr 403497.

w sprawach: *ABPB*²⁰⁹ przeciwko Francji, *F.W.* przeciwko Francji²¹⁰ *Lobo Machado* przeciwko Portugalii²¹¹, *Vermeulen* przeciwko Belgii²¹² oraz *Van Orshoven* przeciwko Belgii²¹³.

Przepisy polskiego prawa, dotyczące uprawnień prokuratora w postępowaniu cywilnym, były przedmiotem rozważań Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w wyroku *Stankiewicz* przeciwko Polsce²¹⁴, w którym badano skutki zasady wyrażonej w art. 106 k.p.c. Przepis ten stanowi, że udział prokuratora w sprawie nie uzasadnia zasądzenia zwrotu kosztów na rzecz Skarbu Państwa ani od Skarbu Państwa. Trybunał podkreślił, że regulacja ta jest w polskiej procedurze cywilnej wyjątkiem od zasady odpowiedzialności za wynik sporu. Odstępstwo to może być co prawda usprawiedliwione potrzebą ochrony porządku prawnego, ale taki przywilej nie powinien być wykorzystywany „w sposób stawiający stronę postępowania cywilnego w sytuacji nadmiernie niekorzystnej wobec organów prokuratorskich”²¹⁵.

Uprawnienia prokuratora w postępowaniu cywilnym były również przedmiotem wydanych w ramach Rady Europy zaleceń, które mimo formalnie niewiążącego charakteru mogą być potraktowane jako wskazówki dla ustawodawcy. W tym miejscu należy zwrócić uwagę na Rekomendację Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy nr 1604 (2003) w sprawie roli prokuratury w społeczeństwie obywatelskim opartym na rządach prawa. W odniesieniu do kompetencji „pozakarnych” (*non-penal*) dokument ten zaleca, aby każda działalność prokuratury w zakresie ochrony praw człowieka nie prowadziła do konfliktu interesów ani nie stanowiła czynnika odstrasżającego jednostki od poszukiwania efektywnej ochrony jej praw. Zwraca się też uwagę, aby aktywność prokuratora nie naruszała zasady trójpodziału władz oraz była ograniczona do ścigania przestępstw i generalnej ochrony interesu publicznego za pośrednictwem wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych, przy jednoczesnym zachowaniu kompetencji innych wyspecjalizowanych organów.

Stanowisko to zostało podtrzymane i rozwinięte w opinii nr 3 (2008) z dnia 23 października 2008 roku Rady Konsultacyjnej Prokuratorów Europejskich (CCPE) pod tytułem: „Rola prokuratury poza obszarem prawa karnego”²¹⁶. Autorzy tego dokumentu stwierdzili

²⁰⁹ Wyrok z 21 marca 2002 r., skarga Nr 38436/97, LEX Nr 430529.

²¹⁰ Wyrok z 31 marca 2005 r., skarga Nr 61517/00, LEX Nr 273065.

²¹¹ Wyrok z 20 lutego 1996 r., skarga Nr 15764/89, LEX Nr 80216.

²¹² Wyrok z 20 lutego 1996 r., skarga Nr 19075/91, LEX Nr 80220.

²¹³ Wyrok z 25 czerwca 1996 r., skarga Nr 20122/92, LEX Nr 79696. Por. też wydany w odniesieniu do postępowania karnego wyrok z 27 marca 1998 r. w sprawie K.D.B. przeciwko Holandii (skarga Nr 21981/93).

²¹⁴ Wyrok z 6 kwietnia 2006 r., skarga Nr 46917/99, LEX Nr 176845.

²¹⁵ Tamże, § 69.

²¹⁶ Opinia Nr 3(2008) z dnia 23 października 2008 r. Rady Konsultacyjnej Prokuratorów Europejskich (CCPE) pod tytułem: „Rola prokuratury poza obszarem prawa karnego”. Dokument przyjęty na sesji plenarnej CCPE w dniach 15-17 października 2008 r.

w konkluzji, że obecnie celem wszelkiej aktywności prokuratury poza obszarem prawa karnego powinna być szeroko rozumiana ochrona praw człowieka. Rada Konsultacyjna zwraca uwagę, że to od ustawodawcy państw członkowskich Rady Europy zależy, czy wyposażać prokuraturę w kompetencje poza obszarem prawa karnego, w tym w postępowaniu cywilnym. Ewentualne, nałożone w tym zakresie na prokuraturę zadania powinny jednak być wykonywane z poszanowaniem zasady podziału władz, bezstronnie i obiektywnie. Rada Konsultacyjna podkreśla też konieczność zachowania równości broni, polegającej na tym, że prokuratorowi przysługują takie same uprawnienia procesowe jak każdej innej stronie lub uczestnikowi postępowania. Podkreślono także, w ślad za Europejskim Trybunałem Praw Człowieka, że kompetencje prokuratora w obszarze postępowania cywilnego nie mogą naruszać zasady powagi rzeczy osądzonej.

Uwagi Rady Konsultacyjnej Prokuratorów Europejskich zostały powtórzone i rozwinięte w Zaleceniu Komitetu Ministrów Rady Europy z dnia 19 września 2012 roku R (2012) 11 w sprawie roli prokuratora poza wymiarem sprawiedliwości w sprawach karnych w demokratycznym państwie prawnym²¹⁷. Komitet Ministrów podkreśla, że wyposażenie prokuratury w kompetencje poza obszarem prawa karnego, w tym w postępowaniu cywilnym, jest uzależnione od decyzji każdego z państw członkowskich Rady Europy, potwierdzonej także jego tradycją prawną. Aktywność prokuratora w sprawach cywilnych w żadnym wypadku nie powinna naruszać równości stron i musi respektować stabilność prawomocnych orzeczeń²¹⁸, co ma znaczenie zwłaszcza dla kompetencji Prokuratora Generalnego do wnoszenia nadzwyczajnych środków zaskarżenia²¹⁹.

Podsumowanie konstytucyjnych i międzynarodowych uwarunkowań dotyczących udziału prokuratora w postępowaniu cywilnym pozwala na wniosek, że ustawodawca ma dużą swobodę w określeniu zakresu tych kompetencji. Wydaje się, że brak jest podstaw do twierdzenia, iż standardy międzynarodowe wymagają całkowitej rezygnacji z udziału prokuratora w postępowaniu cywilnym. Przeciwnie, przytoczona wyżej wypowiedź ETPCz w sprawie *Batsanina* dowodzi, że w niektórych sytuacjach Trybunał uznaje nawet aktywność tego organu w postępowaniu cywilnym za pożądaną. Nie ma jednak także podstaw do uznania, że standardy konstytucyjne i prawnomiędzynarodowe wymagają udziału prokuratora w postępowaniu cywilnym. Z przedstawionych wypowiedzi Europejskiego Trybunału Praw

²¹⁷ Zalecenie Komitetu Ministrów Rady Europy z dnia 19 września 2012 r. R (2012) 11 w sprawie roli prokuratora poza wymiarem sprawiedliwości w sprawach karnych w demokratycznym państwie prawnym. Zalecenie przyjęte na posiedzeniu Komitetu Zastępców Ministrów w dniu 19 listopada 2012 r.

²¹⁸ Por. wyrok ETPCz z 26 września 2009 r., *Batsanina* przeciwko Rosji (skarga Nr 3932/02).

²¹⁹ Zob. A. Jaworski, *Udział*, s. 90-96.

Człowieka oraz dokumentów Rady Europy wyraźnie wyłania się tendencja do traktowania udziału prokuratora w postępowaniu cywilnym jako instytucji wyjątkowej, uzasadnionej szczególną ochroną interesu publicznego albo potrzebą ochrony osób starszych lub niepełnosprawnych, które nie są w stanie chronić swoich praw. Szczególnie istotne jest, aby przepisy normujące kompetencje prokuratora nie naruszały równości stron procesu cywilnego. Na szczególne podkreślenie zasługuje też wniosek, że uprawnienia prokuratora do zaskarżania orzeczeń sądowych w sprawach cywilnych nie mogą godzić w stabilność prawomocnych orzeczeń.

3. Udział prokuratora w postępowaniu cywilnym a funkcje i cel postępowania cywilnego

Po analizie instytucji udziału prokuratora w postępowaniu cywilnym w świetle prawa konstytucyjnego i międzynarodowego, należy określić miejsce interesującej nas instytucji prawnej w systemie prawa procesowego cywilnego. Tę część dysertacji rozpoczyna zatem omówienie udziału prokuratora w postępowaniu cywilnym w kontekście funkcji i celów tego postępowania w ogólności. Zachowuje aktualność stanowisko doktryny, w myśl którego wzgląd na funkcję postępowania cywilnego determinuje treść prawie wszystkich przepisów Kodeksu postępowania cywilnego, gdyż zarówno struktura całego postępowania, jak i poszczególnych instytucji procesowych jest bezpośrednio zależna od spełnianej funkcji²²⁰. Wstępem do dalszych rozważań będzie więc próba zwięzłego określenia funkcji i celów postępowania cywilnego. Następnie należy skonfrontować je z funkcjami i celami działania prokuratury. To zestawienie pomoże udzielić odpowiedzi na pytanie, czy te funkcje i cele przynajmniej w pewnym stopniu pokrywają się. Rozstrzygnięcie tej kwestii będzie punktem wyjścia dla dalszych rozważań.

Problematyka funkcji i celów postępowania cywilnego jest uznawana za obszerną i skomplikowaną. Samo pojęcie funkcji prawa oraz funkcji instytucji prawnych jest wieloznaczne i bywa rozumiane w teorii prawa jako relacja, działanie, cel albo skutek działania²²¹. W nauce prawa procesowego cywilnego niektórzy autorzy rozróżniają pojęcie funkcji oraz celu postępowania cywilnego w ogólności²²², a inni traktują je jako synonimy²²³. Omówienie powstałych na tym tle rozbieżności przekracza ramy tej pracy²²⁴, dlatego na potrzeby dalszych rozważań można przyjąć, że funkcja postępowania cywilnego oznacza jego działanie ukierunkowane na osiągnięcie celu tego postępowania²²⁵. W wypowiedziach doktryny za najważniejszą funkcję postępowania cywilnego uważa się jego funkcję ochronną, która obejmuje zarówno ochronę praw jednostek, jak i ochronę interesu ponadindywidualnego.

²²⁰ W. Berutowicz, *Funkcja postępowania cywilnego w Polsce Ludowej* w: J. Jodłowski (red.), *Wstęp do systemu prawa procesowego cywilnego. Zbiór studiów*, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1974, s. 31.

²²¹ I. Bogucka, *Funkcje prawa*, Warszawa 2000, s. 9 i n.

²²² Zob. W. Berutowicz, *Funkcja*, s. 8-9; W. Siedlecki, *Przedmiot postępowania cywilnego*, Warszawa 1972, s. 157; M. Sawczuk, *O celach i funkcjach postępowania cywilnego procesowego i nieprocesowego (niespornego)* w: A. Marciniak (red.), *Symbolae Witoldo Broniewicz dedicate. Księga pamiątkowa ku czci Witolda Broniewicza*, Łódź 1998, s. 313 i n.; W. Siedlecki, Z. Świeboda, *Postępowanie cywilne. Zarys wykładu*, Warszawa 2004, passim; R. Kulski, *Cel i funkcje postępowania cywilnego* w: K. Markiewicz, A. Torbus (red.), *Postępowanie rozpoznawcze*, 2014, s. 466.

²²³ Tak zwłaszcza M. Waligórski, *Polskie prawo procesowe cywilne. Funkcja i struktura*, Kraków 1947, s. 32.

²²⁴ W sprawie różnych ujęć funkcji i celu postępowania cywilnego w doktrynie polskiej i obcej zob. R. Kulski, *Cel i funkcje*, s. 447-457.

²²⁵ Tamże, s. 466.

Interes ponadindywidualny może być interesem grupowym, „rozproszonym”²²⁶ albo społecznym lub publicznym.

Wyróżnienie interesu publicznego oraz interesu prywatnego stanowi kryterium podziału prawa na publiczne i prywatne, czemu dał wyraz Ulpian w nadal aktualnej sentencji: *Publicum ius est quod ad statum rei Romanae spectat, ius privatum est quod ad singulorum utilitatem*²²⁷. Współcześnie jednak granice między tymi interesami nie są zresztą wyznaczone ściśle, a w doktrynie można spotkać wypowiedzi, w których interes publiczny utożsamia się z interesem ogólnym bądź społecznym²²⁸. Odwołując się do doktryny anglosaskiej, w literaturze zaproponowano podział interesów na indywidualne, społeczne i publiczne, przy czym interesami publicznymi mają być interesy wymagające ochrony ze względu na życie społeczeństwa²²⁹.

Inaczej mówiąc, interes publiczny dotyczy wartości podstawowych dla danego ustroju państwowego, społecznego i ekonomicznego²³⁰. Z takim podejściem koresponduje nadal aktualne stwierdzenie Karola Lutostańskiego, że „państwo, wykonując sąd, spełnia nie tylko obowiązek względem uznanych praw stron (...), ale względem swoich praw naturalnych, czyli materialnego porządku prawnego”²³¹. Podobny, dychotomiczny charakter funkcji ochronnej postępowania cywilnego jest powszechnie dostrzegany w literaturze²³². Jednym z przejawów funkcji ochronnej postępowania w aspekcie ochrony interesów ponadindywidualnych jest obrona interesu publicznego, w tym porządku prawnego²³³. Należy podkreślić, że oba

²²⁶ Na temat klasyfikacji poszczególnych rodzajów interesu „ponadjednostkowego”, który podlega ochronie w postępowaniu cywilnym zob. zwłaszcza T. Misiuk-Jodłowska, *Współczesne tendencje ochrony interesów zbiorowych i rozproszonych w postępowaniu cywilnym* w: E. Łętowska (red.), *Proces i prawo*, 1989, s. 169 i n.; P. Pogonowski, *Postępowanie grupowe – podstawowe założenia teoretyczne na tle istniejących unormowań proceduralnych* 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 28-30.9.2007*, Warszawa 2009, s. 45 i n.; K. Gajda-Roszczyńska, *Między interesem publicznym i prywatnym. Granice władzy sądu w postępowaniu cywilnym*, Prz. Sąd. 2020 Nr 4, s. 6 i n. W doktrynie obcej zob. J. A. Jolowicz, *The protection of diffuse, fragmented and collective interests in civil litigation* w: *Effectiveness of Judicial Protection and Constitutional Order*, Bielefield 1983, s. 58 i n.

²²⁷ J. Zajadło, *Teoria i filozofia prawa* w: tenże (red.), *Łacińska terminologia prawnicza*, Warszawa 2009, s. 51.

²²⁸ Por. np. S. Cieślak, *Formalizm postępowania cywilnego*, Warszawa 2008, s. 147.

²²⁹ R. Kulski, *Ochrona interesów zbiorowych w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 2017, s. 72 i powołana tam literatura. Autor dostrzega jednocześnie, że podział ten nie ma charakteru ostrego i ostatecznego, a roszczenia mogą wynikać jednocześnie z różnych rodzajów interesu.

²³⁰ Tamże, s. 73. Por. też J. Mucha, *Interes publiczny w procesie cywilnym*, SPP 2013 Nr 1, s. 57-58.

²³¹ K. Lutostański, *Z badań nad pierwiastkiem prywatnym i publicznym w procesie cywilnym*, Warszawa 1907, s. 92.

²³² M. Waligórski, *Proces cywilny. Funkcja i struktura*, Warszawa 1948, s. 8; P. Ryłski, *Ochrona interesu publicznego w postępowaniu cywilnym – przyczyny, przejawy, skutki* w: T. Giaro (red.), *Interes publiczny a interes prywatny w prawie*, Warszawa 2015, s. 72-73; R. Kulski, *Cel i funkcje*, s. 471; J. Mucha, *Interes publiczny*, s. 53-54.

²³³ L. Rosenberg, K. H. Schwab, P. Gottwald, *Zivilprozessrecht*, München 2004, s. 2-3; O. Jauernig, *Kilka uwag o celu procesu cywilnego*, RPEiS 1984 Nr 3, s. 61 i n.; R. Kulski, *Cel i funkcje*, s. 471.

analizowane aspekty funkcji ochronnej postępowania cywilnego są tylko pozornie przeciwstawne, gdyż w rzeczywistości występują one jednocześnie²³⁴. Trafnie zwrócono uwagę w doktrynie, że „tradycyjne przeciwstawianie interesu prywatnego interesowi publicznemu nie może się dłużej ostać”, gdyż interesy te wzajemnie się przenikają²³⁵. Postępowanie cywilne, jako część działalności państwa, ustanowiona dla rozstrzygania sporów prawnych, zawsze bowiem chroni interes publiczny²³⁶. Temu interesowi służy właśnie osiągnięcie głównego celu postępowania, którym – jak można przyjąć – jest wydanie słusznego, czyli opartego na prawdziwych ustaleniach faktycznych i zgodnego z prawem, wyroku²³⁷.

Tak określone funkcje i cel postępowania cywilnego należy połączyć z funkcjami i celem działania prokuratury. Instytucja ta jest zaliczana do organów ochrony prawnej, chociaż w obecnym brzmieniu Prawa o prokuraturze²⁴⁰²³⁸ ustawodawca zrezygnował z definiowania prokuratury w taki sposób, ograniczając się do wskazania w art. 2 pr. prok., że prokuratura wykonuje zadania w zakresie ścigania przestępstw oraz stoi na straży praworządności²³⁹. Rezygnacja z definicji prokuratury, która – jak podnosi się w literaturze – została obecnie rozproszona w różnych przepisach prawa²⁴⁰, nie zmienia jednak istoty prokuratury. Również w literaturze z zakresu prawa ustrojowego taki charakter prawny prokuratury jest jednolicie akceptowany²⁴¹. W ujęciu ogólnym ochrona prawna to stała i zorganizowana działalność podejmowana zasadniczo w celu obrony porządku prawnego, która jest podejmowana w odpowiedniej formie²⁴². W ramach funkcji ochrony prawnej można wyróżnić ochronę

²³⁴ Por. A. Jaworski, *Uprawnienia*, s. 486.

²³⁵ K. Gajda-Roszczyńska, *Miedzy interesem publicznym*, s. 10.

²³⁶ Tak trafnie P. Rylski, *Ochrona interesu publicznego*, s. 73. Por. też Ł. Błaszczak, *Znaczenie interesu prawnego w poszukiwaniu ochrony prawnej w procesie cywilnym na przykładzie poszczególnych rodzajów powództw* w: M. Tomalak (red.), *Ius est a iustitia appellatum. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Tadeuszowi Wiśniewskiemu*, Warszawa 2017, s. 35-80.

²³⁷ E. Waśkowski, *System prawa procesowego cywilnego*, Wilno 1932, s. 100.

²³⁸ Ustawa z dnia 28 stycznia 2016 r. Prawo o prokuraturze (Dz. U. z 2023 r. poz. 1360, dalej: Pr. prok.).

²³⁹ Art. 1 ust. 3 ustawy z 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze (Dz. U. z 2008 r. Nr 7 poz. 39 ze zm), obowiązujący w latach 2009-2016 stanowił, że prokuratura jest organem ochrony prawnej. Przepis ten zaliczał do organów ochrony prawnej nie prokuratora, który jest organem uprawnionym do działania według przepisów proceduralnych, ale – *expressis verbis* – prokuraturę. Prokuratura nie jest tu jednak rozumiana jako aparat pomocniczy prokuratora, ale jako „zhierarchizowany, wewnętrznie spójny system jednoosobowych organów” (J. Bodio, G. Borkowski, T. Demendecki, *Ustrój organów ochrony prawnej. Część szczegółowa*, Warszawa 2013, s. 201).

²⁴⁰ G. Stanek w: P. Drembkowski (red.), *Prawo o prokuraturze. Regulamin wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury. Komentarz*, Warszawa 2021, art. 1 Nb 3, Legalis.

²⁴¹ Zob. J. Dmowski, J. Jabłońska-Bonca, *Ochrona, pomoc i obsługa prawna*, Koszalin 2000, s. 103; A. Herzog, *Nowelizacja*, s. 17; S. Sagan, J. Ciechanowska, *Organy i korporacje ochrony prawa*, wyd. 3, Warszawa 2010, s. 133 i n.

²⁴² S. Włodyka, *Ustrój organów ochrony prawnej*, wyd. IV, Warszawa 1975, s. 9; T. Demendecki, *Ustrój organów ochrony prawnej. Wprowadzenie*, Warszawa 2010, s. 13.

interesu ogólnego (prawa przedmiotowego) oraz ochronę interesu indywidualnego (prawa podmiotowego)²⁴³. Nietrudno zauważyć, że te same dwa aspekty były dostrzegane także w ramach funkcji ochronnej postępowania cywilnego.

Dla czynności podejmowanych przez prokuratora w sprawach cywilnych istotny jest ten pierwszy cel, który można utożsamiać z ochroną porządku prawnego. Zasadniczym celem i zadaniem prokuratury jest więc ochrona państwa i obywateli zgodnie z prawem ustanowionym w Rzeczypospolitej Polskiej²⁴⁴. Nie ulega wątpliwości, że wśród celów działania prokuratury pierwsze miejsce zajmuje ochrona interesu ponadindywidualnego, który można określić jako interes publiczny.

Funkcja ochronna postępowania cywilnego polega, jak wiadomo, przede wszystkim na ochronie interesu prywatnego stron i jego uczestników. Z przedstawionych powyżej uwag dotyczących funkcji i celu postępowania cywilnego wynika jednak, że nie można pominąć funkcji ochronnej także w aspekcie interesu publicznego. Podsumowując ten fragment rozważań można stwierdzić, że funkcje postępowania cywilnego oraz funkcje działania prokuratora są zbieżne w tych przypadkach, w których w procesie realizuje się funkcja ochrony interesu publicznego²⁴⁵. Dopuszczalność, a zarazem cel udziału prokuratora w postępowaniu cywilnym uzasadniony jest zadaniami prokuratury, która ma zabezpieczyć interes publiczny²⁴⁶. Z tego wynika ważna dyrektywa dla ustawodawcy, który będzie w przyszłości podejmował decyzje o ukształtowaniu przepisów o udziale prokuratora w postępowaniu cywilnym. Zbieżność funkcji ochronnej postępowania z funkcją działania prokuratora przemawia za pozostawieniem jego uprawnień w tych sprawach, w których interes publiczny ma szczególne znaczenie²⁴⁷.

²⁴³ T. Demendecki, *Ustrój*, s. 15.

²⁴⁴ A. Herzog, *Nowelizacja*, s. 17.

²⁴⁵ P. Ryłski (*Ochrona interesu publicznego*, s. 73 i n.) wyróżnia dwa aspekty ochrony interesu publicznego w postępowaniu cywilnym: aspekt wewnętrzny, który polega na nałożeniu na sąd obowiązku ochrony interesu publicznego w ramach konkretnego postępowania, zmierzającego przede wszystkim do ochrony praw prywatnych oraz aspekt zewnętrzny, polegający na przekazaniu przez ustawodawcę spraw ze stosunków publicznoprawnych do rozpoznawania w postępowaniu cywilnym. Autor przytacza przykład dopuszczenia prokuratora do działania w postępowaniu w szerokim zakresie jako przykład ochrony interesu publicznego w jego wewnętrznym aspekcie.

²⁴⁶ K. Gajda-Roszczyńska w: A. Góra-Błaszczkowska (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*. Art. 1-729, t. 1, Warszawa 2013, s. 76. W dawniejszej literaturze akcentowano, że udział prokuratora jest też umotywowany przedmiotowym charakterem stosunków społecznych, które powinny być chronione (tak np. S. Włodyka, *Spoleczno-polityczne podłoże powództwa prokuratora w procesie cywilnym PRL*, ZNUJ 1956 Nr 3, s. 57).

²⁴⁷ Zob. w tej kwestii rozdział III.

4. Udział prokuratora w postępowaniu cywilnym a naczelne zasady postępowania cywilnego

4.1. Zasady naczelne wymiaru sprawiedliwości i zasady naczelne postępowania cywilnego

Każda uregulowana w prawie procesowym cywilnym instytucja prawna musi odpowiadać podstawowym założeniom, na których oparte jest zarówno funkcjonowanie systemu prawnego jako całości, jak i system postępowania cywilnego. Dlatego punktem odniesienia dla dalszych szczegółowych rozważań, w tym uwag *de lege ferenda*, muszą być zasady naczelne wymiaru sprawiedliwości oraz zasady naczelne prawa procesowego cywilnego. Ponadto szczególna uwaga zostanie poświęcona tym zasadom, które mają najściślejszy związek z problematyką udziału prokuratora w postępowaniu cywilnym.

Zasady naczelne wymiaru sprawiedliwości można określić jako podstawowe założenia konstrukcyjne całego systemu wymiaru sprawiedliwości, a więc założenia uniwersalne, które mają znaczenie zarówno dla spraw cywilnych, jak i karnych²⁴⁸. Do tak pojmowanych zasad zalicza się przede wszystkim zasadę niezawisłości sędziowskiej i niezależności sędziów, zasadę rzetelnego postępowania, zasadę instancyjności i kolegialności²⁴⁹. Zasady te wydają się mieć jedynie pośredni związek z przepisami dotyczącymi udziału prokuratora w postępowaniu cywilnym.

Istotne wnioski dla rozważań dotyczących udziału prokuratora w postępowaniu cywilnym wynikają jednak z zasady rzetelnego postępowania²⁵⁰. Warto zatem przypomnieć, że pojęcie rzetelnego procesu mieści się w pojęciu prawa do sądu i często jest utożsamiane ze sprawiedliwością proceduralną²⁵¹. Judykatura i nauka prawa wykształciła wiele zasad szczegółowych, które składają się na zasadę sprawiedliwości proceduralnej. Można wśród nich wymienić przede wszystkim: równość stron rozumianą jako prawo do przytoczenia twierdzeń i dowodów na poparcie swoich twierdzeń²⁵², bezstronność składu orzekającego²⁵³, prawo do wysłuchania (*audiatur et altera pars*), prawo do informowania oraz do przewidywalności

²⁴⁸ J. Jodłowski, Z. Resich, J. Lapierre, T. Misiuk-Jodłowska, K. Weitz, *Postępowanie cywilne*, wyd. 7, Warszawa 2014, s. 114; W. Broniewicz, *Postępowanie cywilne w zarysie*, Warszawa 2005, s. 50; W. Berutowicz, *Postępowanie cywilne*, s. 51 oraz K. Korzan, *Naczelne zasady wymiaru sprawiedliwości i naczelne zasady postępowania nieprocesowego*, Rej. 2004 Nr 7, s. 11.

²⁴⁹ J. Jodłowski, Z. Resich, J. Lapierre, T. Misiuk-Jodłowska, K. Weitz, *Postępowanie*, s. 114; W. Broniewicz, *Postępowanie*, s. 51.

²⁵⁰ Co do jej definicji zob. A. Łazarska, *Rzetelny proces cywilny*, Warszawa 2012, s. 58 i n.

²⁵¹ Zob. na ten temat zwłaszcza K. Osajda, *Zasada sprawiedliwości proceduralnej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego* w: T. Ereciński, K. Weitz, *Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego a Kodeks postępowania cywilnego*, Warszawa 2010, s. 431-442; A. Łazarska, *Rzetelny*, passim.

²⁵² Zob. wyrok ETPCz z 27 października 1993 r. *Dombo Beher BV przeciwko Holandii*, skarga Nr 14448/88, por. też np. wyrok ETPCz z dnia 26 maja 2009 r., *Batsanina przeciwko Rosji*, skarga Nr 3932/02.

²⁵³ Wyrok z 19 kwietnia 1994 r., *Van de Hurk przeciwko Holandii* (skarga Nr 16034/90).

rozstrzygnięcia²⁵⁴. Łatwo zauważyć, że uprawnienia prokuratora mogą, przynajmniej potencjalnie, godzić w zasadę równouprawnienia stron. Jest to szczególnie widoczne w tych przypadkach, w których prokurator podejmuje czynności procesowe nie tylko w interesie publicznym, ale także w interesie konkretnej osoby fizycznej albo prawnej. Problem ten łączy się z zasadą równouprawnienia stron jako jedną z zasad naczelných postępowania cywilnego, dlatego będzie przedmiotem dalszej analizy wśród rozważań poświęconych tym zasadom. W tym miejscu można ograniczyć się do stwierdzenia, że minimalnym standardem wynikającym z zasady sprawiedliwości proceduralnej jest to, aby prokurator zarówno wtedy, gdy wszczyna postępowanie, jak i wtedy, gdy do niego przystępuje nie miał uprzywilejowanej pozycji względem pozostałych stron procesu.

Pozostałe zasady naczelne wymiaru sprawiedliwości nie mają związku z problematyką udziału prokuratora w postępowaniu cywilnym, dlatego w dalszej części rozważań zostaną one pominięte.

Bardziej szczegółowego omówienia wymagają natomiast zasady naczelne prawa procesowego cywilnego, gdyż niektóre z nich będą wywierały bezpośredni wpływ na postulowany kształt uprawnień prokuratora w postępowaniu cywilnym. Już od XIX wieku w nauce prawa procesowego wskazuje się na zasady postępowania cywilnego jako na idee przewodnie, które nie są zapisane w ustawie, ale wynikają z samej istoty procesu cywilnego²⁵⁵.

Zasady te, jak przyjmuje się w nauce prawa procesowego, stanowią idee przewodnie i podstawowe założenia konstrukcyjne całego systemu prawa procesowego cywilnego²⁵⁶.

²⁵⁴ Zob. Ch. Rozakis, *The right to a fair trial in civil cases*, JSIJ 2004, s. 96-106 i powołane tam orzecznictwo.

²⁵⁵ Za prekursora nauki o zasadach procesowych uważa się N.T. Goennera (zob. E. Waśkowski, *System*, s. 125 i W. Berutowicz, *O pojęciu naczelných zasad postępowania cywilnego*, SC 1975 t. XXV, s. 30; H. Mądrzak, *O pojmowaniu naczelných zasad postępowania cywilnego* w: E. Łętowska (red.), *Proces i prawo*, 1989, s. 389). W polskiej nauce zasady postępowania cywilnego były przedmiotem licznych publikacji zarówno w okresie międzywojennym (zob. K. Stefko, *Główne zasady polskiej procedury cywilnej*, PPIA 1919 Nr 1-3, s. 15 i n.; E. Waśkowski, *Zasady procesu cywilnego*, RPW t. IV 1930, s. 165; F. Kruszelnicki, *Zasady procesu cywilnego według polskiej procedury cywilnej*, GS 1931 Nr 9, s. 470 i n.), powojennym (zob. Z. Resich, *Istota procesu cywilnego*, Warszawa 1985, s. 118 i n.; J. Jodłowski, *Zasady naczelne socjalistycznego postępowania cywilnego* w: J. Jodłowski (red.), *Wstęp do systemu prawa procesowego cywilnego*, Warszawa-Wrocław 1974, s. 47 i n.; H. Mądrzak, *O pojmowaniu*, s. 387 i n.), jak i współcześnie (zob. m.in. K. Korzan, *Naczelne*, s. i n.; A. Jakubecki, *Naczelne* w: I. Ratusińska, A. Oklejak (red.), *Czterdziestolecie KPC*, s. 349 i n.; J. Gudowski, *O kilku* w: A. Nowicka (red.), *Prawo prywatne*, s. 1025 i n.).

²⁵⁶ Zob. H. Mądrzak, *O pojmowaniu*, s. 389-391; A. Jakubecki, *Naczelne* w: I. Ratusińska, A. Oklejak (red.), *Czterdziestolecie KPC*, s. 350. Por. też: W. Broniewicz, *Postępowanie*, s. 268; Z. Resich, *Istota procesu*, s. 118 i n.; W. Siedlecki, Z. Świeboda, *Postępowanie cywilne. Zarys wykładu*, Warszawa 2003, s. 57. Próba ich przenoszenia na wszystkie rodzaje postępowania cywilnego może niekiedy budzić wątpliwości (*O pojmowaniu*, s. 400).

Pojęcie naczelných zasad postępowania cywilnego jest uniwersalne, a ich katalog – wspólny dla większości systemów prawa procesowego²⁵⁷.

Przed przejściem do analizy poszczególných zasad naczelných prawa procesowego trzeba też dostrzec, że w dawniejszej doktrynie rozumiano to pojęcie na dwa sposoby. Pierwszy z nich to klasyczne pojmowanie zasad naczelných jako teoretycznie uogólnione kierunki i sposoby rozwiązywania podstawowych zagadnień prawa procesowego. W tym ujęciu zasady naczelne są to zatem założenia konstrukcyjne (modelowe) procesu cywilnego, znajdujące odbicie w większości instytucji i przepisów prawa procesowego, które służą opisaniu jego najbardziej charakterystycznych cech²⁵⁸. Według obrazowego porównania Rabana Cansteina zasady prawa procesowego są tym, czym zasady mechaniki w budownictwie lub zasady estetyki w architekturze²⁵⁹. Druga koncepcja rozumienia naczelných zasad postępowania cywilnego, nazywana ujęciem dyrektywalnym²⁶⁰, dostrzega w nich normy, które mają dla tej gałęzi prawa najważniejsze znaczenie i są nadrzędne względem innych norm prawa procesowego²⁶¹. Ten drugi sposób interpretacji zasad naczelných prawa procesowego był charakterystyczny przede wszystkim dla doktryny polskiej w II połowie XX wieku, gdy przyjmowano, że zasady procesowe wynikają z ustroju politycznego i gospodarczego²⁶². W dalszej części rozprawy zasady naczelne postępowania cywilnego będą rozumiane zgodnie z pierwszą koncepcją, czyli w sposób opisowy. Trafnie bowiem zwraca się uwagę, że właśnie opisowe podejście do zasad naczelných postępowania jest bardziej przydatne do analizy systemu prawa procesowego²⁶³. Dlatego również tak pojmowane zasady prawa procesowego powinny być punktem odniesienia dla analizy przepisów o udziale prokuratora. Można zatem na potrzeby dalszych rozważań przyjąć, że naczelne zasady prawa procesowego cywilnego, to jego podstawowe założenia konstrukcyjne²⁶⁴.

²⁵⁷ Zob. N. Andrews, *English Civil Procedure: Fundamentals of the New Civil Justice System*, Oxford 2003, s. 49 i n.; L. Rosenberg, K. H. Schwab, P. Gottwald, *Zivilprozessrechts*, s. 479; L. Cadet, E. Jeuland, *Droit judiciaire privé*, wyd. 6 Paris 2011, s. 100 i n.; J. Vincent, S. Guinchard, *Procédure civile*, Dalloz 1999, wyd. 25, s. 65.

²⁵⁸ W. Siedlecki, *Zasady naczelne*, s. 3; H. Mądrzak, *O pojmowaniu*, s. 390; K. Korzan, *Naczelne*, s. 9; A. Jakubecki, *Naczelne w: I. Ratusińska, A. Oklejak (red.), Czterdziestolecie KPC*, s. 350; J. Gudowski, *O kilku w: A. Nowicka (red.), Prawo prywatne*, s. 1026-1027.

²⁵⁹ R. von Canstein, *Die rationellen Grundlagen des Zivilprozess und deren Durchfuehrung*, Wien 1877, za: H. Mądrzak, *O pojmowaniu*, s. 389.

²⁶⁰ Tamże, s. 390.

²⁶¹ Tak W. Berutowicz, *O pojęciu naczelných zasad*, s. 33; J. Jodłowski, *Zasady naczelne*, s. 4; A. Góra-Błaszczkowska, *Zasada równości stron*, s. 60-61.

²⁶² Zob. W. Berutowicz, *O pojęciu naczelných zasad*, s. 33.

²⁶³ H. Mądrzak, *O pojmowaniu*, s. 390-393; A. Jakubecki, *Naczelne w: I. Ratusińska, A. Oklejak (red.), Czterdziestolecie KPC*, s. 357.

²⁶⁴ H. Mądrzak, *O pojmowaniu*, s. 393; Por. jednak J. Lapierre w: *Postępowanie*, s. 122-123.

W doktrynie prawa procesowego brak jest jednomyślności co do katalogu tych założeń, chociaż można zauważyć wspólne elementy. Przykładowo, Eugeniusz Waśkowski uważał, że z samej istoty procesu cywilnego wynikają następujące naczelne zasady procesowe: dyspozycyjności, równouprawnienia stron, formalizmu procesowego, i kontradiktoryjności²⁶⁵. Według Jerzego Lapiere do zasad naczelnych postępowania cywilnego należy zaliczyć zasady: prawdy materialnej, równości (równouprawnienia) stron, dyspozycyjności, kontradiktoryjności, ustności, bezpośredniości i koncentracji materiału procesowego²⁶⁶. Zbliżony katalog naczelnych zasad procesu zaproponowali Witold Broniewicz²⁶⁷ oraz Łukasz Błaszczak, który dodatkowo wymienia zasady swobodnej oceny dowodów, formalizmu procesowego oraz kierownictwa sędziowskiego²⁶⁸. Podejmując próbę uogólnienia, można zauważyć, że mimo różnic zdecydowana większość autorów zalicza do zasad procesowych zasadę dyspozycyjności, kontradiktoryjności, równości i formalizmu procesowego. Cechą charakterystyczną zasad naczelnych prawa procesowego cywilnego jest też ich uniwersalność, co oznacza, że mają one odniesienie także do innych rodzajów postępowania cywilnego niż proces²⁶⁹.

Nie jest możliwe ani potrzebne tworzenie zamkniętego katalogu zasad naczelnych prawa procesowego i przesądzanie przedstawionych kontrowersji. Niemniej, zarysowane powyżej stanowiska przedstawicieli doktryny polskiej i obcej pozwalają stwierdzić, że do powszechnie akceptowanych zasad naczelnych prawa procesowego cywilnego należą zasady: równouprawnienia stron, kontradiktoryjności, formalizmu procesowego oraz ustności i bezpośredniości. Większość przedstawicieli współczesnej doktryny zalicza do katalogu naczelnych zasad procesowych także zasadę prawdy materialnej (prawdy), chociaż bywa reprezentowane stanowisko przeciwne, które traktuje prawdę w kategoriach postulatu procesowego²⁷⁰.

²⁶⁵ E. Waśkowski, *System*, s. 99-100 oraz tenże, *Zasady procesu cywilnego*, s. 283 i n.

²⁶⁶ J. Jodłowski w: *Postępowanie*, s. 122.

²⁶⁷ W. Broniewicz, A. Marciniak, I. Kunicki, *Postępowanie cywilne w zarysie*, Warszawa 2020, s. 71.

²⁶⁸ Ł. Błaszczak w: E. Marszałkowska-Krześ (red.), *Postępowanie cywilne*, wyd. 2, Warszawa 2011, s. 55.

²⁶⁹ Zasady naczelne postępowania cywilnego zostały wykształcone w odniesieniu do procesu, a następnie zostały odniesione do innych trybów i rodzajów postępowania, w tym: postępowania nieprocesowego (por. W. Siedlecki, Z. Świeboda, *Postępowanie nieprocesowe*, Warszawa 2001, s. 26 i n.; K. Korzan, *Naczelne*, s. 9 i n.), zabezpieczającego i egzekucyjnego (por. E. Wengerek, *Sądowe postępowanie egzekucyjne w sprawach cywilnych*, Warszawa 1978, s. 40 i n.; A. Marciniak, *Postępowanie egzekucyjne w sprawach cywilnych*, Warszawa 2005, s. 29 i n.; Z. Szczurek, *Stosowanie zasad naczelnych postępowania cywilnego w sądowym postępowaniu egzekucyjnym*, PPE 2008 Nr 1-2 s. 35 i n.). H. Mądrzak natomiast słusznie zauważa, że niekiedy próby odniesienia naczelnych zasad prawa procesowego do innych postępowań niż proces mogą budzić wątpliwości (*O pojmowaniu*, s. 400).

²⁷⁰ Tak przede wszystkim H. Mądrzak, *O pojmowaniu*, s. 394 i n.

Spośród zasad naczelnych prawa procesowego związek z udziałem prokuratora w postępowaniu cywilnym wykazują przede wszystkim zasady: dyspozycyjności, równouprawnienia stron, kontradyktoryjności oraz prawdy. Dlatego omawiana instytucja procesowa zostanie poniżej szczegółowo przeanalizowana właśnie przez pryzmat tych zasad. Przed przystąpieniem do analizy należy jednak odnotować fakt, że wielu instytucji procesowych nie można traktować jako czystych przejawów określonej zasady naczelnej, a nierzadko daje się w nich dostrzec elementy dwóch przeciwstawnych zasad²⁷¹. Uwaga ta dotyczy też uprawnień prokuratora w kontekście zasad procesowych.

4.2. Udział prokuratora w postępowaniu cywilnym a zasada dyspozycyjności

Spośród tak zdefiniowanych i wymienionych zasad naczelnych postępowania cywilnego szczególnie istotne jest rozważenie instytucji udziału prokuratora w postępowaniu cywilnym w kontekście zasady dyspozycyjności. Zasada ta wynika, najogólniej rzecz ujmując, z autonomii podmiotów stosunków prawnych z zakresu prawa prywatnego, których ochronie służy proces cywilny. Uzasadnieniem aksjologicznym zasady dyspozycyjności jest więc fakt, że skoro strony mogą rozporządzać swoimi prawami poza procesem, to powinny mieć zachowaną taką możliwość w toku postępowania²⁷². Decydujące znaczenie dla wszczęcia i prowadzenia postępowania powinna mieć więc wola osób bezpośrednio zainteresowanych, a odstępstwa od tej reguły muszą być uzasadnione szczególnymi względami²⁷³. Polega ona na tym, że strony i uczestnicy postępowania decydują o jego wszczęciu, zakresie przedmiotowym, mogą zrezygnować z podjęcia obrony w procesie poprzez cofnięcie pozwu albo uznanie powództwa, a także samodzielnie podejmują decyzje o skorzystaniu ze środków ochrony prawnej²⁷⁴. Przeciwnieństwem zasady dyspozycyjności jest zasada oficjalności, czyli działania z urzędu. Istotę zasady dyspozycyjności dobitnie określił Eugeniusz Waśkowski, który stwierdził, że „kto chce urzeczywistnić swe prawo, powinien sam dbać o to (*vigilantibus iura sunt scripta*)”²⁷⁵. Niektórzy autorzy traktują jako aspekt zasady dyspozycyjności także inicjatywę stron w zakresie zbierania materiału procesowego²⁷⁶. Zasadnie wskazuje się jednak,

²⁷¹ Tamże, s. 393.

²⁷² Zob. m.in. A. Jakubecki, *Naczelne* w: I. Ratusińska, A. Oklejak (red.), *Czterdziestolecie KPC*, s. 351 oraz R. Flejszar, *Zasada dyspozycyjności w procesie cywilnym*, Warszawa 2016, s. 68-70.

²⁷³ J. Mokry, *Odwołalność czynności procesowych w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 1973, s. 119.

²⁷⁴ W tym zakresie w literaturze wyróżnia się dyspozycyjność materialną, która polega na możliwości rozporządzania przez stronę przedmiotem sporu oraz dyspozycyjność formalną, która dotyczy korzystania ze środków ochrony procesowej (E. Waśkowski, *System*, s. 107).

²⁷⁵ Tamże, s. 106.

²⁷⁶ Tak np. M. Waligórski, *Polskie prawo procesowe w świetle zasady dyspozycji*, SC 1963 t. II; K. Piasecki, *Postępowanie sporne rozpoznawcze*, Warszawa 2004, s. 82.

że takie ujęcie może powodować zatarcie granic między zasadami dyspozycyjności a kontradiktoryjności²⁷⁷, dlatego wyłączność stron w zakresie przedstawiania faktów i dowodów należy raczej rozpatrywać w aspekcie zasady kontradiktoryjności, która w toku rozwoju procesu cywilnego wyodrębniła się z zasady dyspozycyjności²⁷⁸. Podzielając ten pogląd, dalsze rozważania można odnieść do zasady dyspozycyjności w węższym znaczeniu.

W rozwoju historycznym polskiej procedury cywilnej od początku nadawano zasadzie dyspozycyjności dużą rangę i już od czasu odzyskania przez Polskę niepodległości podczas prac legislacyjnych uważano za oczywiste, że model postępowania cywilnego należy oprzeć właśnie na tej zasadzie²⁷⁹. Dlatego twórcy kodeksu postępowania cywilnego z 1930 roku konsekwentnie zrealizowali zasadę dyspozycyjności. Co prawda, nie została ona wprost zapisana, ale jej obowiązywanie wynikało z wielu przepisów. Wszczęcie postępowania mogło na przykład nastąpić tylko przez wytoczenie powództwa (art. 206, 384 d.k.p.c. 1930), sąd był związany wnioskami stron (art. 342 d.k.p.c. 1930), a strony samodzielnie decydowały o zawarciu ugody, cofnięciu pozwu, zrzeczeniu się roszczenia albo uznaniu powództwa (art. 92 i 215 d.k.p.c. 1930)²⁸⁰.

Znaczenie zasady dyspozycyjności w prawie procesowym zostało znacznie zmniejszone w następstwie zmian w kodeksie postępowania cywilnego, dokonanych ustawą z dnia 20 lipca 1950 roku o zmianie przepisów postępowania w sprawach cywilnych²⁸¹. Ograniczenia zasady dyspozycyjności polegały na uzależnieniu od zgody sądu skuteczności cofnięcia pozwu, zrzeczenia oraz ograniczenia roszczenia²⁸², rezygnacji ze związania sądu uznaniem powództwa²⁸³ oraz wprowadzeniu możliwości orzekania przez sąd w sprawach enumeratywnie wskazanych – ponad żądanie²⁸⁴. Przede wszystkim jednak największym, i stanowiącym *novum* w historii prawa procesowego, odstępstwem od zasady dyspozycyjności było upoważnienie prokuratora do wytoczenia powództwa na rzecz innej osoby, niezależnie od jej zgody (art. 90 d.k.p.c. w brzmieniu z 1950 r.) oraz będące tego konsekwencją – prawo do

²⁷⁷ A. Jakubecki, *Naczelne* w: I. Ratusińska, A. Oklejak (red.), *Czterdziestolecie KPC*, s. 352.

²⁷⁸ E. Waśkowski, *System*, s. 114.

²⁷⁹ X. Fierich, T. Dziurzyński i S. Gołąb, *Sprawozdanie Komisji Wybranej przez Tow. Prawnicze i Ekonomiczne w Krakowie, Polska Procedura Cywilna*, Kraków 1918, cz. I, s. 11 i n. Zob. R. Flejszar, *Zasada dyspozycyjności*, s. 139-141.

²⁸⁰ Numeracja przepisów w wersji pierwotnej, zapisanej w tekście jednolitym (Dz. U. z 1932 r. Nr 112 poz. 934). Zob. na temat każdego z tych przepisów R. Flejszar, *Zasada dyspozycyjności*, s. 142-143.

²⁸¹ Dz. U. Nr 38, poz. 349.

²⁸² Początkowo kontroli sądu zostały poddane czynności dyspozycyjne stron w sprawach wymienionych w art. 209 § 3 d.k.p.c. 1950 w brzmieniu określonym powyższą ustawą, to jest w sprawach o prawa niemajątkowe, roszczenia alimentacyjne, roszczenia ze stosunku pracy lub roszczenia o naprawienie szkody wyrządzonej czynem niedozwolonym.

²⁸³ Art. 218 § 2 d.k.p.c. (w brzmieniu ustalonym w 1950 r.).

²⁸⁴ Art. 329 § 2 d.k.p.c. (w brzmieniu ustalonym w 1950 r.).

zaskarżania każdego orzeczenia sądowego, od którego służy środek odwoławczy²⁸⁵. Tej regulacji dopełniało wprowadzenie rewizji nadzwyczajnej jako środka prawnego, którego wniesienie pozostawało poza zakresem uprawnień stron.

Tak określone ograniczenia zasady dyspozycyjności zostały, mimo pewnych różnic²⁸⁶, utrzymane w kodeksie postępowania cywilnego z 1964 roku w jego pierwotnym brzmieniu, co dotyczyło także przepisów o powództwie wytaczanym przez prokuratora na rzecz innej osoby i kompetencji tego organu do zaskarżania orzeczeń²⁸⁷. Istnienie licznych ograniczeń zasady dyspozycyjności sprawiało, że w doktrynie okresu powojennego nadawano jej bardzo ograniczony sens, a niekiedy zasadę tę wymieniano łącznie z zasadą aktywności sądu, prokuratora i organizacji społecznych²⁸⁸. Jako jedną z zasad naczelnych traktowano też zasadę ochrony własności społecznej, która wywierała istotny wpływ na ograniczenia zasady dyspozycyjności. W następstwie przemian ustrojowych po 1989 roku podjęto kilka nowelizacji kodeksu postępowania cywilnego, które spowodowały, że zasada dyspozycyjności odzyskała swoją rangę w systemie prawa procesowego²⁸⁹. Pierwszym krokiem, chociaż mającym pośrednie znaczenie dla sposobu realizacji tej zasady, było odejście od uprzywilejowanego traktowania własności społecznej²⁹⁰. Bezpośredni wpływ na ukształtowanie polskiego procesu cywilnego zgodnie z zasadą dyspozycyjności miały natomiast zmiany dokonane w 1996 roku²⁹¹ i 2004 roku²⁹². W pierwszej z nich ustawodawca wyeliminował z procedury cywilnej opartą na wzorcach radzieckich rewizję nadzwyczajną, przyjmując w zamian apelacyjno-kasacyjny system środków zaskarżenia, dostępnych w całości dla stron. Druga ze wspomnianych nowelizacji spowodowała powrót do zasady *ne eat iudex ultra petita partium*, czego wyrazem było uchylene art. 321 § 2 k.p.c. Te zmiany sprawiły, że we współczesnym polskim postępowaniu cywilnym bezspornie przyjmuje się obowiązywanie klasycznie rozumianej

²⁸⁵ Na temat regulacji zob. szerzej rozdział I. 1.3.

²⁸⁶ Najistotniejszą różnicą w zakresie ograniczeń zasady dyspozycyjności było pierwotne brzmienie art. 203 § 4 k.p.c., w którym zrezygnowano z wymagania każdorazowej zgody sądu na dokonanie czynności dyspozycyjnej, ale zobowiązano sąd do uznania takiej czynności za niedopuszczalną w przypadkach określonych w tym przepisie.

²⁸⁷ Zob. szerzej rozdział I. 1.3.

²⁸⁸ Zob. J. Jodłowski, *Zasady naczelne*, s. 102-108; tenże, *Procedure*, s. 391; W. Siedlecki, *Zasady naczelne*, s. 22; W. Berutowicz, *Postępowanie cywilne*, s. 289.

²⁸⁹ J. Gudowski posługuje się w tym kontekście obrazowym określeniem, że omawiana zasada odzyskała swój „utracony blask” (J. Gudowski, *O kilku w: A. Nowicka (red.), Prawo prywatne*, s. 1019).

²⁹⁰ Zob. ustawę z 13 lipca 1990 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 55 poz. 318).

²⁹¹ Zob. ustawę z 1 lipca 1996 r. o zmianie Kodeksu postępowania cywilnego, rozporządzeń Prezydenta Rzeczypospolitej – Prawo upadłościowe i Prawo o postępowaniu układowym, Kodeksu postępowania administracyjnego, ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 43 poz. 189 ze zm.).

²⁹² Zob. ustawę z 2 lipca 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 172 poz. 1804).

zasady dyspozycyjności²⁹³. Jak podnosi się w doktrynie, zasada ta ciągle doznaje jednak dwóch istotnych ograniczeń, którymi są: uprawnienia sądu do kontroli czynności dyspozycyjnych stron (nie budzące kontrowersji w literaturze) oraz właśnie uprawnienia prokuratora do wytaczania powództw na rzecz oznaczonej osoby²⁹⁴.

Przedstawiony powyżej krótki przegląd przeobrażeń polskiej procedury cywilnej w kontekście zasady dyspozycyjności pokazuje, że problematyka udziału prokuratora w postępowaniu cywilnym wykazuje ścisły związek z nią, a w zasadzie stanowi jej największe ograniczenie. Ściśle rzecz ujmując, dotyczy to wyłącznie powództwa wytaczanego przez prokuratora na rzecz oznaczonej osoby fizycznej albo prawnej, bez jej zgody. W doktrynie nie bez racji zauważono, że wytoczenie prokuratora powództwa na rzecz osoby fizycznej albo innego podmiotu prawa stanowi ingerencję w prawa prywatne obywateli²⁹⁵. Interesujące są spostrzeżenia Radosława Flejszara, który rozpatruje kwestię wytoczenia powództwa przez prokuratora na rzecz innej osoby w dwóch płaszczyznach: z perspektywy osoby materialnie uprawnionej oraz z perspektywy prokuratora. Z punktu widzenia osoby, na rzecz której wytoczono powództwo, nie ulega wątpliwości, że naruszenie zasady dyspozycyjności polega na tym, że prokurator podjął decyzję o wytoczeniu powództwa, nie będąc związany stanowiskiem osoby uprawnionej. Osoba ta może przystąpić w charakterze powoda, ale nie zmienia to faktu, że proces został wszczęty wbrew jej woli²⁹⁶. Z tym stanowiskiem trudno polemizować. O ile w przypadku uzyskania przez prokuratora zgody osoby uprawnionej przed wytoczeniem powództwa, problem kolizji z zasadą dyspozycyjności nie powstanie²⁹⁷, o tyle wytoczenie powództwa bez zgody, a zwłaszcza wbrew woli osoby, na rzecz której prokurator działa, stanowi już jaskrawe naruszenie zasady dyspozycyjności, wkraczając w sferę autonomii woli jednostki²⁹⁸. Flejszar wskazuje jednak również na drugi aspekt ograniczenia zasady dyspozycyjności, patrząc na nią z perspektywy prokuratora wytaczającego powództwo. W jego ocenie ograniczeniem dyspozycyjności z tego punktu widzenia jest brak możliwości

²⁹³ J. Gudowski, *O kilku w:* A. Nowicka (red.), *Prawo prywatne*, s. 1018.

²⁹⁴ Tamże, s. 1027-1028; P. Ryłski, *Działanie*, s. 89; A. Jakubecki, *Naczelne w:* I. Ratusińska, A. Oklejak (red.), *Czterdziestolecie KPC*, s. 356-357.

²⁹⁵ R. Flejszar, *Zasada dyspozycyjności*, s. 476 i powołany tam K. Korzan, *Cel i przyczyny wpływu ustawodawstw obcych na kształtowanie się systemu prawa postępowania cywilnego w Polsce a zagadnienie odrębności narodowych w:* M. Sawczuk (red.), *Jednolitość prawa sądowego cywilnego a jego odrębności krajowe*, tom II, Lublin 1998, s. 246.

²⁹⁶ Tak R. Flejszar, *Zasada dyspozycyjności*, s. 477.

²⁹⁷ W takich przypadkach osoba zainteresowana nie tylko zgadza się na wystąpienie w obronie jej praw przez prokuratora, ale z reguły wręcz uważa je za korzystne.

²⁹⁸ Pogląd powszechnie podzielany, zob. A. Jakubecki, *Naczelne w:* I. Ratusińska, A. Oklejak (red.), *Czterdziestolecie KPC*, s. 356; R. Flejszar, *Zasada dyspozycyjności*, s. 477; A. Jaworski, *Uprawnienia*, s. 512 oraz powołana tam dalsza literatura.

samodzielnego rozporządzania przez niego przedmiotem sporu (zrzeczenia się roszczenia, zawarcia ugody) oraz konieczność uzyskania zgody osoby materialnie uprawnionej na cofnięcie pozwu. Ograniczeniami zasady dyspozycyjności z perspektywy prokuratora są również umowy wyłączające jurysdykcję sądów polskich, zapis na sąd polubowny oraz umowa o mediację²⁹⁹, które wykluczają możliwość wytoczenia powództwa przez prokuratora³⁰⁰.

Patrzeć na zasadę dyspozycyjności z perspektywy prokuratora może *prima facie* budzić wątpliwości, gdyż zasadę tę tradycyjnie łączy się z przyznaniem stronom możliwości rozporządzania własnymi prawami podmiotowymi. Nie ulega więc wątpliwości, że prokuratora nie może dotyczyć ten aspekt zasady dyspozycyjności. Może on jednak rozporządzać uprawnieniami *stricte* procesowymi i z tego punktu widzenia podejście zaproponowane przez R. Flejszara jest uzasadnione. Jednocześnie trzeba zauważyć, że omówione instytucje prawne, które z perspektywy prokuratora mogą być uznane za ograniczające zasady dyspozycyjności, mają na celu pełniejszą realizację zasady dyspozycyjności, z punktu widzenia stron procesu, co wyczerpuje istotę omawianej zasady naczelnej postępowania.

Konflikt z zasadą dyspozycyjności nie ujawnia się natomiast w przypadku powództw wytaczanych przez prokuratora w interesie publicznym, przeciwko wszystkim stronom stosunku prawnego³⁰¹. W tym przypadku prokurator podejmuje czynności wyłącznie w interesie publicznym i korzysta z samodzielnej legitymacji procesowej.

Rozważenia wymaga również relacja pomiędzy zasadą dyspozycyjności a uprawnieniem prokuratora do zgłoszenia swojego udziału w postępowaniu wszczętym przez strony. Punktem wyjścia powinno być spostrzeżenie, że w trybie procesowym prokurator wstępujący do postępowania jest podmiotem trzecim, zajmującym samodzielną pozycję wobec obu stron³⁰², a w postępowaniu nieprocesowym – jest jednym z jego uczestników³⁰³. Sam fakt zgłoszenia przez prokuratora udziału w postępowaniu prowadzonym w obu powyższych trybach nie stanowi ograniczenia zasady dyspozycyjności, gdyż nie wpływa na możliwość rozporządzania przez strony uprawnieniami materialnymi ani procesowymi³⁰⁴. Prokurator nie

²⁹⁹ R. Flejszar, *Zasada dyspozycyjności*, s. 477-478.

³⁰⁰ Por. W. Masewicz, *Prokurator*, s. 73-75; S. Włodyka, *Udział prokuratora w postępowaniu cywilnym w świetle nowej procedury*, NP 1966 Nr 9, s. 1049. Dodać należy, że w przypadku zaistnienia wskazanych okoliczności, stanowiących ujemne przesłanki procesowe o charakterze względnym, pozew prokuratora nie będzie podlegał odrzuceniu, jeśli pozwany wda się w spór (R. Flejszar, *Zasada dyspozycyjności*, s. 479).

³⁰¹ Trafnie dostrzega to P. Ryłski, *Działanie*, s. 89. Podobnie A. Jaworski, *Uprawnienia*, s. 507 i R. Flejszar, *Zasada dyspozycyjności*, s. 479-480.

³⁰² Zob. szczegółowo rozdział III. 2 i powołaną tam literaturę oraz orzecznictwo.

³⁰³ Zob. szczegółowo rozdział III. 3.2 i powołaną tam literaturę oraz orzecznictwo.

³⁰⁴ Ze względu na samodzielną pozycję prokuratora wstępującego do postępowania na podstawie art. 60 k.p.c., do analizy jego statusu procesowego nie jest adekwatna uchwała składu 7 sędziów SN z 23 lutego 1970 r., III CZP 81/69, OSNC 1970 Nr 7-8 poz. 119 ani krytyczne glosy do niej.

może więc skutecznie unicestwić zrzeczenia się roszczenia, zawarcia ugody czy też cofnięcia pozwu. Jeżeli można dopatrywać się ograniczenia zasady dyspozycyjności na skutek samego udziału prokuratora w postępowaniu³⁰⁵, to wyłącznie pośrednio i to w tym znaczeniu, że stanowisko i czynności procesowe prokuratora mogą stanowić dla sądu argument za uznaniem czynności podjętych przez stronę (takich jak cofnięcie pozwu, uznanie powództwa, zawarcie ugody) za niedopuszczalne³⁰⁶. Nie zmienia to jednak faktu, że źródłem ograniczenia zasady dyspozycyjności nie jest w tych przypadkach wzięcie przez prokuratora udziału w postępowaniu, ale wynika ono z szerokich uprawnień sądu do kontroli czynności dyspozycyjnych. Znacznym ograniczeniem dyspozycyjności formalnej stron jest jednak zaskarżanie orzeczeń przez prokuratora. Jeżeli strony godzą się z orzeczeniem sądu, a środek zaskarżenia składa jedynie prokurator, to niewątpliwie dochodzi do ograniczenia dyspozycji pod względem zarówno materialnym, jak i formalnym³⁰⁷.

Skoro jest niewątpliwe, że uprawnienia prokuratora w istotnym zakresie stanowią ograniczenie zasady dyspozycyjności, to należy odpowiedzieć na pytanie, czy istnieją inne, bardziej doniosłe racje, które uzasadniają ich utrzymywanie w obecnym kształcie. Nie uprzedzając szczegółowych rozważań, które zostaną odniesione do konkretnych form udziału prokuratora w postępowaniu cywilnym, można generalnie zgodzić się z podzielanym we współczesnej w nauce postępowania cywilnego poglądem, że uprawnienia prokuratora są zbyt szerokie³⁰⁸. Z punktu widzenia zasady dyspozycyjności wątpliwości budzi nie tylko bardzo szeroki zakres uprawnień prokuratora (obejmujący każdą niemal sprawę cywilną), ale z drugiej strony (a nawet przede wszystkim) także uniezależnienie inicjatywy prokuratora od zgody osoby będącej podmiotem prawa, co prowadzi do wniosku, że prokurator może wytoczyć powództwo na rzecz innej osoby nawet wbrew jej woli. Ta – jak określił to Andrzej Jakubecki – „na wskroś sowiecka regulacja”³⁰⁹, nie tylko kłóci się z zasadą dyspozycyjności w przedstawionym wyżej rozumieniu, ale można stwierdzić, że pozostaje w sprzeczności z istotą samego procesu cywilnego. Zachowuje bowiem współcześnie aktualność stwierdzenie E. Waśkowskiego, że „nie można zmusić stron do korzystania z owoców zwycięstwa”³¹⁰. Zastrzec jednak należy, że ostrze krytyki jest wymierzone nie przeciwko samej konstrukcji

³⁰⁵ Zdaniem R. Flejszara (*Zasada dyspozycyjności*, s. 481), udział prokuratury jest ograniczeniem dyspozycyjności formalnej, co przejawia się tym, że wydając wyrok sąd odnosi się nie tylko do stanowisk stron, ale także do stanowiska prokuratora.

³⁰⁶ Tak R. Flejszar, *Zasada dyspozycyjności*, s. 481.

³⁰⁷ Tamże, s. 483.

³⁰⁸ Zob. literaturę powołaną w przypisie 2.

³⁰⁹ A. Jakubecki, *Naczelne* w: I. Ratusińska, A. Oklejak (red.), *Czterdziestolecie KPC*, s. 356.

³¹⁰ E. Waśkowski, *System*, s. 110.

prawnej powództwa na rzecz oznaczonej osoby, ale przeciwko dopuszczeniu wytaczania takiego powództwa wbrew woli osoby materialnie uprawnionej, na rzecz której prokurator działa³¹¹.

Analiza uprawnień prokuratora w kontekście zasady dyspozycyjności powinna uwzględnić również przedmiot sprawy. Nie ulega wątpliwości, że zasada ta ma mniejsze znaczenie w tych sprawach, w których ustawodawca przekazał do rozpoznania w postępowaniu cywilnym sprawy ze stosunków publicznoprawnych (tzw. „aspekt zewnętrzny” ochrony interesu w postępowaniu cywilnym)³¹². Do tej grupy należy zaliczyć przede wszystkim sprawy, w których sąd dokonuje szeroko rozumianej kontroli działalności administracji publicznej (jak w sprawach z ubezpieczeń społecznych albo regulacyjnych), sprawy z zakresu prawa wyborczego, prawa o zgromadzeniach, wieczystoksięgowe i rejestrowe³¹³. W doktrynie tradycyjnie wyróżnia się sprawy ze stosunków prywatnoprawnych, w których interes publiczny z istoty występuje w większym natężeniu, jak sprawy z zakresu prawa rodzinnego, pracownicze oraz z zakresu odpowiedzialności deliktowej³¹⁴. Potencjalna kolizja uprawnień prokuratora z zasadą dyspozycyjności będzie bardziej widoczna w przypadku spraw, w których nie można dostrzec zwiększonego znaczenia interesu publicznego z uwagi na ich przedmiot, co obejmuje zdecydowaną większość spraw cywilnych. W tych postępowaniach nadal występuje jednak tzw. „aspekt wewnętrzny” zasady ochrony interesu publicznego, który sprowadza się do nałożenia na sąd obowiązku ochrony interesu ogólnego (publicznego) w ramach konkretnego postępowania cywilnego, zmierzającego, co do zasady, do udzielenia ochrony interesowi prywatnemu³¹⁵. Wydaje się, że przejawem tak rozumianego interesu publicznego może być powinność sądu do przeciwdziałania procesom fikcyjnym, albo szerzej – podejmowania zachowań sprzecznych z prawem albo zasadami współżycia społecznego. Racje wynikające z ochrony interesu publicznego w obu powyższych aspektach wydają się wystarczającym argumentem za tym, aby uzasadnić odstępstwo od zasady dyspozycyjności, którym jest udział prokuratora w postępowaniu cywilnym.

Przedstawione uwagi pozwalają przyjąć, że z zasady dyspozycyjności wynikają dwa ważne wnioski. Po pierwsze, należy rozważyć, czy obecnie istnieją dostatecznie ważne racje

³¹¹ A. G. Harla, *Uprawnienia prokuratora*, s. 35-37.

³¹² Zob. P. Ryłski, *Ochrona interesu publicznego*, s. 86.

³¹³ Zob. K. Małysa-Ptak, *Kontrola działalności administracji publicznej sprawowana przez sądy powszechne*, Warszawa 2019, s. 356 i n. oraz powołaną tam literaturę i orzecznictwo.

³¹⁴ Zob. w dużej mierze aktualne uwagi A. Zielińskiego, *Uprzywilejowanie niektórych rodzajów roszczeń w postępowaniu cywilnym* w: M. Jędrzejewska, T. Ereciński (red.), *Studia z prawa postępowania cywilnego. Księga pamiątkowa ku czci Zbigniewa Resicha*, Warszawa 1985, s. 307 i n.

³¹⁵ P. Ryłski, *Ochrona interesu publicznego*, s. 86.

do tego, aby prokurator mógł wytaczać powództwa na rzecz oznaczonych osób fizycznych w niektórych rodzajach spraw. Rozważania te będą wymagały ustalenia funkcji (celów), które to powództwo realizuje, a w dalszej kolejności – rozstrzygnięcia, czy mogą im służyć inne instytucje procesowe, w mniejszym stopniu kolidujące z zasadą dyspozycyjności. Jeżeli wynik tych rozważań pozwoli stwierdzić, że powództwo prokuratora na rzecz oznaczonej osoby powinno być w pewnym zakresie utrzymane, to należy podjąć próbę wskazania katalogu spraw, w których byłby on *de lege ferenda* pożądanym. Niezależnie od tego spostrzeżenia zasada dyspozycyjności zdecydowanie przemawia za tym, aby w razie utrzymania uprawnień prokuratora do wytaczania powództwa na rzecz innej osoby, inicjatywę tę uzależnić od zgody osoby, na której rzecz powództwo zostanie wytoczone.

4.3. Uprawnienia prokuratora w postępowaniu cywilnym a zasada równości (równouprawnienia) stron

Drugą z zasad naczelnych postępowania cywilnego, która wykazuje ścisły związek z uprawnieniami prokuratora do podejmowania czynności procesowych w tym postępowaniu, jest zasada równouprawnienia stron, określana także jako zasada równości stron. Istotą tej zasady jest zagwarantowanie stronom równych praw procesowych i jednakowej możliwości obrony swoich interesów³¹⁶. Powszechnie przyjmuje się, że obejmuje ona dwa aspekty: możliwość korzystania przez strony z takich samych środków prawnych (*non debet actori, quo reo non permittitur*) oraz umożliwienie obu stronom wysłuchania przez sąd (*audiatur et altera pars*)³¹⁷, czyli złożenia wyjaśnień co do istoty sprawy³¹⁸.

Wskazane elementy zasady równości są związane z procesem cywilnym już od najdawniejszego etapu jego rozwoju³¹⁹. W przeciwieństwie do zasady dyspozycyjności zasada równości stron nie podlegała w toku rozwoju procedury cywilnej tak istotnym przeobrażeniom jak zasada dyspozycyjności. Wskazane wyżej dwa zasadnicze elementy składające się na zasadę równości stron w znaczeniu formalnym, były akceptowane przez autorów okresu międzywojennego³²⁰, powojennego³²¹, jak i współcześnie³²². Klasyczne rozumienie zasady równouprawnienia, któremu dawano wyraz w doktrynie okresu międzywojennego, kładło

³¹⁶ E. Wengerek, *Zasada równości stron w procesie cywilnym*, PiP 1955 z. 11, s. 780; K. Weitz w: *Postępowanie*, s. 112-113; W. Broniewicz, *Postępowanie*, s. 59; A. Góra-Błaszczkowska, *Zasada równości stron*, s. 72-73.

³¹⁷ E. Waśkowski, *System*, s. 109; A. Góra-Błaszczkowska, *Zasada równości stron*, s. 72.

³¹⁸ P. Ryłski, *Działanie*, s. 101.

³¹⁹ A. Góra-Błaszczkowska, *Zasada równości stron*, s. 73.

³²⁰ Zob. np. E. Waśkowski, *Zasady procesu cywilnego*, s. 279-280; F. Kruszelnicki, *Zasady*, s. 470.

³²¹ E. Wengerek, *Zasada*, s. 780.

³²² A. Góra-Błaszczkowska, *Zasada równości stron*, s. 72-73; A. Jakubecki, *Naczelne* w: I. Ratusińska, A. Oklejak (red.), *Czterdziestolecie KPC*, s. 376.

nacisk na formalną równość stron. Charakterystyczne może być stanowisko E. Waśkowskiego, który zauważał, że zasada ta jest tak samo bezwzględna jak zasada dyspozycyjności (rozporządzalności) i to nie tylko dlatego, że wypływa z naturalnej sprawiedliwości, ale też dlatego, że państwo popadłoby w sprzeczność z samym sobą, gdyby było sprzymierzeńcem jednej ze stron. Wspomniany autor podkreślał także, że zasada równouprawnienia wynika z równości obywateli wobec prawa i służy uczynieniu zadość elementarnym wymaganiom sprawiedliwości³²³.

Z przytoczonego stanowiska E. Waśkowskiego mogłoby wynikać, że tak rozumiana zasada równouprawnienia stron nie obejmuje swoim zakresem problematyki ochrony tak zwanej „słabszej strony procesu”³²⁴. W rzeczywistości jednak także w procesie cywilnym okresu międzywojennego ten aspekt zasady równości był dostrzegany zarówno przez ustawodawcę, jak i przez doktrynę. W kodeksie postępowania cywilnego z 1930 roku jego wyrazem było „prawo ubogich”, które obejmowało prawo do zwolnienia od kosztów sądowych osoby ubogiej (art. 112 d.k.p.c.) oraz ustanowienie pełnomocnika z urzędu (art. 116 d.k.p.c.). W ówczesnej doktrynie wyraźnie zaznaczano, że celem tej instytucji jest zapewnienie równości stron³²⁵. Również zapewnieniu równości służyło udzielanie stronom występującym w postępowaniu przed sądem grodzkim bez adwokata wskazówek co do terminu wniesienia apelacji lub zażalenia (art. 384 § 3 d. k.p.c.)³²⁶.

W następstwie zmiany modelu postępowania cywilnego po II wojnie światowej, ówczesna nauka prawa procesowego cywilnego zaczęła podkreślać aspekt materialny zasady równości stron, który polegał na stworzeniu rzeczywistych gwarancji równości stron w sporach, w których ze względu na wiek, stan zdrowia albo różnicę w potencjale ekonomicznym jedna ze stron ma mniejsze możliwości podejmowania czynności procesowych niż jej przeciwnik³²⁷. Zapewnienie równości faktycznej stron łączono wówczas z aktywnością sądu, który został zobowiązany do udzielania stronom potrzebnych wskazówek i pouczeń³²⁸. Ponadto w doktrynie lat pięćdziesiątych i sześćdziesiątych XX wieku realizacji faktycznej równości stron upatrywano w powinności sądu do przeprowadzania dochodzeń celem ustalenia środków

³²³ E. Waśkowski, *Zasady procesu cywilnego*, s. 279-280.

³²⁴ Pojęcie „słabszej strony procesu” jest powszechnie używane w doktrynie (zob. A. Jakubecki, *Naczelne* w: I. Ratusińska, A. Oklejak (red.), *Czterdziestolecie KPC*, s. 371).

³²⁵ Zob. L. Peiper, *Komentarz do kodeksu postępowania cywilnego (część pierwsza)*, t. I, Kraków 1934, s. 302.

³²⁶ W postępowaniu przed sądami okręgowymi (jako sądami I instancji) oraz sądami wyższych instancji obowiązywało wówczas – na podstawie art. 86 § 1 d. k.p.c. 1930 – obowiązkowe zastępstwo stron przez adwokatów.

³²⁷ Zob. np. W. Siedlecki w: J. Jodłowski, W. Siedlecki, *Postępowanie cywilne*, Warszawa 1958, s. 159; tenże, *Zasady naczelne*, s. 28.

³²⁸ W. Siedlecki, *Zasady naczelne*, s. 26. Zob. art. 5 k.p.c. w pierwotnym brzmieniu.

dowodowych oraz w dopuszczaniu dowodu z urzędu³²⁹. Ważne miejsce w dążeniu do faktycznej równości stron przypisywano też w ówczesnej literaturze uprawnieniom prokuratora. E. Wengerek postrzegał jego uprawnienie do wytoczenia powództwa na rzecz jednostki oraz do przystąpienia do toczącego się postępowania jako jedną z form pomocy tzw. „słabszym stronom procesu”³³⁰.

Dokonywane po zmianach ustrojowych przeobrażenia procesu cywilnego dotyczyły zasady równouprawnienia stron w mniejszym stopniu niż pozostałych zasad procesowych. Bezpośredni związek z tą problematyką miała zmiana art. 5 k.p.c., dokonana ustawą z 2 lipca 2004 roku³³¹, która znacznie ograniczyła obowiązki informacyjne sądu i przewodniczącego. Wydaje się jednak, że trafne jest stanowisko, iż zmiana ta, mimo pozornego zastąpienia obowiązku sądu jego dyskrejonalnym uprawnieniem, nie może być traktowana jako wyraz odejścia od zasady równości stron w znaczeniu materialnym³³². Przeciwnie, ten aspekt zasady równouprawnienia nadal jest powszechnie akceptowany zarówno w literaturze, jak i judykaturze.

Odnosząc przedstawione ogólne uwagi, dotyczące zasady równouprawnienia stron, do problematyki udziału prokuratora w postępowaniu cywilnym, należy dostrzec, że związek uprawnień prokuratora do podejmowania czynności procesowych dotyczy przede wszystkim aspektu materialnego zasady równouprawnienia. Jednocześnie wyznaczają go dwa przeciwstawne założenia. Z jednej strony, nie można, także współcześnie, całkowicie zdyskwalifikować argumentów podniesionych w dawniejszej nauce, która w uprawnieniach prokuratora upatrywała gwarancji zasady równości³³³. Nie można bowiem wykluczyć, że w niektórych, choć nielicznych przypadkach, inicjatywa prokuratora pozwoli zapewnić równość faktyczną stron w procesie, w którym występuje między nimi rażąca dysproporcja³³⁴. Podobny wniosek zdaje się wynikać z orzecznictwa, w którym również współcześnie przyjmuje się, że w wyjątkowych wypadkach ochrona interesu strony może uzasadniać, aby sąd zawiadomił prokuratora o potrzebie wstąpienia do postępowania³³⁵. Z drugiej strony realna jest

³²⁹ E. Wengerek, *Zasada*, s. 795.

³³⁰ Tamże, s. 291.

³³¹ Dz. U. z 2004 r. Nr 172 poz. 1804.

³³² Tak A. Jakubecki, *Naczelne* w: I. Ratusińska, A. Oklejak (red.), *Czterdziestolecie KPC*, s. 373-374. Por. też przywołane tam wypowiedzi M. Sawczuka (przypis 82).

³³³ Zob. zwłaszcza E. Wengerek, *Zasada*, s. 791; W. Masewicz, *Prokurator*, s. 67-68.

³³⁴ Tak A. Góra-Błaszczkowska, *Zasada równości stron*, s. 296.

³³⁵ Przykładem może być wyrok Sądu Najwyższego z 6 kwietnia 2005 r., III CK 319/04, LEX Nr 175997, w którym Sąd ten stwierdził, że „sąd ma obowiązek uznania udziału w sprawie prokuratora za potrzebny i zawiadomienia go o sprawie (art. 59 k.p.c.), gdy strona znajduje się w stanie wyłączającym świadome i swobodne powzięcie decyzji”, pogląd powtórzony w uzasadnieniu wyroku SN z 12 kwietnia 2012 r., I UK 348/11, LEX Nr 1217318 oraz postanowieniu SO w Poznaniu z 5 lipca 2021 r., II Ca 1242/19, Legalis, POSP. Jak słusznie wskazała

obawa, że zaangażowanie prokuratora zarówno wytaczającego powództwo (zwłaszcza na rzecz określonej osoby), jak i zgłaszającego udział w postępowaniu wszczętym przez strony – może powodować naruszenie równości stron. Taka sytuacja oznacza bowiem, że państwo, używając słów E. Waśkowskiego, „staje się sprzymierzeńcem jednej ze stron”. Wynika to już z oczywistego faktu, że prokurator wytaczający powództwo na rzecz innej osoby albo popierający stanowisko jednej ze stron podejmuje czynności procesowe zgodne z jej interesem, co oznacza, że pozycja tej strony ulega wzmocnieniu³³⁶. Przede wszystkim jednak trzeba stwierdzić, że wyrównywaniu szans stron procesu powinny służyć inne instytucje procesowe niż udział prokuratora, w tym przede wszystkim możliwość ustanowienia pełnomocnika z urzędu³³⁷, a w pewnym zakresie też przystąpienie organizacji pozarządowej³³⁸. Nie można odmówić słuszności zarzutowi Kazimeirza Korzana, że występowanie prokuratora w procesie cywilnym na rzecz jednej ze stron może sprawiać wrażenie, że organ ten występuje w charakterze ustawowego pełnomocnika strony, co oznacza wkroczenie w sferę jej praw prywatnych³³⁹.

Przedstawione wyżej uwarunkowania uzasadniają wniosek, że relacje między uprawnieniami prokuratora w postępowaniu cywilnym a zasadą równouprawnienia stron nie przedstawiają się jednoznacznie. Obojętny z punktu widzenia tej zasady wydaje się udział prokuratora w postępowaniu poprzez wytoczenie powództwa samodzielnego, wyłącznie w interesie publicznym. Niewielki jest również wpływ udziału prokuratora na realizację zasady równouprawnienia stron w postępowaniu nieprocesowym, choć ten aspekt nie może być pomijany, zwłaszcza wtedy, gdy prokurator wstępuje do postępowania nie w celu ochrony interesu publicznego, ale praw jednego z uczestników³⁴⁰. Konflikt między uprawnieniami prokuratora a zasadą równości jest natomiast możliwy wtedy, gdy prokurator bierze udział w postępowaniu wszczętym przez inne osoby oraz wtedy, gdy wytacza powództwo

J. Misztal-Konecka (*Wzięcie udziału przez prokuratora jako gwarancja zapewnienia efektywności ochrony prawnej*, ZN KUL 2017, Nr 3 s. 33-34), pogląd ten należy odnieść do udziału w sprawie osoby niezdolnej do udziału w sprawie z powodu stanu zdrowia fizycznego, jeżeli całkowicie uniemożliwia podjęcie działań w procesie (np. z powodu śpiączki, paraliżu czterokończynowego). Kwestia ta będzie szczegółowo omówiona w rozdziale III. 2.4.3.

³³⁶ A. Góra-Błaszczkowska, *Zasada równości stron*, s. 297 i cytowany przez tę Autorkę W. Siedlecki (*Ochrona praw jednostki w procesie cywilnym*, ZNUJ. Prace Prawnicze 1978 z. 78, s. 415).

³³⁷ W odniesieniu do osób niezdolnych do udziału w postępowaniu z uwagi na stan fizyczny albo psychiczny barierą jest jednak konieczność złożenia wniosku o ustanowienie pełnomocnika z urzędu (art. 117 § 1 k.p.c.), gdyż sąd jest władny ustanowić pełnomocnika z urzędu, z wyjątkiem spraw prowadzonych na podstawie ustawy z 19 sierpnia 1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego (Dz. U. z 2022 r. poz. 2123), co wynika z art. 48 ust. 1 tej ustawy.

³³⁸ A. Jaworski, *Uprawnienia*, s. 491.

³³⁹ K. Korzan, *Cel i przyczyny*, s. 246.

³⁴⁰ Zob. szerzej rozdział III. 2.4.3.

niesamodzielne. Wnioski wynikające z omawianej zasady również przemawiają za tym, aby ograniczyć zakres uprawnień prokuratora do wytaczania powództw na rzecz oznaczonej osoby *de lege ferenda*, choć ich całkowite wyeliminowanie można ocenić jako pochope. Zasada równości stron stanowi istotną wskazówkę przy analizie poszczególnych obszarów uprawnień prokuratora w sprawach cywilnych.

4.4. *Udział prokuratora w postępowaniu cywilnym a zasada kontradiktoryjności*

Jak podnosi się we współczesnej doktrynie, dokonana z dniem 1 lipca 1996 roku nowelizacja Kodeksu postępowania cywilnego doprowadziła do wzmocnienia tej zasady i przywróciła jej właściwy sens, polegający na tym, że ciężar przytaczania faktów oraz dowodów na ich poparcie spoczywa na stronach³⁴¹. Przeciwnieństwem kontradiktoryjności jest zasada śledcza (oficjalności), która oznacza, że ciężar gromadzenia podstawy faktycznej rozstrzygnięcia spoczywa przede wszystkim na sądzie³⁴². Z przywołanych definicji widać, że zasady kontradiktoryjności i śledczości są związane przede wszystkim z aktywnością stron oraz sądu w celu ustalenia podstawy faktycznej rozstrzygnięcia. Wykazują one jednak związek także z udziałem prokuratora w postępowaniu cywilnym, gdyż czynności procesowe podejmowane przez ten organ również mają wpływ na ustalenie faktów istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy. Należy więc przyjrzeć się, jak zostały ukształtowane relacje między uprawnieniami prokuratora a zasadą kontradiktoryjności.

W rozwoju historycznym zasada kontradiktoryjności łączyła się z zasadą dyspozycyjności i początkowo stanowiła jej fragment. Charakterystyczne może być w tym zakresie stanowisko Antoniego Okolskiego, który zwracał uwagę, że najwyższą zasadą postępowania cywilnego powinna być, z punktu widzenia stosunku państwa do postępowania, zasada nieingerencji, zaś z punktu widzenia stron – zasada wolności rozporządzania, która obejmowała nie tylko roszczenia będące przedmiotem procesu, ale także wnioski dowodowe³⁴³. Dlatego w dawnej nauce wskazywano, że wzajemny stosunek sądu i stron w zakresie kształtowania podstawy faktycznej orzeczenia i gromadzenia dowodów może formować się

³⁴¹ A. Jakubecki, *Kontradiktoryjność a poznanie prawdy w procesie cywilnym w świetle zmian kodeksu postępowania cywilnego*, Prz. Sąd. 1998 Nr 10, s. 67; tenże, *Naczelne*, s. 358; J. Gudowski, *O kilku w*: A. Nowicka (red.), *Prawo prywatne*, s. 1023. Podobnie zasada kontradiktoryjności była definiowana w starszych opracowaniach (zob. F. Kruszelnicki, *Zasady*, s. 472; W. Siedlecki, *Zasada kontradiktoryjna i zasada śledcza w polskim procesie cywilnym*, PiP 1953 Nr 2, s. 32 i n.; A. Świderska, *Zasada kontradiktoryjności w polskim procesie cywilnym, maszynopis rozprawy doktorskiej*, Warszawa 1984, s. 48.

³⁴² W. Siedlecki, *Zasada*, s. 232; P. Rylski, *Działanie*, s. 98-99.

³⁴³ A. Okolski, *Forma kontradiktoryjna w ustawie sądowego postępowania cywilnego z dnia 20 listopada 1864 r.*, Warszawa 1880, cyt za: W. Broniewicz, *Zasada kontradiktoryjności procesu cywilnego w poglądach nauki polskiej w*: M. Jędrzejewska i in. (red.), *Studia z zakresu postępowania cywilnego. Księga pamiątkowa ku czci Prof. Zbigniewa Resicha*, Warszawa 1985, s. 39.

według dwóch modeli: dyspozycyjno-kontradiktoryjnego oraz oficjalno-śledczego³⁴⁴. Pierwszy z nich polega na dominacji inicjatywy stron w zakresie przygotowania, wszczęcia i przebiegu procesu, natomiast drugi jest wyrazem pojmowania procesu jako funkcji prawa publicznego³⁴⁵, służącego ochronie interesów państwa jako zewnętrznej formy społeczeństwa³⁴⁶. W niektórych sprawach ochroną praw prywatnych zainteresowane są nie tylko osoby zainteresowane, ale także państwo, gdyż normy te stanowią część porządku prawnego³⁴⁷. W dalszym rozwoju prawa procesowego wskazywano kontradiktoryjność jako osobną zasadę, której znaczenie dotyczyło gromadzenia faktów będących podstawą rozstrzygnięcia. Na tak rozumianej kontradiktoryjności oparte było postępowanie cywilne pod rządami kodeksu postępowania cywilnego z 1930 roku, chociaż można było dostrzec w nim liczne elementy działania z urzędu³⁴⁸, które uznawano za przejaw zasady instrukcyjnej³⁴⁹. Nie budzi wątpliwości trafność spostrzeżenia, że żaden z systemów prawnych nie urzeczywistniał żadnego ze wskazanych modeli w czystej postaci, ale z reguły występują w nich w pewnym stopniu obie te zasady³⁵⁰.

Sposób postrzegania zasady kontradiktoryjności w nauce polskiej uległ istotnej zmianie pod wpływem zmian ustawodawczych, dokonanych na przełomie lat czterdziestych i pięćdziesiątych XX wieku. W literaturze wyrażano wówczas stanowisko, zgodnie z którym w tak zwanym „procesie socjalistycznym” zasada kontradiktoryjności może być pojmowana tylko jako harmonijne połączenie praw i obowiązków stron procesu i sędziego, współpracujących przy zbieraniu materiału procesowego w taki sposób, aby zapewnić zgodność rozstrzygnięcia sądu z prawdą obiektywną³⁵¹. Dlatego zaproponowano zastąpienie tradycyjnego rozumienia zasady kontradiktoryjności zasadą współdziałania podmiotów postępowania cywilnego, w tym sądu, stron, prokuratora oraz organizacji społecznych³⁵². W innym ujęciu przyjmowano, że zasada kontradiktoryjności istnieje także w tzw. „procesie socjalistycznym”, ale harmonijnie łączy się z zasadą śledczą³⁵³. Z drugiej strony, dostrzegano

³⁴⁴ W. Broniewicz, *Zasada*, s. 41.

³⁴⁵ P. Ryłski, *Działanie*, s. 99.

³⁴⁶ K. Lutostański, *Z badań*, s. 12.

³⁴⁷ E. Waśkowski, *Podręcznik procesu cywilnego: ustrój sądów cywilnych, postępowanie sporne*, Wilno 1932, s. 83; J. Gudowski, *O kilku w: A. Nowicka (red.), Prawo prywatne*, s. 1029.

³⁴⁸ P. Ryłski, *Działanie*, s. 105-106.

³⁴⁹ Jak stwierdza K. Stefko (*Główne zasady*, s. 37), „sędzia działa z urzędu we formie materialnego kierownictwa (...), wskazując drogę do działalności stron, ale nie działa śledczo” (cyt. za: P. Ryłski, *Działanie*, s. 104).

³⁵⁰ E. Waśkowski, *Podręcznik*, s. 93.

³⁵¹ W. Siedlecki, *Zasady naczelne*, s. 22.

³⁵² Tamże; tenże, *Zasada kontradiktoryjności (sporności) czy zasada współdziałania podmiotów postępowania cywilnego?*, PiP 1975 Nr 6, s. 63.

³⁵³ J. Jodłowski, *Nowe drogi polskiego procesu cywilnego*, NP 1951 Nr 7-8, s. 61.

jednak, że zasada kontradiktoryjności oraz zasada śledcza są sobie przeciwstawne, dlatego można mówić o obowiązywaniu tylko jednej z wymienionych zasad³⁵⁴. Doktryna postępowania cywilnego w latach 1945-1989 nie wyodrębniała zasady śledczej, przyjmując, że elementy inkwizycyjne zostały pochłonięte przez zasadę prawdy obiektywnej oraz – w zależności od ujęć – zasadę kontradiktoryjności, współdziałania podmiotów procesu oraz aktywności sądu³⁵⁵.

Mimo wyraźnych w nauce okresu PRL sporów o istnienie i kształt zasady kontradiktoryjności, nie ulega wątpliwości, że proces socjalistyczny zmienił jej znaczenie w stosunku do klasycznych ujęć. Nawet ci autorzy, którzy byli zwolennikami obowiązywania zasady kontradiktoryjności, łączyli ją z zasadami współdziałania podmiotów oraz aktywności sądu. W takie ujęcie dobrze wpisywała się koncepcja prokuratora jako strażnika „praworządności socjalistycznej”, który miał być swoistym pomocnikiem sądu w ustaleniu prawdy obiektywnej. Udział prokuratora w postępowaniu korespondował z zasadą aktywności sądu i przyznanym mu uprawnieniem do przeprowadzenia dochodzeń w celu uzupełnienia lub wyjaśnienia twierdzeń stron³⁵⁶. Wyrazem takiego związku była norma zawarta w art. 59 k.p.c., którą interpretowano jako powinność zawiadomienia prokuratora o potrzebie przystąpienia do postępowania wtedy, gdy było to konieczne dla wykrycia prawdy „obiektywnej”³⁵⁷.

Jak wskazano na wstępie tej części rozważań, dokonane w latach 1996-2004 zmiany kodeksu postępowania cywilnego prowadziły do zmiany w pojmowaniu i funkcjonowaniu zasady kontradiktoryjności, która obecnie jest interpretowana w sposób zbliżony do klasycznego. Współcześnie jednolicie akceptuje się zasadę kontradiktoryjności jako zasadę naczelną postępowania cywilnego, a zatem powszechnie przyjmuje się, że zbieranie materiału procesowego należy do stron, a różne przejawy aktywności sądu mają charakter wyjątkowy. Współcześnie dostrzega się również silny związek zasady kontradiktoryjności z zasadą dyspozycyjności, ale podkreśla się jednocześnie, że doznaje ona ograniczeń, związanych z koniecznością umożliwienia sądowi kontroli twierdzeń faktycznych i dowodów zaofiarowanych przez strony oraz uzupełniania materiału faktycznego oraz dowodowego sprawy³⁵⁸. Obecne rozumienie zasady kontradiktoryjności nie oznacza jednak *per se*, że sama 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 on w pełni poddany regułom

³⁵⁴ J. Jodłowski, *Zasady naczelne*, s. 14.

³⁵⁵ W. Broniewicz, *Zasada*, s. 50.

³⁵⁶ Zob. art. 213 k.p.c. w pierwotnym brzmieniu.

³⁵⁷ W. Masewicz, *Prokurator*, s. 120.

³⁵⁸ A. Jakubecki, *Kontradiktoryjność*, s. 68.

procesowym, stanowiącym wyraz zasady kontradyktoryjności. W szczególności do niego adresowana jest norma wynikająca z art. 232 zd. 1 k.p.c., który ciężar dowodu w znaczeniu procesowym nakłada na strony³⁵⁹. Można nawet postawić tezę, że skupienie inicjatywy dowodowej w ręku stron, przy jednocześnie postulowanej w orzecznictwie i literaturze powściągliwości w korzystaniu przez sądy z uprawnienia do dopuszczenia dowodu z urzędu, może pozostawiać przestrzeń dla podjęcia działań przez prokuratora, jeśli wymaga tego interes publiczny. Prokurator może wówczas złożyć wnioski dowodowe, które będą zmierzały np. do wykazania, że strony procesu działają w celu obejścia prawa³⁶⁰.

4.5. *Udział prokuratora w postępowaniu cywilnym a zasada prawdy*

Kończąc analizę udziału prokuratora w postępowaniu cywilnym w świetle jego zasad naczelnych należy rozważyć, jakie jest znaczenie uprawnień tego organu dla poznania prawdy w postępowaniu cywilnym. E. Waśkowski zauważył, że poznaniu prawdy służy „racjonalne urządzenie postępowania”³⁶¹. Odnosząc się do tej kwestii trzeba najpierw rozważyć, czy i w jakim zakresie w polskim współczesnym postępowaniu cywilnym urzeczywistniona jest zasada prawdy. Jak już zaznaczono, w nauce i orzecznictwie szczególne znaczenie przyznawano zasadzie „prawdy obiektywnej”³⁶². Pytanie o obowiązywanie zasady prawdy i jej obecny kształt stało się aktualne na skutek zmian Kodeksu postępowania cywilnego, których dokonano w latach 1996 i 2004. Nie budzi wątpliwości trafność stwierdzenia, że zmiany te oznaczały odejście od zasady prawdy obiektywnej w znaczeniu, jakie nadawała tej zasadzie

³⁵⁹ Wydaje się wręcz, że wszczęcie postępowania przez prokuratora albo jego przystąpienie powinno skłaniać sąd do większej powściągliwości w dopuszczaniu dowodów z urzędu, podobnie jak fakt zastępowania stron przez zawodowych pełnomocników (por. np. wyrok SN z 20 grudnia 2019 r., II CSK 518/18, Legalis i powołane tam orzeczenia), skoro prokurator również jest podmiotem profesjonalnym. Rzecz jasna, fakt udziału prokuratora w postępowaniu nie stanowi jednak bezwzględnej przeszkody do dopuszczenia dowodu niewskazanego przez stronę (por. *mutatis mutandis* wyrok SN z 11 grudnia 2014 r., IV CA 1/14, OSNC 2015 Nr 12 s. 149 oraz glosy do tego wyroku: A. Rożnowskiej (PPC 2015 Nr 3 s. 425-436) oraz B. Ziemianina i K. Ziemianin (Prz. Sąd. 2016 Nr 1 s. 124-127).

³⁶⁰ W doktrynie wskazuje się, że „sąd dysponuje licznymi środkami, które powinny poprzedzać ewentualną decyzję o dopuszczeniu dowodu z urzędu. Zalicza się do nich: wskazanie stronom na celowość ustanowienia pełnomocników procesowych (art. 212 k.p.c.), w razie uzasadnionej potrzeby możliwość pouczenia stron co do czynności procesowych (art. 5 k.p.c.), a nawet zawiadomienie prokuratora o toczącym się postępowaniu, w którym sąd uzna jego udział za potrzebny (art. 59 w zw. z art. 7 k.p.c. (...)) Dopiero wtedy, gdy takie działania nie przyniosą rezultatu, sąd powinien sięgnąć po dowód z urzędu” (P. Ryłski, Glosa do wyroku SN z 13 lutego 2004 r., IV CK 24/03 (Prz. Sąd. 2005 Nr 10, s. 135).

³⁶¹ E. Waśkowski, *Podręcznik*, s. 78.

³⁶² Na temat rozumienia zasady prawdy „obiektywnej” w orzecznictwie zob. uchw. SN z 27 czerwca 1953 r. C.Prez 195/52, OSN 1953 Nr 4 poz. 95. Trafne jest jednak spostrzeżenie A. Jakubeckiego (*Naczelnie* w: I. Ratusińska, A. Oklejak (red.), *Czterdziestolecie KPC*, s. 369, przypis 68), że wyeksponowanie we wskazanej uchwale pojęcia „prawdy obiektywnej” wynikało z ideologii marksistowskiej, a w istocie nie ma różnic znaczeniowych między terminami „prawda materialna” a „prawda obiektywna”.

doktryna socjalistyczna. Przede wszystkim, ustawą z 1 marca 1996 roku³⁶³ uchylono art. 3 § 2 k.p.c., który był traktowany jako ustawowa deklaracja omawianej zasady³⁶⁴. Dalszym krokiem było usunięcie z wielu przepisów kodeksu wzmianek o tym, że „sąd wyjaśnia” sprawę albo „uznaje za dostatecznie wyjaśnioną”, co oznaczało, że odpowiedzialność za wyjaśnienie okoliczności faktycznych sprawy została w dużej części przerzucona na strony procesu³⁶⁵.

Mimo tych zmian dość powszechne jest przekonanie, że postępowanie cywilne nadal opiera się na zasadzie prawdy, określanej jako prawda materialna³⁶⁶. Charakterystyczne jest zapatrywanie Jacka Gudowskiego, który podkreśla, że „zasada prawdy materialnej wynika z systemu ustroju sądów i znajduje mocne uzasadnienie aksjologiczne, dlatego nie trzeba jej ani dowodzić ani kodyfikować”³⁶⁷. W literaturze zarówno dawnej, jak i współczesnej, wyrażono także poglądy, które traktują prawdę materialną w kategorii postulatów procesowych, a nie zasad w ścisłym znaczeniu³⁶⁸.

Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na podnoszone w doktrynie argumenty, które przemawiają za tezą, że polski współczesny proces cywilny jest oparty na zasadzie prawdy materialnej. W tym kontekście wskazuje się na przepisy, które przewidują obowiązek sądu albo tylko uprawnienie do działania z urzędu³⁶⁹ oraz przepisy, które nakładają na strony ciężar procesowy mówienia prawdy i przytaczania prawdziwych okoliczności faktycznych³⁷⁰. Poznaniu prawdy materialnej służy także system środków zaskarżenia oraz, co szczególnie istotne w kontekście tematu tej pracy, udział w postępowaniu prokuratora oraz innych

³⁶³ Ustawa z 1 marca 1996 r. o zmianie ustawy Kodeks postępowania cywilnego, rozporządzeń Prezydenta Rzeczypospolitej – Prawo upadłościowe i Prawo o postępowaniu układowym, kodeksu postępowania administracyjnego, ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 43 poz. 189 ze zm.).

³⁶⁴ A. Jakubecki, *Naczelne* w: I. Ratusińska, A. Oklejak (red.), *Czterdziestolecie KPC*, s. 360; J. Gudowski, *O kilku* w: A. Nowicka (red.), *Prawo prywatne*, s. 1024.

³⁶⁵ A. Jakubecki, *Naczelne* w: I. Ratusińska, A. Oklejak (red.), *Czterdziestolecie KPC*, s. 361-362; K. Knoppek, *Zmierzch zasady prawdy obiektywnej w procesie cywilnym*, Pal. 1998 Nr 1-2, s.12 i n.

³⁶⁶ T. Misiuk-Jodłowska (aktualizacja K. Weitz) w: *Postępowanie*, s. 133; W. Broniewicz, *Postępowanie*, s. 52; S. Dalka, *Podstawy postępowania cywilnego*, Sopot 2005, s. 30; W. Siedlecki, Z. Świeboda, *Postępowanie*, s. 54; A. Zieliński, *Postępowanie cywilne*, Warszawa 2005, s. 22 (ostatni z wymienionych autorów posługuje się określeniem „zasada prawdy” w znaczeniu odpowiadającym prawdzie materialnej) oraz M. Manowska, *Zasada prawdy materialnej po nowelizacji kodeksu postępowania cywilnego*, Pr. Sp. 1999 Nr 11, s. 51. Odmienny pogląd wyrazili: A. Kallaus, *Konsekwencje prawne zmiany przepisu art. 3 w postępowaniu procesowym*, MoP 1997 Nr 4, s. 139 i n.; K. Knoppek, *Zmierzch zasady prawdy obiektywnej w procesie cywilnym*, Pal. 2005, nr 1-2, poz. 9, s. 9; M. Uliasz, *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz do nowelizacji*, Warszawa 2005, s. 65.

³⁶⁷ J. Gudowski, *O kilku* w: A. Nowicka (red.), *Prawo prywatne*, s. 1027.

³⁶⁸ Zob. J. Skąpski, *Polska procedura cywilna. Projekty referentów wraz z uzasadnieniem*, Warszawa 1923, s. 127; H. Mądrzak, *O pojmowaniu*, s. 89.

³⁶⁹ Najbardziej wyraźnym przykładem jest art. 232 zdanie 2 k.p.c. Zob. np. A. Jakubecki, *Naczelne* w: I. Ratusińska, A. Oklejak (red.), *Czterdziestolecie KPC*, s. 364.

³⁷⁰ Tamże. Warto zwrócić uwagę, że ranga ciężaru procesowego – obowiązku podawania okoliczności faktycznych zgodnie z prawdą została wzmocniona przez zmianę art. 3 k.p.c., której dokonano ustawą z 16 listopada 2011 r. o zmianie ustawy Kodeks postępowania cywilnego.

podmiotów, których zadaniem jest ochrona interesu publicznego³⁷¹. Warto zatem przyrzeć się bardziej szczegółowo, w jaki sposób czynności podejmowane przez prokuratora mogą przyczynić się do poznania prawdy.

Przed bezpośrednią oceną tej kwestii trzeba jeszcze zastanowić się, jakie są relacje między uprawnieniami sądu do podejmowania czynności procesowych z urzędu w celu ustalenia podstawy faktycznej rozstrzygnięcia a uprawnieniami prokuratora. Patrząc na wzajemny stosunek tych instytucji w perspektywie historycznej można zauważyć, że przepisy o udziale prokuratora w postępowaniu cywilnym wykształciły się w XIX wieku w tych systemach prawnych, w których kompetencje sądu do podejmowania z urzędu czynności w zakresie gromadzenia materiału dowodowego były bardzo ograniczone. Do takich systemów należały zarówno francuski *Code de procédure*, jak i wzorowana na nim rosyjska ustawa o sądowym postępowaniu cywilnym z 1864 roku, w której, spośród ustawodawstw państw zaborczych obowiązujących na ziemiach polskich, uprawnienia prokuratora były stosunkowo najszersze. Z drugiej strony, będące przykładem socjalnego modelu postępowania cywilnego ustawy: austriacka z 1895 roku (tzw. ustawa Kleina) oraz węgierska z 1911 roku, nie przyznawały prokuratorowi żadnych uprawnień w postępowaniu cywilnym, a jednocześnie dawały sądowi wiele narzędzi do działania z urzędu, które miały pomóc w ustaleniu prawdy materialnej. Podobnie w k.p.c. z 1930 roku bardzo ograniczone uprawnienia prokuratora szły w parze z dość licznymi uprawnieniami sądu do działania z urzędu³⁷². Funkcja ochrony prawa publicznego była przede wszystkim realizowana przez elementy zasady instrukcyjnej. Można więc powiedzieć, że w klasycznych modelach procesu cywilnego ochronie interesu publicznego służyły dwa alternatywne modele: w pierwszym z nich uprawnienia prokuratora uzupełniały pasywną rolę sądu, a w drugim – ochronie interesu publicznego, w tym poznaniu prawdy, służyły przede wszystkim uprawnienia sądu, które były przejawem zasady instrukcyjnej.

Wydaje się, że współcześnie podobną zależność między aktywną rolą sądu w zakresie ustalania podstawy faktycznej orzeczenia a uprawnieniami prokuratora można dostrzec w prawie włoskim. Art. 115 § 1 CPC stanowi bowiem, że sąd może uznać za udowodnione fakty przytoczone przez stronę wyłącznie na podstawie dowodów powołanych przez stronę albo prokuratora, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej. Wyjątki, stanowiące podstawę do dopuszczenia dowodu z urzędu, są stosunkowo nieliczne i dotyczą dowodu z opinii biegłego oraz oględzin, a także postępowań w niektórych sprawach. Można zatem powiedzieć, że

³⁷¹ S. Dalka, *Podstawy*, s. 30.

³⁷² P. Ryłski, *Działanie*, s. 105-106.

instrumenty przysługujące sądowi nie są wystarczające do tego, aby w każdym przypadku zapewnić ochronę interesu publicznego w postępowaniu, a funkcję tę wykonuje prokurator. Bardzo aktywna rola sądu została jednak najściślej połączona z szerokimi uprawnieniami prokuratora w prawie procesowym cywilnym w okresie PRL. Oba te aspekty były traktowane jako instrumenty służące wykryciu prawdy obiektywnej.

Przedstawione tło pozwala ocenić znaczenie uprawnień prokuratora dla poznania prawdy we współczesnym procesie cywilnym. W przypadku, gdy prokurator jest stroną procesu, jego działania przez przytaczanie twierdzeń o faktach i zgłaszanie wniosków dowodowych przyczyniają się do poczynienia prawdziwych ustaleń faktycznych. W ten sposób czynności prokuratora odpowiadają założeniu, że zasada kontrydiktoryjności służy wykryciu prawdy w procesie³⁷³. Więcej uwagi należy poświęcić znaczeniu dla poznania prawdy czynności prokuratora, który przystępuje do postępowania wszczętego przez inną osobę. We wszystkich systemach prawnych, w których prokurator może uczestniczyć w postępowaniu cywilnym w takiej formie, uznaje się, że wykonuje on funkcję rzecznika interesu publicznego. Funkcja ta może niekiedy polegać na przedstawieniu sądowi opinii na temat interpretacji przepisów, ale może też służyć pomocy sądowi w ustaleniu podstawy faktycznej rozstrzygnięcia zgodnej z rzeczywistością. Dlatego jako klasyczny przykład sytuacji, która uzasadnia zgłoszenie przez prokuratora udziału w postępowaniu, podaje się podejrzenie, że strony zmierzają do obejścia prawa. W postępowaniu prowadzonym w trybie procesowym podstawową instytucją, za pomocą której, czynności prokuratora mogą przyczynić się do poznania prawdy, jest fakultatywne zawiadomienie prokuratora o potrzebie zgłoszenia udziału w sprawie na podstawie art. 59 k.p.c. Również wprowadzenie obowiązku zawiadomienia prokuratora o terminach rozpraw w sprawach o unieważnienie małżeństwa, zaprzeczenie pochodzenia dziecka oraz ustalenie bezskuteczności uznania ojcostwa służy ustaleniu zgodnych z prawdą okoliczności faktycznych, w których ustalenie prawdy materialnej ma wyjątkowo szczególne znaczenie. Jeszcze bardziej, omawiany cel udziału prokuratora, widoczny jest w sprawach rozpoznawanych w trybie nieprocesowym, w których prokurator jest uczestnikiem z mocy prawa.

Podsumowując te rozważania można zająć stanowisko, że *de lege lata* ustawodawca nadal traktuje udział prokuratora w postępowaniu cywilnym jako jedną z instytucji służących ustaleniu prawdy materialnej, chociaż ma ona zastosowanie tylko w nielicznych postępowaniach. Tego aspektu nie można co prawda lekceważyć, ale jednocześnie trzeba

³⁷³ Założenie to sformułował E. Waśkowski (*System*, s. 118).

podkreślić, iż 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 niełojalnie. Wystarczy wskazać na dyskrecyjne uprawnienie do dopuszczenia dowodu niewskazanego przez strony (art. 232 zdanie 2 k.p.c.) albo na uprawnienia sądu do uznania za niedopuszczalne czynności dyspozycyjnych stron, takich jak cofnięcie pozwu (art. 203 § 4 k.p.c.), uznanie powództwa (art. 213 § 2 k.p.c.) albo zawarcie ugody sądowej (art. 223 § 2 k.p.c.). Istnieją jednak sytuacje wyjątkowe, które zostaną omówione w dalszej części rozprawy, w których przez wzgląd na poznanie prawdy w postępowaniu przystąpienie prokuratora do postępowania jest aksjologicznie uzasadnione³⁷⁴.

4.6. Wnioski końcowe

Podsumowując rozważania dotyczące udziału prokuratora w postępowaniu cywilnym w świetle naczelných zasad procesowych trzeba mieć na uwadze, że omawiana instytucja procesowa nie jest typowa dla klasycznego modelu procesu cywilnego, w którym wykształciły się omawiane tu zasady. Model ten dotyczy przede wszystkim spraw o prawa prywatne. Dlatego odnalezienie w przepisach dotyczących udziału prokuratora w postępowaniu cywilnym przejawów poddanych tu analizie zasad naczelných może *prima facie* nastroczać trudności. Niemniej w postępowaniu cywilnym podejmuje się również sprawy publiczne, które mają charakter spraw cywilnych w znaczeniu wyłącznie formalnym. W niektórych przypadkach również sprawy cywilne w znaczeniu materialnym dotyczą takich stosunków prawnych, w których istnieje szczególne natężenie interesu publicznego. Ponadto, nawet w sprawie dotyczącej stosunków *stricto* prywatnoprawnych istnieje możliwość, że *in concreto* znajdzie potrzeba udzielenia szczególnej ochrony interesowi publicznemu, co może być związane zwłaszcza z czynnościami stron zmierzającymi do obejścia prawa.

Przepisy o udziale prokuratora można traktować jako przejaw dążenia do poznania prawdy w postępowaniu, co ma szczególne znaczenie wtedy, gdy okoliczności sprawy wskazują na prawdopodobieństwo działania stron lub uczestników postępowania w zмовie, w celu obejścia prawa. Czynności podejmowane przez prokuratora mogą też w niektórych przypadkach służyć urzeczywistnieniu równouprawnienia stron. W zakresie zasad odnoszących się do gromadzenia materiału dowodowego udział prokuratora w postępowaniu wszczętym

³⁷⁴ Zob. rozdział III. 2.4.3.

przez inny podmiot należy zaliczyć do przejawów przeciwstawnej zasadzie kontrydiktoryjności zasady śledczej. Odnosząc się natomiast do związku przepisów o udziale prokuratora z zasadą dyspozycyjności, to niewątpliwym wyłomem na rzecz przeciwstawnej jej zasady oficjalności jest kompetencja prokuratora do wytoczenia powództwa na rzecz osoby fizycznej lub prawnej. Sytuacja ta może być wręcz traktowana jako wszczęcie postępowania z urzędu.

Konkludując, największe wątpliwości z punktu widzenia naczelnych zasad postępowania wywołuje uprawnienie prokuratora do wytoczenia powództwa niesamodzielnego, które godzi przede wszystkim w zasadę dyspozycyjności i może stanowić naruszenie równości stron. Takich zastrzeżeń nie nasuwają jednak pozostałe formy uczestnictwa prokuratora w postępowaniu.

5. Udział prokuratora w postępowaniu cywilnym w innych systemach prawnych

5.1. Uwagi ogólne

Na pozycję procesową prokuratora, a także, w szerszym kontekście, innych podmiotów występujących w postępowaniu cywilnym w interesie publicznym, warto spojrzeć przez pryzmat innych systemów prawnych³⁷⁵. Jest to spowodowane spostrzeżeniem, że instytucje prawne rzadko kiedy wykształciły się zupełnie autonomicznie w danych systemach prawnych, ale z reguły znajdują odpowiedniki w prawie innych państw. Analiza udziału prokuratora oraz innych podobnych podmiotów w postępowaniu cywilnym innych państw mogłaby być pomocna w sformułowaniu wniosków przydatnych do tego, aby wykształcić nowy model udziału prokuratora w postępowaniu cywilnym, gdyby ustawodawca zdecydował się na wprowadzenie głębszych zmian w tym zakresie³⁷⁶. Ze względu na występujące między systemami prawnymi naturalne różnice, analiza porównawcza powinna też objąć te wszystkie instytucje, które wykonują w obcych systemach prawnych podobne zadania do zadań prokuratora.

Tradycyjnie za podstawowe zadanie prokuratury tam, gdzie jest ona powołana do występowania w postępowaniu cywilnym, uważa się ochronę interesu publicznego (*public interest*), niekiedy określaną także jako ochronę porządku publicznego (*public order, l'ordre public*)³⁷⁷. Nie oznacza to jednak, że ochrona tych wartości w postępowaniu cywilnym jest wyłącznie domeną organów państwowych. Przeciwnie, już w latach siedemdziesiątych XX wieku zauważono, że w ochronie interesu publicznego w postępowaniu cywilnym coraz większą rolę odgrywają powództwa wytaczane przez osoby prywatne³⁷⁸. Ten sposób ochrony interesu publicznego w postępowaniu cywilnym jest charakterystyczny przede wszystkim dla państw *common law*. Przykładem instytucji, służącej występowaniu przez osoby prywatne w interesie ogółu, jest znana z prawa angielskiego i niektórych innych systemów *common law*

³⁷⁵ Na temat znaczenia badań prawnoporównawczych dla analizy instytucji krajowego systemu prawnego zob. M. Ancel, *Znaczenie i metody prawa porównawczego. Wprowadzenie ogólne do badań prawnoporównawczych*, Warszawa 1979, s. 15.

³⁷⁶ Zob. A. Jaworski, *Uprawnienia*, s. 497.

³⁷⁷ M. Cappelletti, *The role of the Ministère public, the prokuratura and the Attorney General in Civil Litigation – with a Glance at Other Forms of Representation of Public and Group Interests in Civil Litigation* w: M. Cappelletti, J. A. Jolowicz (red.), *Public Interest Parties and the Active Role of the Judge in Civil Litigation*, Mediolan 1975 oraz tenże, *Governmental and Private Advocates for the Public Interest in Civil Litigation*, Michigan Law Review 1975 Volume 73 Issue 5, s. 797, 799, 812 i n.

³⁷⁸ H. Koetz w: M. Cappelletti (red.), *Access to Justice and the Welfare State*, vol. 4, New York 1979, s. 100-104; J. A. Jolowicz, *The Active Role of the Court in Civil Litigation* w: M. Cappelletti, J. A. Jolowicz (red.), *Public Interest*; M. Cappelletti, B. Garth, *The protection of diffuse, fragmented and collective interests in civil litigation* w: W. J. Habscheid (red.), *Effectiveness of Judicial Protection and Constitutional Order. The General Reports for the VIIth International Congress on Procedural Law*, Würzburg 1983, Bielefeld 1983.

instytucja *relator action*³⁷⁹. Polega ona na tym, że osoba fizyczna albo prawna może uzyskać zgodę organu państwowego (w Anglii *Attorney General*)³⁸⁰ na to, aby wytoczyć powództwo w imieniu tego organu w sprawie o znaczeniu ogólnospołecznym. W takiej sprawie Prokurator Generalny pozostaje jednak powodem tylko nominalnie (*nominal plaintiff*)³⁸¹, a w rzeczywistości proces jest prowadzony przez osobę fizyczną, która uzyskała zezwolenie tego organu. Podnosi się, że ta osoba ponosi odpowiedzialność za przebieg procesu, a w razie przegranej ponosi jego koszty³⁸². Przedstawiona krótka charakterystyka *relator action* przekonuje, że poza ukierunkowaniem na ochronę interesu publicznego instytucja ta nie wykazuje podobieństw do powództw wytaczanych przez prokuratora na rzecz oznaczonej osoby w prawie polskim, dlatego nie będzie przedmiotem dalszych rozważań.

Omawiając różne instytucje służące ochronie interesu ogólnego w postępowaniu cywilnym trzeba też mieć na uwadze ogólnościową tendencję do wzrostu znaczenia powództw grupowych, które mają na celu ochronę tak zwanych interesów rozproszonych³⁸³. Ta forma ochrony interesu publicznego wykazuje jednak najsłabszy związek z problematyką udziału prokuratora w postępowaniu cywilnym.

Dokonany poniżej przegląd prawnoporównawczy zostanie ograniczony przede wszystkim do państw Europy kontynentalnej, gdyż ich systemy prawne są najbardziej podobne i jednocześnie porównywalne z polskim systemem prawnym. Nawet w obrębie tych państw zachodzą jednak bardzo duże różnice dotyczące roli prokuratora w postępowaniu sądowym w sprawach cywilnych. Syntetyczne porównanie porządków prawnych państw Rady Europy w omawianym zakresie zawiera sporządzony na zlecenie Rady Konsultacyjnej Prokuratorów Europejskich raport A. Zs.Varga³⁸⁴, który dzieli państwa europejskie na trzy grupy. Do pierwszej z nich należą państwa, w których prokurator jest całkowicie pozbawiony uprawnień do podejmowania czynności poza obszarem wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych (*outside the criminal field*). Wśród nich wymieniono Estonię, Finlandię, Gruzję, Malte, Norwegię, Szwecję, Wielką Brytanię oraz Irlandię³⁸⁵. Druga grupa obejmuje te systemy

³⁷⁹ Na temat charakteru prawnego *relator action* szerzej zob. B.A. Weisbrod, J.F. Handler, N.A. Komesar, *The Public Interest Law. Economical and Institutional Analysis*, Berkeley, Los Angeles, London 1978, s. 527 i n.; T. Ingman, *The English Legal Process*, Oxford 2011, wyd. 13, s. 370-371; N. Hawke, *Introduction to the Administrative Law*, Cambridge 2013, s. 223-224.

³⁸⁰ N. Hawke, *The introduction*, s. 223.

³⁸¹ H. Koetz w: *Access*, s. 103; B.A. Weisbrod, J.F. Handler, N.A. Komesar, *The Public*, s. 529.

³⁸² H. Koetz w: *Access*, s. 103-104; T. Ingman, *The English*, s. 371.

³⁸³ T. Misiuk-Jodłowska, *Współczesne tendencje*, s. 169 i n.; P. Pogonowski, *Postępowanie grupowe*, s. 45 i n.

³⁸⁴ A. Zs. Varga, *Report on the role*, s. 2.

³⁸⁵ A. Zs. Varga, *Report on the role*, s. 3-4. Do państw, w których prokurator jest pozbawiony uprawnień do działania w postępowaniu cywilnym zaliczam Wielką Brytanię i Irlandię, gdyż instytucja *relator action* nie może być – z przyczyn wskazanych wyżej – uznana za przejaw udziału prokuratora w postępowaniu cywilnym.

prawne, w których prokurator generalnie nie posiada kompetencji w obszarze postępowania cywilnego i administracyjnego, ale przysługują mu pojedyncze, z reguły wynikające z przepisów pozakodeksowych, uprawnienia. W tej grupie autor raportu wymienia: Albanię, Azerbejdżan, Niemcy, Danię, Grecję, Austrię, Hiszpanię, Portugalię, Lichtenstein, Mołdawię, Luxemburg, San Marino, Słowenię, Turcję i Włochy. Do trzeciej grupy zaliczono natomiast państwa, w których porządkach prawnych prokuratorowi przysługują stosunkowo szerokie uprawnienia poza obszarem wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych. Do tych systemów prawnych zaliczono Armenię, Belgię, Chorwację, Czechy, Francję, Holandię, Macedonię, Węgry, Łotwę, Litwę, Monako, Portugalię, Rumunię, Rosję, Ukrainę, Słowację i Hiszpanię³⁸⁶. Do wyjątków należą jednak systemy prawne, w których prokurator może, tak jak w prawie polskim, wszcząć postępowanie w niemal każdej sprawie cywilnej³⁸⁷. Oceniając przydatność omawianego raportu w analizie porównawczej udziału prokuratora w postępowaniu cywilnym trzeba mieć na względzie, że ma on szerszy zakres, gdyż obejmuje poza uprawnieniami prokuratora w obszarze postępowania cywilnego także kompetencje w postępowaniu administracyjnym przed sądami administracyjnymi, a niekiedy także uprawnienia kontrolne³⁸⁸. Dlatego dokonana w omawianym raporcie klasyfikacja europejskich systemów prawnych nie zawsze będzie adekwatna do oceny znaczenia uprawnień prokuratury w obszarze postępowania cywilnego. Przykładem może być zakwalifikowanie uprawnień włoskiej prokuratury w raporcie jako nieistotnych, podczas gdy przynajmniej w świetle przepisów prawa cywilnego materialnego i procesowego uprawnienia te trzeba określić jako znaczące. Pozawala to jednak na wyciągnięcie generalnego wniosku, że szerokie uprawnienia prokuratora w postępowaniu cywilnym i administracyjnym istnieją przede wszystkim w systemach prawnych o tradycji romańskiej, takich jak Francja i Włochy³⁸⁹, a także w większości państw Europy Środkowej i Wschodniej. W systemach prawnych o tradycji germańskiej i w Skandynawii prokurator nie

³⁸⁶ Tamże.

³⁸⁷ Przykładem takiego rozwiązania jest procedura łotewska. Art. 90 k.p.c. łotewskiego co prawda podejmuje próbę definicji interesu publicznego, który jest przesłanką podejmowania czynności przez prokuratora, ale jest ona na tyle pojemna, że pozwala prokuratorowi wytoczyć powództwo praktycznie w każdej sprawie cywilnej. Zob. V. Nekrošius, *Protection of public interest in lithuanian, latvian and estonian civil procedure* w: M. Storme i in. (red.), *The recent tendencies of development in civil procedural law – between east and west*, Wilno 2007, s. 151.

³⁸⁸ Tamże, s. 8.

³⁸⁹ Warto zwrócić w tym miejscu uwagę, że stosunkowo szerokie są kompetencje prokuratora w procedurze holenderskiej (por. A. Zs. Varga, *Report on the role*, s. 7), co zapewne wynika z tego, że obowiązujący nadal – mimo wielu nowelizacji – holenderski kodeks postępowania cywilnego z 1838 roku stanowi replikę francuskiego *code de procédure* z 1806 roku (na temat genezy źródeł prawa postępowania cywilnego w Holandii zob. C.H. van Rhee, *An Unsuccessful Attempt to Modernise Civil Procedure in the Netherlands in The Early Twentieth Century* w: J. Gudowski, K. Weitz (red.), *Aurea praxis, aurea theoria. Księga pamiątkowa ku czci Profesora Tadeusza Erecińskiego*, t. I, Warszawa 2011, s. 1567-1568).

ma natomiast uprawnień do podejmowania czynności w spawach cywilnych albo są one zupełnie marginalne.

Uwagi prawnoporównawcze powinny dotyczyć w pierwszej kolejności tych systemów prawnych, w których uprawnienia prokuratora są szerokie, gdyż właśnie one wykazują największe podobieństwa do polskiego porządku prawnego. Z tego powodu w pracy zaprezentowano bliżej przepisy o udziale prokuratora we francuskim i włoskim postępowaniu cywilnym.

Refleksja porównawcza powinna też objąć uregulowania dotyczące udziału prokuratora w systemach prawnych państw Europy Środkowej i Wschodniej. Nie można bowiem pomijać, że geneza uprawnień prokuratora w polskim postępowaniu cywilnym jest podobna, a niekiedy wręcz taka sama jak w pozostałych państwach tego regionu. Wynika to z faktu, że po II wojnie światowej w państwach tych powszechnie przyjęto radziecki model prokuratora jako strażnika praworządności, a nieodłącznym elementem tego modelu były powszechne uprawnienia prokuratora do wszczynania postępowań cywilnych i brania w nich udziału³⁹⁰. Wspólnym doświadczeniem tych systemów prawnych jest też, dokonywana w różnym zakresie, zmiana modelu postępowania cywilnego z „socjalistycznego” na klasyczny³⁹¹.

Przeprowadzane od lat dziewięćdziesiątych XX wieku reformy prawa postępowania cywilnego w tych państwach dotyczyły problematyki naczelných zasad postępowania, w tym przywrócenia należnego miejsca zasadzie dyspozycyjności, a także obejmowały zmiany

³⁹⁰ Na temat genezy przepisów o udziale prokuratora w postępowaniu cywilnym w państwach komunistycznych zob. przede wszystkim: A. Lityński, *Prawo Rosji i ZSRR, czyli historia wszechzwiązkowego komunistycznego prawa (bolszewików). Krótki kurs*, Warszawa 2010, s. 295 i n.; Ž. Stalew, *Prawno jestestwo na uczešteneto prokurora w graždanskija proces w: Materiały sesji naukowej Uniwersytetu Sofijskiego*, Sofia 1957, s. 260; M. Cappelletti, *Social and Political Aspects of Civil Procedure – Reforms and Trends in Western and Eastern Europe*, 5 Michigan Law Review, vol. 69 (1971), s. 876 i n.; C. Osakwe, *The public interest and the role of the prosecutor in Soviet civil litigation: a critical analysis*, 18 Texas International Law Journal, 1983, s. 87-89.

³⁹¹ Na temat zmiany tego modelu zob. w literaturze polskiej np. A. Jakubecki, *Naczelne w: I. Ratusińska, A. Oklejak (red.), Czterdziestolecie KPC*, s. 360. W literaturze rosyjskiej: D.Y. Maleshin, *Russian civil procedure. An exceptional mix*, Civil Procedure Review 2010 Nr 1, s. 100-117. Zob. też tego Autora: D.Y. Maleshin, *Some Cultural Characteristics of the New Russian Code of Civil Procedure of 2002*, 10 Zeitschrift für Zivilprozess International, 2005 Nr 10, s. 385-389; V. Knapp, *Odrębności czeskiego prawa procesowego cywilnego w: M. Sawczuk (red.), Jednolitość prawa sądowego cywilnego a jego odrębności krajowe*, Lublin 1997, s. 273-274, który wskazuje, że w procesie czechosłowackim pod rządami k.p.c. z 1948 r. prokurator pełnił rolę „obrońcy socjalistycznego ustawodawstwa”. Po roku 1991 udział prokuratora w czeskiej procedurze został ograniczony do możliwości występowania jako interwenient w trzech przypadkach: w kwestiach dotyczących zdolności do działań prawnych, uznania za zmarłego i wpisu do rejestru handlowego; L. Gaspard, *Harmonizacja węgierskiego prawa cywilnego procesowego z instytucjami cywilnego prawa procesowego Europy Zachodniej w: M. Sawczuk (red.), Jednolitość prawa sądowego cywilnego a jego odrębności krajowe*, Lublin 1997, s. 277 i n.; V. Mizarias, V. Nekrošius, *Das neue Zivil – und Zivilprozessrecht in Litauen*, ZEP 3 Jahrg. 2001, s. 480-488; M. Kengyel, *Recent developments in hungarian civil procedure w: V. Nekrošius w: M. Storme i in. (red.), The recent tendencies of development in civil procedural law – between east and west*, Wilno 2007, s. 94 i n. (autor ten zwraca uwagę, że uprawnienia prokuratora zostały w prawie węgierskim ograniczone już w latach 70. XX wieku); zob. zwł. s. 99-100 (zmiana modelu powództwa prokuratora na niesamodzielne – tylko w przypadku, gdy osoba uprawniona nie może dochodzić swoich praw).

regulacji udziału prokuratora w postępowaniu cywilnym. Do mniejszości należą jednak w tym regionie państwa, w których całkowicie zrezygnowano z udziału prokuratora³⁹². W pozostałych państwach regionu uprawnienia prokuratora zostały jednak w pewnym stopniu zachowane. W prawie czeskim i węgierskim organ ten może jednak podejmować czynności tylko w ściśle określonych i stosunkowo nielicznych przypadkach³⁹³.

Spośród systemów państw Europy Środkowej i Wschodniej przedstawiono prawo ukraińskie, rosyjskie, litewskie i węgierskie.

5.2. Udział prokuratora w postępowaniu cywilnym w wybranych systemach prawnych

5.2.1. Prawo francuskie

Przegląd prawnoporównawczy należy rozpocząć od prawa francuskiego. Uzasadnia to fakt, że – jak zaznaczono na początku rozprawy – zarówno instytucja prokuratury w ogóle, jak i udział prokuratora w postępowaniu cywilnym historycznie wywodzą się z prawa francuskiego³⁹⁴. Założenia konstrukcyjne, na których oparty jest udział prokuratora w postępowaniu cywilnym we Francji nie uległy zmianie od czasów Napoleonów³⁹⁵. We współczesnym prawie francuskim uprawnienia prokuratora w postępowaniu cywilnym są regulowane przez tytuł XIII księgi pierwszej kodeksu postępowania cywilnego „przepisy ogólne”, artykuły od 421 do 429³⁹⁶. Zgodnie z art. 421 fr. CPC prokurator może działać w procesie cywilnym w dwóch podstawowych formach: jako strona główna (*partie*

³⁹² Przykładem jest prawo estońskie. Zob. V. Nekrošius, *Protection*, s. 150-151.

³⁹³ Zob. w tej kwestii V. Knapp, *Odrębności*, s. 274; M. Kengyel, *Recent developments*, s. 100.

³⁹⁴ Zob. szerzej rozdział I. 1.1 i powołaną tam literaturę. Na temat ogólnej charakterystyki udziału prokuratora w postępowaniu cywilnym we Francji zob. L. Cadiet, *Introduction to French Civil Justice System and Civil Procedural Law*, *Ritsumeikan Law Review* 2011 Nr 28, s. 331 i n.; L. Cadiet, E. Jeuland, *Droit*, s. 245-250 oraz R. Martin, *Faut-il supprimer le ministère public? (devant les juridictions civiles et administratives)*, *RTD Civ.* 1998 Nr 4, s. 873 i n.

³⁹⁵ Zob. co do udziału prokuratora pod rządami *Code de procédure civile*: L.F. Auger, *Traité Elementaire de la Procédure Civile. Tome Premier*, Paris 1828, s. 19-21 oraz K. Stefko, *Udział prokuratora w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 1956, s. 7-13.

³⁹⁶ Kodeks postępowania cywilnego uchwalony dekretem z 5 grudnia 1975 r. Nr 75-1123 jest określany jako „nowy” kodeks postępowania cywilnego (*nouveau code de procédure civile*; dalej: fr. CPC) w odróżnieniu od kodeksu postępowania cywilnego z 1806 roku. Było to spowodowane faktem, że do 2007 roku pozostawały jeszcze w mocy niektóre przepisy kodeksu z 1806 r. Zostały one uchylone dopiero dekretem z dnia 20 grudnia 2007 r., Nr 2007-1787, którym jednocześnie zmieniono wszystkie przepisy prawa zawierające odesłania do kodeksu w ten sposób, że skreślono przymiotnik „nowy”. Na temat genezy i charakterystyki kodeksu zob. G. Bolard, *Le Nouveau Code de procédure civile*, w: J. Skąpski, *Mélanges*, Kraków 1994, s. 9 i n.; L. Cadiet, *Introduction*, s. 339-342; P. Rylski, *Opozycja osoby trzeciej (tierce opposition) – nadzwyczajny środek zaskarżenia francuskiej procedury cywilnej*, *Prz. Sąd.* 2006 Nr 5, s. 131-132, tenże, *Działanie*, s.120 oraz J. Lapiere, *Nowy kodeks procedury cywilnej we Francji* w: J. Gudowski, K. Weitz (red.), *Aurea praxis, aurea theoria*. t. I, s. 1531-1539.

principale)³⁹⁷ albo jako uczestnik postępowania niebędący stroną (*partie jointe*)³⁹⁸. W doktrynie zwraca się uwagę, że prokurator (*le ministère public*) nie reprezentuje interesów ekonomicznych państwa, ale jest on reprezentantem społeczeństwa, a jego działalność ma na celu obronę porządku prawnego³⁹⁹. Istotne jest też, że inaczej niż w prawie polskim prokurator może występować w procesie po stronie pozwanej.

W myśl art. 422 fr. CPC prokurator podejmuje czynności w procesie w charakterze *partie principale* wtedy, gdy tak stanowi przepis szczególny. Przypadki, w których jego udział jest dozwolony albo wymagany zostały określone w przepisach prawa materialnego, przy czym warto zwrócić uwagę, że prokurator może występować w procesie nie tylko w charakterze powoda, ale także pozwanego⁴⁰⁰. Przykładem spraw, w których udział prokuratora jako strony głównej jest obowiązkowy, są spory dotyczące obywatelstwa. Art. 29-3 ust. 2 francuskiego kodeksu cywilnego (*Codé civil*)⁴⁰¹ stanowi, że prokurator może żądać ustalenia, że inna osoba ma obywatelstwo francuskie, a jeżeli pozew z takim żądaniem zgłasza inna osoba, to prokurator staje się jedynym podmiotem posiadającym legitymację bierną⁴⁰². Tradycyjnie szeroki jest zakres uprawnień prokuratora w sprawach z zakresu prawa osobowego i rodzinnego. W tej kategorii spraw, przepisy prawa materialnego przyznają prokuratorowi legitymację procesową, ale przysługuje ona temu organowi obok legitymacji przysługującej stronom stosunku prawnego. Przykładem takich spraw mogą być postępowania dotyczące sprostowania aktów stanu cywilnego⁴⁰³, uznania za zaginionego⁴⁰⁴ oraz ustalenia nieważności małżeństwa⁴⁰⁵. Jeżeli

³⁹⁷ Zwrot *partie principale* można przetłumaczyć na język polski jako „strona główna”, „strona podstawowa” albo „strona zasadnicza”.

³⁹⁸ Termin *partie jointe* można przetłumaczyć jako „strona przyłączona”. Określenie to jest jednak mylące, gdyż wbrew nazwie w nauce francuskiej powszechnie przyjmuje się, że prokurator podejmujący czynności w tej formie nie jest stroną procesu (zob. niżej). W dawniejszej literaturze polskiej tę formę aktywności prokuratora określano jako „działanie w drodze rekwizycji” (K. Stefko, *Udział*, s. 9).

³⁹⁹ L. Cadiet, E. Jeuland, *Droit*, 2009, s. 246.

⁴⁰⁰ J. Vincent, S. Guinchard, *Procedure civile*, s. 165-166, V. Mikalef-Toudic, *Le ministère public, partie principale dans le procès civil*, Marseille 2006.

⁴⁰¹ Opublikowany na stronie internetowej:

https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000006070721/, data wizyty 25 lipca 2023 r. dalej: fr. CC.

⁴⁰² Przepis ten stanowi: „Il est défendeur necessite a toute action declaratoire a nationalite”, co należy tłumaczyć dosłownie, że prokurator „jest pozwanym koniecznym w każdej sprawie, której przedmiotem będzie ustalenie obywatelstwa”.

⁴⁰³ Art. 99 ust. 3 fr. CC.

⁴⁰⁴ Art. 122 fr. CC stanowi, że sąd może uznać osobę za zaginioną na wniosek każdej zainteresowanej osoby albo prokuratora.

⁴⁰⁵ Art. 184 fr. CC stanowi, że we wskazanych w tym przepisie przypadkach żądanie ustalenia nieważności małżeństwa może zgłosić każdy z małżonków, osoba trzecia, która ma w tym interes albo prokurator. We współczesnej praktyce sądowej przykładami powodztw prokuratora mogą być żądania unieważnienia małżeństwa fikcyjnego (zob. orzeczenie Tribunal de Grande Instance w Grenoble z 3 listopada 1999 r., *Recueil Dalloz sommaire* 1999 albo małżeństwa homoseksualnego (orzeczenie Sądu Kasacyjnego - I Izba, z 13 marca 2007 r., *Cass 1re Civ.* 2007, *Bulletin des arrêts des chambres civiles de la Cour de Cassation* I Nr 113).

jednak postępowanie w tych sprawach wszczyna inna osoba, to prokurator staje się obligatoryjnie jego stroną⁴⁰⁶.

Ponadto uprawnienia prokuratora do wszczęcia postępowania wynikają z niektórych przepisów obowiązujących w sferze szeroko rozumianego prawa gospodarczego.

W pozostałych sprawach cywilnych prokurator może zgodnie z art. 423 fr. CPC działać w charakterze *partie principale* w celu ochrony porządku publicznego. Orzecznictwo wypracowało katalog spraw, w których przyjmuje się, że występuje szczególna potrzeba ochrony porządku publicznego. Należą do nich sprawy dotyczące pokrewieństwa, małżeństwa, prawa osobowego, ale także dotyczące odpowiedzialności finansowej osób zarządzających przedsiębiorstwami. Pojęcie porządku publicznego (*l'ordre public*) ma jednak charakter typowej klauzuli generalnej, która ma szczególnie długą tradycję w prawie francuskim. Oceny występowania w sprawie potrzeby ochrony porządku publicznego dokonuje w pierwszej kolejności prokurator⁴⁰⁷. Jak przyjmuje się w doktrynie i judykaturze, sąd może jednak kontrolować, czy ochrona porządku publicznego istotnie uzasadnia podjęcie przez prokuratora czynności⁴⁰⁸.

Prokurator działający jako *partie principale* korzysta ze wszystkich uprawnień procesowych, które przysługują stronie procesu, przy czym zwraca się uwagę na konieczność poszanowania zasady równości stron⁴⁰⁹. W szczególności, prokurator może korzystać ze wszystkich zarówno zwyczajnych, jak i nadzwyczajnych środków zaskarżenia na zasadach przysługujących stronom⁴¹⁰.

Drugą formą udziału prokuratora we francuskim procesie cywilnym jest jego przystąpienie do sprawy w charakterze *partie jointe*. Jak stanowi art. 424 fr. CPC, prokurator ma taki status procesowy wtedy, gdy przedstawia swoją opinię na temat stosowania prawa w sprawie, o której został zawiadomiony. Istotne jest spostrzeżenie, że wbrew nazwie *partie jointe*, prokuratorowi biorącemu udział w sprawie w tej formie nie przysługują uprawnienia procesowe strony, w tym w szczególności nie może wnosić ani zwyczajnych, ani nadzwyczajnych środków zaskarżenia⁴¹¹. Zgodnie ze stanowiskiem doktryny jest on podmiotem trzecim, który jest niezależny zarówno od sądu, jak i od obu stron, a jego pozycję

⁴⁰⁶ L. Cadiet, E. Jeuland, *Droit*, s. 246.

⁴⁰⁷ Cass 1re Civ. 17 dec. 2008, *Gazette du Palais* 31.12.2008-3.01.2009.

⁴⁰⁸ L. Cadiet, E. Jeuland, *Droit*, s. 247.

⁴⁰⁹ Tamże, s. 248.

⁴¹⁰ Tamże, s. 249.

⁴¹¹ L. Cadiet, *Code de procédure civile*, wyd. 23, Paris 2009, s. 264.

procesową porównuje się ze statusem interwenienta ubocznego⁴¹². Zadaniem prokuratora działającego jako *partie jointe* jest przedstawienie sądowi niezależnego poglądu na temat sposobu zastosowania prawa w konkretnej sprawie.

Przepisy prawa francuskiego określają stosunkowo wąski katalog spraw, w których udział prokuratora jest obowiązkowy (*communication obligatoire*)⁴¹³. Art. 425 fr. CPC⁴¹⁴ stanowi, że prokurator powinien być zawiadomiony w sprawach dotyczących: pokrewieństwa, organizacji opieki nad osobami niepełnoletnimi oraz w sprawach dotyczących ustanowienia opieki nad osobami pełnoletnimi albo zmiany takiego orzeczenia, a także w postępowaniach, w których stosuje się europejskie albo międzynarodowe instrumenty prawne przeciwko uprowadzeniu dziecka za granicę. Ponadto prokurator powinien zgłosić swój udział jako *partie jointe* w postępowaniach z zakresu procedur ochronnych, dotyczących ustanowienia zarządu przymusowego albo przymusowej likwidacji podmiotu, w sprawach o ogłoszenie upadłości osobistej, a także w postępowaniach o nałożenie zakazu prowadzenia działalności gospodarczej albo pełnienia funkcji zarządczych, albo kontrolnych w przedsiębiorstwach na podstawie art. L - 653.8 kodeksu handlowego (*code de commerce*)⁴¹⁵. Prokurator jest również zobowiązany, aby wziąć udział w sprawie, gdy wymaga tego przepis szczególny.

Niezależnie od wskazanych w art. 425 fr. CPC spraw, w których zajęcie stanowiska przez prokuratora jest obligatoryjne, francuski ustawodawca dopuszcza możliwość wzięcia przez niego udziału w charakterze *partie jointe* także we wszystkich pozostałych rodzajach postępowań cywilnych, jeżeli prokurator oceni, że jego wstąpienie do postępowania jest celowe (art. 426 fr. CPC). Co więcej, zgłoszenie udziału przez prokuratora może nastąpić nie tylko z jego własnej inicjatywy, ale także z inicjatywy sądu. Art. 427 fr. CPC pozwala bowiem sędziemu na zawiadomienie prokuratora z urzędu o tym, że zajęcie przez niego stanowiska w sprawie jest celowe (*communication judiciaire*). Zawiadomienie to powinno być dokonane w takim terminie, aby nie doprowadzić do opóźnienia procesu. Gdy prokurator został powiadomiony przez sąd o potrzebie zajęcia stanowiska, należy go zawiadamiać o terminie rozprawy (art. 429 fr. CPC).

⁴¹² J. Vincent, S. Guinchard, *Procédure civile*, s. 604. Interwencja uboczna jest uregulowana w art. 328-330 fr. CPC. Co do charakteru tej instytucji w prawie francuskim zob. P. Rylski, *Udział osób trzecich w procesie cywilnym – perspektywa kodyfikacyjna* w: A. Torbus, K. Markiewicz, *Postępowanie rozpoznawcze*, 2014, s. 103 i n.

⁴¹³ W poprzednim stanie prawnym zbliżony zakres spraw obejmował, w których istniał obowiązek zawiadomienia prokuratora, wynikał z art. 83 CPC z 1806 r.

⁴¹⁴ W brzmieniu określonym przez art. 2 dekretu z 27 stycznia 2012 r. Nr 2012-98.

⁴¹⁵ W brzmieniu ustalonym rozporządzeniem z dnia 12 marca 2014 r. Nr 2014-326.

Jeszcze w szerszym zakresie prokurator uczestniczy w prawie francuskim w postępowaniu nieprocesowym (*procédure en matière gracieuse*), a w niektórych sprawach nieprocesowych wymagane jest obligatoryjne wysłuchanie prokuratora przez sąd⁴¹⁶, a w przypadku wyznaczenia rozprawy – udział prokuratora w niej jest obowiązkowy (art. 800 fr. CPC).

Przedstawiony zarys uprawnień prokuratora we francuskim postępowaniu cywilnym w instancjach merytorycznych pozwala stwierdzić, że udział ten jest, zwłaszcza na tle innych państw Europy Zachodniej, stosunkowo szeroki. Warto zauważyć, że wbrew systematyce fr. CPC za podstawową i częściej wykorzystywaną w praktyce formę działania prokuratora uważa się zgłoszenie przez niego interwencji w charakterze *partie jointe*. Udział w charakterze strony głównej ma zaś charakter wyjątkowy.

Osobnego przedstawienia wymagają kompetencje prokuratora w postępowaniu przed Sądem Kasacyjnym. Udział tego organu jest nieodłącznie związany z postępowaniem kasacyjnym od początku istnienia tego środka zaskarżenia w prawie francuskim⁴¹⁷. Jest to związane z niekwestionowanym na gruncie procedury francuskiej publicznoprawnym charakterem kasacji⁴¹⁸, której główną funkcją jest ujednolicanie orzecznictwa⁴¹⁹. W strukturze organizacyjnej Sądu Kasacyjnego znajduje się Prokuratura Generalna Sądu Kasacyjnego. Jednostką tą kieruje Prokurator Generalny, będący najwyższym urzędnikiem wymiaru sprawiedliwości we Francji, a jego zastępcy przydzielani są do każdej z izb. Prokurator przy Sądzie Kasacyjnym może przedstawić swoje stanowisko w sprawie zastosowania przepisu w każdej sprawie.

Prokurator ma legitymację do wniesienia kasacji wtedy, gdy był stroną główną postępowania. Niezależnie od tego, w procedurze francuskiej istnieją jednak dwa szczególne rodzaje skarg kasacyjnych, które są zastrzeżone (*réserve*) do kompetencji Prokuratora

⁴¹⁶ W dużej mierze zachowały aktualność uwagi K. Lubińskiego w pracy *Udział prokuratora w postępowaniu w: E. Łętowska (red.), Proces i Prawo*, 1989, s. 140-141.

⁴¹⁷ Pierwszy sąd kasacyjny powołano właśnie we Francji w roku 1790, co pozwala uznać to państwo za „ojczyznę kasacji” (J.J. Litauer, *Przyczynek do zagadnienia trzeciej instancji w przyszłym procesie polskim w: Polska procedura cywilna. Projekty referentów z uzasadnieniem*, t. II, Kraków 1923, s. 50).

⁴¹⁸ Kasacja jest nadzwyczajnym środkiem zaskarżenia, uregulowanym w przepisach tytułu XVI podtytułu III CPC „nadzwyczajne środki zaskarżenia”. Zgodnie z art. 604 CPC, wnosząc kasację skarżący domaga się uchylenia zaskarżonego orzeczenia z powodu jego niezgodności z regułami prawa. Na marginesie można zwrócić uwagę, że prawo francuskie – odmiennie niż polskie – nie określa katalogu podstaw kasacyjnych, które zostały wypracowane przez doktrynę i judykaturę. Powszechnie wyróżnia się pięć podstaw kasacyjnych: naruszenie prawa materialnego (*violation de la loi*), wady uzasadnienia orzeczenia (*vices de motivation*), naruszenie przepisów proceduralnych (*inobservation des formes*), brak kompetencji (*incompetence*), utrata podstawy prawnej orzeczenia (*perte de fondement juridique*), sprzeczność orzeczeń (*contrariété de jugements*), nadużycie władzy (*exces de pouvoir*). Szerzej zob. J. Vincent, S. Guinchard, *Procédure civile*, s. 1003; L. Cadiet, E. Jeuland, *Droit*, s. 622.

⁴¹⁹ F. Grivart de Kerstrat, *France w: J. A. Jolowicz, C. H. van Rhee (red.) Recourse against judgments in the European Union*, the Hague-Boston 1999, s. 151.

Generalnego przy Sądzie Kasacyjnym. Skargi te nie są uregulowane we fr. CPC, ale ich podstawą prawną są przepisy ustawy nr 67 - 523 z 3 lipca 1967 roku. Po pierwsze, Prokurator przy Sądzie Kasacyjnym może wnieść tak zwaną kasację w obronie prawa⁴²⁰ (*pourvoi dans l'intérêt de la loi*) oraz kasację z powodu nadużycia władzy (*le pourvoi pour excès de pouvoir*).

Wniesienie pierwszej ze skarg jest możliwe od każdego wyroku, również wydanego przez sąd I instancji, i to niezależnie od wyczerpania przez strony drogi odwoławczej. Prokurator może skutecznie wnieść omawianą skargę wtedy, gdy strony nie zaskarżyły orzeczenia⁴²¹. Wniesienie tego środka prawnego należy do wyłącznej kompetencji Prokuratora, który podejmuje decyzję we własnym zakresie. Wyrok uwzględniający skargę kasacyjną nie wpływa na stosunki prawne między stronami procesu. Jego znaczenie polega więc na zapewnieniu jednolitości orzecznictwa.

Odmienny charakter ma kasacja wnoszona z powodu nadużycia władzy (*le pourvoi pour excès de pouvoir*). Przysługuje ona zarówno od orzeczeń merytorycznych jak i formalnych, niezależnie od ich zaskarżenia przez strony oraz upływu terminu do wniesienia zwykłych środków odwoławczych. Nadużycie władzy jest rozumiane jako wkroczenie przez sąd w zakres kompetencji władzy ustawodawczej albo wykonawczej⁴²². Jeżeli więc sąd orzeknie w postępowaniu cywilnym w sprawie podlegającej właściwości sądów administracyjnych albo karnych, skarga kasacyjna może być wniesiona na „zwykłej” podstawie naruszenia kompetencji.

Ten nadzwyczajny środek zaskarżenia może być wniesiony wyłącznie przez Prokuratora Generalnego przed Sądem Kasacyjnym, działającego na polecenie Ministra Sprawiedliwości. Wniesienie kasacji nie jest więc uzależnione od oceny prokuratora, ale zależy od wiążącej decyzji członka rządu. Uwzględniając skargę kasacyjną opartą na tej podstawie Sąd Kasacyjny uchyla zaskarżone orzeczenie, a jego rozstrzygnięcie wywołuje skutki zarówno *inter partes*, jak i *erga omnes*.

Warto też odnotować, że w prawie francuskim uprawnienia do podejmowania czynności w ściśle określonych rodzajach postępowań cywilnych posiadają też inne organy, właściwe w zakresie rynku papierów wartościowych albo ochrony konkurencji⁴²³.

⁴²⁰ Dokładniejsze tłumaczenie: „kasacja w interesie naruszonej ustawy”. Zob. M. Biedka, *Kasacja w sprawach cywilnych we Francji*, Prz. Sąd. 2004 Nr 9, s. 135.

⁴²¹ Należy zwrócić uwagę na przepis art. 618-1 k.p.c., zgodnie z którym Prokurator Generalny poleca prokuratorowi przy sądzie, który wydał orzeczenie mające podlegać zaskarżeniu, aby doręczył je stronom.

⁴²² L. Cadet, E. Jeuland, *Droit*; M. Biedka, *Kasacja*, s. 138.

⁴²³ Zob. J. Vincent, S. Guinchard, *Procédure civile*, s. 166-167. Podstawą legitymacji tych organów są przepisy pozakodeksowe, w tym: art. 12-2 rozporządzenia Nr 67-833 z 29 września 1997 r. ze zm. oraz rozporządzenie z 1 września 1986 r.

Podsumowując, można stwierdzić, że w prawie francuskim uprawnienia prokuratora są stosunkowo szerokie, co wynika z silnego zakorzenienia tej instytucji w tradycji tamtejszego wymiaru sprawiedliwości. W praktyce jednak są one wykorzystywane przede wszystkim w postępowaniu przed Sądem Kasacyjnym, a zgłoszenie udziału przez prokuratora w instancjach merytorycznych ma miejsce, jak zauważa się w literaturze, bardzo rzadko⁴²⁴. Mimo tego także w nauce francuskiej można spotkać głosy kwestionujące przydatność wyposażenia prokuratora w te uprawnienia. Krytyka jest uzasadniana tym, że w świetle orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka udział prokuratora w postępowaniu w charakterze *partie jointe* może skutkować naruszeniem zasady równości stron⁴²⁵. Podniesiono, że udział w sprawie prokuratora, którego zadaniem jest przedstawienie sądowi poglądu na sposób zastosowania prawa materialnego, jest „bezużytecznym dodatkiem” i prowadzi do dublowania obowiązków sędziego⁴²⁶.

5.3. Prawo włoskie

Podstawą uprawnień prokuratora (*del pubblico ministero*) są przepisy kodeksu postępowania cywilnego z 1940 roku⁴²⁷, które w tym zakresie, mimo dokonywanych na przestrzeni ostatnich sześćdziesięciu lat licznych nowelizacji kodeksu, pozostały utrzymane do dziś w praktycznie niezmienionym kształcie⁴²⁸. Udziału prokuratora w postępowaniu cywilnym dotyczy rozdział II księgi I wł. CPC zatytułowanej „przepisy ogólne”, w której dotyczące udziału prokuratora przepisy art. 69 - 74 umieszczono bezpośrednio po regulacjach dotyczących sądu, a przed przepisami odnoszącymi się do stron. Takie miejsce w systematyce kodeksu może świadczyć o dużej randze, którą nadał tej instytucji ustawodawca włoski. Udział prokuratora w tamtejszym procesie cywilnym wykazuje wiele podobieństw do procedury francuskiej. Podobnie jak w systemie francuskim, prokurator może występować w dwóch formach: w drodze własnej akcji albo w drodze interwencji.

Zgodnie z art. 69 wł. CPC, prokurator wszczyna postępowanie cywilne w przypadkach wskazanych w ustawie⁴²⁹. Podobnie jak w prawie francuskim może on składać wnioski

⁴²⁴ R. Martin, *Faut-il*, s. 875.

⁴²⁵ Tamże, s. 873 (z powołaniem się na orzeczenia ETPCz: z dnia 20 lutego 1996 r., Vermeulen przeciwko Belgii oraz Lobo Machado przeciwko Portugalii).

⁴²⁶ Tamże, s. 878.

⁴²⁷ Codice di procedura civile. Kodeks nadany dekretem królewskim z 28 października 1940 r. Nr 1443 (dalej: wł. CPC).

⁴²⁸ Zob. M.A. Lupoi, *Recent developments in Italian civil procedure law*, Civil Procedure Review 2012 Nr 1, s. 25 i n.

⁴²⁹ Zob. szerzej E. Zucconi Galli Fonseca w: F. Carpi, M. Taruffo (red.), *Commentario breve al Codice di procedura civile. E alle disposizioni sul processo societario*, Padova 2006, s. 194-205; F. Izzo w: N. Picardi (red.), *Codice di procedura civile*, Milano 2006, s. 437-450.

w enumeratywnie wskazanych sprawach małżeńskich. W szczególności prokurator może domagać się: unieważnienia małżeństwa⁴³⁰ wstrzymania zawarcia związku małżeńskiego przez osobę, co do której złożono wnioski o ubezwłasnowolnienie z powodu choroby psychicznej, do czasu uprawnocnienia się orzeczenia w tym przedmiocie⁴³¹, wnieść sprzeciw wobec zamiaru zawarcia związku małżeńskiego w przypadku wystąpienia przeszkód prawnych⁴³². Drugim obszarem, w którym prokurator może wszczynać postępowania cywilne są sprawy z zakresu prawa rodzinnego i osobowego⁴³³, w tym o rozwiązanie opieki albo przysposobienia⁴³⁴ albo o ubezwłasnowolnienie całkowite lub częściowe z powodu choroby psychicznej (*l'interdizione e inabilitazione*)⁴³⁵. Prokurator może także żądać ustanowienia kuratora dla osoby nieobecnej⁴³⁶, uznania za zmarłego⁴³⁷ albo wydania zarządzeń opiekuńczych w sprawach niecierpiących zwłoki. Warto podkreślić, że we wszystkich wymienionych przypadkach legitymacja czynna prokuratora jest konkurencyjna względem legitymacji przysługującej, generalnie rzecz ujmując, najbliższym krewnym osób, których dotyczy postępowanie. Oprócz tradycyjnie przyznawanych prokuratorowi uprawnień w sprawach z zakresu prawa rodzinnego, może on również inicjować postępowania w niektórych sprawach z zakresu prawa gospodarczego. W tym kontekście warto wskazać na uprawnienie do składania wniosku o zarządzenie przez sąd zbadania działalności zarządu akcyjnej spółki publicznej⁴³⁸ oraz na czynności w postępowaniu upadłościowym.

Drugą formą działania prokuratora w procedurze włoskiej jest jego przystąpienie do postępowania (*intervento*), którego podstawą jest art. 70 wł. CPC. Również w prawie włoskim interwencję prokuratora dzieli się na obligatoryjną i fakultatywną. Interwencja obligatoryjna (*l'intervento obbligatorio*) dotyczy spraw, w których uczestnictwo prokuratora jest obowiązkowe pod sankcją nieważności postępowania, którą bierze się pod uwagę z urzędu. Artykuł 70 ust. 1 wł. CPC wymienia na pierwszym miejscu sprawy, w których prokurator może sam wszczynać postępowanie cywilne, a zatem jego udział jest obowiązkowy w tych

⁴³⁰ Art. 117 i nast. kodeksu cywilnego (*codice civile*) – dekret królewski z 26 marca 1942 r. Nr 262 ze zmianami (dalej: wł. CC).

⁴³¹ Art. 85 ust. 2 wł. CC.

⁴³² Art. 102 ust. 4 wł. CC.

⁴³³ Na marginesie warto odnotować, że wobec uchylecia art. 339 wł. CC na mocy ustawy z 19 maja 1975 r. prokurator nie ma obecnie legitymacji do żądania ustanowienia kuratora dla nasciturusa.

⁴³⁴ Art. 17, 23 i 26 ustawy Nr 184/83 z 4 maja 1983 r. Poprzednio podstawą rozwiązania przysposobienia był art. 308 wł. CC, który został uchylony tą ustawą (tym samym nieaktualna jest wskazana przez K. Lubińskiego, *Udział*, s. 141, podstawa prawna wniosku prokuratora w tej sprawie).

⁴³⁵ Art. 417-418 wł. CC.

⁴³⁶ Art. 38 ust. 2 wł. CC.

⁴³⁷ Art. 48 wł. CC.

⁴³⁸ Art. 2409 wł. CC.

postępowaniach, do których odsyła art. 69 wł. CPC⁴³⁹. Po drugie, zgłoszenie przez prokuratora interwencji jest obligatoryjne w sprawach małżeńskich oraz w postępowaniach dotyczących praw stanu i zdolności osób fizycznych do czynności prawnych oraz w innych sprawach przewidzianych w ustawach szczególnych. W obecnym stanie prawnym udział prokuratora nie jest już obowiązkowy w sprawach ze stosunku pracy⁴⁴⁰.

Ponadto prokurator może zgłosić interwencję we wszystkich innych sprawach (*l'intervento facoltativo*), jeśli uzna, że wymaga tego interes publiczny (art. 70 ust. 3 wł. CPC). W doktrynie włoskiej przeważa pogląd, że ocena dopuszczalności i potrzeby zgłoszenia przez prokuratora interwencji w tym trybie należy do jego wyłącznej oceny i nie podlega kontroli sądu⁴⁴¹.

Innym przypadkiem interwencji prokuratora jest w prawie włoskim postępowanie kasacyjne. W przeszłości udział prokuratora w tym postępowaniu był obowiązkowy w każdej sprawie⁴⁴², a obecnie tylko w przypadkach wskazanych w ustawie⁴⁴³.

Zakres uprawnień procesowych prokuratora podejmującego interwencję zależy od rodzaju sprawy. W przypadku, gdy jest ona zgłoszona w sprawie, w której prokurator może wszcząć postępowanie, to zgodnie z art. 72 ust. 1 wł. CPC przysługują mu te same uprawnienia, którymi dysponują strony postępowania. Oznacza to, że prokurator może przywoływać fakty i dowody także niewskazane przez strony oraz powoływać niezależną od stron argumentację prawną. Prokurator może też zaskarżać orzeczenia na zasadach ogólnych⁴⁴⁴. Zgodnie z art. 397 cod. civ. priv. w sprawach, w których interwencja prokuratora jest obowiązkowa, może on żądać wznowienia postępowania (*della revocatione*) w dwóch przypadkach: gdy nie został zawiadomiony o procesie oraz wtedy, gdy wydany wyrok jest wynikiem zмовy stron w celu naruszenia ustawy. Węższy jest natomiast zakres uprawnień prokuratora w tych sprawach, w których jego interwencja ma charakter obligatoryjny, ale nie posiada on legitymacji czynnej. W tych sprawach może on zgodnie z art. 72 ust. 2 wł. CPC przedstawiać fakty i dowody oraz prezentować argumentację prawną w granicach stanowisk stron. Takie same uprawnienia przysługują prokuratorowi w sprawie, w której zgłosił interwencję fakultatywną. W sprawach

⁴³⁹ E. Zucconi Galli Fonseca w: F. Carpi, M. Taruffo (red.), *Commentario breve*, s. 197; F. Izzo w: N. Picardi (red.), *Codice*.

⁴⁴⁰ Zob. ustawę z 11 sierpnia 1973 r. Nr 533, co do poprzedniego stanu prawnego zob. K. Lubiński, *Udział*, s. 142.

⁴⁴¹ E. Zucconi Galli Fonseca w: F. Carpi, M. Taruffo (red.), *Commentario breve*, s. 197 i powołaną tam literaturę.

⁴⁴² K. Lubiński, *Udział*, s. 142.

⁴⁴³ Art. 70 ust. 2 wł. CPC w brzmieniu ustalonym dekretem z 21 lipca 2013 r.

⁴⁴⁴ Ze względu na brak zmiany art. 72 wł. CPC od początku uchwalenia kodeksu, zachowały aktualność uwagi K. Stefki (*Udział*, s. 19-20). Por. współcześnie: M. Vellani, *Il pubblico ministero nel processo*, Bolonia 1965, s. 239-243; E. Zucconi Galli Fonseca w: F. Carpi, M. Taruffo (red.), *Commentario breve*, s. 200; F. Izzo w: N. Picardi (red.), *Codice*, s. 446-447.

mażeńskich oraz w postępowaniach o uznanie orzeczenia zagranicznego w sprawie małżeńskiej za skuteczne na terenie Republiki Włoskiej, prokurator może wnosć środki odwoławcze, przy czym uprawnienie to nie dotyczy spraw o separację⁴⁴⁵.

W postępowaniu kasacyjnym prokurator przedstawia i uzasadnia wniosek co do tego, w jaki sposób powinna być rozstrzygnięta kasacja⁴⁴⁶.

Z uprawnieniami prokuratora w postępowaniu przed Sądem Kasacyjnym wiąże się też szczególnie środek prawny, którym jest kasacja w obronie prawa (*ricorso nell'interesse della legge*). Zgodnie z art. 363 wł. CPC ten środek zaskarżenia przysługuje wyłącznie Prokuratorowi Generalnemu i może być wniesiony od orzeczenia sądu I albo II instancji, które rażąco narusza prawo⁴⁴⁷. Dodatkowym warunkiem wniesienia kasacji nadzwyczajnej przez Prokuratora Generalnego jest upływ terminu do zaskarżenia orzeczeń przez strony. Orzeczenie Sądu Kasacyjnego uwzględniające skargę nie wpływa jednak na skuteczność zaskarżonego wyroku w stosunkach między stronami, który podlega wykonaniu. Kasacja w obronie ustawy ma przede wszystkim służyć ujednolicaniu orzecznictwa⁴⁴⁸, a wydane w wyniku jej uwzględnienia orzeczenie uważa się w nauce za deklaratoryjne⁴⁴⁹.

5.4. Prawo ukraińskie

Podobnie jak w pozostałych państwach powstałych po rozpadzie Związku Radzieckiego, w początkowym okresie istnienia niepodległego państwa ukraińskiego, podstawowym źródłem prawa postępowania cywilnego był Kodeks postępowania cywilnego byłej Ukraińskiej SSR z 18 lipca 1963 roku. Ten akt prawny został zastąpiony przez kodeks postępowania cywilnego Ukrainy z 18 marca 2004 roku (*Цивільний Процесуальний Кодекс України, civilnij procesualnij kodeks Ukraini*)⁴⁵⁰, który wszedł w życie z dniem 1 stycznia 2005 roku⁴⁵¹. Następnie kodeks ten został zasadniczo zmieniony w 2017 roku⁴⁵². Na Ukrainie został wyodrębniony pion sądownictwa gospodarczego, a postępowanie przed nim jest

⁴⁴⁵ Tamże, s. 447-448.

⁴⁴⁶ Tamże.

⁴⁴⁷ Tamże, s. 1399-1400. Zob. też G. Molfese, *Ricorso e controricorso per cassazione in materia civile*, Padova 2010, s. 657-659.

⁴⁴⁸ F. Izzo w: N. Picardi (red.), *Codice*, s. 1400.

⁴⁴⁹ Por. A. Galič, *A Civil Law Perspective on the Supreme Court and Its Functions*, *Studia Iuridica* t. LXXXI, s. 45, przypis 5.

⁴⁵⁰ Dalej: CPKU; *Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny (VVR)*, 2004, Nr 40-41, 42, poz. 492; dostęp do ukraińskich aktów prawnych na podstawie bazy Rady Najwyższej Ukrainy (<https://zakon.rada.gov.ua/laws>).

⁴⁵¹ T.M. Karnauch, R.J. Chanik-Pospolita, *Civilne procesualne pravo Ukraini*, Kijów 2011, s. 27; W.M. Svirak w: S.S. Biczikova (red.), *Civilne procesualne pravo Ukraini*, Kijów 2009, s. 20.

⁴⁵² *Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny (VVR)*, 2017, Nr 48, poz. 436.

uregulowane odrębnym kodeksem. Inna ustawa procesowa reguluje postępowanie przed sądami administracyjnymi.

Na kształt uprawnień prokuratora w postępowaniu cywilnym Ukrainy zasadniczy wpływ wywiera sposób uregulowania kompetencji tego organu w konstytucji. Art. 131¹ Konstytucji Republiki Ukrainy⁴⁵³, dodany do tego aktu prawnego ustawą z 2 czerwca 2016 roku⁴⁵⁴ stanowi bowiem, że prokuratura – oprócz zadań oskarżyciela publicznego i organu ścigania – wyjątkowych wypadkach reprezentuje interes państwa w sposób przewidziany prawem. Zmiana regulacji konstytucyjnej nie spowodowała jednak zmian w przepisach proceduralnych, które nadal przewidują uczestnictwo prokuratora w postępowaniu w celu ochrony praw innych osób. Ograniczenie kompetencji prokuratora przez ukraińskiego ustawodawcę było spowodowane nadmierną i często nieuzasadnioną ingerencją organów prokuratury w rozpoznawanie spraw cywilnych⁴⁵⁵.

Zgodnie z art. 56 ust. 1 CPKU, w przypadkach wskazanych w ustawie organy władzy państwowej, organy samorządu miejskiego oraz osoby fizyczne i prawne mogą występować do sądów w celu ochrony praw, wolności i interesów innych osób albo w celu ochrony interesu państwa lub interesu publicznego. W tych samych przypadkach organy te mogą brać udział w sprawach innych osób. Konkretnie w odniesieniu do udziału prokuratora w postępowaniu cywilnym, art. 56 ust. 3 CPKU stanowi, że prokurator może w wypadkach wskazanych w ustawie: złożyć pismo wszczynające postępowanie, wziąć udział w postępowaniu zainicjowanym przez inny podmiot albo złożyć żądanie ponownego rozpoznania sprawy z powodu nowych okoliczności lub innych wyjątkowych okoliczności. Art. 56 ust. 4 CPKU zobowiązuje prokuratora do sprecyzowania, na czym polega interes państwa, uzasadniający jego udział w postępowaniu. Uchybienie temu obowiązkowi skutkuje pozostawieniem pisma bez rozpoznania, na podstawie art. 185 ust. 4 pkt 4 CPKU. Prokurator albo Pełnomocnik do Spraw Ochrony Praw Człowieka przy Radzie Najwyższej mają prawa dostępu do akt sprawy cywilnej.

W literaturze ukraińskiej wyróżnia się trzy zasadnicze formy udziału prokuratora:

- 1) występowanie z pozwami i wnioskami w celu ochrony praw, wolności albo interesów innych osób albo państwa;
- 2) udział prokuratora w rozpoznawaniu spraw;

⁴⁵³ Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny (VVR), 1996, Nr 30, poz. 141.

⁴⁵⁴ Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny (VVR), 2016, Nr 28, poz. 532.

⁴⁵⁵ Co do genezy tych zmian por. J. Buryiak, *Interesi Dzierzavy w gospodarskomu procesy: poniatja i sudoba praktika* („Інтереси держави” у господарському процесі: поняття та судова практика), Visnyk Natsional'noho universytetu „L'vivs'ka politehnika”, seriya „Yurydychni nauky” 2017 Nr 865, s. 379 i n.

3) wnoszenie skarg apelacyjnych, kasacyjnych oraz innych środków zaskarżenia⁴⁵⁶.

W doktrynie ukraińskiej zwraca się uwagę, że prokurator (tak samo jak inne organy państwowe wymienione w art. 56 CPKU) nie jest przedstawicielem procesowym osoby, w ochronie praw których występują, ale jego działania mają zawsze charakter publiczny (społeczny). Podkreśla się, że prokurator zawsze występuje w imieniu własnym⁴⁵⁷. W myśl art. 20 ukraińskiej ustawy o prokuraturze prokurator może wszczynać postępowania sądowe w celu ochrony praw i ustawowo chronionych interesów obywateli, państwa, a także innych osób prawnych, jeżeli ujawnił naruszenie prawa. Ponadto istnieje dość szeroki katalog spraw, w których podstawą legitymacji czynnej prokuratora są przepisy prawa materialnego. W tym kontekście trzeba wskazać na sprawy o unieważnienie małżeństwa, pozbawienia albo ograniczenia praw rodzicielskich, dotyczących przymusowego leczenia psychiatrycznego, o unieważnienie przysposobienia lub oświadczenia o uznaniu ojcostwa, a także w sprawach z zakresu ochrony środowiska⁴⁵⁸.

Drugą, obok wszczęcia postępowania, formą czynności podejmowanych przez prokuratora, jest reprezentowanie w sądzie interesów obywateli albo państwa w porządku określonym w kodeksie i innych ustawach. Zgodnie z art. 56 ust. 3 CPKU prokurator, działając w takiej formie, może wykonywać swoje uprawnienia na każdym stadium postępowania. Chociaż ustawodawca ukraiński używa określenia „przedstawicielstwo” (*predstavnictvo*), to jednak także przyjmuje się, że prokurator działający w tej formie nie jest reprezentantem osoby zainteresowanej, ale działa w imieniu własnym⁴⁵⁹. Na tej samej podstawie prawnej prokurator, który uprzednio nie brał udziału w sprawie, może wnieść skargę apelacyjną, skargę kasacyjną albo skargę o wznowienie postępowania.

Art. 57 w związku z art. 43 CPKU precyzuje, że prokurator podejmujący czynności w postępowaniu ma prawa strony. Dotyczy to również prokuratora, który nie brał udziału w sprawie, ale wnosi środek zaskarżenia⁴⁶⁰. Prokurator, który nie brał udziału w sprawie, może natomiast zapoznać się z aktami sprawy w celu dokonania oceny podstaw do ewentualnego zaskarżenia orzeczenia.

⁴⁵⁶ M.N. Karnauch, R. J. Chanik-Pospolita, *Civilne procesualne pravo Ukraini. Navczalnij posibnik*, Kijów 2011, s. 110.

⁴⁵⁷ S. Biczikova, *Civilnij procesualnij kodeks Ukraini. Naukovo-prakticznij komentar*, Kijów 2010, s. 120-121; podobnie M. N. Karnauch, R. J. Chanik-Pospolita, *Civilne*, s. 112-113; S.V. Senik, R.J. Lemik, *Civilne procesualne pravo. Navczalnij posibnik*, Kijów 2010, s. 122-123.

⁴⁵⁸ Tamże, s. 122.

⁴⁵⁹ S. Biczikova, *Civilnij*, s. 126.

⁴⁶⁰ Tamże, s. 130.

Analogiczne uprawnienia zostały przewidziane w postępowaniu przed sądami gospodarczymi, na podstawie art. 53 ukraińskiego kodeksu postępowania w sprawach gospodarczych (*Господарський процесуальний кодекс України, Gospodars'kyj Procesualnyj Kodeks Ukrainy*) z dnia 6 listopada 1991 roku⁴⁶¹.

Przedstawiona powyżej krótka charakterystyka udziału prokuratora w postępowaniu cywilnym w prawie ukraińskim prowadzi do wniosku, że procedura ukraińska przyznaje prokuratorowi *prima facie* stosunkowo szerokie uprawnienia, ale uległy one faktycznemu zawężeniu za sprawą konstytucyjnego ograniczenia kompetencji prokuratury do występowania w interesie publicznym, co wyklucza podejmowanie czynności przez prokuratora wyłącznie w interesie prywatnym. Brak jest natomiast, występującego na przykład w prawie rosyjskim⁴⁶², ograniczenia dopuszczalności czynności na rzecz innych osób jest ograniczona do przypadków, w których osoby te nie są w stanie podjąć obrony swoich praw. Takiego wyłączenia nie ma w prawie ukraińskim. Niemniej jednak, opisane wyżej uwarunkowania konstytucyjne znacznie ograniczają zakres uprawnień prokuratora, gdyż jego udział w postępowaniu cywilnym jest uzależniony od wykazania, że wymaga tego interes publiczny (interes państwa).

5.5. Prawo rosyjskie

Przedstawienie udziału prokuratora w rosyjskim systemie prawnym jest zasadne o tyle, że polski model udziału prokuratora w postępowaniu cywilnym został inkorporowany z systemu radzieckiego. Dlatego warto zwięźle przedstawić, w jaki sposób udział prokuratora w postępowaniu cywilnym został uregulowany we współczesnej Rosji.

Jak wskazuje się w rosyjskiej nauce, szeroki udział prokuratora w tamtejszym procesie cywilnym jest jedną z charakterystycznych cech systemu prawnego Federacji Rosyjskiej⁴⁶³. W okresie poprzedzającym rozpad Związku Radzieckiego głównym źródłem prawa postępowania cywilnego były podstawy postępowania cywilnego ZSRR z 1961 roku, a w ówczesnej Rosyjskiej Federalnej Socjalistycznej Republice Radzieckiej – kodeks postępowania cywilnego z 1964 roku, który obowiązywał do 2003 roku⁴⁶⁴. Zgodnie z tymi

⁴⁶¹ Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny (VVR), 1992, Nr 6, poz. 56.

⁴⁶² Por. rozdział I. 5.5.

⁴⁶³ D.Y. Maleshin, *The Russian*, s. 104; podobnie: tenże, *Graždanskaja processualnaja sistema Rossiji*, Moskwa 2011, s. 299. Porównanie systemu rosyjskiego do innych systemów prawnych, zwłaszcza z Europy Środkowej i Wschodniej, nie pozwala jednak na uznanie rozwiązań przyjętych w prawie rosyjskim za wyjątkowe na tle innych państw regionu, gdyż w podobnym zakresie prokurator uczestniczy w postępowaniu cywilnym w większości państw dawnego Związku Radzieckiego i w znacznej części państw Europy Środkowo-Wschodniej (por. A. Zs. Varga, *Report on the role*, s. 4-5).

⁴⁶⁴ Graždanskij Processualnyj Kodeks RFSRR z dnia 11 czerwca 1964 r. (Wiedomosti Verkhownego Soveta ZSRR Nr 24 poz. 467). Uprawnienia prokuratora oraz innych organów państwowych i organizacji społecznych wynikały z art. 42 tego kodeksu, stanowiącego powtórzenie art. 30 podstaw ustawodawstwa postępowania cywilnego ZSRR.

aktami prawnymi prokurator był uprawniony do wszczęcia postępowania i wzięcia udziału w każdej sprawie cywilnej⁴⁶⁵. Co więcej, organ ten był nie tylko uczestnikiem postępowania, ale także sprawował swoisty nadzór nad czynnościami sądu, który miał służyć temu, aby orzeczenia były zgodne z prawem⁴⁶⁶. Pierwszej reformy postępowania cywilnego Rosji po zmianie ustroju dokonano w 1995 roku, co polegało między innymi na wzmocnieniu zasady kontradiktoryjności i ograniczeniu roli sądu⁴⁶⁷. Zwieńczeniem tej reformy były uchwalone w 2002 roku podstawowe akty prawne: kodeks postępowania cywilnego (*Гражданский Процессуальный Кодекс, graždanskij processsualnyj kodeks*)⁴⁶⁸ normujący procedurę przed sądami jurysdykcji ogólnej (*Суды общей юрисдикции, sudi obszczej jurisdikcji*) oraz kodeks postępowania arbitrażowego (*Арбитражный Процессуальный Кодекс, arbitražnyj processsualnyj kodeks*)⁴⁶⁹, który reguluje postępowanie przed sądami arbitrażowymi, powołanymi do rozpoznawania sporów z udziałem przedsiębiorców⁴⁷⁰. Obie te ustawy procesowe znacznie ograniczyły uprawnienia procesowe prokuratora w stosunku do poprzedniego stanu prawnego⁴⁷¹.

W postępowaniu przed sądami jurysdykcji ogólnej uprawnienia prokuratora zostały uregulowane w art. 45 GPK, który znajduje się w rozdziale czwartym (osoby biorące udział w postępowaniu), znajdującym się w księdze pierwszej kodeksu, zatytułowanej „zasady ogólne”. Istotne jest spostrzeżenie, że rosyjski ustawodawca, w przeciwieństwie do polskiego, nie wskazuje wprost na możliwość wszczynania postępowań przez prokuratora w początkowych przepisach kodeksu, zawierających podstawowe zasady postępowania. Jedynie art. 4 ust.

Należy zaznaczyć, że kodeks ten regulował wyłącznie postępowania toczące się przed sądami powszechnymi, a nie dotyczył procedury arbitrażowej, która była uregulowana ustawą o państwowym arbitrażu w ZSRR (*Zakon o gosudarstwiennom arbitraże w SSSR z 30 listopada 1979*; zob. w tej kwestii V.N. Gapeev, *Pravosudie i Arbitraž*, Rostów nad Donem 1983, przedruk w: tenże, *Izbrannye trudy*, Rostów nad Donem 2014, s. 61). W literaturze polskiej zob. A. Stawarska-Rippel, *Radziecka procedura cywilna: totalitarna czy nowoczesna?*, AUWr 2009 Nr 3365, s. 467 i n.

⁴⁶⁵ Szerzej zob. V.N. Gapeev, *Uczestniki graždanskogo i arbitražnogo processa (srawnitielnyj analiz prawowego położenia)* w: *Izbrannye trudy*, s. 141-154; D.Y. Maleshin, *Graždanskaja*, s. 300.

⁴⁶⁶ Co do krytyki postradzieckiego modelu udziału prokuratora w rozpoznawaniu spraw cywilnych w okresie bezpośrednio po przemianach zob. A.A. Ferenc-Sorockij, *Prokuror w graždanskom sudoproizvodstwie*, *Pravovedenie* 1992 Nr 4, s. 94 i n.

⁴⁶⁷ Szerzej zob. D.Y. Maleshin, *The Russian*, s. 104; E.V. Kudryavtseva, *Civil procedure development trends in Russia* w: M. Storme i in. (red.), *The recent tendencies of development in civil procedural law – between east and west*, Wilno 2007, s. 66-67.

⁴⁶⁸ Kodeks postępowania cywilnego Federacji Rosyjskiej z dnia 14 października 2002 r. Nr 138-FZ, *Dziennik Ustaw Federacji Rosyjskiej* z 18 listopada 2002 r. ze zm.; dalej: GPK.

⁴⁶⁹ Kodeks postępowania arbitrażowego Federacji Rosyjskiej z dnia 24 lipca 2002 r., *Dziennik Ustaw Federacji Rosyjskiej* z 23 lipca 2014 r. Nr 95-FZ; dalej: APK.

⁴⁷⁰ Na marginesie warto zauważyć, że sądy te, wbrew swojej nazwie, są w istocie państwowymi sądami gospodarczymi. Zob. V. Yarkov, *Contemporary Trends in Civil Procedure in Russia* w: J. Gudowski, K. Weitz (red.), *Aurea praxis, aurea theoria*, t. I, s. 1590-1591, por. V.N. Gapeev, *Pravosudie*, s. 88-89.

⁴⁷¹ D.Y. Maleshin, *The Russian*, s. 106.

2 GPK ogólnie stanowi, że w przypadkach wskazanych w ustawie postępowania mogą wszczynać, obok osób, których prawa naruszono, także inne podmioty uprawnione do działania w ich imieniu.

Zgodnie z art. 45 ust. 1 GPK prokurator może żądać wszczęcia postępowania cywilnego w celu ochrony praw i wolności albo zgodnych z prawem roszczeń obywateli, niezidentyfikowanych grup obywateli, albo w celu ochrony interesów Federacji Rosyjskiej, jednego z podmiotów Federacji, albo jednostki samorządu terytorialnego. W przypadku powództwa albo wniosku złożonego w celu ochrony interesu indywidualnego obywatela prokurator może skutecznie dokonać tej czynności procesowej tylko wtedy, gdy obywatel ten nie jest w stanie samodzielnie wnieść pisma z powodu złego stanu zdrowia, wieku, braku zdolności prawnej albo innej ważnej przyczyny. Art. 45 ust. 1 zdanie 3 GPK precyzuje jednak, że to ograniczenie nie dotyczy powództwa prokuratora, które zostało zainicjowane prośbą złożoną przez obywatela w sprawach z zakresu prawa pracy, ochrony rodziny, zabezpieczenia społecznego, spraw mieszkaniowych, ochrony zdrowia albo edukacji. Prokurator wszczynający postępowanie cywilne ma wszystkie prawa i obowiązki powoda, z tym zastrzeżeniem, że nie może zawrzeć ugody i nie ma obowiązku ponoszenia kosztów sądowych. W przypadku cofnięcia przez prokuratora pozwu albo wniosku złożonego dla ochrony praw obywatela, osoba materialnie uprawniona może podtrzymać żądanie, co obliguje sąd do jego merytorycznego rozpoznania.

Stosownie do art. 131 ust. 3 GPK, wnosząc pozew do sądu, prokurator powinien sprecyzować, na czym polega interes publiczny albo rozproszony (kolektywny), w obronie którego występuje w postępowaniu cywilnym. Jeżeli natomiast występuje on w celu ochrony praw obywatela, to powinien w uzasadnieniu pozwu wskazać przyczynę, dla której osoba zainteresowana nie jest w stanie samodzielnie dochodzić swoich praw.

Warto zwrócić uwagę, że podstawy legitymacji czynnej prokuratora są zawarte również w niektórych przepisach prawa materialnego. Na szczególną uwagę zasługują przepisy Kodeksu rodzinnego Federacji Rosyjskiej⁴⁷², które dają prokuratorowi podstawę do wszczęcia postępowania w przedmiocie: pozbawienia władzy rodzicielskiej (art. 70 ust. 1 k.r. RF), ograniczenia władzy rodzicielskiej (art. 73 ust. 3 k.r. RF) albo rozwiązania przysposobienia (art. 142 k.r. RF). Przyjmuje się, że do wniosków prokuratora o wszczęcie postępowania w tych

⁴⁷² Kodeks Rodzinny Federacji Rosyjskiej (Семейный кодекс Российской Федерации, Семейный кодекс Россиyskoy Federatsii) z 29 grudnia 1995 r. Nr 223-FZ.

enumeratywnie wskazanych sprawach nie stosuje się przesłanek z art. 45 ust. 1 GPK, co oznacza, że inicjatywa prokuratora w praktyce nie jest ograniczona⁴⁷³.

Drugą formą uczestnictwa prokuratora w postępowaniu cywilnym w Federacji Rosyjskiej jest wstąpienie przez niego do postępowania wszczętego przez strony i przedstawienie stanowiska (art. 45 ust. 3 GPK). Udział prokuratora jest, zgodnie z tym przepisem, obligatoryjny w sprawach dotyczących eksmisji, przywrócenia do pracy, naprawienia szkody na osobie albo wtedy, gdy przepis szczególny tak stanowi. W kolejnym zdaniu art. 45 ust. 3 GPK stanowi jednak, że niestawiennictwo prokuratora prawidłowo powiadomionego o terminie rozprawy nie jest przeszkodą do rozpoznania sprawy. Stanowisko to jest przedstawiane po przeprowadzeniu postępowania dowodowego⁴⁷⁴. W istocie można więc przyjąć, że charakter tych spraw jest zbliżony do znanych w prawie polskim przypadków, w których prokuratora zawiadamia się o terminie rozprawy. Prokurator biorący udział w postępowaniu nie jest stroną, ale przysługuje mu prawo do zaskarżania orzeczeń (art. 320 ust. 2 GPK). Istnieją jednak przepisy szczególne, dotyczące wybranych spraw rozpoznawanych w postępowaniu nieprocesowym, w których wymagane jest obowiązkowe rozpoznanie sprawy z udziałem prokuratora. Przykładami są postępowania w sprawach: o adopcję (art. 273 GPK), o uznanie za zmarłego (art. 278 ust. 3 GPK), o ubezwłasnowolnienie (art. 284 ust. 1 GPK), o przyznanie osobie niepełnoletniej pełnej zdolności do czynności prawnych (emancypację)⁴⁷⁵ (art. 288 GPK), o zobowiązanie do przymusowego leczenia psychiatrycznego (art. 304 GPK).

Warto w tym miejscu wspomnieć, że rosyjskie postępowanie cywilne charakteryzuje się między innymi tym, że oprócz prokuratora także inne organy państwowe i samorządowe są w szerokim zakresie uprawnione do dochodzenia roszczeń na rzecz obywateli.

Stosunkowo liczne są uprawnienia prokuratora w postępowaniu przed państwowymi sądami arbitrażowymi. W kodeksie postępowania przed sądami arbitrażowymi przepisy normujące udział prokuratora zostały także umieszczone w jednostce redakcyjnej dotyczącej stron i innych osób uczestniczących w sprawie (rozdział 5). Ogólną podstawą jego kompetencji jest art. 40 ust. 5 APK, który stanowi, że prokurator (podobnie jak inne organy państwowe, samorządowe i organizacje) może być uczestnikiem postępowania przed sądem arbitrażowym wtedy, gdy ustawa tak stanowi. Uprawnienia prokuratora zostały doprecyzowane w art. 52

⁴⁷³ Zob. wyjaśnienia Sądu Kraju Krasnojarskiego z 12 lutego 2007 r. Nr P-119 w sprawie rozpoznawania spraw cywilnych z udziałem prokuratora (dostępne w serwisie: base.consultant.ru).

⁴⁷⁴ Art. 190 ust. 3 GPK.

⁴⁷⁵ Zgodnie z art. 27 Kodeksu cywilnego FR małoletni, który ukończył 16 lat i jest zatrudniony na podstawie umowy o pracę albo za zgodą rodziców lub opiekunów prawnych prowadzi własną działalność gospodarczą może być uznany za w pełni zdolnego do czynności prawnych (emancypacja). W przypadku braku zgody rodziców albo opiekunów prawnych o emancypacji orzeka sąd.

APK, który wymienia sprawy, w których prokurator może wszczynać postępowania przed sądami arbitrażowymi. W szczególności art. 52 ust. 1 APK zalicza do nich: wnoszenie skarg na akty normatywne i administracyjne wydawane przez organy państwowe oraz samorządowe, które naruszają prawa osób fizycznych i prawnych w związku z prowadzeniem działalności gospodarczej⁴⁷⁶, wytaczanie powództw o ustalenie nieważności umów zawartych przez organy państwowe, inne podmioty publiczne, a także wytaczanie powództw o roszczenia wynikające z nieważności umów. Prokurator wytaczający powództwo korzysta z praw i obowiązków powoda (art. 52 ust. 3 APK). Art. 52 ust. 5 APK stanowi natomiast, że w sprawach wymienionych w ust. 1 prokurator może wstąpić do toczącego się postępowania, wykonując prawa i obowiązki uczestnika postępowania. Prokurator może też wszczynać postępowanie przed sądami arbitrażowymi w sprawach enumeratywnie wskazanych w ustawie, na przykład o unieważnienie aktu normatywnego w sprawach z zakresu własności intelektualnej (art. 192 ust. 2 APK), o stwierdzenie nieważności sprzecznego z ustawą aktu „nienormatywnego” wydanego przez organy władzy publicznej (art. 198 ust. 2 APK). Prokurator Generalny Federacji Rosyjskiej albo jego zastępca może natomiast wnosić kasacje od orzeczeń sądów arbitrażowych II instancji do Sądu Najwyższego FR (art. 291 ust. 3 APK)⁴⁷⁷ oraz wnosić o kontrolę orzeczeń wydanych przez sąd kasacyjny w trybie nadzoru przez Prezydium Sądu Najwyższego FR (art. 308 ust. 2 APK)⁴⁷⁸.

Podsumowując rozważania dotyczące uczestnictwa prokuratora w postępowaniu cywilnym w prawie rosyjskim należy stwierdzić, że uprawnienia te są stosunkowo szerokie, co w dużej mierze wynika z tradycji tamtejszego systemu prawnego⁴⁷⁹. Warto jednak podkreślić, że przedstawione uregulowania dają podstawę do stwierdzenia, iż współczesny ustawodawca rosyjski odstąpił od przyjmowanej w kodeksie postępowania cywilnego RFSRR z 1964 roku zasady, w myśl której prokurator mógł wytoczyć powództwo albo wziąć udział w postępowaniu cywilnym w każdej sprawie cywilnej. Współczesny rosyjski model udziału prokuratora jest oparty na metodzie kazuistycznej regulacji spraw, w których może on występować. Przepisy

⁴⁷⁶ Warto zauważyć, że w Rosji nie istnieje osobny pion sądownictwa administracyjnego, a sądowa kontrola administracji jest sprawowana przez sądy jurysdykcji ogólnej i sądy arbitrażowe. Dlatego rosyjskie ustawy procesowe przyznają prokuratorowi uprawnienia także w sprawach, które w polskim systemie prawnym należą do kognicji sądów administracyjnych.

⁴⁷⁷ Warto zwrócić uwagę, że po zmianach APK dokonanych ustawą z 20 lipca 2014 r. (nr 186-F3) Sąd Najwyższy Federacji Rosyjskiej stał się właściwy funkcjonalnie do rozpoznawania środków zaskarżenia od orzeczeń państwowych sądów arbitrażowych, które wcześniej podlegały nadzorowi judykacyjnemu Wyższego Sądu Arbitrażowego.

⁴⁷⁸ Na temat postępowania w trybie nadzoru zob. w szczególności M. Filatova, *Supervisory Review and Legal Certainty in Russian Civil Procedure: Recent Trends and Perspectives of Development* w: M. Storme i in. (red.), *The recent tendencies of development in civil procedural law – between east and west*, Wilno 2007, s. 163-170.

⁴⁷⁹ D.Y. Maleshin, *The Russian*, s. 109.

ogólne żadnej z dwóch rosyjskich ustaw procesowych nie zawierają też, w przeciwieństwie do art. 7 polskiego k.p.c., przepisu ogólnego, który dawałby podstawę do wykreowania ogólnej zasady udziału prokuratora w postępowaniu cywilnym. Można więc stwierdzić, że obecnie obowiązujący polski kodeks postępowania cywilnego, w którym przepisy dotyczące udziału prokuratora ukształtowano w latach sześćdziesiątych XX wieku na wzór prawa radzieckiego, nadaje uczestnictwu prokuratora w postępowaniu cywilnym wyższą rangę niż współczesne ustawodawstwo rosyjskie.

5.6. Prawo litewskie

Kolejnym przykładem państwa położonego w Europie Środkowej i Wschodniej, w którym po przemianach ustrojowych uchwalono nowy kodeks postępowania cywilnego, jest Republika Litewska. Po odzyskaniu niepodległości przez Litwę podstawowym aktem z zakresu prawa cywilnego procesowego był dawny kodeks postępowania cywilnego Litewskiej Socjalistycznej Republiki Radzieckiej z 1964 roku, poddawany w latach dziewięćdziesiątych XX wieku częściowym nowelizacjom. Ten akt prawny został zastąpiony przez uchwalony w dniu 28 lutego 2002 kodeks postępowania cywilnego RL⁴⁸⁰. Nowy kodeks jest oceniany w litewskiej doktrynie jako nowoczesny akt prawny, który umożliwił płynne przejście od postradzieckiego do klasycznego modelu postępowania cywilnego⁴⁸¹. Z tego punktu widzenia wydaje się szczególnie interesujące, w jaki sposób litewski ustawodawca uregulował współcześnie uczestnictwo prokuratora w postępowaniu cywilnym.

O uczestnictwie prokuratora w rozpoznawaniu spraw cywilnych wspomina się w ułożonym wśród przepisów ogólnych art. 5 ust. 3 k.p.c. lit. Przepis ten, będący wyrazem zasady *nemo iudex sine actore*, stanowi, że w przypadkach wskazanych w ustawie prawo do występowania przed sądem w ochronie interesu publicznego przysługuje prokuratorowi oraz innym organom państwowym i samorządowym. Przepisy będące podstawą prawną udziału prokuratora w postępowaniu cywilnym znajdują się przede wszystkim w rozdziale V kodeksu, poświęconym stronom postępowania, części I kodeksu „zasady ogólne”. Zgodnie z art. 49 ust. 1 k.p.c. lit., w przypadkach wskazanych w ustawie, prokurator oraz inne organy państwowe lub samorządowe mogą wszcząć postępowanie w celu ochrony interesu publicznego⁴⁸². Litewska

⁴⁸⁰ Civilinio proceso kodeksas, opublikowany w Dzienniku Urzędowym (Valstybes Zinios) Nr 36-1340 (dalej: CPK).

⁴⁸¹ V. Nekrošius, *Nowy litewski kodeks postępowania cywilnego*, KPP 2002 Nr 4, s. 891 i n.; tenże, *Droga Litwy ku nowemu kodeksowi postępowania cywilnego – co dalej?* w: I. Ratusińska, A. Oklejak (red.), *Czterdziestolecie kodeksu postępowania cywilnego. Zjazd Katedr Postępowania Cywilnego w Zakopanem*, Kraków 2006, s. 279 i n.

⁴⁸² V. Nekrošius, *Protection*, s. 150.

judykatura przyjmuje, że wszczęcie przez prokuratora postępowania na tej podstawie jest dopuszczalne w każdej sprawie cywilnej, w której prokurator zarzuca istotne naruszenie porządku prawnego, jeśli sprawa ma znaczenie dla ochrony praw obywateli, grup osób albo interesu ogólnego. Istotne jest spostrzeżenie, że to sąd ostatecznie decyduje, czy w sprawie wszczętej przez prokuratora występuje interes publiczny⁴⁸³. Podkreśla się także, że interes publiczny nie stanowi sumy interesów indywidualnych albo grupowych, ale jest kategorią, która odzwierciedla podstawowe wartości konstytucyjne. Innymi słowy, do naruszenia interesu publicznego dochodzi wtedy, gdy naruszenie interesu indywidualnego prowadzi do pogwałcenia praw chronionych przez Konstytucję⁴⁸⁴.

Prokurator może też z własnej inicjatywy albo na wniosek sądu lub stron wziąć udział w toczącym się procesie w charakterze „trzeciej strony”, co jednak nie ogranicza praw stron. Istota czynności prokuratora biorącego udział w tej formie polega na przedstawieniu stanowiska w przedmiocie rozstrzygnięcia sprawy⁴⁸⁵. Udział prokuratora albo innego właściwego organu państwowego jest obowiązkowy wtedy, gdy sąd tak postanowi (art. 49 ust. 4 k.p.c. lit.). Prokurator przystępujący do postępowania korzysta z praw i obowiązków strony postępowania, o ile ustawa nie stanowi inaczej (art. 50 ust. 1 k.p.c. lit.). W szczególności może on zapoznawać się z aktami sprawy, składać wnioski i oświadczenia, zgłaszać wnioski dowodowe oraz uczestniczyć w przeprowadzaniu dowodów (art. 50 ust. 2 k.p.c. lit.). Do kompetencji Prokuratora Generalnego należy wniesienie skargi o wznowienie postępowania sądowego w celu ochrony interesu publicznego (art. 365 ust. 1 k.p.c. lit. i art. 366 ust. 1 pkt 9 k.p.c. lit.). Ponadto litewski ustawodawca przyznaje prokuratorowi legitymację czynną w niektórych szczególnych postępowaniach, w których do oceny uprawnień prokuratora nie stosuje się ogólnej klauzuli porządku publicznego. I tak, prokurator może żądać uznania osoby zaginionej za zmarłą albo uchylecia wydanego w tym przedmiocie orzeczenia (art. 449 ust. 2 k.p.c. lit. i art. 459 k.p.c. lit.), ubezwłasnowolnienia osoby dotkniętej chorobą psychiczną (art. 463 k.p.c. lit.), odwołania opiekuna osoby niepełnoletniej (art. 494 ust. 2 k.p.c. lit.), w sprawach dotyczących opieki nad małoletnim, w tym pozbawienia albo ograniczenia władzy rodzicielskiej (art. 497 i 501 k.p.c. lit.).

Przedstawiony zakres uprawnień prokuratora w litewskim prawie procesowym pozwala uznać, że w porównaniu z innymi systemami prawnymi Europy Środkowo-Wschodniej jest on określony stosunkowo powściągliwie. W przeciwieństwie do większości z nich prokurator

⁴⁸³ Orzeczenie SN Republiki Litewskiej Nr 3K-3-291/2006 cyt. za: V. Nekrošius, *Protection*, s. 150.

⁴⁸⁴ Orzeczenie Sądu Konstytucyjnego Republiki Litewskiej z 21 września 2006 r., Nr 35/03 - 11/06.

⁴⁸⁵ V. Nekrošius, *Protection*, s. 151.

występuje w postępowaniu cywilnym wyłącznie w obronie interesu publicznego. Typowe na tle innych systemów prawnych jest też wyposażenie prokuratora w uprawnienia do wszczynania postępowań w enumeratywnie wskazanych sprawach z zakresu prawa rodzinnego. Litewskie ustawodawstwo nie przewiduje natomiast podejmowania przez prokuratora czynności w celu ochrony praw indywidualnych osób. Można więc postawić tezę, że taka konstrukcja udziału prokuratora w postępowaniu cywilnym jest bliższa modelowi francuskiemu niż radzieckiej koncepcji prokuratora jako strażnika praworządności. Wydaje się, że ze względu na istotne podobieństwa takie ukształtowanie uprawnień prokuratora może być inspiracją także dla polskiego ustawodawcy.

5.7. Prawo węgierskie

W przeglądzie prawnoporównawczym warto też uwzględnić prawo węgierskie jako system prawny państwa położonego w Europie Środkowej, którego doświadczenia historyczne w II połowie XX wieku były najbardziej zbliżone do doświadczeń Polski. Istotnym podobieństwem jest to, że zarówno w Polsce, jak i na Węgrzech zmiana modelu procesu cywilnego z socjalistycznego na klasyczny odbyła się nie przez uchwalenie nowych kodeksów, ale przez wielokrotne nowelizacje dotychczasowych. Po przemianach ustrojowych nadal podstawowym źródłem węgierskiego prawa procesowego był kodeks postępowania cywilnego z 1952 roku⁴⁸⁶. Węgierski k.p.c. był wzorowany na procedurze radzieckiej, co spowodowało, że w jego pierwotnej wersji zawierał on rozwiązania typowe dla procesu socjalistycznego. Jednym z nich było przyznanie prokuratorowi prawa do występowania w większości spraw cywilnych i kontroli czynności stron⁴⁸⁷. Zgodnie z paragrafem 9 węgierskiego k.p.c. z 1952 roku prokurator mógł wytoczyć powództwo, z poszanowaniem zasady dyspozycyjności, w przypadku, gdy osoba uprawniona nie może dochodzić samodzielnie swoich praw z jakiegokolwiek powodu. Prokurator nie ma jednak legitymacji czynnej w tych sprawach, w których przepis szczególny zastrzega ją dla innej osoby albo jednostki. Z tych samych powodów prokurator mógł przystąpić do toczącego się postępowania.

W 2013 roku na Węgrzech podjęto jednak decyzję o przygotowaniu nowego kodeksu postępowania cywilnego⁴⁸⁸. Ostatecznie został on uchwalony ustawą nr CXXX/2016 z 22

⁴⁸⁶ Ustawa III z 1952 r.

⁴⁸⁷ M. Kengyel, *Recent developments*, s. 94.

⁴⁸⁸ Zob. na ten temat I. Varga, *Identification of Civil Procedure Regulatory Needs with a Comparative View*, *Elta Law Journal* 2014 Nr 1.; I. Szabo, A. Koblos, *Hungary w: Civil Procedure. International Encyclopedia of Law*, Kluwer Law International 2014, s. 20; M. Kengyel, *Recent developments*, s. 94-96; tenże, *Recent Developments in Hungarian Civil Procedure*, *AIH* 2008 Nr 3, s. 304 i n.

grudnia 2016 roku i wszedł w życie z dniem 1 kwietnia 2020 roku. W nowym węgierskim kodeksie postępowania cywilnego na uwagę zasługuje dosyć szerokie określenie uprawnień prokuratora. Zgodnie z art. 58 ust. 1 węgierskiego k.p.c. prokurator może wziąć udział w postępowaniu, jeżeli jest to przewidziane w tamtejszej ustawie o prokuraturze. Prokurator wszczyna postępowanie z poszanowaniem zasady dyspozycyjności, w przypadku, gdy osoba uprawniona nie może dochodzić samodzielnie swoich praw z jakiegokolwiek powodu, z tym, że prokurator nie może wszcząć postępowania, jeżeli ustawa zastrzega tę legitymację innej osobie albo organizacji (art. 58 ust. 2 węg. k.p.c.). Art. 58 ust. 4 węg. k.p.c. stanowi, że prokurator zachowuje w postępowaniu prawa strony. Nie może jednak zawierać ugody, zrzekać się roszczenia ani uznawać go. Węgierskie ustawodawstwo reguluje również przypadki sprzeczności oświadczeń prokuratora i osoby, której praw dotyczy proces (art. 58 ust. 5). Co ciekawe, w sprawach, w których obowiązuje zastępstwo prawne przez profesjonalnych pełnomocników, wytoczenie powództwa na rzecz osoby uprawnionej materialnie przez prokuratora zwalnia tę osobę z konieczności zastępstwa przez profesjonalnego pełnomocnika (art. 58 ust. 7 węg. k.p.c.).

Ustawodawstwo węgierskie przewiduje również możliwość wytoczenia przez prokuratora samodzielnego powództwa, jeżeli legitymację taką przyznaje mu przepis szczególny (art. 60 ust. 1 węg. k.p.c.). Istnieje również możliwość zgłoszenia udziału w sprawie, ale tylko w tych sprawach, w których prokurator miałby legitymację do wytoczenia powództwa. Jest to jeden z niewielu systemów prawnych, w których prokurator może wszczynać postępowanie nie tylko w celu ochrony porządku publicznego, ale także w celu ochrony praw podmiotowych. Ta funkcja wydaje się nawet wyraźniejsza niż w prawie polskim, o czym może świadczyć okoliczność, że węgierski ustawodawca traktuje poniekąd wytoczenie powództwa przez prokuratora jako substytut profesjonalnej pomocy prawnej. Na uwagę zasługuje podobieństwo do prawa polskiego rozwiązań kształtujących relację między prokuratorem a osobą uprawnioną, w tym zakaz rozporządzania przedmiotem sporu.

W węgierskim systemie prawnym, mimo uchwalenia nowego kodeksu postępowania cywilnego, pozostawiono zatem szerokie uprawnienia prokuratora, niewiele odbiegające od polskich. Jest to również jeden z niewielu systemów prawnych, w których przesłanką podjęcia czynności przez prokuratora jest ochrona praw jednostki.

5.8. Wnioski

Przedstawiony powyżej krótki przegląd prawnoporównawczy pozwala stwierdzić, że udział prokuratora w postępowaniu cywilnym został przewidziany w państwach o tradycji

romańskiej, w których istnieje jeszcze od XIX wieku. Najbardziej charakterystycznym przykładem jest prawo francuskie, a także oparte na zbliżonej koncepcji rozwiązania włoskie. Pozornie szerokie uprawnienia prokuratora do podejmowania czynności w postępowaniu cywilnym nie są jednak wykorzystywane w praktyce. W państwach Europy Środkowej i Wschodniej, których systemy postępowania cywilnego wywodzą się ze wzorców socjalistycznych, obowiązują zróżnicowane rozwiązania. W niektórych z nich aktywność prokuratora została skoncentrowana wyłącznie na obronie interesu publicznego (Litwa, Ukraina), podczas gdy w Rosji i na Węgrzech udział prokuratora w postępowaniu cywilnym służy również ochronie interesów indywidualnych.

Na tle dokonanego przeglądu rozwiązań zakres uprawnień prokuratora w polskim postępowaniu cywilnym należy ocenić jako bardzo szeroki, porównywalny jedynie z systemem węgierskim. Wyłącznie w prawie polskim i litewskim przepisy regulujące udział prokuratora zostały umieszczone wśród przepisów określających zasady postępowania. W przypadku systemu litewskiego umieszczenie regulacji wśród przepisów o zasadach postępowania nie przekłada się jednak na zakres kompetencji prokuratora w postępowaniu cywilnym, który jest stosunkowo niewielki. W pozostałych systemach prawnych przepisy o prokuratorze znajdują się w jednostkach redakcyjnych dotyczących podmiotów postępowania.

Rozdział II. Prokurator jako podmiot postępowania cywilnego

1. Prokurator jako strona postępowania cywilnego – ogólna charakterystyka

1.1. Pojęcie prokuratora

Analizę statusu procesowego prokuratora należy poprzedzić wyjaśnieniem pojęcia „prokuratora”, którym posługuje się art. 7 k.p.c. Analizy tej należy dokonać w świetle norm regulujących ustrój prokuratury. Pojęcia „prokurator” i „prokuratura”, jakkolwiek niewątpliwie należące do języka prawnego, nie zostały obecnie przez ustawodawcę wprost zdefiniowane. Art. 1 § 1 pr. prok. stanowi, że prokaturę tworzą Prokurator Generalny, Prokurator Krajowy, pozostali zastępcy Prokuratora Generalnego, prokuratorzy powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury oraz prokuratorzy Instytutu Pamięci Narodowej. W literaturze zaproponowano, w oparciu o analizę kilku przepisów Pr. prok., definicję prokuratury, jako organu państwa, powołanego do wykonywania zadań w zakresie ścigania przestępstw oraz stania na straży praworządności, które to zadania są realizowane przez niezależnych prokuratorów z użyciem władztwa przyznanego im na podstawie ustaw⁴⁸⁹. Jak wskazuje się w literaturze, art. 1 § 1 pr. prok. jest normatywną podstawą zasady jednolitości prokuratury. Oznacza to, że prokaturę stanowią wszyscy wymienieni w art. 1 pr. prok. prokuratorzy i tylko oni, czyli wyłącznie osoby powołane na stanowiska w tym przepisie są prokuratorami⁴⁹⁰.

Faktycznie czynności w sprawach cywilnych podejmują jednak wyłącznie prokuratorzy powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury (rejonowych, okręgowych, regionalnych), a w sprawach rozpoznawanych przed Sądem Najwyższym – Prokurator Generalny, jego zastępcy i prokuratorzy wykonujący czynności w Prokuraturze Krajowej. Podział kompetencji pomiędzy poszczególnych prokuratorów ma jednak tylko organizacyjne znaczenie i nie wpływa na skuteczność podejmowanych przez nich czynności procesowych w postępowaniu cywilnym⁴⁹¹. Podobnie, z punktu widzenia prawa cywilnego procesowego nie jest istotne, czy prokurator podejmujący czynności przed sądem jest właściwy miejscowo i funkcjonalnie, zgodnie z przepisami regulującymi ustrój prokuratury⁴⁹². Okoliczność, czy prokurator wszczynający postępowanie albo zgłaszający w nim udział jest – w świetle norm

⁴⁸⁹ G. Stanek w: *Prawo o prokuraturze*, art. 1 Nb 3.

⁴⁹⁰ Tamże, art. 1 Nb 6. Por. też A. Kiełtyka, W. Kotowski, A. Ważny w: P. Drembkowski (red.), *Prawo o prokuraturze*, 2021, art. 1 uw. 10.

⁴⁹¹ Por. np. w odniesieniu do postępowania karnego W. Grzeszczyk, *Prokurator jako organ procesowy*, Prok. i Pr. 2003 Nr 11, s. 163 i n.; post. SA w Szczecinie z 28 lipca 2020 r., II AKa 3/20, OSA/Szcz. 2020/4/147.

⁴⁹² Tak trafnie post. SN z 17 października 1988 r., IV CR 266/88, Legalis. Por. jednak nieaktualne w obecnym stanie prawnym, ze względu na likwidację prokuratury wojskowej, postanowienie SN z 5 grudnia 1979 r. (II CR 402/79, Legalis), w którym uznano, że czynności w postępowaniu cywilnym nie może podejmować prokurator wojskowy. Stanowisko wyrażone w tym orzeczeniu można by obecnie, czysto teoretycznie, odnieść do prokuratorów IPN. Wydaje się ono jednak niesłusznie w kontekście zasady jednolitości prokuratury.

ustrojowych – właściwy rzeczowo i miejscowo jest irrelevantna z punktu widzenia jego zdolności sądowej, procesowej albo legitymacji⁴⁹³. Dla wykładni art. 7 k.p.c. zasadnicze znaczenie ma ustalenie, że każda z osób wymienionych w art. 1 § 1 pr. prok. jest prokuratorem w rozumieniu art. 7 k.p.c. Dlatego wszystkie dalsze uwagi będą czynione przy założeniu, że dotyczą każdego prokuratora, chyba że w treści zostanie zastrzeżone inaczej (jak np. w odniesieniu do Prokuratora Generalnego).

1.2. Prokurator a pojęcie strony (uczestnika) postępowania

Punktem wyjścia do rozważań na temat statusu prokuratora w polskim postępowaniu cywilnym może być niekontrowersyjne stwierdzenie, że jest on jednym, obok sądu i jego organów pomocniczych oraz stron i uczestników, z podmiotów postępowania cywilnego⁴⁹⁴. Kategoria podmiotów postępowania nie została zdefiniowana ustawowo, a w doktrynie jest zwykle definiowana przez wyliczenie jako obejmująca wszystkie podmioty zobowiązane albo uprawnione do dokonywania czynności postępowania: sąd, jego organy pomocnicze (referendarz sądowy, komornik sądowy), strony, uczestników postępowania (nieprocesowego, egzekucyjnego i zabezpieczającego) oraz interwenienta ubocznego, a także prokuratora, organizacje pozarządowe i wszystkie instytucje oraz organy, które są uprawnione do podejmowania czynności w postępowaniu cywilnym na takich zasadach jak prokurator⁴⁹⁵. Najogólniej można powiedzieć, że podmiotem postępowania jest każdy, kto jest uprawniony

⁴⁹³ Na marginesie warto wskazać, że właściwość miejscowa jednostek prokuratury do wszczynania postępowań cywilnych została uregulowana w § 354 Regulaminu. Przepis ten stanowi (w § 1), że sprawy cywilne należą do zakresu działania tej jednostki prokuratury, na której obszarze właściwości mieści się siedziba sądu właściwego do rozpoznania sprawy cywilnej. Oznacza to, że czynności przed sądem rejonowym podejmuje prokurator właściwej miejscowo prokuratury rejonowej, przed sądem okręgowym – prokuratury okręgowej, a przed sądem apelacyjnym – regionalnej. Prokurator rejonowy może jednak podjąć czynności przed sądem okręgowym jako sądem I instancji, jeżeli uzasadniają to wyniki postępowania prowadzonego w prokuraturze rejonowej, chyba że sprzeciwia się temu szczególna zawilość sprawy lub względy organizacyjne (§ 354 ust. 2 i 3 Regulaminu). W szczególnie uzasadnionych przypadkach Prokurator Generalny, Prokurator Krajowy albo upoważniony Zastępca Prokuratora Generalnego może jednak powierzyć podjęcie czynności w sprawach cywilnych innej jednostce, z pominięciem właściwości miejscowej. Wobec tego, że normy określające właściwość poszczególnych jednostek organizacyjnych prokuratury w sprawach cywilnych są pozbawione znaczenia procesowego, nie będą przedmiotem dalszej analizy (por. P. Wiśniewski, *Udział*, 2014, s. 17-18).

⁴⁹⁴ Z. Resich, *Podmioty procesu w nowym kodeksie postępowania cywilnego*, NP 1966 Nr 2, s. 139 i n.; J. Jodłowski, Z. Resich, T. Misiuk-Jodłowska, K. Weitz, *Postępowanie cywilne*, Warszawa 2014, s. 145 i n.; Z. Siedlecki, W. Świeboda, *Postępowanie cywilne. Zarys wykładu*, Warszawa 1998, s. 81 i n.; H. Dolecki, *Postępowanie cywilne. Zarys wykładu*, wyd. 1, Warszawa 2005, s. 69 i n.

⁴⁹⁵ W opracowaniach o charakterze podręcznikowym z zakresu postępowania cywilnego widoczny jest podział podmiotów postępowania cywilnego na trzy zasadnicze grupy: pierwsza obejmuje organy sądowe (sąd, referendarz sądowy, komornik sądowy), druga: strony i uczestników postępowania, a trzecia: prokuratora, organizacje pozarządowe, miejskiego rzecznika konsumentów, inspektora pracy i inne podobne podmioty (zob. np. J. Jodłowski, Z. Resich, T. Misiuk-Jodłowska, *Postępowanie*, s. 145-244; Z. Siedlecki, W. Świeboda, *Postępowanie cywilne*, s. 81-144). W. Broniewicz (*Postępowanie*, s. 100-101), dzieli podmioty postępowania na dwie zasadnicze grupy: organy sądowe i egzekucyjne oraz uczestników postępowania, do których zalicza strony, interwenienta ubocznego, prokuratora, inne organy oraz organizację społeczną (obecnie pozarządową).

do dokonywania czynności w jego toku we własnym imieniu⁴⁹⁶. Ze względu na tak pojemne określenie podmiotu postępowania cywilnego, stwierdzenie, że prokurator nim jest, nie wyjaśnia jego statusu procesowego.

Oceny statusu prokuratora w postępowaniu należy więc dokonać ze szczególnym uwzględnieniem tego, czy ma on status strony i uczestnika postępowania. Od razu należy jednak zastrzec, że ze względu na zróżnicowanie form uczestnictwa prokuratora w poszczególnych rodzajach postępowania cywilnego⁴⁹⁷, odpowiedzi na pytanie o status procesowy prokuratora można udzielić tylko w odniesieniu do konkretnych form jego uczestnictwa.

Przed przystąpieniem do dalszych rozważań trzeba odnieść się do pojęcia „strony”, które jest jednym z podstawowych pojęć w nauce prawa procesowego cywilnego. Współcześnie przyjmuje się, że jest nią „podmiot, który w imieniu własnym występuje do sądu z żądaniem ochrony prawnej (strona powodowa) lub przeciwko któremu żądanie tej ochrony jest skierowane (strona pozwana)”⁴⁹⁸. Większość autorów akceptuje podział stron na strony w znaczeniu materialnym i procesowym⁴⁹⁹. Stroną w znaczeniu materialnym jest osoba, „o której ochronę praw materialnych toczy się proces”, natomiast stroną w znaczeniu formalnym jest „właściwa strona procesowa”⁵⁰⁰. Pojęcie strony w znaczeniu formalnym akceptuje również współczesne orzecznictwo⁵⁰¹. W odniesieniu do trybu nieprocesowego w doktrynie zwrócono uwagę, że zgodnie z zasadą uczestnictwa, na której oparty jest ten tryb, każdy podmiot zajmuje w nim samodzielny status procesowy „i to chroniąc zarówno swoją sferę prawną, jak i cudzą, ale także często chroniąc obie te sfery (...). Nie ma więc kluczowego znaczenia – z punktu widzenia definicyjnego – czy uczestnik dochodzi praw własnych lub cudzych, gdyż zawsze zajmuje procesową pozycję uczestnika postępowania

⁴⁹⁶ W. Broniewicz, *Postępowanie*, s. 100.

⁴⁹⁷ W doktrynie za rodzaje postępowania cywilnego uważa się jego poszczególne typy, w zależności od tego, jakim celom mają służyć: postępowanie rozpoznawcze (procesowe i nieprocesowe), postępowanie egzekucyjne, zabezpieczające oraz postępowania pomocnicze) – zob. np. J. Jodłowski, Z. Resich, *Postępowanie*, s. 35-37; W. Siedlecki, Z. Świeboda, *Postępowanie cywilne*, s. 29-31.

⁴⁹⁸ J. Jodłowski, *Postępowanie*, s. 191; W. Siedlecki, *Postępowanie cywilne*, wyd. 3, Warszawa 1987, s. 126-127; W. Broniewicz, *Postępowanie*, s. 134; H. Dolecki, *Postępowanie cywilne*, s. 88; Ł. Błaszczak w: E. Marszałkowska-Krześ (red.), *Postępowanie cywilne*, Warszawa 2008, s. 102-103.

⁴⁹⁹ Jednolitym pojęciem strony posługują się W. Siedlecki (*Postępowanie*, s. 126-127) oraz H. Dolecki (*Postępowanie cywilne*, s. 89).

⁵⁰⁰ J. Jodłowski, *Postępowanie*, s. 192. Zob. też. W. Broniewicz, *Postępowanie*, s. 134; Ł. Błaszczak w: E. Marszałkowska-Krześ (red.), *Postępowanie cywilne*, 2008, s. 103.

⁵⁰¹ Zob. wyrok SN z dnia 23 marca 2007 r., V CSK 60/07, OSNC-ZD 2008 Nr 1 poz. 23 oraz OSP 2008 Nr 2 poz. 22 z głosem T. Zembruskiego.

nieprocesowego”⁵⁰². Dlatego w odniesieniu do trybu nieprocesowego jako kryterium podziału podmiotów postępowania na uczestników w znaczeniu materialnym i formalnym w doktrynie zaproponowano kryterium interesu prawnego⁵⁰³.

W początkowym okresie obowiązywania przepisów o udziale prokuratora w postępowaniu cywilnym, jego status procesowy nie był określany w doktrynie jednoznacznie. Przeważały poglądy opowiadające się za przyznaniem prokuratorowi statusu strony w tych przypadkach, gdy wytacza powództwo⁵⁰⁴. W późniejszej literaturze wyraźnie za uznaniem organizacji społecznej (obecnie: pozarządowej) wytaczającej powództwo na rzecz określonej osoby, a w konsekwencji także i prokuratora, za stronę w znaczeniu formalnym, opowiedziała się Teresa Misiuk⁵⁰⁵. Zwolennikiem uznania prokuratora wytaczającego powództwo na podstawie art. 7 i art. 55 k.p.c. za stronę w znaczeniu formalnym jest także, przywoływany już, W. Masewicz⁵⁰⁶. Autorzy akceptujący wyróżnienie strony w znaczeniu materialnym i formalnym przyjmowali, że prokurator wytaczający powództwo na rzecz określonej osoby staje się stroną w znaczeniu formalnym (procesowym)⁵⁰⁷, a źródłem jego legitymacji procesowej jest ustawa⁵⁰⁸. Nie podejmując się rozstrzygania sporów dotyczących pojęcia strony, na potrzeby dalszych rozważań przyjęto, że rozróżnienie strony w znaczeniu formalnym i materialnym jest trafne. Rozróżnienie to pozwala bowiem na opisanie sytuacji prawnej tych podmiotów, które w procesie występują w celu dochodzenia praw podmiotowych innych osób.

Niezależnie od zasygnalizowanych kontrowersji nie powinno budzić wątpliwości, że prokurator wytaczający powództwo zarówno samodzielne, jak i na rzecz innej osoby

⁵⁰² P. Ryłski, *Uczestnik postępowania nieprocesowego – zagadnienia konstrukcyjne*, rozdział 4.4, LEX oraz powołana tam K. Gajda-Roszczyńska, *Udział podmiotów innych niż materialnie uprawnione w postępowaniu cywilnym, zagadnienia wybrane*, PPC 2015 Nr 3, s. 356 i n.

⁵⁰³ P. Ryłski, *Uczestnik*, rozdział 4.4, LEX.

⁵⁰⁴ K. Stefko, *Udział*, s. 66; S. Włodyka, *Powództwo*, s. 93-94; Z. Resich, *Prokurator*, s. 93-94.

⁵⁰⁵ T. Misiuk, *Udział organizacji społecznych w ochronie praw obywateli w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 1972, s. 188-189.

⁵⁰⁶ W. Masewicz, *Prokurator*, s. 54-55.

⁵⁰⁷ K. Stefko, *Udział prokuratora*, s. 65; W. Masewicz, *Prokurator*, s. 54 ; J. Jodłowski w: J. Jodłowski, Z. Resich, J. Lapiere, T. Misiuk-Jodłowska, K. Weitz, *Postępowanie cywilne*, s. 197; M. Jędrzejewska w: T. Ereciński (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Część Pierwsza. Postępowanie rozpoznawcze*, t. I, Warszawa 2010, s. 110-112. Por. jednak W. Siedlecki, *Postępowanie cywilne w zarysie*, Warszawa 1975, s. 120 i 127. Autor opowiada się za przyznaniem prokuratorowi statusu strony procesu tylko wtedy, gdy nie wytacza on powództwa na rzecz określonej osoby.

⁵⁰⁸ W początkowym okresie obowiązywania w polskim procesie cywilnym szerokich kompetencji prokuratora W. Broniewicz (*Legitymacja procesowa*, Łódź 1963, s. 45-49) opisał status procesowy prokuratora za pomocą instytucji podstawienia procesowego. Zdaniem autora, legitymacja procesowa prokuratora daje się zakwalifikować jako przypadek substytucji prokuratora, analogiczny do legitymacji zbywcy rzeczy stanowiącej przedmiot sporu. Por. także odmienne stanowisko W. Berutowicza, *Znaczenie prawne sądowego dochodzenia roszczeń*, Warszawa 1966, s. 122-123.

odpowiada przedstawionej wyżej definicji strony⁵⁰⁹. Podobnie zgodnie przyjęto, 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 (art. 60 § 1 i 2 k.p.c.)⁵¹⁰. Tę uwagę można odnieść do innych rodzajów postępowania sądowego, które są oparte na zasadzie dwustronności: przede wszystkim postępowania nieprocesowego i egzekucyjnego. W postępowaniu nieprocesowym sytuacja jest odmienna, gdyż prokurator zawsze ma status uczestnika postępowania, również wtedy, gdy zgłasza udział w postępowaniu wszczętym przez inny podmiot⁵¹¹.

Oznacza to, że niezależnie od różnic dotyczących statusu prokuratora w różnych postępowaniach, w których uczestniczy, jego status procesowy należy przeanalizować w świetle tych pojęć, które immanentnie są związane ze stronami i innymi uczestnikami postępowania. Do pojęć tych należą: zdolność sądowa, zdolność procesowa i legitymacja procesowa. W ramach ogólnej oceny statusu prawnego prokuratora należy także odpowiedzieć na pytanie, czym różnią się czynności procesowe prokuratora od czynności procesowych stron i uczestników postępowania. Rozważania te będą stanowiły punkt wyjścia do dalszych, bardziej szczegółowych dociekań, dotyczących poszczególnych form uczestnictwa prokuratora w postępowaniu cywilnym.

⁵⁰⁹ Dalsza szczegółowa charakterystyka prokuratora jako strony postępowania zostanie przedstawiona przy okazji omawiania powództwa samodzielnego i niesamodzielnego prokuratora.

⁵¹⁰ Zob. W. Masewicz, *Prokurator*, s. 54-56, por. też A. Meszorer, *Stanowisko i czynności*, s. 141 i n. Status procesowy prokuratora wstępującego do postępowania zostanie szerzej omówiony łącznie z tą formą uczestnictwa prokuratora w postępowaniu.

⁵¹¹ Zob. szerzej P. Ryłski, *Uczestnik*, rozdział 4.2 i 4.5, LEX.

2. Prokurator jako podmiot postępowania – charakterystyka szczegółowa

2.1. Zdolność sądowa

Zdolność sądowa, która jest jedną z przesłanek procesowych, należy niewątpliwie do podstawowych pojęć z zakresu postępowania cywilnego⁵¹². Zdolność sądowa została określona przez ustawodawcę w art. 64 § 1 k.p.c. jako zdolność występowania w procesie jako strona, co przy uwzględnieniu na podstawie art. 13 § 2 k.p.c. innych rodzajów postępowania cywilnego niż proces pozwala na stwierdzenie, że zdolność sądowa oznacza zdolność do występowania w sądowym postępowaniu cywilnym jako strona lub uczestnik postępowania⁵¹³. Tak sformułowana definicja jest akceptowana w orzecznictwie⁵¹⁴, podczas gdy w literaturze budzi ona zastrzeżenia, zwłaszcza ze względu na swój niepełny charakter⁵¹⁵. Inne ujęcie zdolności sądowej obejmuje stwierdzenie, że jest to przymiot danej jednostki, pozwalający na przeprowadzenie z jej udziałem jako strony ważnego procesu⁵¹⁶. Inny pogląd upatruje natomiast istoty zdolności sądowej w „rozciągnięciu statusu materialnego stron na postępowanie z ich udziałem”⁵¹⁷, a w odniesieniu do podmiotów nie posiadających zdolności prawnej jej znaczenie polega na rozciągnięciu na postępowanie cywilne statusu strony, który jest uregulowany prawem publicznym⁵¹⁸. W tym ujęciu zdolność sądowa oznacza przesłankę,

⁵¹² Z obszernej literatury dotyczącej zdolności sądowej zob. W. Broniewicz, *Zdolność sądowa i legitymacja procesowa w projekcie k.p.c.*, PiP 1960 Nr 11 s.826; tenże, *Zdolność sądowa w postępowaniu cywilnym*, NP 1966 Nr 5; M. Sawczuk, *Zdolność sądowa według kodeksu postępowania cywilnego*, NP 1969 Nr 11-12, s. 1682 i n.; M. Jędrzejewska, *Problemy wynikające z regulacji prawnej zdolności sądowej w kodeksie postępowania cywilnego*, Prz. Sąd. 1993 Nr 10, s. 45 i n.; P. Kaczmarek, *Zdolność sądowa jako problem teorii prawa*, Warszawa 2006; A. Jakubecki, *Zdolność sądowa według Kodeksu postępowania cywilnego i przepisów odrębnych (de lege lata i de lege ferenda)* w: K. Markiewicz, A. Torbus (red.), *Postępowanie rozpoznawcze w przyszłym Kodeksie postępowania cywilnego*, Warszawa 2014, s. 79 i n.; A. Jakubecki, *Zdolność procesowa w Kodeksie postępowania cywilnego (de lege lata i de lege ferenda) – wybrane zagadnienia* w: K. Markiewicz, A. Torbus (red.), *Podmioty postępowania cywilnego*, Warszawa 2018, passim; M. Dziurda, *Szczególna zdolność sądowa*, 2019, LEX; H. Pietrkowski, *Zdolność sądowa według kodeksu postępowania cywilnego i przepisów szczególnych* w: J. Gudowski, K. Weitz (red.), *Aurea praxis, aurea theoria*, t. I, s. 451 i n.; R. Obrębski, *Zarys istoty zdolności sądowej w postępowaniu cywilnym*, PPC 2016 Nr 1, s. 8 i n.

⁵¹³ W. Broniewicz, *Zdolność*, s. 573; J. Jodłowski w: *Postępowanie cywilne*, s. 185. A.G. Harla doprecyzowuje definicję zdolności sądowej – na potrzeby trybu procesowego – w ten sposób, że jest to zdolność do występowania w postępowaniu procesowym jako jego uczestnik, z tym, że poza przypadkiem interwenienta ubocznego i prokuratora działającego w trybie art. 60 k.p.c., oznacza to występowanie w charakterze strony (A.G. Harla, *Zdolność sądowa w świetle obowiązujących przepisów prawnych*, SP 1986 Nr 3 s. 308).

⁵¹⁴ Por. np. uchw. SN z 18 czerwca 1991 r., III CZP 40/91, OSNC 1992 Nr 2 poz. 17, z 26 stycznia 1996 r., III CZP 111/95, z 10 lutego 2000 r., III CZP 29/99, OSNC 2000 Nr 7-8 poz. 123.

⁵¹⁵ Zob. np. W. Broniewicz, *Zdolność*, s. 574. W literaturze dostrzega się, że podmiot nie mający zdolności sądowej może uzyskać status strony konkretnego procesu, a proces z jej udziałem może zakończyć się nawet prawomocnym wyrokiem (P. Grzegorzczak w: T. Ereciński (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, t. 1, 2016, art. 64 uw. 6; podobnie R. Obrębski, *Zarys*, s. 17-18). R. Obrębski zwrócił uwagę, że zdolność sądowa identyfikuje podmioty działające w postępowaniu we własnym imieniu, a definiowanie jej jako nabycie statusu strony procesu jest obciążone błędem *idem per idem* (*Zarys istoty*, s. 13).

⁵¹⁶ W. Broniewicz, *Postępowanie*, s. 128.

⁵¹⁷ R. Obrębski, *Zarys istoty*, s. 31-34.

⁵¹⁸ Tamże, s. 41.

która transponuje na postępowanie cywilne podmiotowość stron i uczestników⁵¹⁹. Dostrzegając zalety tej gruntownie uzasadnionej propozycji, można jednak wyrazić opinię, że proponowane przez Roberta Obrębskiego ujęcie zdolności sądowej nie jest w pełni adekwatne do zdolności sądowej prokuratora. Jest to spowodowane faktem, że w przypadku tego organu trudno mówić o przeniesieniu (transponowaniu, rozciągnięciu) na płaszczyznę postępowania cywilnego „materialnego statusu”⁵²⁰, czyli statusu wynikającego, jak należy sądzić, z prawa administracyjnego. Określenie „materialny status” w odniesieniu do prokuratora jest jednak niejasne i wydaje się, że może być rozumiane tylko w kontekście jego ustawowych zadań, wynikających z ustawy Prawo o prokuraturze. Z przepisów ustrojowych nie wynika jednak żadna ogólna zasada podmiotowości prokuratury (prokuratora). O kompetencjach prokuratora, a w konsekwencji, o tym, czy jest on podmiotem procesu, decydują wyłącznie ustawy procesowe. Można co najwyżej powiedzieć, że ustawa Prawo o prokuraturze określa w ogólny sposób kompetencje i zadania prokuratora, a przyznanie mu podmiotowości w postępowaniu cywilnym koresponduje z tymi zadaniami.

Uznając, że zreferowana powyżej koncepcja nie oddaje w pełni istoty zdolności sądowej prokuratora, za podstawę dalszej części rozważań przyjęto określenie omawianej przesłanki, które zostało zaproponowane przez Witolda Broniewicza i Pawła Grzegorzcyka. Autorzy ci przyjmują, że zdolność sądowa to możliwość bycia samodzielnym podmiotem uprawnień, obowiązków i ciężarów procesowych⁵²¹.

Art. 64 § 1 i 1¹ k.p.c. wymienia trzy grupy podmiotów, które mają zdolność sądową: osoby fizyczne, osoby prawne oraz jednostki organizacyjne nie będące osobami prawnymi, którym ustawa przyznaje zdolność prawną. Nie ulega jednak wątpliwości, że wyliczenie to nie jest wyczerpujące i obejmuje także inne podmioty, którym zdolność tę przyznają inne przepisy Kodeksu postępowania cywilnego oraz innych ustaw. Co prawda, brak jest przepisu, który wyraźnie stanowiłby, iż prokurator posiada zdolność sądową, ale fakt posiadania przez niego tej zdolności jest wręcz oczywisty. Normatywną podstawę przyznania prokuratorowi możliwości bycia podmiotem praw i obowiązków procesowych jest przede wszystkim art. 7 k.p.c., a w węższym zakresie także art. 55, 57 i 60 k.p.c., które dotyczą poszczególnych form uczestnictwa prokuratora w postępowaniu cywilnym⁵²². Nie ulega wątpliwości, że ma on

⁵¹⁹ Tamże, s. 62.

⁵²⁰ Tamże, s. 47.

⁵²¹ Tak. P. Grzegorzcyk w: w: T. Ereciński (red.), *KPC Komentarz*, t. 1, 2016, art. 64 uw. 6 z powołaniem się na W. Broniewicza (*Zdolność*, s. 577). Zdaniem P. Grzegorzcyka, zdolność sądowa to „zdolność do zajmowania pozycji strony (uczestnika, interwenienta) w ważnie prowadzonym postępowaniu zakończonym wydaniem merytorycznego rozstrzygnięcia” (tamże). Zob. też szerzej M. Dziurda, *Szczególna*, rozdział 1.1.1.

⁵²² A.G. Harla, *Zdolność sądowa*, s. 332-333 oraz M. Dziurda, *Szczególna*, rozdział 4.4.2.

zdolność sądową, przy czym jej źródła nie należy utożsamiać w tym, że działania prokuratora wykonuje konkretna osoba fizyczna. Zdolność ta jest związana z pełnieniem funkcji piastuna tego organu, a nie z osobowością fizyczną osoby powołanej na stanowisko prokuratora⁵²³.

Jednocześnie należy wyraźnie oddzielić zdolność sądową prokuratora jako organu państwowego, upoważnionego do podejmowania określonych w ustawie czynności procesowych w postępowaniu cywilnym od zdolności sądowej Skarbu Państwa⁵²⁴. Zdolność sądowa przysługująca Skarbowi Państwa, będącemu dysponentem mienia państwowego i podmiotem praw i obowiązków dotyczących tego mienia w stosunkach cywilnoprawnych (art. 34 k.c.), stanowi bowiem konsekwencję osobowości prawnej Skarbu Państwa. Zdolność sądowa państwa (Skarbu Państwa) dotyczy więc stosunków prawnych nawiązywanych przez państwowe jednostki organizacyjne w sferze *dominium*. Czynności podejmowane przez prokuratora na podstawie art. 7 k.p.c. należą natomiast do sfery *imperium*, gdyż występując w obronie praworządności, interesu społecznego albo praw obywateli prokurator realizuje publicznoprawne interesy państwa⁵²⁵.

W doktrynie rzadko dokonuje się charakterystyki zdolności sądowej prokuratora. Wskazuje się, że prokurator ją posiada „w zakresie, w jakim stosownie do art. 7 KPC może występować w postępowaniu cywilnym”⁵²⁶. Zdolność sądową prokuratora bliżej omówili Andrzej Grzegorz Harla oraz Marcin Dziurda, którzy trafnie uwypuklają różnicę między wykonywaniem przez prokuratora uprawnień wynikających z art. 7 i 60 k.p.c. oraz sprawami wynikającymi z roszczeń, w których prokuratura (a w istocie Skarb Państwa reprezentowany przez właściwego prokuratora) pozywa i jest pozywana w związku z działalnością swoich jednostek organizacyjnych, gdyż wówczas właściwy prokurator działa jako *statio fisci*⁵²⁷. W obecnym stanie prawnym stracił natomiast aktualność pogląd tego Autora, jakoby użyte w kodeksie postępowania cywilnego określenie „prokurator” było równoznaczne z pojęciem

⁵²³ R. Obrębski, *Zarys istoty*, s. 48.

⁵²⁴ Odmienne, w moim przekonaniu, niefortunnie M. Sawczuk (*Zdolność sądowa*, s. 1694), który stwierdza, że „zdolność sądowa prokuratora jest po prostu zdolnością państwa jako podmiotu prawnego”.

⁵²⁵ To kryterium odróżniające działanie w postępowaniu cywilnym przez Skarb Państwa i inne organy (korzystające z tzw. szczególnej zdolności sądowej) jest uważane za kluczowe zarówno w orzecznictwie (zob. uchw. SN z 7 kwietnia 2006 r., III CZP 22/06, OSNC 2007 Nr 2 poz. 23 i wyrok z 28 stycznia 2010 r., IV CSK 261/09, OSP 2010 Nr 9 poz. 95 z aprobowaną glosą M. Dziurdy), jak i w literaturze (H. Pietrzkowski, *Zdolność*, s. 476; M. Dziurda, *Szczególna*, s. 47). Zob. w tej kwestii M. Dziurda, *Szczególna*, rozdział 3.6.

⁵²⁶ Tak np. M. Sychowicz w: A. Marciniak, K. Piasecki (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, t. 1, Warszawa 2016, art. 64 Nb 34, Legalis; P. Feliga w: T. Szanciło (red.), *Kodeks Postępowania Cywilnego. Komentarz. Tom I. Komentarz do art. 1-458*¹⁶. Wydanie 2, Warszawa 2023, art. 64 Nb 11, Legalis; R. Obrębski, *Zarys istoty*, s. 48.

⁵²⁷ A.G. Harla, *Zdolność sądowa*, s. 333; M. Dziurda, *Szczególna*, rozdział 4.4.2.

„prokuratury”⁵²⁸. W świetle obecnych przepisów ustrojowych prokuratura jest strukturą organizacyjną, w ramach której wykonują czynności wszyscy prokuratorzy. Czynności procesowe podejmuje jednak zawsze prokurator jako organ prokuratury, co znajduje potwierdzenie w treści art. 1 oraz 3 § 1 Prawa o prokuraturze⁵²⁹.

Omawiając istotę zdolności sądowej prokuratora należy odnieść się do proponowanej we współczesnej doktrynie koncepcji „szczególnej zdolności sądowej” (określanej też jako „zdolność sądowa na podstawie przepisów szczególnych”)⁵³⁰. Pojęcie to jest odnoszone do podmiotów nieposiadających zdolności prawnej, którym przepisy szczególne przyznają zdolność sądową, przy czym przepisy te są umiejscowione zarówno w Kodeksie postępowania cywilnego, jak i w ustawach szczególnych⁵³¹. M. Dziurda, charakteryzując szczególną zdolność sądową wskazuje, że „oprócz kwestii oczywistych, czyli przysługiwania analizowanego przymiotu strukturze niemającej zdolności prawnej na podstawie przepisu odrębnego od art. 64 k.p.c. – wspólną cechą przypadków szczególnej zdolności sądowej stanowi ograniczony zakres przedmiotowy, obejmujący jedynie postępowania określone w przepisie stanowiącym jej źródło”⁵³². Koncepcję szczególnej zdolności sądowej organów publicznych i jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej zaakceptowało też orzecznictwo⁵³³.

W tym miejscu pojawia się pytanie, czy pojęcie „szczególnej zdolności sądowej” albo „zdolności sądowej na podstawie przepisów szczególnych” można odnieść do statusu procesowego prokuratora. *Prima facie* może wydawać się, że używając w odniesieniu do zdolności sądowej przymiotnika „szczególna” (będącego synonimem przymiotnika „specjalna”) zakłada się, że idzie o możliwość bycia samodzielnym podmiotem uprawnień, obowiązków i ciężarów procesowych w ściśle określonych, z natury rzeczy, nielicznych postępowaniach⁵³⁴. Również ściśle określony charakter spraw, w których zdolność ta

⁵²⁸ Art. 1 § 1 Pr. prok. stanowi, że prokuraturę stanowią: Prokurator Generalny, Prokurator Krajowy, prokuratorzy powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury oraz prokuratorzy Instytutu Pamięci Narodowej. Prokurator Generalny został określony jako naczelny organ prokuratury. Obecnie ustawodawca nie powtórzył definicji zawartej w art. 1 ust. 3 ustawy o prokuraturze, gdzie strukturę tę zdefiniowano jako „organ ochrony prawnej”. Na nieaktualność referowanego poglądu wskazuje również M. Dziurda, *Szczególna*, rozdział 4.4.

⁵²⁹ W literaturze z zakresu ustroju prokuratury sporna jest jednak kwalifikacja prokuratora jako organu prokuratury. Takie stanowisko przyjmują A. Kiełtyka, W. Kotowski, A. Ważny, *Prawo o prokuraturze*, s. 72 i 76; R. Kmiecik, A. Staszak, *Prawo o prokuraturze*, Warszawa 2020, s. 21. Odmienne G. Stanek w: *Prawo o prokuraturze*, art. 1 Nb 11.

⁵³⁰ Zob. zwłaszcza M. Dziurda, *Szczególna zdolność sądowa organów państwowych oraz państwowych jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej*, PPC 2010 Nr 1, s. 37 i n.

⁵³¹ Zob. H. Pietrzkowski, *Czynności procesowe zawodowego pełnomocnika w sprawach cywilnych*, Warszawa 2010, s. 84-91 oraz M. Dziurda, *Szczególna*, rozdział 1.3.2.

⁵³² M. Dziurda, *Szczególna*, s. 129.

⁵³³ Zob. np. post. SN z 7 października 2013 r., V CSK 509/12, z 16 kwietnia 2015 r., I CSK 396/14, z 20 kwietnia 2012 r., III CSK 247/11, wyrok z 2 marca 2011 r., III SO 16/11, OSNP 2012 Nr 3-4 poz. 46, uchwały: z 19 grudnia 2008 r., III SZP 2/08 (OSNP 2009 Nr 17-18 poz. 245) i z 7 kwietnia 2006 r., III CZP 22/06.

⁵³⁴ Zwraca na to uwagę R. Obrębski, *Zarys istoty*, s. 48.

przysługuje określonej strukturze, stanowi istotny element w definicji zaproponowanej przez M. Dziurdę⁵³⁵. Zdolność sądowa prokuratora niewątpliwie nie wynika z art. 64 k.p.c., ale z art. 7 k.p.c. (który w tym kontekście można uznać za *lex specialis*)⁵³⁶. Wątpliwości może budzić spełnienie drugiej z przesłanek szczególnej zdolności sądowej, skoro prokurator posiada tę zdolność w niemal wszystkich postępowaniach cywilnych, z wyjątkiem spraw o rozwód i separację oraz spraw, w których wszczęcie postępowania wymaga złożenia oświadczenia woli przez osobę materialnie uprawnioną⁵³⁷. *De lege lata* uzasadnione wydaje się więc stanowisko, że prokurator nie ma zdolności sądowej w tych (obecnie nielicznych) sprawach, w których nie jest on uprawniony do wszczęcia postępowania albo zgłoszenia udziału. Oznacza to, że w przypadku wytoczenia powództwa albo złożenia wniosku w tego rodzaju sprawie, powinien on zostać odrzucony na podstawie art. 199 § 1 pkt 1 k.p.c.⁵³⁸ Takie stanowisko wydaje się uzasadnione charakterystyką zdolności sądowej na podstawie przepisów szczególnych, która odznacza się tym, że zarówno zdolność sądowa przyznana przez ustawodawcę poszczególnym organom lub strukturom, jak i legitymacja procesowa, wynika z tego samego źródła, którym jest przepis ustawy⁵³⁹.

Niewątpliwie charakterystyka udziału prokuratora w postępowaniu cywilnym odbiega od typowego przykładu organu (struktury), której ustawa przyznaje „szczególną zdolność sądową” właśnie ze względu na bardzo szeroki katalog spraw, w których organ ten może podejmować czynności w postępowaniu cywilnym. Jednocześnie należy jednak zgodzić się ze spostrzeżeniem M. Dziurdy, że „prokurator nie ma generalnej zdolności sądowej – naturalnej w tym sensie, że musi przysługiwać podmiotom prawa cywilnego. W przypadku prokuratora zdolność sądowa jako konsekwencja legitymacji, wynika z arbitralnej decyzji ustawodawcy”⁵⁴⁰. Zdolność sądowa prokuratora wykazuje również inne, daleko idące podobieństwa do zdolności sądowej podmiotów, którym w judykaturze i piśmiennictwie przyznaje się szczególną zdolność sądową. Szczególna zdolność sądowa organów publicznych i państwowych jednostek organizacyjnych opiera się bowiem na założeniu, że dotyczy ona

⁵³⁵ M. Dziurda, *Szczególna*, s. 129.

⁵³⁶ Pogląd ten można uznać za utrwalony w literaturze: A. Harla, *Zdolność sądowa*, s. 332-333; H. Pietrkowski, *Metodyka pracy sędziego w sprawach cywilnych*, Warszawa 2010, s. 96; J. Bodio, *Zdolność prawna i zdolność sądowa – wybrane zagadnienia materialnoprawne i procesowe* w: M. Grochowski (red.), *Profesor Aleksander Wolter w 105. rocznicę urodzin*, Lublin 2011, s. 42; P. Rawczyński, *Zdolność procesowa*, s. 263-264, oraz literaturę powołaną tam w przypisach 25 i 28; M. Dziurda, *Szczególna*, s. 209. W orzecznictwie tak wyraźnie w uzasadnieniu wyroku z 2 marca 2012 r., III SO 16/11.

⁵³⁷ Zob. szerzej rozdział III. 3.

⁵³⁸ Odmiennie jednak Por. K. Gajda-Roszczyńska w: A. Góra-Błaszczkowska (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, t. 1, 2016, art. 7 Nb 30, Legalis.

⁵³⁹ Zob. M. Dziurda, *Szczególna*, rozdziały 5.1-5.2, LEX.

⁵⁴⁰ *Taż*, *Szczególna*, s. 210.

spraw, w których podmioty te występują w postępowaniu cywilnym w interesie publicznym. Zdolność ta jest ściśle zespolona z legitymacją tych organów, którą określa się jako „legitymację publiczną”⁵⁴¹. Te dwie cechy szczególnej zdolności sądowej można w pełni odnieść do zdolności sądowej prokuratora. Jej związek z działaniem w interesie publicznym jest oczywisty.

Cechą charakterystyczną zdolności sądowej prokuratora jest również to, że podobnie jak w przypadku większości podmiotów mających tzw. „szczególną zdolność sądową” nie obejmuje ona zdolności do występowania w procesie jako strona pozwana. To wszystko sprawia, że zdolność sądowa prokuratora, mimo jej szerokiego zakresu, wpisuje się w model szczególnej zdolności sądowej. Alternatywą byłoby przyjęcie, że zdolność sądowa prokuratora jest zdolnością o charakterze ogólnym (istniejąca – co do zasady – we wszystkich sprawach cywilnych), wynikającą wprost z art. 7 k.p.c., która jest ściśle związana z jego legitymacją procesową o charakterze publicznym. Byłby to w istocie trzeci rodzaj zdolności sądowej, poza wynikającą z art. 64 k.p.c. i szczególną zdolnością sądową. Tworzenie odrębnej kategorii zdolności sądowej na potrzeby udziału prokuratora w postępowaniu cywilnym nie wydaje się jednak celowe. Dlatego należy zgodzić się ze stanowiskiem M. Dziurdy, który opisuje ten atrybut prokuratora jako przykład szczególnej zdolności sądowej⁵⁴².

Wyprzedzając dalsze rozważania można zasygnalizować, że przedstawione we wnioskach uwagi *de lege ferenda* zmierzają do ukształtowania zdolności sądowej prokuratora w sposób właściwy dla szczególnej zdolności sądowej, przez przyznanie mu prawa do inicjowania postępowania cywilnego w ściśle określonych sprawach.

2.2. Zdolność procesowa i postulacyjna

Kolejną przesłanką procesową, dotyczącą stron oraz uczestników postępowania cywilnego, jest ich zdolność procesowa. W art. 65 § 1 k.p.c. ustawodawca określił tę przesłankę procesową jako „zdolność do czynności procesowych”, co jednak wyjaśnia jej istoty. Od czasów przedwojennych przyjmowano, że zdolność sądowa to prawo do dokonywania czynności procesowych osobiście lub przez pełnomocnika⁵⁴³. Podobny pogląd wyraził Mieczysław Sawczuk, który kwalifikuje zdolność procesową jako prawo podmiotowe⁵⁴⁴. Bardziej precyzyjnie stwierdza się, że zdolność procesowa „pozwala stronom na dokonywanie

⁵⁴¹ Tamże, s. 46-47.

⁵⁴² Tamże, s. 209-210.

⁵⁴³ W. Miszewski, *Proces cywilny*, s. 81.

⁵⁴⁴ M. Sawczuk, *Zdolność procesowa w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 1963, s. 102.

czynności procesowych osobiście lub przez osobiście ustanowionego pełnomocnika procesowego, a zarazem pozwala innym podmiotom na skuteczne dokonywanie czynności procesowych względem strony”⁵⁴⁵. Paweł Rawczyński, po dokonaniu analizy rozumienia zdolności procesowej także w innych systemach prawnych, doszedł do wniosku, że „zdolność procesowa to kwalifikacja prawna stron lub innych uczestników postępowania cywilnego do podejmowania czynności procesowych w postępowaniu cywilnym”⁵⁴⁶. Powszechnie przyjmuje się, że o ile zdolność sądowa stanowi procesowy odpowiednik zdolności prawnej, o tyle zdolność procesowa jest ściśle związana ze zdolnością do czynności prawnych w obszarze prawa materialnego⁵⁴⁷.

Art. 65 § 1 k.p.c. wymienia wśród podmiotów posiadających zdolność procesową jedynie osoby fizyczne, osoby prawne i jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, pomijając pozostałe podmioty, posiadające zdolność sądową. Mimo ścisłego powiązania zdolności procesowej ze zdolnością do czynności prawnych nie sposób zaprzeczyć, że zdolność procesowa dotyczy wszystkich podmiotów występujących w procesie, a zgodnie z art. 13 § 2 k.p.c. także uczestników innych rodzajów postępowań cywilnych⁵⁴⁸. Powszechny charakter tej przesłanki procesowej wynika również z art. 202 zd. 3 k.p.c., art. 379 pkt 2 k.p.c. oraz art. 401 pkt 2 k.p.c.

Inną kwestią jest oczywiście zasadność takiego ukształtowania tej przesłanki procesowej. Przywoływany już R. Obrębski podniósł, że osobne uregulowanie zdolności procesowej stron nie będących osobami fizycznymi, budzi zastrzeżenia konstrukcyjne⁵⁴⁹. Pogląd ten, co prawda został wyrażony w odniesieniu do osób prawnych i uzasadniony faktem, że prawo cywilne materialne nie zna ograniczenia zdolności do czynności prawnych osób prawnych, ale zastrzeżenia te można w pełni odnieść do prokuratora i innych organów występujących w postępowaniu w interesie publicznym. Istota regulacji zdolności sądowej dotyczy bowiem skutków jej braku u osób fizycznych. Zdolność procesowa innych stron niż osoby fizyczne jest nierozłącznie związana z ich zdolnością sądową. Dlatego można podzielić zgłoszony *de lege ferenda* postulat, aby zdolność procesowa została uregulowana tylko w odniesieniu do osób fizycznych⁵⁵⁰.

⁵⁴⁵ P. Grzegorzczak w: T. Ereciński (red.), *KPC Komentarz*, t. 1, 2016, art. 65 uw. 1.

⁵⁴⁶ P. Rawczyński, *Zdolność procesowa*, s. 55.

⁵⁴⁷ Zob. np. J. Jodłowski, Z. Resich, T. Misiuk-Jodłowska, K. Weitz, *Postępowanie*, s. 209; W. Broniewicz, A. Marciniak, I. Kunicki, *Postępowanie*, s. 143.

⁵⁴⁸ R. Obrębski, *Zarys istoty zdolności procesowej w postępowaniu cywilnym*, PPC 2017 Nr 1, s. 7-8.

⁵⁴⁹ Tamże, s. 8.

⁵⁵⁰ Tamże, s. 10.

Art. 65 § 1 k.p.c. nie przyznaje wprost zdolności procesowej prokuratorowi ani innym organom i jednostkom organizacyjnym, którym przyznano zdolność sądową. Przepis ten wprost nawiązuje do art. 64 § 1 k.p.c., co oczywiście oznacza, że zawarte w nim wyliczenie nie jest pełne. Nie powinno budzić jednak wątpliwości, że przyznanie jednostkom organizacyjnym oraz organom państwowym podmiotowości procesowej na podstawie innych przepisów Kodeksu postępowania cywilnego albo ustaw szczególnych musi skutkować przyznaniem tym jednostkom uprawnienia do samodzielnego dokonywania czynności procesowych⁵⁵¹. Należy podzielić stanowisko M. Dziurdy, że: „Tak jak w odniesieniu do zdolności sądowej, można zatem wyodrębnić ogólną i szczególną zdolność procesową. Podmioty mające *zdolność* prawną na podstawie art. 65 § 1 w zw. z art. 64 k.p.c. mają zdolność procesową ogólną, obejmującą wszystkie rodzaje postępowania cywilnego. Natomiast struktury wyposażone w zdolność sądową szczególną mają także szczególną zdolność procesową – czyli obejmującą jedynie postępowania określone w przepisie stanowiącym źródło szczególnej zdolności sądowej”⁵⁵². Inaczej rzecz ujmując, nie może istnieć szczególna zdolność sądowa bez szczególnej zdolności procesowej. Przyjęcie takiego stanowiska jest, w obecnym stanie prawnym „konstrukcyjną koniecznością”, gdyż odmówienie podmiotom niewymienionym w art. 64 § 1 k.p.c., a posiadającym zdolność sądową, prowadziłoby do absurda wniosku o nieważności wszystkich postępowań z ich udziałem⁵⁵³.

Warto zaznaczyć, że podobnie jak w przypadku zdolności sądowej, zdolność procesowa prokuratora nie wynika z faktu, że stanowisko to zajmuje konkretna osoba fizyczna. W odniesieniu do prokuratora podejmującego czynności na podstawie art. 7 k.p.c. należy przyjąć, że zdolność procesowa prokuratora jest konsekwencją przyznania mu zdolności sądowej i wynika z niej w sposób dorozumiany⁵⁵⁴. Mówiąc inaczej, w takim zakresie, w jakim prokurator ma zdolność sądową, przysługuje mu również zdolność procesowa⁵⁵⁵.

Od zdolności procesowej prokuratora trzeba odróżnić jego zdolność postulacyjną, którą określa się jako zdolność do samodzielnego (osobistego) dokonania czynności procesowej przez dany podmiot⁵⁵⁶. Chociaż zdolność postulacyjną odnosi się niekiedy także do faktycznej zdolności do samodzielnego podejmowania czynności procesowych (na przykład ze względu

⁵⁵¹ P. Grzegorzczak w: T. Ereciński (red.), *KPC Komentarz*, s. 347, oraz M. Dziurda, *Szczególna*, rozdział 6.3.

⁵⁵² M. Dziurda, *Szczególna*, rozdział 6.3.

⁵⁵³ Tak, trafnie R. Obrębski, *Zarys*, s. 18.

⁵⁵⁴ Podobnie P. Rawczyński, *Zdolność procesowa*, s. 263-265.

⁵⁵⁵ M. Dziurda, *Szczególna*, rozdział 6.3. Por. też R. Obrębski, *Zarys*, s. 21-22, gdzie wskazuje się na konieczność badania, czy zdolność procesową mają „osoby powołane na stanowisko strony”, czyli *in concreto* na stanowisko prokuratora. Ze względu na treść wymagań ustawowych, niezbędnych do pełnienia funkcji prokuratora, przypadek jej utraty przez osobę zatrudnioną na tym stanowisku, można uznać za jedynie teoretyczny.

⁵⁵⁶ Tak, np. J. Jodłowski, Z. Resich, J. Lapierre, T. Misiuk-Jodłowska, K. Weitz, *Postępowanie*, s. 213-214.

na wiek i stan zdrowia)⁵⁵⁷, to jednak ograniczenia tej zdolności powszechnie łączy się przede wszystkim z przymusem adwokacko-radcowskim⁵⁵⁸. W postępowaniu przed Sądem Najwyższym art. 87¹ § 2 k.p.c. *expressis verbis* wyłącza obowiązkowe zastępstwo przez adwokatów i radców prawnych, gdy stroną jest prokurator. Co prawda, przepis ten ma szerszy zakres zastosowania i obejmuje sprawy, w których osoby pełniące służbę na stanowisku prokuratora podejmują czynności w swoich „prywatnych” (jako strony albo pełnomocnicy⁵⁵⁹) sprawach, to jednak jest oczywiste, że obejmuje on tym bardziej prokuratora działającego jako organ uprawniony do działania zgodnie z art. 7 k.p.c.⁵⁶⁰

Ze względu na zasadę jednolitości prokuratury zdolność postulacyjną ma każdy prokurator. Ograniczenia zdolności postulacyjnej mogą wynikać jedynie z przepisów ustrojowych, które określają właściwy organ prokuratury do dokonania poszczególnej czynności⁵⁶¹. Nie należy natomiast traktować w kategoriach ograniczenia zdolności postulacyjnej prokuratorów powszechnych jednostek prokuratury tych przepisów, które zastrzegają określone czynności (zwłaszcza z zakresu postępowania przed Sądem Najwyższym) do wyłącznej kompetencji Prokuratora Generalnego. Fakt, że ustawodawca wprost przyznał tylko temu organowi kompetencję do wniesienia skargi nadzwyczajnej, wniosku o unieważnienie prawomocnego orzeczenia oraz na szczególnych zasadach skargi kasacyjnej i skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, jest jedynie wyrazem przyznania temu organowi wyłącznej legitymacji do dokonania tych czynności procesowych⁵⁶².

⁵⁵⁷ Tamże.

⁵⁵⁸ Zob. zwłaszcza M. Jaślikowski, *Wyłączenia podmiotowe spod przymusu adwokacko-radcowskiego w postępowaniu cywilnym* w: J. Gudowski, K. Weitz (red.), *Aurea praxis, aurea theoria*, t. I, s. 457 i n.

⁵⁵⁹ Zob. post. SN z 26 maja 2006 r., V CZ 36/06, Legalis.

⁵⁶⁰ Por. uzasadnienie uchw. SN z 13 lipca 2011 r., III CZP 28/11, OSNC 2012, Nr 1, poz. 9.

⁵⁶¹ Zob. np. § 354 ust. 1 i 2 Regulaminu wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury.

⁵⁶² Zgodnie z tezą postanowienia SN z 13 stycznia 2017 r., V CZ 78/15, Legalis, do wniesienia skargi kasacyjnej na podstawie art. 398¹ § 1 k.p.c. legitymowany jest wyłącznie Prokurator Generalny. Jeżeli występują przyczyny uniemożliwiające osobiste podjęcie tej czynności w indywidualnej sprawie w jego imieniu i w jego zastępstwie skargę może wnieść Zastępca Prokuratora Generalnego. Każdorazowo powinien przy tym wskazać, że przyczyna taka zachodzi oraz że działa w zastępstwie i z upoważnienia Prokuratora Generalnego. Niedopuszczalne jednak jest przekazanie tej kompetencji w wewnętrznym akcie administracyjnym ustalającym zakres czynności Prokuratora Generalnego i jego zastępców. SN uwzględnił jednak zażalenie na postanowienie sądu II instancji o odrzuceniu skargi kasacyjnej, wskazując, że „sąd II instancji zaniechał postępowania naprawczego zmierzającego do wyjaśnienia wskazanej okoliczności”. O ile należy zgodzić się z SN, że źródłem uprawnienia Zastępcy Prokuratora Generalnego nie może być akt wewnętrzny, jakim jest zarządzenie Prokuratora Generalnego, o tyle obecnie pogląd ten stracił aktualność wobec wejścia w życie art. 13 § 3 Pr. prok. Przepis ten stanowi, że kompetencje i zadania Prokuratora Generalnego wynikające z ustaw może również realizować upoważniony przez niego Prokurator Krajowy lub inny zastępca Prokuratora Generalnego. Prokurator Generalny wydaje w tym zakresie stosowne zarządzenie. Takie stanowisko wyrażano również w poprzednim stanie prawnym w odniesieniu do spraw karnych we wcześniejszym orzecznictwie (zob. wyrok SN z 12 grudnia 2010 r., V KK 236/10, Legalis).

2.3. Legitymacja procesowa

Kolejnym zagadnieniem ściśle wiążącym się ze stronami postępowania, jest legitymacja procesowa, która także należy do podstawowych pojęć, jakimi posługuje się nauka i orzecznictwo z zakresu postępowania cywilnego⁵⁶³. W przeciwieństwie do zdolności sądowej i zdolności procesowej, które są zaliczane do grup przesłanek procesowych, legitymację procesową raczej zalicza się do przesłanek materialnoprawnych (jurysdykcyjnych)⁵⁶⁴, chociaż o istotnym znaczeniu dla procesu⁵⁶⁵. Nie jest ona pojęciem języka prawnego⁵⁶⁶, a uchwycenie jej istoty sprawia problemy w nauce. W związku z tym, że problematyka legitymacji procesowej jest bardzo złożona i kontrowersyjna, w niniejszej pracy zostaną omówione tylko skrótowo przedstawione w doktrynie koncepcje, w zakresie, w jakim mają one znaczenie dla statusu procesowego prokuratora⁵⁶⁷. Mimo występujących w doktrynie różnic i propozycji klasyfikacji cechą wspólną wypowiedzi nauki jest postrzeganie legitymacji jako uprawnienia do występowania jako powód (legitymacja czynna) bądź pozwany (legitymacja bierna) w konkretnej sprawie⁵⁶⁸. W doktrynie proponuje się też różne podziały legitymacji procesowej, jak np. indywidualna, grupowa i łączna⁵⁶⁹.

Od wielu lat ukształtowały się dwie koncepcje legitymacji procesowej: ujęcie jednolite oraz dychotomiczne, zakładające rozróżnienie legitymacji materialnej (*ad causam*) i formalnej (*ad processus*). Najbardziej reprezentatywnym przykładem jednolitego rozumienia legitymacji procesowej są poglądy przywoływanego już W. Broniewicza. Autor wskazuje, że legitymację procesową określa się przez pryzmat twierdzeń pozwu, gdyż twierdzenia powoda

⁵⁶³ W. Broniewicz, *Pojęcie legitymacji procesowej* w: K. Korzan (red.), *Studia z zakresu postępowania cywilnego*, Katowice 1987, s. 81; G. Jędrejek, *Legitymacja procesowa w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 2019, passim; P. Grzegorzczak, *Legitymacja procesowa – pojęcie, funkcje i reżim procesowy*, Prz. Sąd. 2020 Nr 2, s. 5 i n.

⁵⁶⁴ Tak W. Broniewicz, *Legitymacja*, s. 152.

⁵⁶⁵ M. Waligórski, *Polskie prawo procesowe cywilne. Funkcja i struktura*, Warszawa 1947, s. 133.

⁵⁶⁶ W postępowaniu nieprocesowym ustawodawca posługuje się jednak w art. 514 § 1 i 527 k.p.c. określeniem „uprawnienie” do wszczęcia postępowania, które stanowi funkcjonalny odpowiednik legitymacji (zob. P. Ryłski, *Uczestnik postępowania nieprocesowego – zagadnienia konstrukcyjne*, Warszawa 2017, s. 367 i n.).

⁵⁶⁷ Na temat kompleksowej analizy legitymacji procesowej w postępowaniu cywilnym zob. W. Broniewicz, *Pojęcie*, s. 81 i n.; R. Obrębski, *Zarys istoty legitymacji w procesie cywilnym*, PPC 2017 Nr 4, s. 453 i n.; G. Jędrejek, *Legitymacja*, s. 17 i n.; P. Grzegorzczak, *Legitymacja*, s. 10-12.

⁵⁶⁸ J. Jodłowski, T. Misiuk-Jodłowska (aktualizacja K. Weitz) w: *Postępowanie*, s. 208; W. Siedlecki, *Postępowanie cywilne w zarysie*, s. 179; W. Broniewicz, *Legitymacja procesowa*, Łódź 1965, s. 9 oraz tenże, *Pojęcie legitymacji procesowej*, s. 82; P. Gil, *Zaskarżanie przed sądem czynności upadłego dokonanych z pokrzywdzeniem masy upadłości*, r. 6.6, LEX; R. Obrębski, *Zarys istoty legitymacji*, s. 453; P. Grzegorzczak, *Legitymacja*, s. 13-14; G. Jędrejek, *Legitymacja*, s. 17 i n.

⁵⁶⁹ Zob. np. J. Jodłowski, J. Lapiere (aktualizacja K. Weitz) w: *Postępowanie*, s. 212, który wskazuje, że legitymacja indywidualna zachodzi wtedy, gdy powództwo może wytoczyć jedna osoba albo można je wytoczyć przeciwko jednej określonej osobie. Legitymacja grupowa oznacza, że powództwo może wytoczyć niezależnie jedna z co najmniej dwóch osób albo można je wytoczyć przeciwko jednej z grupy co najmniej dwóch osób. Legitymacja łączna dotyczy przypadków współuczestnictwa koniecznego. J. Jodłowski zaznacza, że na kwalifikację legitymacji jako indywidualną nie wpływa fakt, że prokurator może wytoczyć powództwo na rzecz innej osoby w zasadzie każde powództwo (Tamże, s. 212). Por też W. Broniewicz, *Legitymacja*, s. 90.

o przysługującym mu względem strony pozwanej roszczeniu determinują krąg osób, które powinny wystąpić w sprawie⁵⁷⁰. W. Broniewicz dostrzega także, że w niektórych przypadkach o legitymacji nie decydują twierdzenia powoda, ale bezpośrednio przepis ustawy bądź interes prawny⁵⁷¹. Jako przykład podaje powództwo wytoczone przez prokuratora na rzecz innej osoby⁵⁷², gdyż w tym przypadku źródłem legitymacji czynnej jest art. 55 § 1 k.p.c. Status procesowy prokuratora został w tym przypadku opisany za pomocą konstrukcji podstawienia procesowego⁵⁷³. Autorzy posługujący się jednolitym określeniem legitymacji procesowej zgodnie zaliczają ją do przesłanek materialnych, której brak stanowi przyczynę oddalenia powództwa⁵⁷⁴. Ostatnio stanowisko opowiadające się za jednolitym rozumieniem legitymacji wnikliwie uzasadnił P. Grzegorzczak⁵⁷⁵.

Inaczej przedstawia się rozumienie legitymacji w koncepcji, zakładającej podział na materialną i procesową (formalną). W tym ujęciu legitymacja materialna, określana niekiedy jako legitymacja *ad causam*⁵⁷⁶, odpowiada na pytanie, czy podmiot będący stroną procesu jest jednocześnie stroną stosunku prawnego albo podmiotem prawa bądź posiada interes prawny w rozstrzygnięciu sprawy⁵⁷⁷. Legitymacja procesowa formalna, określana jako legitymacja *ad processus*, oznacza uprawnienie do wytoczenia i popierania powództwa w celu ochrony własnych albo cudzych praw podmiotowych⁵⁷⁸. Legitymacja ta z reguły wypływa z legitymacji materialnej i przysługuje podmiotom stosunków prawnych jako atrybut posiadania przez nie praw podmiotowych. Drugim źródłem legitymacji procesowej jest jednak ustawa, która może przyznać podmiotom niebędącym stronami stosunku prawnego uprawnienie do wszczynania i prowadzenia postępowania we własnym imieniu⁵⁷⁹. Jerzy Jodłowski wprost wskazuje, że najdobitniej rozróżnienie między legitymacją materialną a procesową ukazuje się w przypadku powództwa prokuratora na rzecz innej osoby, gdyż jego sytuacji procesowej nie można traktować w kategoriach „podstawienia”. Przewidziana w ustawie legitymacja procesowa

⁵⁷⁰ W. Broniewicz, *Pojęcie*, s. 88-89.

⁵⁷¹ Tamże, s. 84.

⁵⁷² W. Broniewicz, *Pojęcie*, s. 84 i 88. Analogiczna sytuacja dotyczy powództw organizacji pozarządowych oraz przypadków tzw. podstawienia procesowego (zob. W. Broniewicz, *Podstawienie procesowe*, ZNUŁ 1963/31, s. 147 i n.).

⁵⁷³ W. Broniewicz, *Legitymacja procesowa*, s. 47 i 55.

⁵⁷⁴ W. Broniewicz, *Pojęcie*, s. 88; H. Dolecki, *Postępowanie cywilne*, s. 95-97; S. Włodyka, *Podmiotowe przekształcenia powództwa*, Warszawa 1968, s. 11.

⁵⁷⁵ P. Grzegorzczak, *Legitymacja*, s. 13 i n.

⁵⁷⁶ Zob. E. Waśkowski, *Legitymacja ad causam współwłaścicieli nieruchomości w sprawie przeciwko osobie trzeciej o prawa dotyczące tej nieruchomości*, PPC 1934 Nr 11, s. 589.

⁵⁷⁷ J. Jodłowski w: J. Jodłowski, Z. Resich, T. Misuk-Jodłowska, *Postępowanie*, s. 208; G. Jędrejek, *Legitymacja*, rozdział 1.3, LEX.

⁵⁷⁸ J. Jodłowski, T. Misiuk-Jodłowska (aktualizacja K. Weitz) w: *Postępowanie*, s. 208-209. Zob. też T. Misiuk, *Udział*, s. 137-145.

⁵⁷⁹ J. Jodłowski w: J. Jodłowski, Z. Resich, T. Misuk-Jodłowska, *Postępowanie*, s. 211.

prokuratora wypływa bowiem z innych założeń, a mianowicie z zadania ochrony praworządności, interesu społecznego i praw obywateli⁵⁸⁰, co pozwala potraktować tę legitymację jako publiczną⁵⁸¹.

Nie ulega wątpliwości, że wybór jednego z dwóch przedstawionych ujęć legitymacji procesowej będzie miał znaczenie dla oceny statusu prawnego prokuratora wytaczającego powództwo na rzecz innej osoby, czyli na podstawie art. 55 i następnych k.p.c. Przy przyjęciu koncepcji dychotomicznej tylko wtedy dochodzi do rozszczepienia legitymacji materialnej i formalnej. Jeżeli bowiem prokurator wytacza tak zwane powództwo samodzielne⁵⁸², prokurator jest zawsze legitymowany nie tylko formalnie, ale także materialnie. Źródłem jego uprawnienia do wytoczenia powództwa przeciwko wszystkim stronom stosunku prawnego bądź w sprawach niemajątkowych z zakresu prawa rodzinnego jest bowiem art. 7 k.p.c. albo przepisy Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego.

Wydaje się, że przyjęcie koncepcji dychotomicznego podziału legitymacji procesowej na materialną i formalną, w znaczeniu, które przyjmuje J. Jodłowski, jest uzasadnione i przydatne do opisu statusu procesowego prokuratora, szczególnie wtedy, gdy wytacza powództwo na rzecz innej osoby. Dlatego w dalszej części pracy posłużono się tym określeniem, mimo świadomości występowania w doktrynie ujęć odmiennych.

Ocena skutków braku legitymacji formalnej ma praktyczne znaczenie przede wszystkim wtedy, gdy prokurator wytoczy powództwo w sprawie, w której nie jest uprawniony. *De lege lata* taka sytuacja dotyczy jedynie powództw w sprawach niemajątkowych z zakresu prawa rodzinnego, które nie zostały wskazane wprost w ustawie, czyli w praktyce wyłącznie spraw o rozwód i separację. Kwestia ta nabrałaby jednak dużo większego praktycznego znaczenia wtedy, gdyby ustawodawca zdecydował się ograniczyć uprawnienia prokuratora do wszczęcia postępowania cywilnego tylko do wskazanych wyczerpująco przez ustawodawcę spraw⁵⁸³. Dlatego warto bliżej przyjrzeć się skutkom braku tak rozumianej legitymacji formalnej.

W literaturze innych systemów prawnych, w tym niemieckiej i szwajcarskiej, przyjmuje się, że brak legitymacji procesowej (*Prozessführungsbefugnis*) kwalifikuje się – w odróżnieniu od legitymacji rzeczowej (*Sachlegitimation*) – jako przesłankę procesową, od której zależy dopuszczalność rozpoznania istoty sprawy i wydania merytorycznego orzeczenia. Brak tej

⁵⁸⁰ Tamże.

⁵⁸¹ Charakterystyka legitymacji publicznej zostanie przedstawiona w dalszej części niniejszego rozdziału.

⁵⁸² Zob. niżej rozdział II. 2.3.

⁵⁸³ Co do propozycji w perspektywie prac kodyfikacyjnych por. A. Jaworski, *Uprawnienia*, s. 497 i n. Oczywiście zarysowany tutaj problem dotyczy szczególnie wyraźnie organizacji pozarządowych (por. w tej kwestii T. Misiuk, *Udział*, s. 150) oraz podmiotów publicznych, których uprawnienia zostały ukształtowane na wzór uprawnień prokuratora.

przesłanki sąd uwzględnia z urzędu w każdym stanie sprawy, w tym – w postępowaniu odwoławczym; prowadzi on do stwierdzenia niedopuszczalności powództwa wyrokiem procesowym (*Prozessabweisung*)⁵⁸⁴. Podobnie przyjmuje się w nauce szwajcarskiej, a także francuskiej⁵⁸⁵. W polskiej literaturze za poglądem, że brak legitymacji procesowej skutkuje odrzuceniem pozwu opowiedzieli się przede wszystkim cytowani już T. Misiuk oraz J. Jodłowski, którzy uznali, że brak legitymacji formalnej skutkuje odrzuceniem pozwu na zasadzie analogii z art. 199 § 1 k.p.c.⁵⁸⁶ Pogląd ten najpełniej uzasadniła T. Misiuk, która wskazała, że brak legitymacji procesowej osoby, której nie służy legitymacja materialna, nie może być traktowany jako brak przesłanki materialnej powództwa. Legitymacja materialna bowiem istnieje i przysługuje osobie, która jest stroną stosunku prawnego. W tych wypadkach brak jest w ogóle podstaw do wydania wyroku, gdyż sąd w ogóle nie rozpoznaje spornego stosunku prawnego⁵⁸⁷. Stanowisko to było odosobnione w nauce prawa i spotykało się z krytyką także tych przedstawicieli doktryny, którzy akceptowali podział na legitymację formalną i procesową⁵⁸⁸. Również w orzecznictwie przyjmuje się, że brak legitymacji procesowej zawsze, niezależnie od jej rodzaju, nie stanowi podstawy do odrzucenia pozwu, a oddalenia powództwa⁵⁸⁹. Pogląd opowiadający się za odrzuceniem pozwu znalazł w ostatnim czasie uznanie u części przedstawicieli doktryny. Grzegorz Jędrejek podniósł co prawda, że stosowanie przepisów o odrzuceniu pozwu w drodze analogii może budzić wątpliwości, ale również opowiedział się za stanowiskiem, że brak legitymacji materialnej uzasadnia oddalenie powództwa, podczas gdy brak legitymacji formalnej prowadzi do odrzucenia pozwu⁵⁹⁰. W podobnym kierunku wypowiedział się R. Obrębski, który również proponuje *de lege ferenda* uczynić brak legitymacji procesowej przyczyną odrzucenia pozwu⁵⁹¹, a następnie

⁵⁸⁴ P. Grzegorzczyk, *Legitymacja*, s. 27 i powołana tam literatura.

⁵⁸⁵ Tamże, s. 20-21.

⁵⁸⁶ T. Misiuk, *Udział*, s. 173 oraz J. Jodłowski w: J. Jodłowski, Z. Resich, T. Misuk-Jodłowska w: *Postępowanie*, s. 212-213.

⁵⁸⁷ Zob. w tej kwestii T. Misiuk, *Udział*, s. 151-173.

⁵⁸⁸ Zob. F. Zedler, *Recenzja książki: T. Misiuk, Udział organizacji społecznych w ochronie praw obywateli w postępowaniu cywilnym*, RPEiS 1973 Nr 2, s. 289-290.

⁵⁸⁹ Zob. post. SN z 28 maja 2022 r., II CSKP 622/22, *Legalis*.

⁵⁹⁰ G. Jędrejek, *Legitymacja*, s. 200-201, wskazuje, że brak legitymacji wyłącznie formalnej dotyczy „kuratora, którego kuratela wygasa” albo „prokuratora pozbawionego uprawnień”. To stwierdzenie nie wydaje się jednak trafne. W pierwszym przypadku konieczność odrzucenia pozwu wynikałaby nie tyle z braku legitymacji procesowej kuratora, co z braku zdolności sądowej (art. 199 § 1 pkt 2 k.p.c.). Celowość wyodrębniania przypadku „prokuratora pozbawionego uprawnień” budzi wątpliwości, skoro – jak już podkreślono – stroną albo uczestnikiem postępowania jest prokurator jako organ prokuratury, a nie jako osoba fizyczna pełniąca funkcję prokuratora określonej jednostki prokuratury. Faktycznie więc „utrata uprawnień” prokuratora wszczynającego postępowanie albo zgłaszającego w nim udział na skutek wygaśnięcia stosunku służbowego, przejścia w stan spoczynku albo innych okoliczności nie ma żadnego wpływu na skuteczność dokonanych czynności procesowych.

⁵⁹¹ R. Obrębski, *Zarys istoty legitymacji*, s. 497-500. Autor odnosi jednak swój pogląd do inaczej rozumianej legitymacji procesowej, która w jego ocenie polega na porównaniu podmiotowego zakresu procesu oraz podmiotów powództwa (czyli osób, którym według twierdzeń pozwu przysługuje prawo podmiotowe).

P. Grzegorzcyk, który postuluje „rozważenie rewizji dominującego stanowiska co do konsekwencji braku legitymacji procesowej przez przyjęcie, że wymaganie to – niezależnie od źródła legitymacji – stanowi jednolitą przesłankę procesową, której pierwotny brak prowadzi do odrzucenia pozwu, jeżeli nie zostanie on sanowany zgodnie z art. 194 i n. k.p.c., natomiast brak następczy – do umorzenia postępowania z powodu jego następczej niedopuszczalności (art. 355 k.p.c.)”⁵⁹². M. Dziurda, odwołując się do przypadków szczególnej zdolności sądowej inspektora pracy oraz Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, również wyraził pogląd, że wytoczenie przez te organy powództwa w sprawach, w których nie mają one legitymacji czynnej, uzasadnia odrzucenie pozwu⁵⁹³.

Przeciwko koncepcji zaproponowanej przez T. Misiuk i J. Jodłowskiego oraz rozwiniętej przez innych autorów można wysunąć dwa argumenty.

Po pierwsze, wskazano na *numerus clausus* przesłanek procesowych, wskazujących na przyczyny odrzucenia pozwu. W tym kontekście nie można nie zgodzić się z W. Broniewiczem, że „pominięcie wśród przyczyn odrzucenia pozwu tak ważnej okoliczności, jak brak legitymacji procesowej, nie mogłoby być położone na karb niedoceny jej bądź też przeoczenia przez ustawodawcę”⁵⁹⁴. Zasadne wydaje się więc stanowisko, że pominięcie braku legitymacji procesowej wśród przyczyn odrzucenia pozwu było świadomą decyzją ustawodawcy, który zdecydował się nie rozróżniać skutków braku legitymacji materialnej i formalnej.

Po drugie, przeciwko analizowanej koncepcji przemawia wykładnia systemowa, a mianowicie odwołanie się do art. 514 § 2 k.p.c. Przepis ten wprost stanowi, że oczywisty brak uprawnienia wnioskodawcy w postępowaniu nieprocesowym stanowi podstawę oddalenia wniosku, co nie ulega wątpliwości w literaturze i orzecznictwie⁵⁹⁵. W. Broniewicz trafnie również wskazuje, że nie ma podstaw, aby traktować ten przepis jako szczególny w rozumieniu

Jednocześnie wskazuje, że istnieją przepisy, które stanowią źródło legitymacji procesowej innych osób bądź organów niż podmioty powództwa (Tamże, s. 497). Gdyby przyjąć koncepcję R. Obrębskiego, to należałoby przyjąć, że prokurator nie jest podmiotem powództwa, a źródłem legitymacji procesowej prokuratora jest ustawa.

⁵⁹² P. Grzegorzcyk, *Legitymacja*, s. 31.

⁵⁹³ M. Dziurda, *Szczególna*, rozdział 5.5, LEX.

⁵⁹⁴ W. Broniewicz, *Pojęcie*, s. 90. Z drugiej strony w doktrynie wskazuje się, że istnieją przypadki, w których dochodzi do odrzucenia pozwu, mimo braku wyraźnej podstawy prawnej, co odnosi się do immunitetu państwa obcego oraz immunitetu parlamentarnego. Zob. K. Weitz, *Charakter interesu prawnego jako przesłanki powództwa o ustalenie (art. 189 k.p.c.)* w: T. Ereciński, P. Grzegorzcyk, K. Weitz (red.), *Sine ira et studio. Księga jubileuszowa dedykowana Sędziemu Jackowi Gudowskiemu*, Warszawa 2016, s. 675.

⁵⁹⁵ Por. J. Gudowski w: T. Ereciński (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, t. 4, 2019, art. 514 Nt 5, LEX; A. Zieliński w: tenże, K. Flaga-Gieruszyńska (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, Warszawa 2019, art. 514 Nb 9-10, Legalis; E. Marszałkowska-Krześ w: tenże (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, 2018, art. 514 Nb 8-10, Legalis; P. Ryłski, *Uczestnik*, rozdział 5.3.1.3, LEX; w orzecznictwie zob. post. SN z 12 stycznia 1983 r., III CRN 218/82, Legalis z glosą T. Felskiego, OSP 1984/11, poz. 243.

art. 13 § 2 k.p.c., o ile chodzi w nim o oddalenie wniosku osoby nieuprawnionej⁵⁹⁶. Istota art. 514 § 2 k.p.c. polega bowiem na tym, że daje on podstawę do wydania postanowienia o oddaleniu wniosku złożonego przez osobę w sposób oczywisty nieuprawnioną w tych sprawach, w których ustawa wymaga wyznaczenia rozprawy (np. stwierdzenie nabycia spadku, zniesienie współwłasności)⁵⁹⁷. Treść tego przepisu jest więc silnym argumentem przemawiającym za tym, że także w trybie procesowym brak legitymacji – w jakiegokolwiek postaci – stanowi przyczynę oddalenia powództwa, a nie jego odrzucenia⁵⁹⁸.

Dlatego wydaje się, że mimo istnienia argumentów za stanowiskiem zrównującym skutki braku legitymacji procesowej formalnej (w przedstawionym wyżej znaczeniu) 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 sądowej⁵⁹⁹. W konsekwencji, w przypadku wniesienia takiego pozwu, powinien on podlegać odrzuceniu, ale na podstawie art. 199 § 1 pkt 2 k.p.c. Kwestia ta nabrałaby większego znaczenia praktycznego, gdyby w przyszłości ustawodawca zdecydował się na przyjęcie zasady, że prokurator może wszczynać postępowania w wypadkach wskazanych w ustawie.

Innym zagadnieniem, związanym z legitymacją procesową prokuratora jest charakterystyka przysługującej mu legitymacji na tle innych podmiotów postępowania cywilnego. Powstaje bowiem pytanie, czy uprawnienia prokuratora, a także innych organów występujących w postępowaniu sądowym na takich samych zasadach, jak prokurator, dają podstawę do wyodrębnienia szczególnego typu legitymacji procesowej, którą jest legitymacja publiczna⁶⁰⁰. Pojęcie to zostało po raz pierwszy użyte przez Michała Waligórskiego, który

⁵⁹⁶ Zob. szerzej P. Ryłski, *Uczestnik*, rozdział 5.3.1.3, LEX.

⁵⁹⁷ Wskazuje się, że art. 514 § 2 k.p.c. umożliwia szybkie zakończenie postępowania nieprocesowego, którego bezcelowość – ze względu na oczywisty brak uprawnienia wnioskodawcy – wynika już z treści samego wniosku – zob. P. Ryłski, *Uczestnik*, rozdział 5.3.2.3, LEX i powołane tam uchw. SN z 7 czerwca 1967 r., III CZP 41/67, OSNC 1967/11, poz. 200 z glosą J. Klimkowicza, OSP 1968/2, poz. 31. W doktrynie zaś T. Radkiewicz, *Zaskarżanie postanowień orzekających co do istoty sprawy, wydanych na posiedzeniu niejawnym (uwagi na tle art. 514 § 2 k.p.c.)*, Prz. Sąd. 2003 Nr 7-8, s. 152 i n.

⁵⁹⁸ Podobnie przyjmuje się w orzecznictwie, zob. jeszcze w poprzednim stanie prawnym orzeczenie SN z 4 kwietnia 1957 r., III CR 588/56, OSNCK 1958 Nr 4 poz. 100 oraz współcześnie postanowienie SA w Szczecinie z 14 marca 2006 r., I ACz 206/06, LEX Nr 279955. Por. jednak post. SN z 15 marca 2000 r., I CKN 1325/99, OSNC 2000 Nr 9 poz. 69, w którym co prawda uchylono postanowienie Sądu Apelacyjnego w Warszawie o odrzuceniu pozwu wniesionego przez Federację Konsumentów, ale podstawą rozstrzygnięcia było stwierdzenie, że sprawa mieści się w zakresie przedmiotowym z art. 61 k.p.c.

⁵⁹⁹ Zob. rozdział II. 2.1.

⁶⁰⁰ W doktrynie zaproponowano również pojęcie legitymacji nadzwyczajnej, która ma przysługiwać innej osobie niż uprawniona materialnie (W. Berutowicz, *Postępowanie cywilne*, s. 132). Rozróżnienie to przyjmuje także

wyodrębnił legitymację prywatną, przysługującą osobom fizycznym i prawnym (ewentualnie grupom tych osób) ze względu na ich stosunek do stanu faktycznego, będącego przedmiotem procesu oraz legitymację publiczną, przysługującą władzom publicznym⁶⁰¹. Autor nie doprecyzował jednak określenia legitymacji publicznej stwierdzeniem, że chodzi o czynności organów państwa, które działają w postępowaniu cywilnym w sferze *imperium*, najogólniej określanej jako uprawnienia władcze (administracyjne). Nie ulega jednak wątpliwości, że „władze publiczne” (abstrahując od niejednoznaczności tego pojęcia) mogą przede wszystkim działać w postępowaniu cywilnym w sferze *dominium*, jako organy reprezentujące Skarb Państwa⁶⁰² w sferze dotyczącej interesów ściśle cywilnoprawnych. Wówczas stroną jest Skarb Państwa, jednostka samorządu terytorialnego albo państwowa osoba prawna.

Należy jednak zwrócić uwagę, że precyzyjne rozdzielanie obu sfer nie jest możliwe, gdyż do pewnego stopnia przenikają się⁶⁰³. Przykładem trudności w ich oddzieleniu może być postępowanie o zabezpieczenie spadku⁶⁰⁴. Niezależnie od tego spostrzeżenia, organy państwowe wszczynają postępowania sądowe także w sprawach, w których Skarb Państwa nie jest związany z osobą fizyczną albo prawną żadnym stosunkiem cywilnoprawnym, ale wynikają one tylko ze stosunków administracyjnych⁶⁰⁵. W kontekście takich spraw M. Dziurda stwierdza, że kształtuje się koncepcja tzw. legitymacji publicznej. W jego ocenie „byłby to rodzaj legitymacji jednocześnie formalnej, jak i materialnej, najbardziej zbliżonej do legitymacji prokuratora, który na podstawie art. 57 k.p.c. wytacza powództwo przeciwko wszystkim stronom stosunku prawnego”⁶⁰⁶. Odnosząc się do sytuacji organów wyposażonych

K. Gajda-Roszczyńska (*Udział podmiotów innych niż materialnie uprawnione jako stron w procesie cywilnym a kryterium interesu prawnego – zagadnienia wybrane*, PPC 2015 z. 3, s. 364), która trafnie wskazuje, że nie każdy przypadek tak rozumianej legitymacji nadzwyczajnej jest legitymacją publiczną, gdyż w obecnych realiach zastrzeżenia budzi traktowanie w ten sposób legitymacji organizacji pozarządowej. Wydaje się, że obecnie stracił aktualność pogląd T. Misiuk, która wskazywała, że „źródłem materialnej legitymacji procesowej organizacji społecznych, podobnie jak prokuratora, są ich funkcje publiczne” (*Udział*, s. 160-161).

⁶⁰¹ M. Waligórski, *Zarys polskiego procesu cywilnego*, Kraków 1952, s. 44. Koncepcję legitymacji publicznej zaaprobowala i odniosła do organizacji społecznych T. Misiuk (*Udział*, s. 161). Współcześnie pojęciem tym posługuje się M. Dziurda, *Szczególna*, rozdział 5.7 oraz G. Jędrejek, *Legitymacja*, s. 109-119.

⁶⁰² Kwestia reprezentacji Skarbu Państwa pozostaje poza zakresem tematycznym niniejszej pracy. Z literatury na ten temat zob. np. M. Jędrzejewska, *Skarb Państwa w procesie cywilnym*, *Studia Iuridica* 1994 t. XXI, s. 71; M. Dziurda, *Reprezentacja Skarbu Państwa w procesie cywilnym*, Kraków 2005.

⁶⁰³ Zob. M. Dziurda, *Reprezentacja*, s. 30-31 i powołana tam literatura.

⁶⁰⁴ Dokonując zmiany art. 635 § 2 k.p.c. ustawodawca rozstrzygnął, że podmiotem uprawnionym do złożenia wniosku o zabezpieczenie spadku jest Skarb Państwa reprezentowany przez Naczelnika Urzędu Skarbowego, a nie Naczelnik US, co wcześniej budziło wątpliwości interpretacyjne. Orzecznictwo również przed zmianą tego przepisu opowiedziało się za stanowiskiem, że uczestnikiem postępowania jest Skarb Państwa, co uzasadniono faktem, że Naczelnik US działał w sferze dominium (zob. post. SN z 5 marca 2005 r., IV CK 675/04, niepubl.).

⁶⁰⁵ Przykładami takich spraw są powództwa, o których mowa w przepisach szczególnych: art. 1891 k.p.c., art. 6 ust. 2 ustawy z 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców (jedn. tekst: Dz. U. z 2004 r. Nr 167 poz. 1758 ze zm.), art. 144a i art. 146 ust. 6 ustawy z 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (jedn. tekst: Dz. U. z 2010 r. Nr 113 poz. 759).

⁶⁰⁶ M. Dziurda, *Szczególna*, s. 47, i przypis nr 38.

w szczególną zdolność sądową, zespoloną z legitymacją procesową, autor stwierdza, że „przyjmowane w praktyce znaczenie pojęcia »legitymacja publiczna« jest zbyt szerokie. Można je odnosić przede wszystkim do przypadków realizacji interesu publicznego, co polega na tym, że przy pomocy instrumentów postępowania cywilnego określone organy mają zapewnić respektowanie przepisów wprowadzających – w interesie publicznym – rozmaite ograniczenia, przede wszystkim swobody kontraktowania”, co określa jako „legitymację publiczną *sensu stricto*”⁶⁰⁷. M. Dziurda przyjmuje, że legitymacja publiczna dotyczy również podmiotów wytaczających powództwa w obronie interesów zbiorowych⁶⁰⁸, a także organów, które uzyskują uprawnienie do udziału w postępowaniu cywilnym w związku z realizowanymi uprawnieniami o charakterze władczym⁶⁰⁹. Nie ulega wątpliwości, że legitymacja procesowa prokuratora powinna być ujmowana jako legitymacja publiczna w najściślejszym znaczeniu, choć ze względu na szeroki zakres uprawnień prokuratora nie ogranicza się ona – w przeciwieństwie do niektórych podmiotów w szczególną zdolność sądową, jak na przykład ministra właściwego do spraw wewnętrznych albo Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych – do zapewnienia respektowania przepisów wprowadzających ograniczenia w interesie publicznym. Mimo tej uwagi należy jednak podzielić stanowisko M. Dziurdy, że pozycja prokuratora wytaczającego powództwo przeciwko wszystkim stronom stosunku prawnego (art. 7 i 57 k.p.c.) jest bardzo zbliżona do pozycji ministra właściwego do spraw wewnętrznych wytaczającego powództwo na podstawie art. 6 ust. 2 ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców bądź Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych wytaczającego powództwo o unieważnienie umowy⁶¹⁰.

Różnice pomiędzy statusem procesowym organów państwowych wyposażonych w legitymację procesową (a zarazem zdolność sądową) na podstawie przepisów szczególnych a statusem prokuratora, wytaczającego powództwo samodzielne, dotyczą przede wszystkim zakresu spraw, w których organy te mogą występować. W konsekwencji, rozważania poczynione w orzecznictwie i literaturze na kanwie art. 189¹ k.p.c. mogą być przydatne także do opisu legitymacji procesowej prokuratora.

Akceptując określenie legitymacji przysługującej prokuratorowi jako legitymacji publicznej, należy podjąć próbę określenia jej najważniejszych cech.

⁶⁰⁷ Tamże, rozdział 5.7.

⁶⁰⁸ Tamże, rozdział 5.7.2.

⁶⁰⁹ Tamże, rozdział 5.7.3.

⁶¹⁰ M. Dziurda, *Szczególna*, s. 47.

Najbardziej oczywistym elementem charakterystycznym omawianego rodzaju legitymacji jest to, że jej źródłem jest bezpośrednio ustawa⁶¹¹. Odnośnie do prokuratora jej podstawą prawną jest art. 7 k.p.c., a dodatkowo także art. 55 k.p.c. i następne. Legitymacja publiczna nie wynika natomiast ze stosunku prawnego, gdyż opiera się na założeniu, że między stronami procesu nie zachodzą stosunki cywilnoprawne⁶¹². W odniesieniu do powództw samodzielnych prokuratora bezpośrednio z ustawy wynika zarówno jego legitymacja materialna, jak i formalna, gdyż są one w świetle tego, co powiedziano wyżej zespolone ze sobą. Oczywiście, w przypadku powództw niesamodzielnych prokuratora⁶¹³, ustawa jest źródłem legitymacji formalnej tego organu⁶¹⁴.

Drugą cechą pozwalającą na wyodrębnienie legitymacji publicznej jest jej związek ze sferą *imperium*. Jest to cecha najbardziej charakterystyczna dla omawianego typu legitymacji procesowej. Ta cecha legitymacji publicznej została dostrzeżona, chociaż bez nazwania rodzaju legitymacji, w orzecznictwie Sądu Najwyższego⁶¹⁵.

Wytoczenie powództwa (a także wszczęcie innego postępowania) przez prokuratora, jest wynikiem podjęcia przez ten organ czynności władczych z zakresu prawa publicznego⁶¹⁶, do którego niewątpliwie należy szeroko rozumiana ochrona porządku prawnego. Wyposażając prokuratora w legitymację procesową ustawa dąży wyłącznie do realizacji tego celu postępowania, który łączy się z interesem ponadindywidualnym. Nawet wtedy, gdy wszczęcie postępowania jest obiektywnie korzystne dla jednej ze stron stosunku prawnego (co jest regułą), to ochrona interesów jednostkowych jest uzasadnieniem dla podjęcia czynności przez prokuratora tylko o tyle, o ile przemawiają za tym jednocześnie względy publicznoprawne, czyli wartości dotyczące całego społeczeństwa⁶¹⁷.

⁶¹¹ Współcześnie pojęciem tym posługuje się M. Dziurda, *Szczególna*, rozdział 5.7, oraz G. Jędrejek, *Legitymacja*, s. 109-110.

⁶¹² Zob. M. Dziurda, Glosa do wyroku SN z 28 stycznia 2010 r., IV CSK 261/09, OSP 2010 Nr 9 s. 672.

⁶¹³ Analogicznie: Rzecznika Praw Obywatelskich, Rzecznika Praw Dziecka, Rzecznika Praw Pacjenta, miejskiego (powiatowego) rzecznika konsumentów, inspektora pracy, kierownika miejskiego ośrodka pomocy społecznej.

⁶¹⁴ Por. w odniesieniu do organizacji pozarządowych (społecznych) T. Misiuk, *Udział*, s. 157.

⁶¹⁵ Zob. np. uchw. SN z 7 kwietnia 2006 r., III CZP 22/06 (OSNC 2007 Nr 2 poz. 23), w której – rozważając przyznanie państwowym jednostkom organizacyjnym nie posiadającym osobowości prawnej uprawnienia do wystąpienia z powództwem o nakazanie opublikowania sprostowania – SN podkreślił, że działanie to realizuje nie ściśle cywilnoprawne interesy Skarbu Państwa, ale ma na celu ochronę wizerunku państwa w zakresie działalności publicznej realizowanej w ramach *imperium*. Tak argumentując SN dopuścił legitymację procesową (a zarazem zdolność sądową) Najwyższej Izby Kontroli.

⁶¹⁶ Jak wskazano na kanwie udziału prokuratora w postępowaniu sądowoadministracyjnym, „prokurator jest »stróżem prawa« – w tym założeniu tkwi pierwiastek publiczny, ochrona obiektywnego porządku prawnego, do którego prokurator jest legitymowany z mocy ustawy” (R. Walczak, *Legitymacja*, s. 211). Por. wyrok SN z 28 stycznia 2010 r., IV CSK 261/09, Legalis.

⁶¹⁷ Co do rozumienia interesu publicznego zob. rozdział I rozdział 3.2.4. Por. też R. Walczak, *Legitymacja*, s. 211.

Trzecią cechą legitymacji publicznej jest jej ścisły związek ze zdolnością sądową. Związek ten wynika z faktu, że przysługuje ona organom, które nie należą do kategorii podmiotów prawa, o których mowa w art. 64 § 1 k.p.c. Jak już wskazano we fragmencie dotyczącym zdolności sądowej, podstawą prawną spełnienia przez prokuratora tej przesłanki procesowej jest art. 7 k.p.c., który stanowi *lex specialis* względem przepisów normujących zdolność sądową⁶¹⁸. Przepis ten stanowi więc jednocześnie podstawę zdolności sądowej prokuratora i przyznaje mu legitymację procesową. Związek ten jest jeszcze bardziej widoczny w przypadku podmiotów, wobec których używa się określenia szczególnej zdolności sądowej (albo zdolności sądowej na podstawie przepisów szczególnych)⁶¹⁹.

Podsumowując, legitymację publiczną można potraktować jako 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.

2.4. Czynności procesowe prokuratora a czynności procesowe stron

Kończąc analizę udziału prokuratora w świetle podstawowych pojęć z zakresu postępowania cywilnego, należy jeszcze przyjrzeć się czynnościom procesowym podejmowanym przez ten organ, ze szczególnym uwzględnieniem ich specyfiki na tle czynności innych podmiotów postępowania cywilnego. Punktem wyjścia dla dalszych rozważań będzie stwierdzenie, że czynności procesowe są czynnościami prawnymi i stanowią podstawowy element postępowania cywilnego jako całości i warunkują ważność całego tego złożonego aktu⁶²⁰. W doktrynie istnieją rozbieżności na temat samego pojęcia czynności procesowych. Przywoływany już E. Waśkowski wskazywał, że czynnościami procesowymi są podejmowane w toku postępowania czynności sędziów, stron, ich zastępców, biegłych, tłumaczy, komorników, wykonywane w czasie całego postępowania⁶²¹. Zdaniem Władysława Siedleckiego, czynnością procesową jest taka formalna czynność podmiotu procesowego, która według przepisu ustawy może wywrzeć skutki prawne dla procesu cywilnego⁶²². Zbigniew Resich obejmuje pojęciem czynności procesowej każdą formalną czynność podmiotu procesu,

⁶¹⁸ Por. wyżej rozdział II. 2.1.

⁶¹⁹ Zob. M. Dziurda, *Szczególna*, s. 40-42.

⁶²⁰ J. Mokry, *Czynności procesowe podmiotów dochodzących ochrony praw w postępowaniu cywilnym*, Wrocław 1993, s. 11.

⁶²¹ E. Waśkowski, *Istota czynności procesowych*, PPC 1937 Nr 24, s. 737.

⁶²² W. Siedlecki, *Czynności procesowe*, s. 705.

która według prawa procesowego może powodować powstanie, zmianę lub ustanie stosunku prawnoprosesowego⁶²³. Niezależnie od różnic w definiowaniu czynności prosesowych przez poszczególnych autorów, można wskazać na pewne niekontrowersyjne cechy czynności prosesowej⁶²⁴. Po pierwsze, jest to czynność podejmowana przez podmiot postępowania cywilnego względem sądu albo innego podmiotu postępowania. Po drugie, czynność ta zawsze jest związana z konkretnym postępowaniem. Po trzecie, czynność prosesowa musi wywołać przewidziany prawem skutek, który także stanowi element czynności prosesowej⁶²⁵.

Nie podejmując w tym miejscu szczegółowej i wszechstronnej analizy cech czynności prosesowych⁶²⁶, można wskazać, że wśród różnych proponowanych w doktrynie typologii czynności prosesowych, najbardziej powszechna dotyczy podziału czynności prosesowych według kryterium podmiotowego: czynności dokonywane przez sąd (oraz jego organy pomocnicze), strony i uczestników postępowania, a także prokuratora, organizacje pozarządowe, i inne podmioty działające na tych zasadach, co prokurator⁶²⁷. Czynności prosesowe sądu wykazują najmniej związek z czynnościami prokuratora, dlatego nie będą podstawą dalszych rozważań⁶²⁸. Głębszej analizy wymagają natomiast czynności prosesowe podejmowane przez strony i uczestników postępowania, gdyż ze względu na zarysowany we wstępie do niniejszego rozdziału status prosesowy prokuratora, charakterystyka czynności prosesowych stron będzie podstawą do wyodrębnienia cech czynności prosesowych, podejmowanych przez prokuratora. Nie bez znaczenia jest też spostrzeżenie, że czynności te są co do treści i formy takie same, jak czynności prosesowe stron⁶²⁹. Podobnie jak one czynności

⁶²³ Z. Resich (aktualizacja K. Weitz) w: J. Jodłowski, Z. Resich, T. Misiuk-Jodłowska, K. Weitz, *Postępowanie*, s. 283 (autor ten wskazuje, że proponowana definicja dotyczy także postępowania nieprocesowego i egzekucyjnego).

⁶²⁴ J. Mokry (*Czynności*, s. 53) wskazuje, że różnice w definicjach mają charakter bardziej „ilościowy” niż merytoryczny.

⁶²⁵ J. Mokry, *Czynności*, s. 55; E. Rudkowska-Ząbczyk, *Pisemne czynności prosesowe w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 2008; A. Kościółek, *Elektroniczne czynności prosesowe w sądowym postępowaniu cywilnym*, Warszawa 2012, s. 26-30.

⁶²⁶ Zob. w tym zakresie przede wszystkim cytowaną już monografię J. Mokrego (*Czynności*, passim), a także W. Siedlecki, *Czynności prosesowe*, s. 701 i n., S. Dalka, *Czynności prosesowe stron w procesie cywilnym*, Pal. 1975 Nr 9, s. 48, E. Rudkowska-Ząbczyk, *Pisemne*; A. Kościółek, *Elektroniczne czynności*, s. 31-44.

⁶²⁷ Taki podział jest powszechnie przyjmowany w opracowaniach o charakterze podręcznikowym: Z. Resich (aktualizacja K. Weitz) w: J. Jodłowski, Z. Resich, T. Misiuk-Jodłowska, K. Weitz, *Postępowanie*, s. 283 i n.; W. Broniewicz, *Postępowanie*, s. 83 i n.; W. Siedlecki, Z. Świeboda, *Postępowanie cywilne*, s. 154, ale także w opracowaniach dotyczących stricte czynności prosesowych (A. Kościółek, *Elektroniczne*, s. 77 i n.; J. Mokry, *Czynności*, s. 61-62).

⁶²⁸ Na temat charakterystyki czynności prosesowych sądu zob. W. Siedlecki, *Rola sądu w postępowaniu cywilnym*, PiP 1966 z. 12; H. Pietrkowski, *Metodyka pracy*, passim; A. Łazarska, *Sędziowskie kierownictwo postępowaniem cywilnym przed sądem pierwszej instancji*, Warszawa 2013, s. 78 i n.; P. Ryłski, *Działanie*, s. 28 i n.

⁶²⁹ Tak w poprzednim stanie prawnym A. Meszorer, *Stanowisko i czynności*, s. 142. Obecnie zob. np. Z. Resich w: J. Jodłowski et al., *Postępowanie cywilne*, s. 265; H. Dolecki, *Postępowanie cywilne*, s. 124; J. Mokry, *Czynności*, s. 118.

procesowe prokuratora nie mają przymiotu samodzielności, gdyż prawnoprocesowe skutki powstają dopiero w wyniku następczej czynności sądu⁶³⁰. Mimo tych podobieństw, zupełnie inny jest cel czynności podejmowanych przez te podmioty postępowania. Strony i uczestnicy postępowania podejmują bowiem czynności procesowe w toku postępowania w celu realizacji przysługującego im prawa do sądu⁶³¹. Prokurator działa natomiast w postępowaniu cywilnym zawsze w imieniu i interesie państwa, a nie w interesie indywidualnym, niezależnie od tego, że w rezultacie jego czynności mogą nastąpić korzystne skutki dla jednej ze stron, a niekorzystne dla drugiej⁶³². Ta dość oczywista różnica wpływa na charakterystykę czynności procesowych, podejmowanych przez ten organ i ich specyfikę na tle czynności stron.

Dość powszechnie przyjmuje się, że czynności procesowe podejmowane przez strony i uczestników postępowania mają takie cechy jak: formalizm, prekluzyjność, fakultatywność i odwołałość⁶³³. Należy zgodzić się z poglądem, że doktrynalne ustalenia dotyczące czynności procesowych stron i uczestników postępowania mogą mieć odpowiednie zastosowanie do czynności podejmowanych przez prokuratora. Odpowiednie zastosowanie tych ustaleń zakłada modyfikację, wynikającą z konieczności uwzględnienia szczególnej i niezależnej pozycji tego organu w postępowaniu oraz możliwość zmiany stanowiska w jego toku (prokurator popierający najpierw stanowisko powoda może następnie, ze względu na zmianę okoliczności, popierać stanowisko pozwanego)⁶³⁴.

Do czynności podejmowanych przez prokuratora można wprost odnieść cechy formalizmu i prekluzyjności. Dla swojej skuteczności muszą one być podejmowane w odpowiedniej formie i w odpowiednim terminie⁶³⁵. Prawidłową czynnością procesową jest bowiem tylko taka czynność, która odpowiada wszystkim wymaganiom stawianym jej przez przepisy prawa procesowego⁶³⁶. Dokonanie przez prokuratora czynności procesowej

⁶³⁰ J. Mokry, *Czynności*, s. 121.

⁶³¹ A. Kościółek, *Elektroniczne*, s. 107.

⁶³² J. Mokry, *Czynności*, s. 119.

⁶³³ Z. Resich w: *Postępowanie*, s. 265; H. Dolecki, *Postępowanie cywilne*, s. 122-123; J. Mokry, *Czynności*, s. 72-78; S. Cieślak, *Formalizm postępowania*, s. 15 i n.

⁶³⁴ J. Mokry, *Czynności*, s. 118 (Autor używa sformułowania o możliwości „zmiany tej pozycji w toku postępowania, gdy uzna on za stosowne przejście na stronę pozwanego lub odwrotnie”. Określenie to nie jest jednak ścisłe, gdyż o „zmianie pozycji” możemy mówić tylko w znaczeniu zmiany stanowiska w sprawie, które zajmuje prokurator).

⁶³⁵ A. Meszorer, *Stanowisko i czynności*, s. 144. W niektórych przypadkach ustawa zastrzega jednak dłuższe terminy do wniesienia środka zaskarżenia przez prokuratora. Przykładowo, zgodnie z art. 398⁵ § 2 k.p.c. termin do wniesienia skargi kasacyjnej przez Prokuratora Generalnego wynosi 6 miesięcy, podczas gdy strony mogą wnieść skargę w terminie 2 miesięcy (zob. szerzej rozdział IV. 3.1.1).

⁶³⁶ E. Rudkowska-Ząbczyk, *Wadliwości czynności procesowych stron i uczestników postępowania* 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 28-30.9.2007*, Warszawa 2009, s. 287.

z naruszeniem przepisów o formie albo po upływie terminu ustawowego wywołuje takie same konsekwencje, jak obarczone tymi samymi wadami czynności procesowe stron. Nie podejmując szczegółowej analizy skutków wad czynności procesowych stron i uczestników postępowania można stwierdzić, że brak zachowania odpowiedniej formy⁶³⁷ albo wadliwa treść, nieodpowiadająca ustawowemu wzorowi danej czynności procesowej⁶³⁸, prowadzi do uznania jej za nieistniejącą⁶³⁹. Czynności procesowe dokonane przez stronę nieposiadającą zdolności sądowej lub procesowej albo organów powołanych do jej reprezentowania, są dotknięte nieważnością⁶⁴⁰. Przyjmuje się natomiast, że inne uchybienia prowadzą do uznania czynności procesowej za bezskuteczną, w sposób bezwzględny albo względny⁶⁴¹. Również czynność procesowa dokonana przez prokuratora po upływie terminu jest bezskuteczna⁶⁴². Te cechy czynności dokonywanych przez prokuratora nie różnią się od czynności dokonywanych przez strony, dlatego nie będą przedmiotem dalszej analizy.

Odnosząc się do pozostałych cech czynności procesowych podejmowanych przez prokuratora należy wskazać na ich następujące odmienności w stosunku do czynności stron i uczestników postępowania.

Przyjmuje się, że fakultatywność czynności procesowych stron oznacza brak prawnego obowiązku podjęcia czynności w toku postępowania cywilnego, w celu ochrony ich praw⁶⁴³. Podjęcie obrony swoich praw w postępowaniu cywilnym jest jedynie uprawnieniem strony, wynikającym właśnie z prawa do sądu, z którego uprawniony może, ale nie musi korzystać⁶⁴⁴. Łatwo zauważyć, że takie rozumienie fakultatywności czynności procesowych nie jest adekwatne do czynności prokuratora, gdyż ich specyfika wynika, na co wskazano już wyżej, z jego publicznoprawnego statusu i zadań. W części doktryny wskazuje się zatem, że czynności procesowe prokuratora są w ogóle pozbawione cechy fakultatywności, gdyż prokurator jest zobowiązany do działania, gdy interes społeczny tego wymaga⁶⁴⁵. Z drugiej strony należy

⁶³⁷ Nie budzi zastrzeżeń pogląd, że niezachowanie przez stronę obligatoryjnej formy pisemnej skutkuje nieistnieniem takiej czynności. Taka sytuacja dotyczy obecnie zmiany powództwa, dokonanej z naruszeniem art. 193 § 2¹ k.p.c. ustnie do protokołu rozprawy (zob.np. wyroki SN z 14 marca 2017 r., III PK 79/16, SA w Łodzi z 29 sierpnia 2013 r., I ACa 377/13 i SA w Warszawie z 23 maja 2017 r., VI ACa 142/16).

⁶³⁸ Por. aktualne w tym zakresie uzasadnienie uchw. 7 sędziów SN z 4 września 1970 r., III CZP 4/70, OSNC 1970 Nr 9 poz. 46.

⁶³⁹ J. Mokry, *Czynności*, s. 112-114; E. Rudkowska-Ząbczyk, *Wadliwości*, s. 288-289.

⁶⁴⁰ E. Rudkowska-Ząbczyk, *Wadliwości*, s. 291.

⁶⁴¹ Tamże, s. 296-298.

⁶⁴² D. Olczak-Dąbrowska, *Przywrócenie terminu w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 2010, s. 61-64.

⁶⁴³ Tak np. Z. Resich, *Postępowanie*, s. 261; J. Mokry, *Czynności*, s. 72-73.

⁶⁴⁴ P. Pogonowski, *Realizacja*, s. 7.

⁶⁴⁵ J. Jodłowski, Z. Resich, *Postępowanie*, s. 265; J. Mokry, *Czynności*, s. 118-119. Inne stanowisko zajmuje H. Dolecki, który wskazuje, że czynności prokuratora są z istoty fakultatywne, ale ich podejmowanie stanowi wypełnianie obowiązków służbowych (*Postępowanie*, s. 124).

zgodzić się z poglądem, w myśl którego obowiązek ten nie jest tak bezwzględny, jak w przypadku działania sądu, albowiem decyzja prokuratora o wzięciu udziału w sprawie zależy tylko od uznania prokuratora, niepodlegającego kontroli sądu. W przypadku stwierdzenia przez prokuratora rzeczywistego zaistnienia przesłanek z art. 7 k.p.c., aktualizuje się obowiązek jego działania⁶⁴⁶. Mając jednak na względzie, że wszystkie wymienione w tym przepisie przesłanki udziału prokuratora stanowią klauzule generalne, w rzeczywistości prokurator posiada dość znaczny zakres swobody przy podejmowaniu decyzji, czy wszcząć postępowanie cywilne albo zgłosić w nim udział. Nie dotyczy to, rzecz jasna, tych spraw, w których udział prokuratora jest obowiązkowy. Dlatego bardziej trafne wydaje się stwierdzenie, że czynności procesowe prokuratora charakteryzują się ograniczoną fakultatywnością⁶⁴⁷, a ograniczenie to wynika z faktu, że prokurator działa w procesie jako rzecznik interesu publicznego⁶⁴⁸. Pewnym ograniczeniem fakultatywności czynności prokuratora jest również § 360 ust. 1 i 2 Regulaminu wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury⁶⁴⁹, określający kategorie spraw, w których prokurator powinien zgłosić udział⁶⁵⁰. Przepis ten nie jest jednak sformułowany kategorycznie, gdyż nawet jego ust. 2 pozwala prokuratorowi podjąć, w wyjątkowych przypadkach, decyzję o zaniechaniu wstąpienia do postępowania, mimo zasygnalizowania przez sąd takiej potrzeby w trybie art. 59 k.p.c. Można więc powiedzieć, że fakultatywność podjęcia przez prokuratora czynności procesowych polega na swobodzie oceny wystąpienia przesłanek ustawowych do ich podjęcia. Fakultatywność ta ma więc inne znaczenie niż w przypadku czynności procesowych stron i uczestników postępowania.

⁶⁴⁶ J. Mokry, *Czynności*, s. 119, podobnie W. Masewicz, *Prokurator*, s. 30.

⁶⁴⁷ W innym miejscu J. Mokry (*Czynności*, s. 120) wskazuje, że „czynności procesowe prokuratora są również fakultatywne, ale wyłącznie w tym znaczeniu, że od niego zależy, czy uzna on za potrzebne działanie w sprawie”.

⁶⁴⁸ J. Mokry, *Czynności*, s. 118-119.

⁶⁴⁹ Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 7 kwietnia 2016 r. (Dz.U. 2023 poz. 1115; dalej: Regulamin).

⁶⁵⁰ Przepis ten ma następującą treść:

§ 360. 1. Zgłoszenie udziału prokuratora w postępowaniu sądowym jest wskazane zwłaszcza w sprawach:

- 1) których okoliczności wskazują na to, że postępowanie dotyczy oświadczenia woli złożonego dla pozorów 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, w tym toczących się w trybie Konwencji dotyczącej cywilnych aspektów uprowadzenia dziecka za granicę sporządzonej w Hadze dnia 25 października 1980 r. (Dz. U. z 1995 r. poz. 528 i 529 oraz z 1999 r. poz. 1085);
- 7) o naprawienie szkody na osobie lub mieniu wyrządzonej szczególnie drastycznym działaniem sprawcy;
- 8) dotyczących ochrony środowiska naturalnego.

W postępowaniu, do którego prokurator już przystąpił (z własnej inicjatywy albo na skutek sygnalizacji sądu, dokonanej na podstawie art. 59 k.p.c.), ma on obowiązek podejmować czynności konieczne dla ochrony interesu publicznego, co wynika z jego statusu procesowego⁶⁵¹. Obowiązek ten, jakkolwiek nie wynika z przepisów Kodeksu postępowania cywilnego, może znajdować podstawę w regulacji pozakodeksowej. Przede wszystkim, zgodnie z § 360 ust. 3 Regulaminu w sprawach, w których postępowanie toczy się z inicjatywy prokuratora oraz w których zgłosił on udział w postępowaniu, prokurator uczestniczy w rozprawie, z zastrzeżeniem ust. 4, który z kolei stanowi, że za zgodą prokuratora bezpośrednio przełożonego prokurator może nie uczestniczyć w rozprawie przed sądem II instancji, jeżeli udział ten byłby niecelowy. Z przepisów Regulaminu wynika zatem, że udział prokuratora w rozprawie przed sądem I instancji jest obligatoryjny, a przed sądem odwoławczym – „względnie obligatoryjny”, gdyż prokurator może być z tego obowiązku zwolniony decyzją bezpośredniego przełożonego. Należy jednak podkreślić, że przepisy Regulaminu, jakkolwiek znajdujące się w akcie prawa powszechnie obowiązującego, mają jedynie znaczenie wewnątrzorganizacyjne. Oznacza to, że nieobecność prawidłowo zawiadomionego prokuratora na rozprawie nie stanowi podstawy jej odroczenia (art. 214 § 1 k.p.c. *a contrario*), a jej jedynym skutkiem może być pociągnięcie prokuratora uchybiającego obowiązkowi stawiennictwa na rozprawie do odpowiedzialności służbowej lub dyscyplinarnej.

Kolejną cechą czynności procesowych stron i uczestników postępowania, która może być częściowo aktualna w odniesieniu do prokuratora, jest ich odwołalność. Przez odwołanie należy rozumieć działanie podmiotu realizującego procesowe uprawnienie do całkowitego lub częściowego pozbawienia własnej czynności procesowej skuteczności, przez następce, jednostronne, ustne lub pisemne oświadczenie⁶⁵². Odwołanie czynności procesowej prowadzi zatem do wyłączenia tej czynności z łańcucha czynności podjętych przez podmioty postępowania, a w konsekwencji pozbawienia jej znaczenia jako podstawę działania sądu⁶⁵³. Prokurator może odwołać dokonaną przez siebie czynność procesową⁶⁵⁴ przy uwzględnieniu tych samych ograniczeń, które dotyczą odwołalności czynności dokonanych przez strony⁶⁵⁵. W przeciwieństwie do czynności stron i uczestników postępowania, odwołalność czynności

⁶⁵¹ J. Jodłowski, Z. Resich, *Postępowanie*, s. 265; J. Mokry, *Czynności*, s. 118-119.

⁶⁵² J. Mokry, *Odwołalność*, s. 21.

⁶⁵³ A. Kościółek, *Elektroniczne*, s. 111.

⁶⁵⁴ J. Mokry, *Czynności*, s. 120-121; Z. Resich (aktualizacja K. Weitz), *Postępowanie*, s. 284-285; A. Kościółek, *Elektroniczne*, s. 156.

⁶⁵⁵ Ograniczenia odwołalności czynności procesowych wynikają z charakteru czynności (np. sprzeciw od nakazu zapłaty albo skarga na orzeczenie referendarza sądowego o skutku anulacyjnym), uprawnienia sądu do podjęcia czynności z urzędu (art. 512 § 2 k.p.c.) oraz ograniczenia czasowe (zob. bliżej o tym A. Kościółek, *Elektroniczne*, s. 111-112).

procesowych prokuratora nie jest konsekwencją fakultatywności, ale wynika z jego pozycji jako rzecznika interesu publicznego. Odwołanie czynności dokonanej przez prokuratora może być wyrazem zmiany okoliczności⁶⁵⁶ albo odmiennej oceny okoliczności faktycznych, uzasadniających działania prokuratora⁶⁵⁷. Odwołalność może stanowić również konsekwencję wadliwości dokonanych czynności procesowych⁶⁵⁸.

W doktrynie zwraca się uwagę także na specyfikę czynności procesowych prokuratora, polegającą 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 przeciwnej⁶⁵⁹. Samodzielność prokuratora względem stron należy traktować jak prostą konsekwencję jego publicznoprawnego statusu. Prokurator biorący udział w postępowaniu może więc – w zależności od sytuacji procesowej – podejmować czynności właściwe nie tylko dla strony powodowej, ale niekiedy także czynności obronne, których przykładem może być wniesienie przez prokuratora sprzeciwu lub zarzutów od nakazu zapłaty⁶⁶⁰. Specyfika czynności procesowych podejmowanych przez prokuratora na tle innych podmiotów postępowania cywilnego polega również na tym, że przesłanką dopuszczalności wniesionych przez niego środków zaskarżenia nie jest „gravamen”, czyli „pokrzywdzenie” orzeczeniem, rozumiane jako niezgodność orzeczenia z wnioskami skarżącego. Nie ulega wątpliwości, że prokurator może skutecznie zaskarżyć nawet orzeczenie zgodne z jego wnioskami, jeśli *in concreto* będzie tego wymagał interes publiczny⁶⁶¹.

Przedstawiona krótka charakterystyka czynności procesowych podejmowanych przez prokuratora prowadzi do wniosku, że mimo zewnętrznego podobieństwa do czynności stron i uczestników postępowania, różnią się przede wszystkim funkcją. Chociaż czynności podejmowane przez prokuratora również charakteryzują się odwołalnością i ograniczoną

⁶⁵⁶ Wydaje się, że celowość zmiany prezentowanego przez prokuratora stanowiska (co może łączyć się z odwołaniem dokonanej przez niego czynności) należy łączyć z zasadą aktualności (art. 316 § 1 k.p.c.), w myśl której sąd orzeka, biorąc za podstawę stan faktyczny i prawny z chwili zamknięcia rozprawy. W przypadku istotnej zmiany okoliczności sprawy, konieczność modyfikacji stanowiska prokuratora będzie wprost wynikała z jego statusu jako rzecznika praworządności.

⁶⁵⁷ J. Mokry, *Czynności*, s. 156. Tak rozumiana odwołalność czynności procesowych prokuratora znajduje też odzwierciedlenie w § 362 ust. 1 Regulaminu, który stanowi, że prokurator może w każdym stadium postępowania zmienić stanowisko, w tym cofnąć złożony wniosek, jeżeli uzasadniają to okoliczności sprawy.

⁶⁵⁸ A. Kościółek, *Elektroniczne*, s. 156.

⁶⁵⁹ Tamże, s. 119 oraz W. Masewicz, *Prokurator*, s. 46.

⁶⁶⁰ J. Mokry wskazuje, że prokurator może podjąć czynności, które „przypisane są tylko pozwanemu” (*Czynności*, s. 119). Mimo ogólnej trafności tej konstatacji wydaje się, że prokurator uczestniczący w postępowaniu na podstawie art. 60 k.p.c. nie może skutecznie złożyć odpowiedzi na pozew, gdyż jest to pismo procesowe, które z samej istoty może być złożone tylko przez pozwanego, jako jego pierwsze, merytoryczne stanowisko w sprawie (zob. A.G. Harla, *Odpowiedź na pozew w projektach Komisji Kodyfikacyjnej II RP i refleksje de lege ferenda* w: J. Gudowski, K. Weitz (red.), *Aurea praxis, aurea theoria*, t. II, s. 3012-3016).

⁶⁶¹ Zob. rozdział III. 2.6 oraz powołaną tam uchw. składu 7 sędziów SN z 15 maja 2014 r., III CZP 88/13, OSNC 2014 r. Nr 11, poz. 108, Legalis.

fakultatywnością, to jednak te cechy mają w przypadku prokuratora inne znaczenie, determinowane statusem tego podmiotu postępowania.

Podobnie, jak czynności procesowe stron i uczestników postępowania, także czynności prokuratora można podzielić według kryterium celu, do którego zmierzają. Dzielią się one na czynności wpływające na wszczęcie i przebieg procesu cywilnego (w tym złożenie pozwu lub wniosku), czynności wpływające na ustalenie podstawy faktycznej rozstrzygnięcia, czynności wpływające na zakończenie postępowania oraz czynności zmierzające do skorygowania czynności sądowych (w tym przede wszystkim zaskarżania orzeczeń)⁶⁶². Czynności te zostaną szczegółowo omówione w dalszej części pracy, dlatego nie jest celowe ich opisywanie w tym miejscu.

Bliskie związki czynności procesowych prokuratora z czynnościami procesowymi stron i uczestników postępowania nakazują również rozważyć, czy do czynności dokonywanych przez prokuratora można zastosować konstrukcję prawną nadużycia prawa procesowego.

Obecnie normatywną podstawę, a zarazem definicję legalną klauzuli nadużycia prawa procesowego zawiera art. 4¹ k.p.c. Przepis ten – obowiązujący od 7 listopada 2019 roku – stanowi, że z uprawnienia przewidzianego w przepisach postępowania stronom i uczestnikom postępowania nie wolno czynić użytku niezgodnego z celem, dla którego je ustanowiono (nadużycie prawa procesowego). Istotne znaczenie ma również art. 3 k.p.c., który stanowi, w brzmieniu obowiązującym od dnia 3 maja 2012 roku, że strony i uczestnicy postępowania obowiązani są dokonywać czynności procesowych zgodnie z dobrymi obyczajami, dawać wyjaśnienia co do okoliczności sprawy zgodnie z prawdą i bez zatajania czegokolwiek oraz przedstawiać dowody. Przed dokonaniem tej swoistej kodyfikacji zakazu nadużywania praw procesowych, zakaz ten od wielu lat nie budził wątpliwości w orzecznictwie i nauce prawa⁶⁶³, a wywodzono go z zasady rzetelnego procesu⁶⁶⁴.

⁶⁶² J. Mokry, *Czynności* s. 85-87; A. Kościółek, *Elektroniczne*, s. 114-131.

⁶⁶³ Kompleksowe omówienie instytucji nadużycia prawa procesowego wykracza poza ramy tej rozprawy, dlatego w tym miejscu można odwołać się do licznych wypowiedzi doktryny M.G. Plebanek, *Nadużycie praw procesowych w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 2012, LEX, passim; Ł. Błaszczak, *Nadużycie prawa w postępowaniu arbitrażowym*, Warszawa 2018, LEX, passim; G. Kamieński, *Zakaz nadużycia praw procesowych*, Warszawa 2021, LEX, passim; A. Łazarska, *Rzetelny*, s. 548 i n.; P. Grzegorzczak, M. Walasik, F. Zedler (red.), *Nadużycie prawa procesowego*, Warszawa 2019, LEX, passim; M. Allerhand, *Podstęp w procesie*, Lwów 1907, s. 5-7; K. Piasecki, *Nadużycie praw procesowych przez strony*, Pal. 1960 Nr 11, s. 20 i n.; K. Osajda, *Nadużycie prawa w procesie cywilnym*, Prz. Sąd. 2005 Nr 5, s. 47 i n.; T. Cytowski, *Procesowe nadużycie prawa*, Prz. Sąd. 2005 Nr 5, s. 81 i n.; K. Weitz, *Nadużycie „prawa” procesowego cywilnego*, PPC 2020 Nr 1, s. 7 i n. W orzecznictwie zob. uchw. SN z 11 grudnia 2013 r., III CZP 78/13, Legalis, post. SN z 17 września 2015 r., V CSK 649/15, Legalis, post. SN z 21 lipca 2015 r., III UZ 3/15, Legalis, wyrok SN z 30 czerwca 2022 r., II CSKP 178/22, Legalis, w dawniejszym orzecznictwie por. post. SN z 26 lipca 1978 r., II CR 248/78, Legalis, wyrok z 1 czerwca 2000 r., I CK 64/00, Legalis.

⁶⁶⁴ Jak zauważył K. Weitz, dążenie do uzyskania ochrony praw stron „stanowi impuls dla jednostek do wykorzystania praw (uprawnień), instytucji lub regulacji procesowych. Ich zachowania w postępowaniu cywilnym

W ujęciu doktrynalnym za nadużycie prawa procesowego uważa się „czynność procesową, która jest dozwolona, na poziomie norm procesowych jest neutralna, lecz z punktu widzenia celu procesu, jak również ogólnie przyjętych standardów w społeczeństwie, oceniana jest negatywnie, bo utrudnia bieg postępowania”⁶⁶⁵.

Konstrukcję nadużycia prawa procesowego stosuje się do czynności procesowych stron, a także innych uczestników postępowania cywilnego we wszystkich jego rodzajach⁶⁶⁶. W literaturze wyrażono pogląd, odwołujący się do art. 4¹ k.p.c., że „*de lege lata* wykluczona została możliwość zakwalifikowania w tych kategoriach działań innych podmiotów, takich jak biegły, świadek czy tłumacz, jak również *prokurator* i organizacja pożytku publicznego, gdy nie są inicjatorami postępowania, tj. nie występują z roszczeniem procesowym i nie działają jako strona w znaczeniu formalnym”⁶⁶⁷. Gdyby to stanowisko podzielić, to należałoby dojść do wniosku, że zakaz nadużycia prawa procesowego może dotyczyć prokuratora wyłącznie wtedy, gdy ma status strony (czyli wytacza powództwo) lub uczestnika postępowania (bierze udział w postępowaniu nieprocesowym). Przy takim założeniu zakaz nadużywania praw procesowych nie dotyczyłby prokuratora zgłaszającego swój udział w postępowaniu w trybie procesowym na podstawie art. 60 § 1 k.p.c. oraz Prokuratora Generalnego, składającego nadzwyczajne środki zaskarżenia. Łatwo jednak zauważyć, że takie podejście prowadziło do nieracjonalnych wniosków, a także nie dawałoby się uzasadnić aksjologicznie. Skoro ustawowa konstrukcja nadużycia prawa procesowego wynika z zasady rzetelnego postępowania, a art. 4¹ k.p.c. w istocie kodyfikuje regułę istniejącą już od wielu lat w orzecznictwie, to zasadne jest nadanie użytemu w nim pojęciu „uczestnik postępowania” szerszego znaczenia, obejmując nim wszystkie podmioty „mogące czynić użytek z uprawnień procesowych”⁶⁶⁸. Należy zatem przyjąć, że niezależnie od tego, jaki jest status procesowy prokuratora w konkretnym postępowaniu, jest on objęty zakazem nadużywania praw procesowych. Oczywiście, ze względu na publicznoprawne zadania prokuratora, mogłoby wydawać się, że rozważania

muszą jednak odpowiadać nie tylko formalnym warunkom prawa procesowego, ale także pozostawać w zgodzie z wymaganiami uczciwości, lojalności i rzetelności. Ma to głębokie podłoże w rozumieniu prawa do sądu i jego elementów, w tym założenia o rzetelnym postępowaniu, działającego nie tylko wertykalnie (w relacji stron do sądu), ale także horyzontalnie (w relacji stron do siebie). Założenie to uzasadnia stanowisko o obowiązywaniu w całym postępowaniu cywilnym nakazu uczciwego, lojalnego i rzetelnego zachowania w stosunku do przeciwnika procesowego lub innych uczestników oraz w stosunku do sądu” (K. Weitz w: T. Ereciński (red.), *Kodeks Postępowania Cywilnego. Komentarz*, 2022, t. 1, art. 4¹, uw. 1, LEX).

⁶⁶⁵ T. Ereciński, *Nadużycie praw procesowych w procesie cywilnym. Tezy wstępne i propozycje do dyskusji*, w: P. Grzegorzczak, M. Walasik, F. Zedler (red.), *Nadużycie*, rozdział 1.4, LEX.

⁶⁶⁶ K. Weitz, *Nadużycie „praw”*, s. 7.

⁶⁶⁷ Tak, E. Gapska, *Przeciwdziałanie nadużyciom prawa procesowego w znolizowanym Kodeksie postępowania cywilnego. Cz. I – Klauzula generalna*, MoP 2015 Nr 9, Legalis; G. Kamiński, *Zakaz nadużycia*, rozdział 2.2, LEX.

⁶⁶⁸ Tak samo, ale jako postulat *de lege ferenda*, E. Gapska, *Przeciwdziałanie*.

o nadużywaniu praw procesowych przez prokuratora są czysto abstrakcyjne. Nie można jednak całkowicie wykluczyć takiego niebezpieczeństwa⁶⁶⁹.

Wydaje się, że ewentualne nadużycie prawa procesowego przez prokuratora mogłoby polegać na podejmowaniu czynności, mimo oczywistego braku spełnienia przesłanek określonych w art. 7 k.p.c., jak na przykład czysto instrumentalnego wszczęcia postępowania albo zgłoszenia udziału w postępowaniu, albo złożenia środka zaskarżenia od orzeczenia. Pojawia się jednak problem sankcji tego rodzaju czynności. Ustawodawca nie wprowadza bowiem jednolitej, uniwersalnej sankcji nadużycia prawa procesowego. W literaturze wskazano, że sankcje te mogą mieć charakter procesowy, czyli „mieć za punkt odniesienia zapobieganie lub przeciwdziałanie skutkom procesowym takiego zachowania, bądź charakter *quasi* penalny”⁶⁷⁰. Co do zasady sankcje nadużycia prawa procesowego wynikają z przepisów szczególnych, regulujących konkretne instytucje procesowe⁶⁷¹. W literaturze trafnie jednak zauważono, że nie do zaakceptowania byłoby stwierdzenie, że w przypadku braku szczególnych sankcji procesowych, czynność stanowiąca nadużycie prawa procesowego byłaby niesankcjonowana, dlatego zaproponowano założenie, aby w przypadku uznania, że czynność procesowa skutkująca wszczęciem postępowania albo wniesieniem środka zaskarżenia stanowiła nadużycie prawa procesowego, „powinno być uznanie, iż dane zachowanie jest niedopuszczalne i wobec tego podlega odrzuceniu”⁶⁷². Stanowisko to może być jednak uznane za kontrowersyjne. Podniesiono bowiem, że „powoływanie się na klauzule generalne nie może pozbawiać stron czy uczestników postępowania nieprocesowego tego prawa. Odmienne wykładnia oznaczałaby pozbawienie konstytucyjnie zagwarantowanego prawa do sądu z przyczyn pozaprawnych, na podstawie innych norm, przede wszystkim norm moralnych, które ze swej istoty nie są skatalogowane, a nierzadko przyjmowane arbitralnie”⁶⁷³.

⁶⁶⁹ Por. w odniesieniu do postępowania karnego i możliwych przyczyn nadużywania prawa procesowego: P. Wiliński, *Nadużycie prawa procesowego przez sędziego i prokuratora*, LEX, zwłaszcza rozdział 3. W praktyce sądowej w kategoriach nadużycia prawa procesowego można by traktować wnoszenie przez Prokuratora Generalnego skargi kasacyjnej, a w przypadku jej oddalenia – skargi nadzwyczajnej, opartej na tych samych lub zbliżonych podstawach. Najbardziej widocznym przypadkiem nadużycia prawa procesowego mogłoby być odmienne zredagowanie podstaw skargi nadzwyczajnej, kwestionującej w istocie to samo uchybienie, które podniesiono już w skardze kasacyjnej, co miałoby służyć obejściu zakazu z art. 90 § 2 u.s.n. (zob. np. post. SN z 14 września 2021 r., I NSNc 104/21, Legalis).

⁶⁷⁰ K. Weitz, *Nadużycie „prawa”*, s. 29; zob. też G. Kamieński, *Zakaz nadużycia*, rozdział 2.3, LEX.

⁶⁷¹ Przykładami takich regulacji są: art. 53¹ § 2 k.p.c., art. 117² § 2 k.p.c., art. 186¹ k.p.c., art. 350¹ § 3 i 4 k.p.c., a także niedopuszczalnego zażalenia, wniesionego jedynie dla zwłoki w postępowaniu (art. 394³ § 3 i 4 k.p.c.).

⁶⁷² K. Weitz, *Nadużycie „prawa”*, s. 22, powołany tam wyrok SN z 27 lipca 2018 r., V CSK 684/17, Legalis, por. też m.in. uzasadnienie uchw. składu 7 sędziów SN z 26 lipca 2019 r., I NOZP 1/19, Legalis, post. z 17 czerwca 2021 r., I CO 66/21, Legalis, w których opowiedziano się za sankcją bezskutecznością czynności sprzecznej z zasadami współżycia społecznego.

⁶⁷³ F. Zedler, Głosa do wyroku SN z 27 lipca 2018 r., V CSK 684/17, Legalis. Podobnie wyrok SN z 24 września 2008 r., II CSK 200/08, Legalis.

Kompleksowa ocena skutków nadużycia prawa procesowego wykracza poza ramy tej pracy. Dostrzegając argumenty przemawiające za przyjęciem ogólnego założenia o konieczności odrzucenia pozwu, wniosku lub środka zaskarżenia uznanego za nadużycie prawa procesowego, należy jednak odpowiedzieć się *de lege lata* za drugim z przedstawionych poglądów. Oznacza to, że jeżeli prokurator – wszczynając postępowanie – nadużyłby prawa, konsekwencją tego powinno być oddalenie powództwa albo środka zaskarżenia (względnie – w przypadku skargi kasacyjnej albo skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia – odmowa jej przyjęcia do rozpoznania). Słabością przedstawionej koncepcji jest niewątpliwie brak adekwatnej sankcji, gdyby za nadużycie prawa procesowego uznano zgłoszenie przez prokuratora udziału w postępowaniu. Wydaje się, że *de lege ferenda* rozwiązaniem mogłoby być 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.

Kończąc rozważania dotyczące czynności procesowych prokuratora należy jeszcze odnieść się do pytania, czy prokurator może udzielić pełnomocnictwa procesowego innej osobie (np. adwokatowi albo radcy prawnemu) albo działać przez pełnomocnika. Zgodnie z art. 86 k.p.c. zasadą jest, że strona może działać osobiście albo przez pełnomocnika, przy czym pojęcie „strony” w tym przepisie rozumie się w literaturze szeroko, jako każdy podmiot wyposażony w zdolność sądową⁶⁷⁴. Literalna wykładnia art. 86 k.p.c. przemawia za odpowiedzią twierdzącą na postawione pytanie, skoro – jak już podkreślono – prokurator wszczynający postępowanie ma status strony, a do prokuratora wszczynającego postępowanie stosuje się odpowiednio przepisy o czynnościach procesowych.

Wątpliwości budzi, czy sama istota działania prokuratora w postępowaniu na podstawie art. 7 k.p.c. nie sprzeciwia się możliwości reprezentowania go przez pełnomocnika. Kwestia ta wywołała w literaturze pewne rozbieżności. Tadeusz Zembrzusi, odnosząc się do postępowania kasacyjnego, wskazuje, że w imieniu Prokuratora Generalnego czynności mogą

⁶⁷⁴ Jak słusznie wskazuje A. Olaś, art. 86 k.p.c. „dotyczy nie tylko strony postępowania rozpoznawczego w trybie procesowym, ale także innych podmiotów poszukujących ochrony prawnej w postępowaniu cywilnym (działających w tym postępowaniu we własnym interesie prawnym)”, w tym interwenientów ubocznych oraz uczestników innych postępowań niż procesowe (A. Olaś w: P. Ryłski (red.), *KPC Komentarz*, 2022, art. 86 Nt. 15; podobnie K. Knoppek w: T. Wiśniewski (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz, Tom I. Artykuły 1-366*, Warszawa 2021, art. 86 uw. 2; M. Łochowski w: T. Szanciło (red.), *Kodeks Postępowania Cywilnego. Komentarz. Tom I. Komentarz art. 1-505*, Warszawa 2019, art. 86 Nb 5, Legalis; J. Gudowski w: T. Ereciński (red.), *KPC Komentarz. Tom I. Cz. 1. Postępowanie rozpoznawcze*, 2016, art. 86 uw. 1-2). Pełnomocnika mogą ustanowić również uczestnicy postępowania *sensu largo*, do których autor zalicza świadków, biegłych, tłumaczy, osobę trzecią wezwaną przez sąd do przedstawienia dokumentu lub przedmiotu oględzin, jednak wyłącznie w zakresie, w jakim te osoby uzyskują w postępowaniu cywilnym podmiotowość procesową (działają we własnym interesie prawnym) (A. Olaś w: P. Ryłski (red.), *KPC Komentarz*, 2022, art. 86 Nt. 15.2).

podejmować inni prokuratorzy albo nawet inni zawodowi pełnomocnicy⁶⁷⁵. Za negatywną odpowiedzią opowiedział się natomiast W. Broniewicz, który wskazał, że: „O ile chodzi o prokuratora działającego na podstawie art. 7 k.p.c., jest on organem państwowym, wykonującym określoną funkcję i jako taki nie tylko nie musi, ale wręcz nie może korzystać z zastępstwa przez pełnomocnika”⁶⁷⁶. Stanowisko to należy podzielić, chociaż wydaje się, że sam fakt, iż prokurator jest organem państwowym, nie ma znaczenia przesądzającego. Należy bowiem zauważyć, że organami państwowymi są również liczne struktury wyposażone przez ustawę w szczególną zdolność sądową, a możliwość ustanowienia pełnomocnika przez na przykład inspektora pracy, organ kontroli skarbowej albo ministra właściwego ds. wewnętrznych nie budzi wątpliwości⁶⁷⁷. Przyczyn, dla których prokurator nie może być zastępowany przez pełnomocnika, należy upatrywać raczej w specyfice prokuratury, do której istoty należy osobiste podejmowanie przez prokuratorów czynności przed sądami. Ujmując rzecz ogólnie, udział prokuratora w postępowaniach sądowych, jest – obok funkcji oskarżycielskich w postępowaniu karnym – głównym zadaniem tego organu. Jak ujął to Sąd Najwyższy, „działanie prokuratora przed sądem w czyimś imieniu albo na czyjąś rzecz – także na rzecz interesu publicznego – jest jedną z podstawowych funkcji tego zawodu”⁶⁷⁸. Stanowi to podstawową różnicę pomiędzy prokuratorem a innymi organami wyposażonymi w szczególną zdolność sądową, dla których udział w postępowaniu cywilnym stanowi jedynie wąski wycinek ich działalności.

Powyższe spostrzeżenie znajduje też odzwierciedlenie w przepisach ustrojowych. W zakresie istotnym dla niniejszej pracy art. 3 § 1 pkt 2 pr. prok. stanowi, że obowiązki określone w art. 2 pr. prok.⁶⁷⁹ Prokurator Generalny, Prokurator Krajowy i pozostali zastępcy Prokuratora Generalnego oraz podlegli im prokuratorzy wykonują przez wytaczanie powództw w sprawach cywilnych oraz składanie wniosków i udział w postępowaniu sądowym w sprawach cywilnych, z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych, jeżeli tego wymaga ochrona praworządności, interesu społecznego, własności lub praw obywateli⁶⁸⁰. Przepis ten,

⁶⁷⁵ T. Zembrzusi, *Rola Prokuratora Generalnego w cywilnym postępowaniu kasacyjnym*, Prok. i Pr. 2006 Nr 2, s. 161.

⁶⁷⁶ W. Broniewicz, *Prokurator w cywilnym postępowaniu kasacyjnym*, Prok. i Pr. 1997 Nr 9, s. 18. Na marginesie można odnotować, że podobne stanowisko jest przyjmowane przez doktrynę postępowania karnego (zob. R.A. Stefański, *Pełnomocnik w procesie karnym*, Prok. i Pr. 2013 Nr 12, s. 46).

⁶⁷⁷ M. Łochowski w: T. Szanciło (red.), *KPC Komentarz*. T. I, 2019, art. 86 Nb 5.

⁶⁷⁸ Tak w uzasadnieniu uchw. SN (7) z 18 czerwca 2019 r., III CZP 101/18, OSNC 2019 Nr 11, poz. 106.

⁶⁷⁹ Czyli zadania w zakresie ścigania przestępstw i strzeżenia praworządności.

⁶⁸⁰ Na marginesie można zauważyć, że art. 2 Pr. prok. nie zawiera regulacji analogicznej do art. 34 i 35 ustawy z 15 grudnia 2016 r. o Prokuraturii Generalnej RP (Dz. U. z 2022 r. poz. 2100 ze zm.), które w drodze wyjątku pozwalają Prokuraturii Generalnej RP powierzyć zastępstwo procesowe Skarbu Państwa, Rzeczypospolitej Polskiej albo innej osoby reprezentowanej pełnomocnikowi będącemu adwokatem albo radcą prawnym.

jak wskazuje się w literaturze, określa „obowiązki procesowe prokuratorów”, przy czym „szczegółowy sposób wykonywania obowiązków wynikających z ustaw procesowych regulują przepisy tych ustaw, a od strony organizacyjnej przepisy Regulaminu Prokuratury”⁶⁸¹. W odniesieniu do spraw cywilnych § 354 Regulaminu wskazuje konkretnych prokuratorów (konkretnych jednostek organizacyjnych), którzy są właściwi do podejmowania czynności procesowych w sprawach cywilnych, nie przewidując możliwości powierzenia zastępstwa procesowego prokuratora innemu podmiotowi. Stanowi to dodatkowe potwierdzenie zasadności poglądu, że prokurator nie może działać w postępowaniu cywilnym przez pełnomocnika⁶⁸².

⁶⁸¹ G. Stanek w: *Prawo o prokuraturze*, art. 3 Nb 2.

⁶⁸² Odmiennym zagadnieniem jest, że prokurator może wystąpić w charakterze pełnomocnika Skarbu Państwa w sprawie, w której *statio fisci* jest kierownik jednostki organizacyjnej prokuratury. Wątpliwości w tym zakresie zostały rozstrzygnięte w uchwale SN (7) z 18 czerwca 2019 r., III CZP 101/18, OSNC 2019 Nr 11, poz. 106.

3. Podstawy prawne i przesłanki podejmowania czynności procesowych przez prokuratora

3.1. Podstawy prawne udziału prokuratora w postępowaniu cywilnym *de lege lata*

W obecnym stanie prawnym podstawą udziału prokuratora w postępowaniu cywilnym są przepisy Kodeksu postępowania cywilnego i regulacje ustrojowe dotyczące prokuratury, wśród których należy wymienić ustawę z 28 stycznia 2016 roku – Prawo o prokuraturze⁶⁸³ oraz będący aktem wykonawczym do niej Regulamin wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury⁶⁸⁴. Merytoryczne przesłanki podjęcia przez prokuratora czynności procesowych w postępowaniu cywilnym określa wspomniany już art. 7 k.p.c.⁶⁸⁵

Wyrażoną w nim ogólną normę uzupełniają także przepisy art. 55 - 60 k.p.c., które mają charakter *stricte* proceduralny⁶⁸⁶. Należy też zwrócić uwagę na przepisy szczególne, które dotyczą również proceduralnych przesłanek udziału prokuratora w postępowaniu: art. 106 k.p.c. (dotyczący kosztów postępowania z udziałem prokuratora), art. 154 § 1 k.p.c. (dotyczący udziału w posiedzeniu przy drzwiach zamkniętych), art. 210 § 1 k.p.c. (dotyczący porządku zabierania głosu na rozprawie przez strony i uczestników postępowania), art. 301 k.p.c. (dotyczący przesłuchania w charakterze strony osoby, na rzecz której prokurator wytoczył powództwo) oraz przepisy z zakresu postępowania odrębnego w sprawach małżeńskich (art. 448 § 1 i 449 k.p.c.), w sprawach ze stosunków między rodzicami i dziećmi (art. 454 i 457 k.p.c.), a także w postępowaniu nieprocesowym (art. 511 § 2 k.p.c., art. 546 § 2 k.p.c. i art. 598¹ § 1 k.p.c.), a w stanie prawnym obowiązującym do dnia 8 września 2016 roku – również w egzekucyjnym (art. 768 k.p.c.)⁶⁸⁷. Przepisy dotyczące uprawnień i statusu procesowego

⁶⁸³ Dz. U. z 2017 r. poz. 1767 ze zm.

⁶⁸⁴ Dz.U. 2023 poz. 1115.

⁶⁸⁵ W odniesieniu do przesłanek udziału prokuratora w postępowaniu zob. M. Jędrzejewska (aktualizacja P. Grzegorzczak) w: T. Ereciński (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, t. 1, 2016, uw. 14 do art. 7, LEX; M. Sychowicz, R. Kulski: w: A. Marciniak (red.), *KPC Komentarz*, t. 1, Warszawa 2019, art. 7 Nb 17, Legalis; K. Gajda-Roszczyńska w: A. Góra-Błaszczkowska (red.), *Komentarz KPC*, t. 1, 2016, art. 7 Nb 12, Legalis; M. Muliński w: A. Góra-Błaszczkowska (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, t. 1, 2019, art. 7 Nb 4, Legalis.

⁶⁸⁶ Warto jednak zaznaczyć, że w doktrynie wyrażono pogląd, iż przepisem prawa materialnego jest art. 57 k.p.c., który określa legitymację bierną w sprawach zainicjowanych powództwem prokuratora przeciwko wszystkim stronom stosunku prawnego (Z. Resich, *Podmioty procesu*, s. 141-142). Stanowisko to nie wydaje się jednak przekonujące, gdyż art. 57 k.p.c. ma przede wszystkim znaczenie technicznoprosowe, czyli wskazuje podmioty, które prokurator wytaczający powództwo samodzielne powinien pozwać oraz przesądza, że między stronami kwestionowanego stosunku prawnego zachodzi współuczestnictwo konieczne (M. Sychowicz w: A. Marciniak, K. Piasecki (red.), *KPC Komentarz*, t. 1, 2016, s. 266; A. Zieliński w: K. Flaga-Gieruszyńska, A. Zieliński, *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, wyd. 11, Warszawa 2022, s. 149; M. Jędrzejewska (aktualizacja P. Grzegorzczak) w: T. Ereciński (red.), *KPC Komentarz*, 2016 s. 376.

⁶⁸⁷ W sprawach wszczętych przed 8 września 2016 r. ma – na podstawie art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 10 lipca 2015 r. o zmianie ustawy Kodeks cywilny i niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2015 r. poz. 1311 ze zm.) – zastosowanie art. 768 k.p.c. w poprzednim brzmieniu. Przepis ten stanowił, że „skargę na postanowienie komornika o ukaraniu

prokuratora w postępowaniu były też podstawą do określenia pozycji procesowej organizacji pozarządowych (społecznych) oraz wielu organów państwowych i samorządowych, reprezentujących w procesie cywilnym interes publiczny bądź ponadindywidualny⁶⁸⁸.

Ustrój prokuratury określa obecnie obowiązująca ustawa Prawo o prokuraturze. Zgodnie z art. 2 tej ustawy zadaniem prokuratury jest ściganie przestępstw oraz stanie na straży praworządności. Art. 3 § 1 pkt 2 konkretyzuje, że jedną z form realizacji tego zadania jest „wytaczanie powództw w sprawach cywilnych oraz składanie wniosków i udział w postępowaniu sądowym w sprawach cywilnych, z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych, jeżeli wymaga tego ochrona praworządności, interesu społecznego, własności społecznej lub praw obywateli”. Brzmienie przytoczonych przepisów świadczy o tym, że określają one jedynie ogólne zadania prokuratury, ale nie określają samodzielnie kompetencji prokuratora⁶⁸⁹. Zwraca też uwagę, że art. 3 § 1 pkt 2 Pr. Prok. w istocie powtarza treść art. 7 k.p.c. Przepis ten, powtarzając dokładnie treść art. 3 ust. 1 pkt 2 poprzednio obowiązującej ustawy z 20 czerwca 1985 roku o prokuraturze⁶⁹⁰, zawiera dodatkową przesłankę „ochrony własności społecznej”. Mając jednak na uwadze, że od czasu nowelizacji z dniem 1 października 1990 roku⁶⁹¹ art. 7 k.p.c. nie wymienia „ochrony własności społecznej” jako odrębnej przesłanki udziału prokuratora w postępowaniu cywilnymi założenia aksjologiczne współczesnego systemu prawnego brak jest podstaw do przyjęcia, aby potrzeba „ochrony własności społecznej” miała stanowić samodzielną podstawę podejmowania przez prokuratora czynności procesowych w postępowaniu cywilnym. Uzasadniony wydaje się wniosek, że zaniechanie zmiany zacytowanego przepisu było jedynie przeoczeniem ustawodawcy, który przeniósł bez zmian treść przepisu z poprzednio obowiązującej ustawy⁶⁹². Niezależnie od tej uwagi trzeba jednak zaznaczyć, że przesłanka „ochrony własności społecznej” (czyli, mówiąc współczesnym językiem, ochrony interesów majątkowych państwa, powinna być uwzględniana w ramach oceny przesłanki „ochrony interesu społecznego”. Jednym z przejawów tego interesu jest ochrona interesów majątkowych Skarbu Państwa.

grzywną rozstrzyga sąd po przeprowadzeniu rozprawy, na którą wezwie strony oraz osobę ukaraną. Sąd o rozprawie zawiadamia prokuratora. Na postanowienie sądu przysługuje zażalenie”.

⁶⁸⁸ W kwestii znaczenia tych interesów por. rozdział II. 3.2.4.

⁶⁸⁹ Zob. A. Kiełtyka, W. Kotowski, A. Ważny, *Prawo o prokuraturze*, s. 23.

⁶⁹⁰ Dz. U. z 2011 r. Nr 14 poz. 1476 ze zm.

⁶⁹¹ Zob. ustawę z dnia 13 lipca 1990 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 55 poz. 318).

⁶⁹² Zmiany legislacyjne dokonane w czasie przełomu lat 1989/1990 – zwłaszcza wynikające z ustawy z dnia 28 lipca 1990 r. o zmianie ustawy Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 55 poz. 321 ze zm.) wykazywały daleko idącą konsekwencję w likwidacji rozwiązań prawnych, które stanowiły uprzywilejowanie własności społecznej (zob. w tej kwestii A. Jakubecki, *Naczelné w: I. Ratusińska, A. Oklejak (red.), Czwadziestolecie KPC*, s. 357).

Sposób korzystania przez prokuratora z uprawnień przyznanych mu przez kodeks postępowania cywilnego jest dookreślony przez przepisy działu XI Regulaminu, które konkretyzują ustawowe przesłanki udziału prokuratora w postępowaniu cywilnym oraz aspekty proceduralne tego udziału, jak na przykład właściwość miejscową i rzeczową jednostek organizacyjnych prokuratury⁶⁹³, obowiązków prokuratora przed wszczęciem postępowania cywilnego⁶⁹⁴, czynności procesowe podejmowane w toku postępowania⁶⁹⁵ oraz zawierają dyrektywy dotyczące kategorii spraw, w których prokurator powinien wytaczać powództwa albo zgłaszać udział⁶⁹⁶.

Wskazując podstawy prawne udziału prokuratora w postępowaniu cywilnym nie można też pominąć przepisów Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego⁶⁹⁷, które stanowią podstawę legitymacji prokuratora do wytaczania powództw w sprawach niemajątkowych z zakresu prawa rodzinnego⁶⁹⁸. *De lege lata* prokurator może wytaczać powództwa o unieważnienie małżeństwa (art. 22 k.r.o.), o ustalenie albo zaprzeczenie macierzyństwa (art. 61¹⁶ k.r.o.), o ustalenie albo zaprzeczenie ojcostwa, o ustalenie bezskuteczności uznania ojcostwa (art. 86 k.r.o.) oraz o rozwiązanie przysposobienia (art. 127 k.r.o.). Poszczególne z tych powództw zostaną omówione w dalszej części pracy.

Ponadto udział prokuratora w sprawach cywilnych w znaczeniu materialnym i formalnym określają następujące ustawy szczególne: ustawa z 26 października 1982 roku o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi⁶⁹⁹, ustawa z 28 listopada 2014 roku – Prawo o aktach stanu cywilnego⁷⁰⁰, ustawa z 7 lipca 2005 roku o państwowej kompensacie przysługującej ofiarom niektórych czynów zabronionych⁷⁰¹, ustawa z 7 kwietnia 1989 roku – Prawo o stowarzyszeniach⁷⁰², ustawa z 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych⁷⁰³ ustawy z 7 kwietnia 1989 roku o związkach zawodowych rolników indywidualnych⁷⁰⁴. Przepisy stanowiące podstawę udziału prokuratora, chociaż obecnie już w praktyce nie stosowane, zawierała ustawa z dnia 29 kwietnia 2010 roku o zmianie ustawy –

⁶⁹³ § 354 Regulaminu.

⁶⁹⁴ § 355 i 357 Regulaminu.

⁶⁹⁵ § 362 Regulaminu.

⁶⁹⁶ § 356, 358-360, 363 - 365 Regulaminu.

⁶⁹⁷ Ustawa z dnia 25 lutego 1964 r. - Kodeks rodzinny i opiekuńczy (jedn. tekst: Dz. U. z 2012 r. poz. 788; dalej: k.r.o.).

⁶⁹⁸ Art. 22, 61¹⁶, 86 i 127 k.r.o. Szerzej na ten temat zob. w dużej mierze aktualne opracowanie J. Ignatowicza, *Udział prokuratora w sprawach*, s. 708-709.

⁶⁹⁹ Dz. U. z 2021 r. poz. 1119.

⁷⁰⁰ Jedn. tekst: Dz. U. z 2021 r. poz. 709 ze zm.

⁷⁰¹ Jedn. tekst: Dz. U. z 2016 r. poz. 325.

⁷⁰² Jedn. tekst: Dz.U. z 2020 r. poz. 2261.

⁷⁰³ Jedn. tekst: Dz. U. z 2022 r. poz. 854.

⁷⁰⁴ Jedn. tekst: Dz.U. z 2022 r. poz. 99.

Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowym Rejestrze Sądowym⁷⁰⁵ oraz ustawa z dnia 29 stycznia 2011 roku o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa⁷⁰⁶. Wskazane źródła prawa zostały w tym miejscu jedynie zasygnalizowane, a zostaną one omówione wraz z poszczególnymi instytucjami prawnymi, składającymi się na udział prokuratora w postępowaniu cywilnym.

Obligatoryjny udział prokuratora jest również przewidziany w ustawie z dnia 29 czerwca 2022 roku o wspieraniu i resocjalizacji nieletnich⁷⁰⁷, w którym prokurator ma status strony. Postępowanie prowadzone na podstawie tej ustawy pozostaje jednak poza zakresem niniejszej rozprawy, gdyż nie jest ono postępowaniem cywilnym (w sprawie cywilnej w rozumieniu art. 1 k.p.c.), a jedynie w pewnym zakresie stosuje się w nim odpowiednio przepisy Kodeksu postępowania cywilnego (art. 27 powołanej ustawy)⁷⁰⁸.

3.2. Przesłanki podjęcia przez prokuratora czynności w postępowaniu cywilnym

3.2.1. Uwagi ogólne

Przystępując do omówienia przesłanek udziału prokuratora w postępowaniu cywilnym należy zaznaczyć, że od wejścia w życie kodeksu postępowania cywilnego (podobnie zresztą jak pod rządami art. 90 d. k.p.c. 1950⁷⁰⁹), powszechnie przyjmuje się, że prokurator samodzielnie⁷¹⁰ ocenia, czy jego udział w postępowaniu jest zasadny. Ocena ta nie podlega kontroli sądu⁷¹¹. Do takich wniosków prowadzi nie budząca wątpliwości językowa wykładnia art. 7 k.p.c., a zwłaszcza znajdujący się w tym przepisie zwrot „według jego oceny”. Pogląd ten

⁷⁰⁵ Dz. U. Nr 106 poz. 671.

⁷⁰⁶ Dz. U. Nr 106 poz. 671.

⁷⁰⁷ Dz. U. z 2022 r. poz. 1700.

⁷⁰⁸ W kwestii odpowiedniego stosowania przepisów Kodeksu postępowania cywilnego w sprawach nieletnich zob. uzasadnienie postanowienia SN z 30 kwietnia 1997 r., III CKU 19/97.

⁷⁰⁹ Zob. w ówczesnym stanie prawnym K. Stefko, *Udział*, s. 18; A. Meszorer, *Stanowisko i czynności*, s. 23, S. Włodyka, *Spoleczno-polityczne*, s. 22.

⁷¹⁰ Przesłanki określone w art. 7 k.p.c. zostały skonkretyzowane w przepisach Regulaminu, określających przykładowe kategorie spraw, w których udział prokuratora jest szczególnie pożądanym. Chociaż Regulamin, będący aktem prawa powszechnie obowiązującym, ma charakter prawnie wiążący, nie sposób przyjąć, aby zawierał on wiążącą wykładnię art. 7 k.p.c. Zgodnie z konstytucyjną hierarchią źródeł prawa nie można bowiem zaakceptować sytuacji, w której przepisy aktu wykonawczego determinowałyby sposób wykładni przepisu ustawy. Dlatego wydaje się, że przepisy takie, jak § 356, 358-360 Regulaminu można potraktować tylko jako wskazówki interpretacyjne dla prokuratora, które nie są dla niego wiążące. Za taką interpretacją przemawia też sama stylistyka tych przepisów, a zwłaszcza użycie słów „można wytoczyć zwłaszcza” (§ 358), „wskazane jest zwłaszcza” (§ 360).

⁷¹¹ Nie wyklucza to jednak możliwości dokonania przez sąd oceny żądania prokuratora w aspekcie zgodności powództwa z zasadami współżycia społecznego albo społeczno-gospodarczym przeznaczeniem prawa w rozumieniu art. 5 k.c., w tych sprawach, w których prokurator wytacza powództwo samodzielne (por. uchw. składu 7 sędziów SN z 7 lipca 1971 r., III CZP 87/70, OSNCP 1972 Nr 3 poz. 42). Ocena ta dotyczy jednak merytorycznej zasadności żądania, a nie dopuszczalności wszczęcia postępowania.

jest powszechnie podzielany w literaturze zarówno w opracowaniach o charakterze problemowym⁷¹², jak i komentarzowym⁷¹³.

Oczywiście stanowisko to nie dotyczy spraw, w których prokurator jest z mocy prawa uczestnikiem postępowania⁷¹⁴.

W doktrynie wskazuje się, że przesłanki zawarte w art. 7 k.p.c. „dają dużą władzę dyskrecjonalną prokuratorom, co przy braku sądowej kontroli, może budzić wątpliwości z punktu widzenia Konstytucji RP”⁷¹⁵. Jakkolwiek z poglądem o nadmiernych uprawnieniach prokuratora w polskim postępowaniu cywilnym należy się zgodzić, o tyle nie wydaje się, aby zachodziła konieczność dodatkowej kontroli sądowej decyzji prokuratora o wszczęciu postępowania cywilnego albo zgłoszeniu udziału. Prokurator ma bowiem, co oczywiste, takie same uprawnienia procesowe jak strona (uczestnik postępowania nieprocesowego) i nie jest w żaden sposób uprzywilejowany. Wyrazem kontroli sądowej czynności prokuratora jest zaś wydawane przez sąd orzeczenie w sprawie, którą prokurator zainicjował albo do której przystąpił. Cytowana powyżej wypowiedź Marcina Mrowickiego dotyczyła wyroku ETPCz, który nie zakwestionował samej możliwości wszczęcia postępowania cywilnego przez prokuratora. Trybunał Strasburski położył bowiem nacisk na postępowanie sądów litewskich, które na skutek działań prokuratora wzruszyły wcześniejsze prawomocne, korzystne dla skarżącego orzeczenia, co w ocenie ETPCz stanowiło naruszenie zasady proporcjonalności⁷¹⁶. ETPCz podtrzymał tym samym swoją wcześniejszą linię orzeczniczą, w której podkreślał znaczenie stabilności prawomocnych orzeczeń sądowych⁷¹⁷. Dlatego można uznać za uzasadnione stanowisko, że wspomniany wyrok ETPCz nie ma bezpośredniego wpływu na

⁷¹² Szerzej zob. W. Masewicz, *Prokurator*, s. 30; P. Wiśniewski, *Udział*, 1997, s. 80-83 i tenże, *Udział*, 2014, s. 54-55 oraz Z. Zawadzka, *Formy udziału prokuratora w postępowaniu*, s. 85 i n.

⁷¹³ M. Jędrzejewska (aktualizacja P. Grzegorzczak) w: T. Ereciński (red.), *KPC Komentarz*, T. I, 2016, uw. 14 do art. 7, LEX; M. Sychowicz, R. Kulski w: A. Marciniak (red.), *KPC Komentarz*, t. I, 2019, Nb 17 do art. 7, Legalis; K. Gajda-Roszczyńska w: A. Góra-Błaszczkowska (red.), *KPC Komentarz*, t. 1, 2016, art. 7 Nb 12, M. Muliński w: A. Góra-Błaszczkowska (red.), *KPC Komentarz*, t. 1, 2019, art. 7 Nb 4; A. Jaworski w: P. Ryłski, *Kodeks Postępowania Cywilnego. Komentarz*, Warszawa 2022, art. 7 Nt. 21.1, Legalis.

⁷¹⁴ *De lege lata* sytuacja ta dotyczy postępowania o ubezwłasnowolnienie (art. 546 § 2 k.p.c.), a także postępowań nieprocesowych prowadzonych na podstawie ustaw szczególnych (zob. art. 8 ust. 6 ustawy z 7.7.2005 r. o państwowej kompensacie przysługujących ofiarom niektórych czynów zabronionych (j.t.: Dz. U. z 2016 r. poz. 325 oraz art. 2 ust. 4 ustawy z 22 listopada 2013 r. o postępowaniu wobec osób z zaburzeniami psychicznym i stwarzających zagrożenie zdrowia, życia lub wolności seksualnej innych osób (Dz. U. z 2014 r. poz. 24) – zob. rozdział III. 3.2 i III. 3.4.

⁷¹⁵ M. Mrowicki, *Rola prokuratora w postępowaniu cywilnym. Glosa aprobowująca do wyroku ETPCz z dnia 31 października 2017 r. w sprawie Činga przeciwko Litwie*, LEX; A. Dziergawka w: P. Drembkowski (red.), *Prawo o prokuraturze*, 2021, art. 2 Nb 18.

⁷¹⁶ Pkt 95 i nast. wyroku Činga przeciwko Litwie (skarga Nr 69419/13).

⁷¹⁷ Zob. na ten temat rozdział I. 2.2.

kształt przepisów prawa krajowego, regulujących dopuszczalność wszczęcia postępowania przez prokuratora⁷¹⁸.

Warto jednak zwrócić uwagę, że potencjalnie szkodliwe skutki zbyt pochoptego albo instrumentalnego korzystania przez prokuratora z uprawnień do wszczęcia postępowania cywilnego mogą być eliminowane przez zastosowanie do jego czynności klauzuli nadużycia prawa procesowego⁷¹⁹.

Wykładnia poszczególnych przesłanek udziału prokuratora w postępowaniu cywilnym ma znaczenie nie tylko dla określenia zakresu jego uprawnień *de lege lata*, ale może mieć też znaczenie w kontekście postulatów *de lege ferenda*. Nie uprzedzając rozważań przedstawionych w dalszej części pracy, zasadne wydaje się posłużenie się przez ustawodawcę klauzulami generalnymi dla określenia merytorycznych podstaw udziału prokuratora w postępowaniu⁷²⁰. Wnioski wypływające z wykładni art. 7 k.p.c. mogą więc mieć znaczenie także w przypadku, gdyby w przyszłości ustawodawca zdecydował się na ograniczenie uprawnień prokuratora w postępowaniu cywilnym.

Brzmienie tego przepisu jednoznacznie wskazuje, że obejmuje on dwie zasadnicze formy działania prokuratora w postępowaniu cywilnym: wszczęcie (żądanie wszczęcia) postępowania⁷²¹ oraz udział w toczącym się już postępowaniu, zainicjowanym przez inny podmiot. Formy te są skonkretyzowane w dalszych przepisach i zostaną także szczegółowo omówione w dalszej części pracy.

Wymienione w art. 7 k.p.c. okoliczności stanowią merytoryczne przesłanki udziału prokuratora w postępowaniu. Wszystkie mają charakter klauzul generalnych, których treść jest ukształtowana przez wypowiedzi doktryny i praktykę. Łatwo zauważyć, że omawiane przesłanki nie mają charakteru rozłącznego, a w praktyce możliwe i częste będzie jednoczesne spełnienie więcej niż jednej z nich⁷²².

Można przyjąć wstępne założenie, że przesłanki udziału prokuratora w postępowaniu cywilnym nie powinny podlegać wykładni rozszerzającej. Pogląd ten jest uzasadniony spostrzeżeniem, że udział podmiotu reprezentującego interes publiczny w postępowaniu,

⁷¹⁸ Odmiennie M. Mrowicki, *Rola prokuratora*, passim.

⁷¹⁹ Zob. bliżej o tym rozdział II. 2.4.

⁷²⁰ Por. A. Jaworski, *Uprawnienia*, s. 521-522.

⁷²¹ Już w tym miejscu można zasygnalizować, że art. 7 k.p.c. jest sformułowany wadliwie, gdyż czynność procesowa prokuratora w postaci złożenia pozwu albo wniosku w postępowaniu nieprocesowym, zabezpieczającym bądź egzekucyjnym nie stanowi „żądania wszczęcia” jednego z tych postępowań, ale je wszczyna (por. M. Jędrzejewska (aktualizacja P. Grzegorzcyk) w: T. Ereciński (red.), *KPC Komentarz*, s. 143). Dlatego bardziej poprawne byłoby posłużenie się przez ustawodawcę sformułowaniem „może wszcząć”.

⁷²² M. Jędrzejewska (aktualizacja P. Grzegorzcyk) w: T. Ereciński (red.), *KPC Komentarz*, s. 145-146; M. Sychowicz w: A. Marciniak, K. Piasecki (red.), *KPC Komentarz*, t. 1, 2016, s. 94; A. Zieliński, *KPC Komentarz*, s. 48; K. Gajda-Roszczyńska w: A. Góra-Błaszczkowska (red.), *KPC Komentarz*, 2013, s. 78-79.

w którym rozstrzygane są spory o prawa podmiotowe przysługujące osobom prywatnym, powinien być wyjątkiem⁷²³. Jak wynika z przeprowadzonych już na wstępie rozważań, przepisy o udziale prokuratora w postępowaniu cywilnym powinny być tak ukształtowane, aby nie naruszały zasady dyspozycyjności⁷²⁴. Niebezpieczeństwo to dotyczy w najszerszym zakresie wytaczania przez prokuratora powództw niesamodzielnych⁷²⁵, a w pewnym zakresie także udziału w postępowaniu zainicjowanym przez inne podmioty. Postulat zachowania powściągliwości powinien jednak dotyczyć wszystkich uprawnień prokuratora w postępowaniu, w tym także wytaczania powództw niesamodzielnych. Jak wskazano już na wstępie pracy, instytucja udziału prokuratora w postępowaniu musi być uregulowana w sposób odpowiadający zasadzie proporcjonalności⁷²⁶. Mimo że zasada ta jest adresowana przede wszystkim do ustawodawcy, to jednak nie ulega wątpliwości, że zasada proporcjonalności powinna być uwzględniona także w procesie stosowania prawa⁷²⁷. Wynika z niej, że prokurator, podejmując decyzję o wszczęciu postępowania cywilnego bądź zgłoszeniu w nim udziału, powinien interpretować przesłanki z art. 7 k.p.c. z dużą rozwagą, bacząc, aby nie naruszyć praw stron stosunku cywilnoprawnego, których miałyby dotyczyć jego czynności.

3.2.2. Ochrona praworządności

Najbardziej pojemną z przesłanek udziału prokuratora w postępowaniu cywilnym jest ochrona praworządności. Istota praworządności, która sama w sobie jest tematem trudnym i kontrowersyjnym, stanowi przedmiot refleksji przedstawicieli nauki o państwie i prawie⁷²⁸. Wydaje się, że wykładnia omawianej przesłanki udziału prokuratora w postępowaniu cywilnym wymaga przedstawienia istoty tego pojęcia.

Tradycyjnie rozróżnia się praworządność formalną i materialną. Praworządność formalna jest rozumiana jako ocena zgodności działalności organów państwa z prawem obowiązującym⁷²⁹, a wartość aksjologiczna prawa była z tego punktu widzenia w zasadzie

⁷²³ Myśl tę wyraził M. Lisiewski już w drugiej połowie lat 50 XX wieku (*Problemy struktury*, s. 12).

⁷²⁴ Por. rozdział 1.

⁷²⁵ P. Rylski, *Działanie*, s. 89 (przypis Nr 290).

⁷²⁶ Por. rozdział I. 2.1 oraz A. Jaworski, *Uprawnienia*, s. 490.

⁷²⁷ Zob. w tej kwestii A. Stępkowski, *Zasada proporcjonalności w europejskiej kulturze prawnej. Sądowa kontrola władzy dyskrecyjnej w nowoczesnej Europie*, Warszawa 2010, s. 326 i powołane tam orzecznictwo.

⁷²⁸ Zob. m.in. J. Nowacki, *Praworządność. Wybrane problemy teoretyczne*, Warszawa 1977, s. 7 i n.; tenże, *Dwa studia o rozumieniu praworządności*, Katowice 1980; J. Wróblewski, *Z zagadnień pojęcia i ideologii demokratycznego państwa prawnego (analiza teoretyczna)*, PiP 1990 Nr 6, s. 4 i n. i L. Morawski, *Spór o pojęcie państwa prawnego*, PiP 1994 Nr 4, s. 3 i n.

⁷²⁹ J. Nowacki, *Praworządność*, s. 78-79, współcześnie np. T. Stawecki, P. Winczorek, *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 2003, s. 222; A. Bień-Kacała, *Zasada praworządności i jej gwarancje w Konstytucji RP z 1997 r.* w: D. Kala (red.), *Praworządność i jej gwarancje*, Toruń 2009, s. 46-47.

nieistotna⁷³⁰. Koncepcja praworządności materialnej sprowadza się natomiast do wartościowania aktów stosowania prawa ze względu na kryteria pozaprawne, jak na przykład normy moralne⁷³¹. W tym znaczeniu nie wystarczy więc poprawne odczytanie i zastosowanie norm prawnych, ale konieczne jest stwierdzenie, że normy te spełniają wymagania aksjologiczne odnoszące się do jego treści i formy⁷³². Katalog postulatów wobec prawa może być różny w zależności od przekonań politycznych lub filozoficznych, ale powszechnie podziela się pogląd, że prawo pozytywne powinno być równe dla wszystkich i chronić podstawowe prawa człowieka i obywatela⁷³³. Rozróżnienie między praworządnością materialną a formalną ma wprawdzie bardzo doniosłe znaczenie, ale jego znaczenie dla interpretacji przesłanek udziału prokuratora jest ograniczone.

Dla interpretacji art. 7 k.p.c. ważniejsze znaczenie ma natomiast spostrzeżenie, że w starszej literaturze widoczne były dwa sposoby rozumienia praworządności. Zgodnie z pierwszym z nich, była ona utożsamiana ze stanem faktycznym, który sprowadzał się do zgodności z prawem działalności sądów i organów władzy publicznej, czyli – mówiąc najogólniej – podmiotów działających w imieniu Państwa⁷³⁴. W II połowie XX wieku było jednak akceptowane szersze rozumienie praworządności, która miała obejmować nie tylko działania władzy publicznej, ale także przestrzeganie prawa przez obywateli⁷³⁵. Podobnie praworządność pojmują, jak się wydaje, autorzy monografii poświęconych udziałowi prokuratora w postępowaniu cywilnym⁷³⁶. Współcześni przedstawiciele teorii prawa odrzucają jednak tak szerokie rozumienie praworządności, zwracając uwagę, że istotą zasady państwa prawnego jest podporządkowanie prawu organów władzy publicznej⁷³⁷. Idea państwa prawnego dotyczy więc działań organów państwa, co może skłaniać do przyjęcia, że praworządność należy odnosić do działania organów władzy publicznej.

⁷³⁰ J. Wróblewski zwraca jednak uwagę, że tak rozumiana praworządność może dopuszczać wartościowanie stosowania prawa ze względu na wartości wewnętrzne, które dają się zrekonstruować na podstawie samej wykładni tej normy. (J. Wróblewski, *Wartości a decyzje sądowe*, Warszawa 1973, s. 76).

⁷³¹ Zob. J. Nowacki, *Praworządność*, s. 88-91.

⁷³² J. Wróblewski, *Wartości*, s. 83 oraz tenże, *Z zagadnień*, s. 6 i L. Morawski, *Spór*, s. 4-6.

⁷³³ T. Stawecki, P. Winczorek, *Wstęp*, s. 224.

⁷³⁴ M. Kordela, *Państwo praworządne i państwo prawne – stosunek pojęć* w: B. Czech (red.), *Filozofia prawa a tworzenie i stosowanie prawa*, Katowice 1992, s. 413 i n.

⁷³⁵ Zob. S. Ehrlich, *Wstęp do nauki o państwie i prawie*, Warszawa 1971, s. 268-269; A. Łopatka, *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 1968, s. 268-269; Obszerne zestawienie ówczesnych poglądów na temat zakresu pojęcia „praworządność” zawarł J. Nowacki (*Praworządność*, s. 9-12).

⁷³⁶ W. Masewicz, *Prokurator*, s. 32, stwierdza, że „prokuratura została powołana do czuwania nad przestrzeganiem prawa jako całości”. Podobnie P. Wiśniewski, *Udział*, 2014, s. 55. Warto zwrócić uwagę, że na kanwie art. 2 Pr. prok. przyjmuje się, że pojęcie to obejmuje zgodność „działania wszystkich instytucji i organizacji państwowych, spółdzielczych oraz wszystkich obywateli z obowiązującym prawem” (A. Kiełtyka, W. Kotowski, A. Ważny, *Prawo o prokuraturze*, s. 23).

⁷³⁷ T. Stawecki, P. Winczorek, *Wstęp*, s. 220-221.

W literaturze z zakresu postępowania cywilnego zawarte w art. 7 pojęcie ochrony praworządności jest najczęściej rozumiane jako ochrona obiektywnego porządku prawnego⁷³⁸. P. Grzegorzcyk utożsamia praworządność z „zasadami panującego porządku prawnego”. Wyrażono również pogląd, że jest to przesłanka nadrzędna, obejmująca swoim zakresem przesłanki interesu społecznego i ochrony praw obywateli, gdyż w żadnym razie działania prokuratora nie mogą prowadzić do skutków sprzecznych z prawem⁷³⁹. Marek Sychowicz, powołując się na definicję praworządności zaproponowaną przez przywoływanego już Zbigniewa Resichę, wskazuje, że jest to stan, w którym całokształt danych stosunków jest uregulowany przez prawo w sposób jasny i z poszanowaniem hierarchii norm prawnych, przy czym prawo to, dla wszystkich równe i zapewniające minimum uprawnień i swobód obywatelskich, jest przestrzegane przez wszystkich⁷⁴⁰. W taki sam sposób rozumie pojęcie praworządności Katarzyna Gajda-Roszczyńska⁷⁴¹.

Porównując dominującą we współczesnej teorii prawa koncepcję praworządności z przyjmowanym w literaturze jego rozumieniem, łatwo zauważyć, że nie są one ze sobą spójne. Prezentowane w literaturze z zakresu postępowania cywilnego rozumienie praworządności na kanwie art. 7 k.p.c. w większości odpowiada bowiem odrzuconemu obecnie w teorii prawa szerszemu ujęciu praworządności, które – najogólniej rzecz ujmując – można utożsamiać ze stanem przestrzegania prawa przez wszystkich. Inny sens ma tylko ujęcie nawiązujące do „zasad porządku prawnego”.

Podjmując próbę interpretacji wyrażonej w art. 7 k.p.c. (a także art. 2 Pr. Prok.) przesłanki „ochrony praworządności” zasadne wydaje się stanowisko, że przesłankę tę należy połączyć z wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP zasadą demokratycznego państwa prawnego. Jednym z aspektów tej zasady jest konieczność poszanowania, zwłaszcza przez władze publiczne, wolności i praw jednostek⁷⁴². Można więc uznać, że *de lege lata* udział prokuratora w postępowaniu cywilnym ze względu na ochronę praworządności uzasadnia taka sytuacja, w której jest to pożądane dla zapobieżenia naruszaniu prawa przez instytucje publiczne⁷⁴³.

⁷³⁸ M. Jędrzejewska (aktualizacja P. Grzegorzcyk) w: T. Ereciński (red.), *KPC Komentarz*, s. 145-146; M. Sychowicz w: A. Marciniak, K. Piasecki (red.), *KPC Komentarz*, t. 1, 2016, s. 93; K. Gajda-Roszczyńska w: A. Góra-Błaszczkowska (red.), *KPC Komentarz*, 2013, s. 78-79). W tym kierunku również P. Wiśniewski, *Udział*, 2014, s. 55.

⁷³⁹ P. Wiśniewski, *Udział*, 2014, s. 55.

⁷⁴⁰ M. Sychowicz w: A. Marciniak, K. Piasecki (red.), *KPC Komentarz*, t. 1, 2016, s. 93 i powołana tam wypowiedź Z. Resichy.

⁷⁴¹ K. Gajda-Roszczyńska w: A. Góra-Błaszczkowska (red.), *KPC Komentarz*, 2013, s. 78.

⁷⁴² W. Skrzydło, *Konstytucja RP Komentarz*, 2002, art. 2, s. 36.

⁷⁴³ W tym kontekście P. Wiśniewski trafnie zwraca również uwagę na związek przesłanki ochrony praworządności z wyrażoną w art. 7 Konstytucji zasadą, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa (*Udział*, s. 55).

Oczywiście ten aspekt ochrony praworządności obejmuje ochronę przed naruszaniem prawa przez wszystkie władze, a więc obejmuje również eliminowanie z obrotu prawnego rażąco błędnych orzeczeń sądów. Wydaje się jednak, że ograniczenie przesłanki ochrony praworządności tylko do konieczności przeciwdziałania niezgodnym z prawem działaniom władz publicznych⁷⁴⁴, byłoby zbyt wąskie. W istocie należy bowiem przyjąć, że podjęcie przez prokuratora czynności procesowych w postępowaniu cywilnym powinno służyć podstawowym zasadom porządku prawnego. Za takim wnioskiem przemawia wykładnia systemowa, gdyż ustawodawca posługuje się klauzulą „podstawowych zasad porządku prawnego” w odniesieniu do podstaw skargi kasacyjnej Prokuratora Generalnego (art. 398³ § 3 k.p.c.)⁷⁴⁵. Co istotne, pojęcie to jest powszechnie utożsamiane z istniejącą zarówno w przepisach postępowania cywilnego, jak i prawa prywatnego, klauzulą porządku publicznego, która – jak przyjmuje się powszechnie – odsyła właśnie do podstawowych zasad prawa⁷⁴⁶. Takie rozumienie przesłanki ochrony praworządności, bliskie zaprezentowanemu przez M. Jędrzejewską i P. Grzegorzcyka, uwzględnia również cel i funkcję postępowania cywilnego. Gdyby na potrzeby art. 7 k.p.c. przyjąć, że praworządność oznacza stan przestrzegania prawa przez wszystkich, to można byłoby dojść do wniosku, że przesłanka „ochrony praworządności” wymaga od prokuratora podjęcia czynności procesowych w postępowaniu cywilnym w każdym przypadku jakiegokolwiek naruszenia prawa. Takie stanowisko nie może być jednak zaakceptowane, gdyż w świetle przeprowadzonych już rozważań pozostawałoby w sprzeczności z zasadami procesu cywilnego i wyjątkowością udziału w nim prokuratora. Sam fakt naruszenia prawa przez osoby fizyczne i prawne nie uzasadnia jeszcze podjęcia przez prokuratora czynności procesowych w postępowaniu cywilnym, gdyż powinno to mieć miejsce w szczególnych sytuacjach, jak wtedy, gdy osoba uprawniona materialnie nie może z ważnych przyczyn dochodzić swoich praw albo zachodzi potrzeba ustalenia bezwzględnej nieważności czynności prawnej lub przeciwdziałania obejściu prawa⁷⁴⁷. Nie ulega oczywiście wątpliwości, że w niektórych przypadkach nawet jednostkowe naruszenie prawa na szkodę osoby fizycznej lub prawnej, będące pojedynczym wypadkiem, może uzasadniać podjęcie przez prokuratora czynności w postępowaniu cywilnym, ale taką sytuację należy raczej rozpatrywać w świetle przesłanki „ochrony praw

⁷⁴⁴ Taką funkcję przypisuje się udziałowi prokuratora w postępowaniu administracyjnym i przed sądami administracyjnymi (zob. R. Walczak, *Legitymacja*, s. 20 i n. oraz powołaną tam literaturę).

⁷⁴⁵ Por. rozdział IV i powołaną tam literaturę.

⁷⁴⁶ Zob. na ten temat literaturę powołaną w rozdziale IV. 3.1.1.5.

⁷⁴⁷ A. Jaworski, *Uprawnienia*, s. 486. Zob. też M. Jędrzejewska (aktualizacja P. Grzegorzcyk) w: T. Ereciński (red.), *KPC Komentarz*, s. 145-146, M. Sychowicz w: A. Marciniak, K. Piasecki (red.), *KPC Komentarz*, t. 1, 2016, s. 93; A. Zieliński, *KPC Komentarz*, s. 48; K. Gajda-Roszczyńska w: A. Góra-Błaszczkowska (red.), *KPC Komentarz*, 2013, s. 78-79.

obywateli”. Taka okoliczność ma miejsce zwłaszcza w przypadku popełnienia przestępstwa, które ze swojej istoty godzi w dobra chronione prawem przez państwo.

Reasumując, wydaje się, że przesłankę ochrony praworządności w rozumieniu art. 7 k.p.c. należy pojmować przede wszystkim jako konieczność ochrony podstawowych zasad porządku prawnego. Dodatkowo – uwzględniając wnioski wynikające z art. 2 i 7 Konstytucji RP – należy przyjąć, że przesłanka ta obejmuje również zapobieganie działaniom szeroko rozumianych organów władzy publicznej, które naruszają prawo.

3.2.3. Ochrona praw obywateli

Kolejną przesłanką udziału prokuratora w postępowaniu cywilnym jest ochrona praw obywateli. Pojęcie ochrony praw obywateli mieści się w znacznie szerszej znaczeniowo „ochronie praworządności” i stanowi jeden z jej przejawów⁷⁴⁸. Jak zauważono w doktrynie, omawiana klauzula dotyczy bardziej interesu prywatnego niż publicznego, gdyż w istocie chodzi o ochronę praw podmiotów postępowania lub nawet podmiotów w nim niewystępujących⁷⁴⁹. Według M. Sychowicza, potrzeba ochrony praw obywateli zachodzi zwłaszcza w razie obawy utraty przez obywatela przysługującego mu prawa, na przykład na skutek nieporadności w samodzielnym dochodzeniu prawa, przedawnienia lub prekluzji, a także w razie konieczności rozstrzygnięcia zagadnienia prawnego budzącego szczególne wątpliwości⁷⁵⁰. Podobnie w literaturze z zakresu ustroju prokuratury wyrażono pogląd, że „z przesłanką dotyczącą ochrony praw obywateli i własności obywateli mamy do czynienia w szczególności w przypadku obawy utraty przez obywatela przysługującego mu prawa np. na skutek przedawnienia lub nieporadności w samodzielnym dochodzeniu swoich praw”⁷⁵¹. Jak wynika z zaproponowanych w doktrynie definicji „ochrony praw obywateli” również ta przesłanka wykazuje związek z ochroną interesu publicznego⁷⁵².

Podjmując próbę interpretacji omawianej przesłanki można przyjąć, że niewątpliwie obejmuje ona prawa i wolności określone w rozdziale II Konstytucji RP i ratyfikowanych

⁷⁴⁸ P. Wiśniewski, *Udział*, 2014, s. 55.

⁷⁴⁹ M. Jędrzejewska (aktualizacja P. Grzegorzcyk) w: T. Ereciński (red.), *KPC Komentarz*, s. 146.

⁷⁵⁰ M. Sychowicz w: A. Marciniak, K. Piasecki (red.), *KPC Komentarz*, t. 1, 2016, s. 93. Podobnie K. Gajda-Roszczyńska w: A. Góra-Błaszczkowska (red.), *KPC Komentarz*, 2013, s. 77), która słusznie podkreśla, że chodzi o obawę utraty prawa obywatela w szczególnej sytuacji.

⁷⁵¹ E. Rojewska w: M. Mitera, M. Rojewski, E. Rojewska, *Ustawa o prokuraturze. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 2.

⁷⁵² P. Pogonowski w: H. Dolecki, T. Wiśniewski (red.), *Kodeks Postępowania Cywilnego. Komentarz. Tom I. Artykuły 1-366*, Warszawa 2021, s. 111; M. Jędrzejewska (aktualizacja P. Grzegorzcyk) w: T. Ereciński (red.), *KPC Komentarz*, s. 145-146, M. Sychowicz w: A. Marciniak, K. Piasecki (red.), *KPC Komentarz*, t. 1, 2016, s. 94; A. Zieliński, *KPC Komentarz*, s. 48.

umowach międzynarodowych⁷⁵³. Wydaje się jednak, że analizowane pojęcie należy, wobec braku dodatkowych przesłanek ustawowych, rozumieć szerzej. Gdyby było inaczej, to ustawodawca zawarłby w art. 7 k.p.c. dodatkowe zastrzeżenie, tak jak to uczynił w art. 398³ § 3 k.p.c. Do praw obywateli należą również prawa podmiotowe przyznane im przez ustawy. Nie powinno nasuwać większych zastrzeżeń stwierdzenie, że posługując się przesłanką ochrony praw obywateli, ustawodawca ma na względzie nie tylko prawa obywateli Rzeczypospolitej Polskiej, ale także cudzoziemców i bezpaństwowców. Takie podejście jest uzasadnione przede wszystkim wynikającą z art. 37 Konstytucji zasadą, że konstytucyjne wolności i prawa przysługują każdemu człowiekowi znajdującemu się pod władzą RP, a wyjątki dotyczące cudzoziemców określa ustawa. Przyjmuje się, że wyjątki ograniczające korzystanie przez osoby nieposiadające obywatelstwa polskiego z praw i wolności powinny mieć przekonujące uzasadnienie w ich charakterze. Jak bowiem wskazał Trybunał Konstytucyjny, na art. 37 ust. 2 Konstytucji i zawartą tam możliwość ograniczenia praw cudzoziemca patrzeć należy z perspektywy aksjologicznych podstaw obowiązującej konstytucji i deklarowanych w niej praw⁷⁵⁴. Co prawda, art. 37 Konstytucji dotyczy wprost tylko praw i wolności zagwarantowanych w Konstytucji, ale należy przyjąć, że wyraża on – w związku z art. 32 Konstytucji – generalną zasadę niedyskryminacji cudzoziemców. Zasada równouprawnienia cudzoziemców jest też powszechnie akceptowana w prawie procesowym, a w literaturze wskazuje się, że oznacza ona przyznanie cudzoziemcom wszystkich praw procesowych i stosowanie do nich wszystkich norm nakładających na strony ciężary procesowe⁷⁵⁵, a wyjątki są ściśle określone przez prawo⁷⁵⁶. Nie ma żadnych racji, które mogłyby przemawiać przeciwko podjęciu przez prokuratora obrony praw cudzoziemców, jeżeli *ad casum* uzasadnia to interes publiczny.

Zasadne wydaje się stwierdzenie, że wbrew dosłownemu brzmieniu analizowanego przepisu dotyczy on ochrony praw także innych podmiotów prawa niż osoby fizyczne⁷⁵⁷. Za takim wnioskiem silnie przemawia niekwestionowane stanowisko, że konstytucyjne prawa i wolności również dotyczą osób prawnych. W doktrynie prawa konstytucyjnego nie budzi

⁷⁵³ Co do znaczenia konstytucyjnych wolności i praw zob. np. J. Trzcíński, *Naruszenie konstytucyjnych praw lub wolności w: Zgromadzenie ogólne sędziów Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 1999, s. 111.

⁷⁵⁴ Zob. wyrok TK z 15 listopada 2000 r., P 12/99, OTK-A 2000 Nr 7 poz. 260.

⁷⁵⁵ J. Jodłowski, *Zasady przewodnie polskiego międzynarodowego postępowania cywilnego w: Księga ku czci Kamila Stefki*, Warszawa-Wrocław 1967, s. 129 i n.

⁷⁵⁶ Szerzej zob. T. Demendecki, *Realizacja zasady równouprawnienia cudzoziemca w polskim międzynarodowym postępowaniu cywilnym. Uwagi na tle regulacji kodeksowej w przedmiocie zabezpieczenia kosztów procesu*, ZN WSEI 2011 Nr 1, s. 91 i n.

⁷⁵⁷ Taki pogląd wyraźnie przeważa również w literaturze K. Gajda-Roszczyńska w: A. Góra-Błaszczkowska (red.), *KPC Komentarz*, 2013, s. 77), P. Wiśniewski, *Udział*, 2014, s. 55; M. Jędrzejewska (aktualizacja P. Grzegorzcyk) w: T. Ereciński (red.), *KPC Komentarz*, s. 146. Odmiennie W. Masewicz, *Prokurator*, s. 38.

wszak wątpliwości, że podmiotami niektórych praw i wolności gwarantowanych w rozdziale II Konstytucji RP mogą być osoby prawne i jednostki organizacyjne niemające osobowości prawnej, którym ustawa przyznaje zdolność prawną⁷⁵⁸. Także prawa człowieka w ujęciu Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 roku⁷⁵⁹ odnoszą się również do innych podmiotów prawa niż osoby fizyczne⁷⁶⁰. Dlatego, mimo konieczności w zasadzie wąskiego rozumienia przesłanek udziału prokuratora w postępowaniu cywilnym, należy przyjąć, że ochrona praw innych podmiotów niż osoby fizyczne może uzasadniać udział prokuratora w postępowaniu cywilnym.

W tym miejscu można postawić pytanie, czy tak odczytana przesłanka potrzeby ochrony praw obywateli nie jest zbyt pojemna. Nie ulega jednak wątpliwości, że wyjątkowy z założenia udział prokuratora w postępowaniu cywilnym zdecydowanie przemawia za wąską interpretacją omawianej przesłanki (podobnie jak w odniesieniu do pozostałych przesłanek) i powściągliwością. Warto zwrócić uwagę, że art. 7 k.p.c. uzasadnia wszczęcie postępowania albo zgłoszenie udziału przez prokuratora wtedy, gdy „wymaga” tego m.in. ochrona praw obywateli. Wydaje się, że „wymaganie” to sprowadza się do ustalenia, czy w realiach sprawy udział tego organu jest rzeczywiście niezbędny do realizacji praw podmiotowych jednostki. Z przedstawionymi wyżej wypowiedziami doktryny, które uznawały za uzasadniający udział prokuratora fakt zagrożenia praw jednostki, można się zgodzić z tym zastrzeżeniem, że sama obawa utraty przysługującego obywatelowi prawa nie może jeszcze decydować o potrzebie udziału prokuratora w sprawie cywilnej. Taka obawa występuje bowiem, jeżeli nie w każdej, to w zdecydowanej większości spraw, w których żądanie pozwu lub wniosku jest uzasadnione. Nie można bowiem pomijać zasadniczych wniosków wynikających z zasady dyspozycyjności, która przemawia za tym, aby to w pierwszej kolejności sama strona decydowała o tym, czy chce dochodzić swoich praw podmiotowych w postępowaniu cywilnym.

⁷⁵⁸ Zob. J. Trzeciński, *Zakres podmiotowy i podstawa skargi konstytucyjnej* w: tenże (red.), *Skarga konstytucyjna*, Warszawa 2000, s. 49 oraz J. Trzeciński, M. Wiącek w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 2, 2016, art. 79 pkt 5, LEX i powołaną tam literaturę. Także w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego nie budzi wątpliwości, że osoby prawne i inne jednostki organizacyjne, którym ustawa przyznaje zdolność prawną, są legitymowane do wniesienia skargi konstytucyjnej (por. np. wyrok TK z 8 czerwca 1999 r., SK 12/98, OTK-A Nr 5/1999, poz. 96).

⁷⁵⁹ Dz. U. z 1993 r., Nr 61 poz. 284. Również dosłowne brzmienie art. 1 Konwencji wskazuje, że jej strony zapewniają wolności i prawa „każdemu człowiekowi”. W praktyce orzeczniczej Europejskiego Trybunału Praw Człowieka powszechnie przyjmuje się, że prawa niemające charakteru ściśle osobistego, mogą przysługiwać także osobom prawnym. Należy podkreślić, że art. 34 Konwencji wyraźnie legitymuje do wniesienia skargi „każdą osobę, organizację społeczną lub grupę jednostek”.

⁷⁶⁰ I. Kondak w: L. Garlicki (red.), *Konwencja o ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, t. 2. Komentarz do artykułów 19-59 oraz Protokołów dodatkowych*, Warszawa 2011, s. 130 i n.

Przywołane poglądy należałoby więc uzupełnić stwierdzeniem, że za potrzebą udziału prokuratora powinny przemawiać jeszcze dalsze – poza obawą utraty przez obywatela prawa – okoliczności. Potrzeba podjęcia czynności procesowych przez prokuratora ze względu na ochronę praw obywateli zachodzi bowiem co do zasady tylko wtedy, gdy osoba legitymowana czynnie nie mogłaby wykonywać swoich praw z uzasadnionych, ważnych przyczyn. W takim ujęciu udział prokuratora w postępowaniu będzie usprawiedliwiony faktem, że osoba uprawniona nie może dochodzić swoich praw ze względu na nieporadność spowodowaną stanem zdrowia albo sytuacją życiową, usprawiedliwioną obawę przed zemstą ze strony sprawcy przestępstwa albo innymi ważnymi okolicznościami. Sytuacja usprawiedliwionej obawy stosunkowo często występuje wtedy, gdy swoich praw dochodzą osoby pokrzywdzone przestępstwami. W wymienionych sytuacjach można przyjąć, że podjęcie czynności w celu ochrony praw jednostki ma na celu jednocześnie ochronę interesu publicznego. Niekiedy udział prokuratora może też usprawiedliwiać potrzeba ochrony interesów rozproszonych⁷⁶¹, zwłaszcza, jeżeli za podjęciem aktywności przez prokuratora przemawiają także pozostałe wymienione w art. 7 k.p.c. przesłanki. Mimo że przesłanka ochrony praw obywateli jest samodzielną podstawą wszczęcia postępowania cywilnego albo zgłoszenia w nim udziału przez prokuratora, to jednak należy postulować, aby organ ten nie brał udziału w tych postępowaniach, w których występuje tylko interes prywatny. Jak bowiem trafnie zauważono w doktrynie, nie zawsze ochrona nawet najbardziej słusznych praw obywateli jest jednocześnie ochroną interesu publicznego (z punktu widzenia tego interesu irrelevantny jest np. zwrot pożyczki)⁷⁶².

Wydaje się zatem, że przesłankę „ochrony praw obywateli” należy w obecnym stanie prawnym rozumieć jako potrzebę ochrony konstytucyjnych albo chronionych prawem międzynarodowym bądź ustawami, praw osób fizycznych, prawnych oraz innych jednostek organizacyjnych, posiadających podmiotowość prawną. Mając na względzie z jednej strony rangę zasady dyspozycyjności, a z drugiej – funkcję prokuratora jako rzecznika interesu publicznego, należy przyjąć, że podjęcie przez niego czynności jest uzasadnione zwłaszcza wtedy, gdy konieczność ochrony praw obywateli jest jednocześnie zbieżna z interesem publicznym.

⁷⁶¹ W tym przypadku istnieją jednak inne, jak się wydaje, bardziej przydatne instytucje prawne: udział organizacji społecznych albo dochodzenia roszczeń w postępowaniu grupowym. Na temat ochrony interesów rozproszonych w postępowaniu cywilnym zob. np. T. Misiuk-Jodłowska, *Współczesne tendencje*, s. 169 i n.; P. Pogonowski, *Postępowanie grupowe*, s. 99.

⁷⁶² M. Jędrzejewska (aktualizacja P. Grzegorzcyk) w: T. Ereciński (red.), *KPC Komentarz*, s. 146.

3.2.4. Ochrona interesu społecznego

Ostatnią z przesłanek udziału prokuratora w postępowaniu cywilnym jest „interes społeczny”⁷⁶³. Pojęcie to, znane wielu gałęziom prawa materialnego i procesowego, jest typową klauzulą generalną. Najkrócej można określić jej treść jako „ochronę dobra wspólnego”⁷⁶⁴. Niewątpliwie celne jest spostrzeżenie, że odsyła ona do wartości pozaprawnych, które są powszechnie podzielane w społeczeństwie, takich jak konieczność ochrony rodziny⁷⁶⁵ albo bezpieczeństwo obrotu⁷⁶⁶. Interes społeczny jest na tyle ogólną kategorią prawną, że nie da się zdefiniować go abstrakcyjnie, ale jego treść należy zawsze konkretyzować w rozpoznawanej sytuacji faktycznej⁷⁶⁷. Można jedynie stwierdzić, że pojęcie „interesu społecznego” jest synonimem „interesu publicznego”, a więc interesu ogólnego społeczeństwa lub pewnej zbiorowości. Istotne jest jednak zastrzeżenie, że omawiana klauzula generalna nie powinna być utożsamiana z interesem fiskalnym państwa⁷⁶⁸. Oczywiście, dbanie o dochody i przysługujące Skarbowi Państwa prawa podmiotowe najczęściej realizuje interes społeczny. Są jednak takie sytuacje, w których interes ten będzie wymagał podjęcia przez prokuratora czynności procesowych przeciwko Skarbowi Państwa albo innym osobom prawnym prawa publicznego⁷⁶⁹. Zasadne wydaje się przyjęcie, że udział prokuratora w postępowaniu cywilnym jest – zgodnie z art. 7 k.p.c. – celowy zwłaszcza wtedy, gdy wymaga tego ochrona wartości powszechnie akceptowanych w społeczeństwie albo uszczerbku doznały prawnie chronione interesy dużej grupy osób.

Podsumowując tę część rozprawy można przyjąć, że prokurator ocenia w konkretnej sytuacji faktycznej, czy zachodzi jedna z przesłanek wymienionych w art. 7 k.p.c. Znaczenie przesłanek „ochrony praworządności”, „ochrony praw obywateli” oraz „ochrony interesu

⁷⁶³ W poprzednim stanie prawnym, na gruncie art. 90 d. k.p.c.: interes Państwa Ludowego (na temat interpretacji tej przesłanki zob. K. Stefko, *Udział*, s. 58). Także w literaturze późniejszej interes społeczny w rozumieniu art. 7 k.p.c. często utożsamiano z interesem Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (W. Masewicz, *Prokurator*, s. 28-32). Pojęcie „interesu PRL” miało niewątpliwie zabarwienie ideologiczne, gdyż utożsamiano je z założeniami ustroju komunistycznego. Dlatego przedstawione wówczas poglądy, dotyczące konkretyzacji pojęcia „interesu państwa”, zachowały aktualność tylko w części.

⁷⁶⁴ P. Wiśniewski, *Udział*, 1997, s. 71. W wydanej w 2014 roku monografii Autor ten użył określenia „dobra ogólnego” (interesu ogólnego) (*Udział*, 2014, s. 55).

⁷⁶⁵ W. Masewicz, *Prokurator*, s. 39.

⁷⁶⁶ Por. uzasadnienie uchw. SN z dnia 14 sierpnia 2005 r., III CZP 58/05, OSP 2006 Nr 10 poz. 110.

⁷⁶⁷ Podobnie klauzulę „interesu społecznego” w rozumieniu art. 7 k.p.a. rozumie doktryna postępowania administracyjnego (zob. np. A. Duda, *Interes prawny w prawie administracyjnym*, Warszawa 2008, s. 32-37. Por. także uzasadnienia wyroków: NSA z dnia 11 czerwca 1981 r., SA 820/81, ONSA 1981 Nr 1 poz. 57 i SN z dnia 24 czerwca 1993 r., III ARN 33/93, LEX Nr 10913).

⁷⁶⁸ W konsekwencji roli prokuratora w żadnym razie nie można sprowadzać do strażnika interesów majątkowych Skarbu Państwa. Zob. W. Masewicz, *Prokurator*, s. 30, por. literaturę powołaną tam w przypisie 30.

⁷⁶⁹ Na taką sytuację wprost wskazuje § 374 ust. 1 pkt 2 Regulaminu prokuratury. Przykłady kolizji szeroko rozumianego interesu społecznego z interesem fiskalnym państwa wskazuje także W. Masewicz, *Prokurator*, s. 30.

społecznego” jest konkretyzowane dopiero w okolicznościach poszczególnych spraw, w których prokurator rozważa zasadność swojego udziału.

3.2.5. Korzystanie przez strony z pomocy prawnej a udział prokuratora w postępowaniu cywilnym

Niezależnie od wykładni omówionych wyżej przesłanek z art. 7 k.p.c. trzeba jeszcze zauważyć, że w praktyce za przeszkodę do podjęcia przez prokuratora czynności procesowych w postępowaniu uznaje się fakt, że strony postępowania są reprezentowane przez adwokatów lub radców prawnych albo mogą skorzystać z profesjonalnej obsługi prawnej. Takie stanowisko ma obecnie wsparcie w § 366 ust. 2 zd. 2 Regulaminu, zgodnie z którym w sprawach, w których strony mają zapewnioną pomoc prawną, udział prokuratora w postępowaniu mogą uzasadniać wyjątkowe okoliczności sprawy⁷⁷⁰. Pojęcie „wyjątkowych okoliczności” również jest klauzulą generalną, co oznacza, że w istocie celowość wzięcia udziału w postępowaniu będzie oceniał sam prokurator. Można jednak przyjąć, że § 366 ust. 2 zd. 2 Regulaminu ma na względzie sprawy precedensowe albo o szczególnej wadze społecznej, dotyczące wielu osób. W przypadku powództw wytaczanych na rzecz osób fizycznych i prawnych omawiane ograniczenie można uznać za w pełni uzasadnione. Jeśli aktywność prokuratora miałaby na celu ochronę prywatnych praw podmiotowych konkretnej osoby albo grupy osób (czyli ochronę praw obywateli w rozumieniu art. 7 k.p.c.), to możliwość skorzystania przez osoby mające legitymację materialnoprawną z profesjonalnej pomocy prawnej będzie rzeczywiście czyniła zaangażowanie prokuratora zbędnym. Trzeba jednak podkreślić, że sam fakt korzystania przez strony z obsługi prawnej nie powinien być traktowany jako generalna, ujemna przesłanka udziału prokuratora w postępowaniu cywilnym. Jeżeli jednak podjęcie przez prokuratora czynności procesowych jest uzasadnione potrzebą ochrony praworządności albo interesu społecznego, korzystanie przez strony z obsługi prawnej nie powinno być istotnym argumentem przeciwko jego udziałowi w postępowaniu. W tym przypadku prokurator występuje przede wszystkim w obronie interesu państwa lub społeczeństwa jako całości, a interesy poszczególnych osób może reprezentować niejako „przy okazji”. Fakt, że strony bronią skutecznie swoich praw nie oznacza bowiem, co oczywiste, że także interes publiczny jest należycie chroniony. Co więcej, istnieją sytuacje, jak na przykład wytaczane przez prokuratora przeciwko wszystkim stronom stosunku prawnego powództwo o ustalenie

⁷⁷⁰ Należy jednak zastrzec, że przytoczony przepis – jako znajdujący się w rozporządzeniu – może stanowić tylko wskazówkę przy wykładni art. 7 k.p.c., dlatego nie powinien być postrzegany jako zawężający zakres zastosowania przepisu rangi ustawowej.

nieważności umowy albo zgłoszenie przez niego udziału w procesie prowadzonym dla obejścia prawa, w których korzystanie przez obie strony z obsługi prawnej nie tylko nie jest przeszkodą do podjęcia czynności przez prokuratora, ale może wręcz za tym przemawiać.

3.2.6. Wnioski końcowe

Jak wynika z przeprowadzonych rozważań, ustawowe przesłanki udziału prokuratora w postępowaniu cywilnym są klauzulami generalnymi, co nie budzi zastrzeżeń. 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 niezwykle trudno byłoby wskazać enumeratywnie przypadki, w których dopuszczenie takiej możliwości jest zasadne. Bardziej funkcjonalne wydaje się posłużenie klauzulą generalną (albo klauzulami generalnymi), która pozwoli na zgłoszenie udziału przez prokuratora w tych wszystkich sprawach, w których będzie to konieczne.

Niemniej jednak zastrzeżenia budzi przyjęty obecnie sposób redakcji tych klauzul w art. 7 k.p.c. Po pierwsze, jak wynika z przedstawionych wyżej rozważań, klauzule te nie są rozłączne, a rozgraniczenie ich zakresu zastosowania stwarza trudności interpretacyjne. Po drugie, klauzule te – pozostając w niezmiennym brzmieniu od 1964 roku – 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”. Wydaje się zatem, że zawarte w art. 7 k.p.c. przesłanki „ochrony praworządności” oraz „ochrony interesu społecznego” powinny *de lege ferenda* zostać połączone w jedną przesłankę – „ochrony interesu publicznego”⁷⁷¹. Byłaby ona na tyle pojemna, że mieściłaby w sobie także „ochronę praw obywateli” w tych przypadkach, gdy ochrona ta ma wymiar ponadindywidualny, co stawia pod znakiem zapytania zasadność odrębnego istnienia tej przesłanki.

⁷⁷¹ Warto zwrócić uwagę, że taką propozycję wypracowano w toku prac nad projektem nowego Kodeksu postępowania cywilnego, prowadzonych w latach 2013-2014 w Zespole Problemowym ds. Podmiotów Postępowania Cywilnego przy Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Cywilnego. Opracowano wówczas wstępną propozycję przepisów o udziale prokuratora w postępowaniu cywilnym. Art. 1 § 1 projektu zawierał ogólną podstawę do wytoczenia powództwa przez prokuratora, jeżeli „wymaga tego ochrona interesu publicznego”. Zob. o tym K. Gajda-Roszczyńska, *Między prokuratorem a organizacjami pozarządowymi – udział podmiotów innych niż materialnie uprawnione (uwagi de lege lata i de lege ferenda)* w: K. Markiewicz (red.), *Podmioty w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 2018.

4. Udział prokuratora a udział organizacji pozarządowych w postępowaniu cywilnym

Zwięzłe omówienie udziału organizacji pozarządowych w postępowaniu cywilnym w kontekście udziału prokuratora jest uzasadnione nie tylko oczywistym faktem, że udział ten ma na celu ochronę interesów grupowych, tzw. rozproszonych, a pośrednio także interesu publicznego. Istotne jest bowiem również zwrócenie uwagi, że udział organizacji pozarządowych (poprzednio: społecznych) w postępowaniu cywilnym, ma wspólne korzenie z instytucją udziału prokuratora. Genezę udziału organizacji pozarządowych⁷⁷² w postępowaniu cywilnym można odnaleźć, podobnie jak w przypadku uprawnień prokuratora⁷⁷³, w założeniach tak zwanego „socjalistycznego procesu”⁷⁷⁴. Szerokie uprawnienia organizacji pozarządowych zostały wprowadzone do polskiej procedury cywilnej wraz z uchwaleniem obecnie obowiązującego Kodeksu postępowania cywilnego i stanowiły wówczas całkowite *novum*⁷⁷⁵. Jego twórcy wzorowali się w tym zakresie na przepisach prawa radzieckiego⁷⁷⁶. Szeroki zakres uprawnień organizacji społecznych w postępowaniu cywilnym był charakterystyczny dla większości państw komunistycznych, których ustawodawstwa przyznawały im zbliżone kompetencje do uprawnień prokuratora⁷⁷⁷. Na ścisły związek ówczesnych „organizacji społecznych ludu pracującego” z udziałem prokuratora w postępowaniu cywilnym wskazywał sam ustawodawca, pisząc, że: „Doniosłym uzupełnieniem przepisów o prokuraturze jest (...) art. 8, rozwinięty przez art. 61, 62 i 63, który wyznacza organizacjom społecznym ludu pracującego zadania podobne do tych, jakie sprawuje prokuratura i rozszerza w ten sposób troskę Państwa o praworządność”⁷⁷⁸.

W początkowym okresie obowiązywania Kodeksu postępowania cywilnego podnoszono, że uprawnienia organizacji społecznych do wytaczania powództwa i brania

⁷⁷² Organizacje te były określane w pierwotnym tekście k.p.c. jako „organizacje społeczne ludu pracującego”, a po wejściu w życie ustawy nowelizującej z dnia 1 października 1990 r. (Dz. U. Nr 55 poz. 318) – „organizacje społeczne”. Następnie, ustawą z 16 września 2011 r. (Dz. U. Nr 233 poz. 1381) pojęcie „organizacji społecznej” zostało zastąpione pojęciem „organizacji pozarządowej”. Zmiana ta miała charakter porządkujący, ale służyła także temu, aby objąć tym określeniem fundację, która nie ma struktury korporacyjnej (zob. uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy Kodeks postępowania cywilnego i niektórych innych ustaw, druk sejmu VI kadencji Nr 4332, opublikowany na stronie internetowej Sejmu pod adresem: <http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/wgdruk/4332>, data wizyty 25 lipca 2023 r.).

⁷⁷³ Por. rozdział I. 1.3.2. i powołaną tam literaturę.

⁷⁷⁴ Zob., szeroko na ten temat T. Misiuk-Jodłowska, *Udział*, s. 10 i n.

⁷⁷⁵ Wcześniej jednak w prawie polskim był znany pośredni udział organizacji społecznych, który polegał na stworzeniu im możliwości występowania ich przedstawicielom w charakterze pełnomocnika strony w niektórych rodzajach spraw (zob. zwłaszcza art. 28 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 22 marca 1928 r. o sądach pracy, Dz. U. Nr 37 poz. 350, a następnie ustawę z dnia 15 lutego 1962 r. o zmianie przepisów postępowania w sprawach cywilnych, Dz. U. Nr 10 poz. 46).

⁷⁷⁶ Zob. Z. Resich, *Podmioty procesu*, s. 143.

⁷⁷⁷ Zob. bliżej T. Misiuk, *Udział*, s. 20 i n.

⁷⁷⁸ Uzasadnienie rządowego projektu ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz Przepisy wprowadzające ustawę Kodeks postępowania cywilnego, druk Nr 200 Sejmu III kadencji PRL, s. 214.

udziału w pomocy, ale także potrzeba ochrony interesu społecznego⁷⁷⁹. Takie podejście bardzo zbliżało instytucję udziału organizacji pozarządowych w postępowaniu cywilnym do udziału w nim prokuratora. Podobieństwo polegało nie tylko na tym, że organizacje społeczne podejmowały w procesie czynności w podobnych formach do tych przewidzianych dla prokuratora⁷⁸⁰, ale przede wszystkim na tym, że pełniły one podobne funkcje. Dało to podstawę ówczesnej doktrynie do wyodrębnienia zasady udziału organizacji społecznych w postępowaniu cywilnym, którą łączono niekiedy z szerszą zasadą „aktywnej pomocy w ochronie praw”, obejmującą zarówno uprawnienia organizacji społecznych, jak i prokuratora⁷⁸¹.

Nie ulega zatem wątpliwości, że przepisy o udziale organizacji społecznych (obecnie: pozarządowych) w postępowaniu cywilnym oraz o udziale prokuratora mają wspólną genezę i były uzasadnione założeniami, które są obce współczesnym zasadom postępowania cywilnego. Podobnie jak w przypadku uprawnień prokuratora w postępowaniu cywilnym pojawia się więc potrzeba pogodzenia szerokich uprawnień organizacji pozarządowych z akceptowanymi współcześnie zasadami naczelnymi postępowania cywilnego⁷⁸². Na plan pierwszy wysuwa się zwłaszcza odniesienie uprawnień organizacji pozarządowych do zasad procesowych dyspozycyjności i równości stron⁷⁸³. Jest to istotne zwłaszcza dlatego, że równoległe z przeobrażeniami polskiego procesu cywilnego po 1989 roku nastąpił wręcz lawinowy wzrost uprawnień organizacji pozarządowych w postępowaniu cywilnym⁷⁸⁴. Równocześnie istotny jest fakt, że w ślad za zmianami ustrojowymi uległa korekcie koncepcja organizacji „z organizacji społecznych na organizacje pozarządowe jako podmioty uczestniczące w życiu publiczno-społecznym”⁷⁸⁵. Organizacje te zalicza się do tak zwanego „trzeciego sektora” (*third sector*)⁷⁸⁶.

Kompleksowe omówienie udziału organizacji pozarządowych w postępowaniu cywilnym wykracza poza tematykę tej rozprawy, dlatego można tylko ogólnie stwierdzić, że istotnym krokiem w stronę dostosowania uprawnień organizacji pozarządowych do założeń

⁷⁷⁹ Tamże, s. 148.

⁷⁸⁰ Czyli powództwa niesamodzielnego oraz przystąpienia do postępowania (Zob. szczegółowo na ten temat: T. Misuk, *Udział*, s. 140 i n.)

⁷⁸¹ J. Jodłowski, *Zasady naczelne*, s. 111-112 i powołana tam literatura. Por. też W. Berutowicz, *Postępowanie cywilne*, s. 289-293.

⁷⁸² Zob. na ten temat K. Gajda-Roszczyńska, *Udział organizacji społecznych*, s. 220 i n.

⁷⁸³ Na temat ujęcia tych zasad zob. zwłaszcza rozdział I. 4.2 oraz I. 4.3. i powołana tam literatura.

⁷⁸⁴ Kolejne nowelizacje szeroko omawia K. Gajda-Roszczyńska (*Założenia organizacji pozarządowych w przyszłym Kodeksie postępowania cywilnego*), opracowanie dla Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Cywilnego z dnia 24 września 2014 r., w zasobach KKPC.

⁷⁸⁵ K. Gajda-Roszczyńska, *Założenia*, s. 9.

⁷⁸⁶ K. Gajda-Roszczyńska, *Udział organizacji społecznych*, s. 247-250.

współczesnej procedury cywilnej było – wprowadzone ustawą z dnia 16 września 2011 roku – uzależnienie dopuszczalności wytoczenia przez organizację pozarządową powództwa i przystąpienia do postępowania od zgody osoby materialnie uprawnionej⁷⁸⁷, której interesów broni organizacja.

W obecnym stanie prawnym najdalej idącą formą udziału organizacji pozarządowej w postępowaniu cywilnym jest wytoczenie powództwa na rzecz innej osoby. *De lege lata* jest to możliwe w sprawach o alimenty (art. 61 § 1 pkt 1 k.p.c.), o spory pomiędzy przedsiębiorcami o roszczenia wynikające z prowadzonej działalności gospodarczej (art. 61 § 3 k.p.c.) w sprawach o ochronę środowiska (art. 61 § 1 pkt 2 k.p.c.), o ochronę konsumentów (art. 61 § 1 pkt 3 k.p.c.), o ochronę praw własności przemysłowej (art. 61 § 1 pkt 4 k.p.c.), o ochronę równości oraz niedyskryminacji przez bezpodstawne bezpośrednie lub pośrednie zróżnicowanie praw i obowiązków obywateli (art. 61 § 1 pkt 5 k.p.c.) oraz w sprawach z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych (art. 462 k.p.c.). W tych samych sprawach organizacje pozarządowe mogą przystąpić do toczącego się postępowania za zgodą osoby fizycznej wyrażoną na piśmie (art. 61 § 2 k.p.c.). W postępowaniu nieprocesowym organizacja pozarządowa może wnioskować o wyznaczenie kuratora dla osoby niepełnosprawnej, za jej zgodą (art. 600 § 3 k.p.c.), a także może brać udział w postępowaniu o ubezwłasnowolnienie (art. 546 § 3 k.p.c.).

Obecne założenia teoretyczne organizacji pozarządowych jako organizacji „trzeciego sektora” oraz wnioski wynikające z zasady demokratycznego państwa prawnego i wolności zrzeszania się nie pozostawiają wątpliwości, że zdefiniowany w początkowych latach obowiązywania Kodeksu postępowania cywilnego cel udziału w nim organizacji pozarządowych (poprzednio społecznych) wymaga przedefiniowania. W obecnym modelu procesu cywilnego nie budzi większych wątpliwości stwierdzenie, że nie do obrony jest twierdzenie o „współodpowiedzialności” organizacji za wynik postępowania oraz jej uczestnictwie w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości. Organizacja pozarządowa, jako podmiot prywatny, nie jest też powołana do tego, aby występować w obronie porządku publicznego jako całości. Wydaje się, że trafne jest stwierdzenie, iż cel działania organizacji pozarządowej stanowi „wypełnienie przestrzeni, mającej służyć ochronie praw obywateli w zakresie, w którym z jednej strony obywatele nie są w stanie samodzielnie realizować swoich

⁷⁸⁷ Szerzej na temat nowej regulacji udziału organizacji pozarządowych zob.: tamże, s. 237 i n.; A. Kościółek, *Udział organizacji pozarządowych w postępowaniu cywilnym w świetle nowelizacji KPC z 16 września 2011r.*, MoP 2012, Nr 21, s. 1135 i n.; M. Uliasz, *Udział organizacji społecznych w postępowaniu cywilnym*, w: K. Markiewicz (red.), *Reforma postępowania cywilnego w świetle projektów Komisji Kodyfikacyjnej*, Warszawa 2011, s. 297.

interesów, zaś z drugiej strony państwo poprzez swoje organy nie ma kompetencji i nie może ingerować w dochodzenie roszczeń”⁷⁸⁸. Ponadto organizacje pozarządowe korzystają też z uprawnień do wszczynania postępowań w sprawach dotyczących ochrony interesów zbiorowych⁷⁸⁹. W tych przypadkach czynności podejmowane przez organizację pozarządową nie są ukierunkowane nawet na pośrednią ochronę interesu konkretnej osoby, ale mają na celu ochronę interesu publicznego⁷⁹⁰.

Jak wynika z przedstawionych powyżej uwag cele i funkcje udziału organizacji pozarządowej w postępowaniu cywilnym, co prawda częściowo pokrywają się z celami i funkcjami udziału w nim prokuratora, ale istnieją między nimi bardzo istotne różnice. Cechą wspólną obu instytucji procesowych jest niewątpliwie to, że w obecnym stanie prawnym zarówno prokurator, jak i organizacje pozarządowe mogą wytaczać powództwa na rzecz osób uprawnionych materialnie, a także mogą wstępować do postępowania. Różnice te można przede wszystkim sprowadzić do przeciwstawnego rozłożenia akcentów pomiędzy jedną a drugą instytucją. O ile czynności procesowe podejmowane przez prokuratora mają przede wszystkim na celu ochronę porządku prawnego jako całości, a ochronę interesów indywidualnych tylko wyjątkowo, o tyle celem uprawnień organizacji pozarządowych w procesie jest właśnie ochrona takich interesów. Z tego wynika, że rozstrzygnięcia legislacyjne dotyczące organizacji pozarządowych powinny uwzględniać kształt uprawnień prokuratora, ale formy działania tych dwóch podmiotów postępowania cywilnego nie muszą być tożsame. Dlatego nawet, gdyby przyjąć, że nie ma potrzeby, aby prokurator był uprawniony do wytaczania powództw na rzecz innej osoby, taka konstatacja nie sprzeciwiałaby się *per se* utrzymaniem takiej formy udziału organizacji pozarządowej w postępowaniu⁷⁹¹.

⁷⁸⁸ K. Gajda-Roszczyńska, *Założenia*, s. 10.

⁷⁸⁹ Przykładem może być postępowanie o uznanie postanowienia wzorca umowy za niedozwolone (art. 479[38] k.p.c.) albo powództwo o roszczenia wymienione w art. 323 ust. 2 i art. 328 ustawy z 27 kwietnia 2001 r. Prawo o ochronie środowiska (jedn. tekst: Dz. U. z 2013 r. poz. 1232, art. 12 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 23 sierpnia 2007 r. o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym (Dz. U. z 2023 r. poz. 845) oraz art. 19 ust. 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (jedn. tekst: Dz. U. Nr 171 poz. 1206).

⁷⁹⁰ Zob. szerzej T. Misiuk, *Powództwo organizacji społecznych w sprawach dotyczących ochrony środowiska*, w: T. Ereciński, M. Jędrzejewska (red.), *Studia z prawa postępowania cywilnego. Księga pamiątkowa ku czci profesora Zbigniewa Resicha*, Warszawa 1985, s. 127 i n.

⁷⁹¹ Jak wskazuje K. Gajda-Roszczyńska (*Założenia*, s. 22) decyzja o przyznaniu organizacjom pozarządowym uprawnień w postępowaniu cywilnym zależy przede wszystkim od tego, czy ustawodawca przyjmie model liberalny procesu cywilnego, czy też socjalny. W przypadku modelu liberalnego wystarczające byłoby zapewnienie pośredniego udziału organizacji pozarządowych w postępowaniu poprzez ustanawianie ich przedstawicieli pełnomocnikami stron. Model socjalny zakładałby natomiast utrzymanie dotychczasowych form udziału bezpośredniego organizacji pozarządowych w postępowaniu.

Rozdział III. Formy działania prokuratora w postępowaniu cywilnym

1. Powództwa prokuratora

W trybie procesowym prokurator wszczyna postępowanie poprzez wytoczenie powództwa. Należy rozróżnić dwie sytuacje: pierwszą, gdy prokurator wytacza powództwo na rzecz określonej osoby oraz drugą, gdy wytacza powództwo (wyłącznie) w interesie publicznym, bez wskazania konkretnej osoby, której prawa podmiotowe chroni. Pierwszą grupę powództw stanowią tak zwane „powództwa samodzielne” (samoistne). Należą do niej powództwa wytaczane na podstawie art. 57 k.p.c. przeciwko wszystkim stronom stosunku prawnego. Do omawianej grupy zaliczono też powództwa, których podstawa prawna wynika wprost z prawa materialnego, co dotyczy powództw w sprawach niemajątkowych z zakresu prawa rodzinnego⁷⁹². Drugą grupę powództw określono w literaturze jako niesamodzielne, gdyż prokurator może wytoczyć powództwo w granicach uprawnień materialnoprawnych osoby, na rzecz której proces ma być wytoczony. Źródłem jego uprawnienia jest prawo procesowe⁷⁹³. Stwierdzenie to nie pozostaje w opozycji do przyjętego we wcześniejszej części pracy rozróżnienia na legitymację materialną i formalną. Wyprzedzając dalsze rozważania można powiedzieć, że w tych przypadkach, gdy prokurator wytacza powództwo jako samodzielny podmiot procesu, nie działając na rzecz oznaczonej osoby, korzysta on zarówno z legitymacji materialnej, jak i formalnej.

1.1. Powództwa samodzielne

1.1.1. Ogólna charakterystyka

Powództwa samodzielne mają odmienną funkcję niż powództwa wytaczane na rzecz określonej osoby. O ile w przypadku powództw mających podstawę w art. 55 i 56 k.p.c. prokurator działa też w interesie prywatnym, który w jego ocenie wymagał poparcia, o tyle w przypadku powództwa przeciwko wszystkim stronom stosunku prawnego, podstawowym i często jedynym uzasadnieniem działania prokuratora jest ochrona praworządności i interesu społecznego⁷⁹⁴. To samo dotyczy powództw w sprawach niemajątkowych z zakresu prawa rodzinnego.

⁷⁹² W. Masewicz, *Prokurator*, s. 72; M. Kosek, *Powództwo prokuratora w sprawach niemajątkowych z zakresu prawa rodzinnego*, Warszawa 2016, rozdział V § 3 pkt. II, Legalis.

⁷⁹³ B. Dobrzański, M. Lisiewski, Z. Resich (red.), W. Siedlecki (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, t. 1, Warszawa 1975, s. 158; W. Masewicz, *Prokurator*, s. 71-72.

⁷⁹⁴ M. Jędrzejewska, K. Weitz w: T. Ereciński (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, 2012, s. 220; P. Pogonowski w: H. Dolecki, T. Wiśniewski (red.), *KPC Komentarz*, 2021, s. 306.

Jednym z powszechnie przytaczanych w doktrynie przykładów powództw samodzielnych jest powództwo przeciwko wszystkim stronom stosunku prawnego, o którym mowa art. 57 k.p.c.⁷⁹⁵ Samodzielność przejawia się nie tylko tym, że prokurator nie działa na rzecz oznaczonej osoby, ale także tym, że ma on własną legitymację, mającą charakter legitymacji publicznej. Wytaczając powództwo realizuje on własne prawo skargi⁷⁹⁶, którego podstawą prawną jest przede wszystkim art. 7 k.p.c., w powiązaniu z przepisami prawa materialnego, regulującymi określony rodzaj powództwa o ustalenie albo o ukształtowanie stosunku prawnego.

W literaturze wyrażono pogląd o materialnoprawnym charakterze art. 57 k.p.c. Zdaniem Z. Resicha przepis ten przyznaje prokuratorowi „generalną legitymację do wszelkiego rodzaju postępowań, które uzna za wskazane, kierując się przesłankami określonymi w art. 7”⁷⁹⁷. Rozstrzygnięcie, czy art. 57 k.p.c. istotnie zawiera normę o charakterze materialnoprawnym, czy też procesowym, ma istotne znaczenie. W nauce prawa procesowego cywilnego oraz judykaturze nie budzi wątpliwości, że o przynależności określonego przepisu do prawa materialnego albo procesowego decyduje nie to, w jakim akcie normatywnym jest zamieszczony, ale jego treść i cel⁷⁹⁸. Prawo materialne reguluje bezpośrednio stosunki prawne między podmiotami prawa cywilnego oraz wynikające z tych stosunków roszczenia. Normy procesowe określono w doktrynie jako normy „instrumentalne”, czyli takie, które określają drogę i sposób dochodzenia roszczeń wynikających z przepisów prawa materialnego⁷⁹⁹. Normy prawa materialnego są także niekiedy wyrażone w przepisach kodeksu postępowania cywilnego, zwłaszcza tych, które są samodzielną podstawą powództw⁸⁰⁰.

⁷⁹⁵ W. Broniewicz, *Powództwo*, s. 31; W. Masewicz, *Prokurator*, s. 94; M. Jędrzejewska, K. Weitz w: T. Ereciński (red.), *KPC Komentarz*, 2012, s. 220-221; P. Pogonowski w: T. Wiśniewski (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz, Tom I. Artykuły 1-366*, Warszawa 2021, art. 57, teza 1, LEX; P. Telenga, *Komentarz aktualizowany do art. 57 k.p.c.* w: A. Jakubecki (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Tom 1*, 2022, LEX.

⁷⁹⁶ W. Masewicz, *Prokurator*, s. 91.

⁷⁹⁷ Z. Resich, *Podmioty procesu*, s. 141. Podobnie W. Masewicz, *Prokurator*, s. 94 oraz współcześnie M. Sorysz w: A. Góra-Błaszczkowska (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, t. IA, 2020, art. 57 Nb 2.

⁷⁹⁸ Zob. T. Ereciński (red.), *KPC Komentarz*, T. 2, s. 262; T. Wiśniewski (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz, Tom II. Artykuły 367-505(39)*, Warszawa 2021, 398³ k.p.c., uw. 8; T. Zembrzuski w: P. Ryłski (red.), *Kodeks Postępowania Cywilnego. Komentarz*, Warszawa 2022, art. 398⁴, Nt. 30, Legalis; T. Ereciński (red. naczelny), J. Gudowski (red. naukowa), *System prawa procesowego cywilnego. Środki zaskarżenia*, t. 3, cz. 2, 2013, s. 948 i n. Na temat rozgraniczenia norm prawa materialnego i prawa procesowego por. nadal aktualne uwagi J. Jodłowskiego, *O potrzebie i kierunkach badań integracyjnych w zakresie prawa cywilnego materialnego i procesowego*, PiP 1973 Nr 2, s. 14-15 i powołaną tam literaturę.

⁷⁹⁹ T. Ereciński, *KPC Komentarz*, T. 2, s. 262.

⁸⁰⁰ W orzecznictwie za normy prawa materialnego uważa się np. art. 189 k.p.c. (będący samodzielną podstawą powództwa o ustalenie) oraz art. 840 i następne k.p.c. (będące podstawą powództw przeciwegzekucyjnych). Zob. np. wyroki SN z 9 lipca 2009 r., III CSK 182/19, Legalis, z 20 maja 2011 r., II PK 295/10, z 16 marca 2022 r., II PSKP 47/21, Legalis. W doktrynie został jednak wypowiedziany pogląd opowiadający się za uznaniem, iż interes prawny w powództwie o ustalenie stanowi przesłankę procesową, co implikowałoby uznanie art. 189 k.p.c. za

Za przyjęciem, że art. 57 k.p.c. zawiera normę prawa materialnego mogłoby przemawiać spostrzeżenie, że – poza sprawami niemajątkowymi z zakresu prawa rodzinnego – inne przepisy prawa nie dają prokuratorowi podstaw do wytaczania powództw o ustalenie albo ukształtowanie prawa lub stosunku prawnego w interesie publicznym⁸⁰¹. Niemniej, referowany pogląd budzi zastrzeżenia. Źródłem legitymacji prokuratora do wszczynania wszystkich postępowań cywilnych jest art. 7 k.p.c., który określa zarówno generalne uprawnienia prokuratora, jak i przesłanki wytoczenia przez niego powództwa. Również legitymacja bierna pozwanych nie wynika ze wskazania w treści art. 57 k.p.c., ale z tego, że są oni stronami określonego stosunku prawnego. Po stronie pozwanej powinny więc wystąpić wszystkie strony umowy, a więc także ta strona, dla której ustalenie nieważności jest obiektywnie korzystne⁸⁰². Celem takiej konstrukcji prawnej jest zapewnienie skuteczności zapadłego wyroku.

Zasadne wydaje się więc stanowisko, że przepis ten zawiera normę o charakterze techniczno-procesowym, wskazując osoby, które powinny być pozwane przez prokuratora. Skoro omawiany przepis nie wyznacza legitymacji biernej, a jedynie wskazuje osoby, które mają być pozwane, to jest to typowy przykład normy o charakterze „instrumentalnym”, spełniającej kryteria definicyjne właściwe dla normy prawa procesowego.

O ile status procesowy prokuratora wytaczającego powództwo na rzecz oznaczonej osoby budził wątpliwości w nauce prawa, o tyle powszechnie przyjmuje się, że prokurator wytaczający powództwo przeciwko wszystkim stronom stosunku prawnego jest stroną zarówno w znaczeniu formalnym, jak i materialnym. Jest to konsekwencją spostrzeżenia, że prokurator nie działa na rzecz innego podmiotu, a źródłem jego legitymacji jest ustawa⁸⁰³.

W przypadku wytoczenia przez prokuratora powództwa samodzielnego, po stronie pozwanej zachodzi wielość podmiotów, będących stronami spornego stosunku prawnego⁸⁰⁴. Jest to współuczestnictwo konieczne, a w konsekwencji jednolite, gdyż zapadłe orzeczenie

przepis prawa procesowego. Zob. K. Weitz, *Charakter interesu prawnego jako przesłanki powództwa o ustalenie*, Prz. Sąd. 2018 Nr 7-8, s. 30.

⁸⁰¹ Nie ulega wątpliwości, że art. 57 k.p.c. nie dotyczy powództw o świadczenie, gdyż te – ze swojej natury – muszą być zawsze wytaczane na rzecz oznaczonej osoby (tak trafnie M. Jędrzejewska, K. Weitz w: T. Ereciński (red.), *KPC Komentarz*, t. 1, 2016, art. 57 uw. 2).

⁸⁰² Pogląd taki nie budzi wątpliwości w orzecznictwie – zob. np. wyroki SA w Krakowie z 12. Stycznia 2016 r., I ACa 1332/15, Legalis oraz wyrok SN z 9 sierpnia 2018 r., V CSK 424/17, Legalis.

⁸⁰³ Z. Resich, *Prokurator*, s. 526; W. Masewicz, *Prokurator*, s. 54. Ten ostatni autor używa w tym kontekście pojęcia „legitymacja materialna” prokuratora, które jest w nauce sporne, ale w niniejszej pracy rozróżnienie legitymacji materialnej i formalnej zostało zaakceptowane na potrzeby opisu legitymacji procesowej prokuratora (zob. rozdział III. 1.3 i powołaną tam szczegółowo literaturę).

⁸⁰⁴ W literaturze przez stosunek prawny rozumie się przede wszystkim stosunek zobowiązaniowy, w odróżnieniu od prawa, przez które rozumie się prawo podmiotowe o charakterze bezwzględny (E. Warzocha, *Ustalenie*, s. 81-82).

dotyczy niepodzielnie wszystkich stron spornego stosunku prawnego⁸⁰⁵. Takie ukształtowanie strony pozwanej ma na celu ochronę praw osób będących stronami stosunku prawnego⁸⁰⁶. Jeżeli okaże się, że w procesie nie występują po stronie pozwanej wszystkie osoby będące stronami stosunku prawnego, sąd powinien zastosować art. 195 § 1 k.p.c. Zaniechanie wskazania przez prokuratora – mimo wezwania sądu – wszystkich osób, będących stronami stosunku prawnego, prowadzi do oddalenia powództwa, z uwagi na brak legitymacji biernej⁸⁰⁷. Należy jednak podkreślić, że taki skutek nie wynika z treści art. 57 k.p.c., ale z samej istoty powództwa wytoczonego przeciwko stronom stosunku prawnego, przez podmiot nie będący jego stroną. Inaczej mówiąc, gdyby tego przepisu nie było, po stronie pozwanej nadal zachodziłoby współuczestnictwo konieczne⁸⁰⁸.

1.1.2. Powództwo o ustalenie nieistnienia (istnienia) stosunku prawnego

Już w początkowym okresie obowiązywania art. 57 k.p.c. przyjmowano, że jednym z głównych zakresów jego zastosowania są powództwa zmierzające do unicestwienia wadliwych czynności prawnych, spośród których największe znaczenie w orzecznictwie miało powództwo o ustalenie nieważności czynności prawnej, które jest szczególnym, często wykorzystywanym w praktyce przypadkiem powództwa o ustalenie nieistnienia czynności prawnej⁸⁰⁹. Wniosek ten potwierdza przede wszystkim orzecznictwo⁸¹⁰. Można również odnotować, że zgodnie z § 358 Regulaminu powództwo przewidziane w art. 57 k.p.c. można wytoczyć zwłaszcza wtedy, gdy zachodzi potrzeba ustalenia, na podstawie art. 189 k.p.c.,

⁸⁰⁵ S. Włodyka, *Współuczestnictwo konieczne w procesie cywilnym*, S.C. 1967 t. X, s. 108-109 i 129; W. Masewicz, *Prokurator*, s. 80-82; M. Jędrzejewska, *Współuczestnictwo procesowe (istota, zakres, rodzaje)*, Warszawa 1975, s.190; M. Jędrzejewska, K. Weitz w: T. Ereciński (red.), *KPC Komentarz*, 2012, s. 221; Z. Zawadzka, *Pozycja procesowa*, s. 129-130.

⁸⁰⁶ Tak trafnie wyr. SN z 26 kwietnia 2019 r., V CSK 90/18, Legalis.

⁸⁰⁷ Zob. w tej kwestii M. Jędrzejewska (aktualizacja P. Grzegorzczak) w: T. Ereciński (red.), *KPC Komentarz*, t. I, 2016, uw. 5, art. 57; M. Sychowicz w: A. Marciniak, K. Piasecki (red.), *KPC Komentarz*, t. 1, 2016, art. 57 Nb 5, Legalis; M. Sorysz, w: A. Góra-Błaszczkowska (red.), *KPC Komentarz*, t. IA, 2020, art. 57 Nb 4.

⁸⁰⁸ Por. *mutatis mutandis* uchw. SN z 17 września 1969 r., III CZP 65/69, OSNCP 1970, Nr 2, poz. 28, wyrok SN z 18 grudnia 1996 r., I CKN 27/96, OSNC 1997 Nr 4, poz. 43.

⁸⁰⁹ W. Broniewicz, *Powództwo prokuratora*, s. 31-43; W. Masewicz, *Prokurator*, s. 91-92. Znaczenie pojęć prawa i stosunku prawnego przyjmują zgodnie za E. Warzochą, który przez stosunek prawny rozumie stosunek zobowiązaniowy, a przez prawo – prawo podmiotowe o charakterze bezwzględny. Zob. E. Warzocha, *Ustalenie stosunku prawnego lub prawa w sądowym postępowaniu cywilnym*, Warszawa, 1982, s. 71-72). W judykaturze przyjmowano, że żądanie ustalenia nieistnienia stosunku prawnego może być „w ramach skrótu myślowego” określone jako żądanie ustalenia nieważności umowy – zmierza ono wówczas do ustalenia nieistnienia stosunku prawnego, mogącego wynikać z zawartych przez strony umów, następnie ocenionych przez stronę jako nieważne (por. uzasadnienie uchw. SN z 23 września 2010 r., III CZP 57/10, OSNC 2011, Nr 2, poz. 14, z 6 listopada 2015 r., II CSK 56/15, Legalis z 17 lutego 2016 r., III CSK 148/15, Legalis).

⁸¹⁰ Zob. wyroki SN: z dnia 3 lutego 1999 r., III CKN 167/98, Legalis, z dnia 2 sierpnia 2007 r., V CSK 109/07, Legalis, z dnia 6 maja 2009 r., II CSK 658/08, Legalis; z 26 kwietnia 2018 r., V CSK 90/18, Legalis, post. z 8 maja 2020 r., II CSK 632/19, Legalis, z 21 września 2021 r., I NSNC 68/20, Legalis, wyrok SA w Krakowie z 9 lutego 2022 r., I ACa 1152/20, Legalis.

nieważności czynności prawnych z przyczyn określonych w art. 58 k.c. Ze względu na podstawowy i w istocie organizacyjno-porządkowy charakter tego aktu prawnego przepis ten, podobnie jak inne regulacje regulaminowe, wskazujące w jakich sprawach prokurator powinien brać udział, należy traktować jak wskazówkę, ogólną dyrektywę adresowaną do tego organu⁸¹¹. Ogólną podstawą żądania w procesie ustalenia istnienia albo nieistnienia prawa lub stosunku prawnego jest art. 189 k.p.c. Jest więc nieodzowne, aby przepis ten był – poza powództwami o ustalenie, przewidzianymi wprost w przepisach szczególnych – podstawą prawną wniesionego przez prokuratora powództwa o ustalenie istnienia prawa lub stosunku prawnego, a następnie rozstrzygnięcia sądu. Powództwo prokuratora o ustalenie nieważności czynności prawnej sprzecznej z ustawą albo zasadami współżycia społecznego jest więc kumulatywnie oparte na treści art. 7 k.p.c. i art. 189 k.p.c.⁸¹²

W związku z wytaczaniem przez prokuratora powództw o ustalenie pojawia się jednak pytanie, w jakim zakresie do powództwa prokuratora będzie miała zastosowanie określona w art. 189 k.p.c. przesłanka interesu prawnego. Przez interes prawny dość powszechnie rozumie się potrzebę usunięcia niepewności co do istnienia określonego prawa albo stosunku prawnego, w celu ochrony powoda przed grożącym mu naruszeniem sfery jego uprawnień⁸¹³. Dla dalszych rozważań nie jest konieczne rozstrzygnięcie istniejącej w doktrynie kontrowersji, czy interes prawny powinien być rozumiany wyłącznie obiektywnie, czy też przy jego ocenie należy uwzględnić także subiektywne przekonanie strony o potrzebie uzyskania wyroku ustalającego⁸¹⁴. Niezależnie od jej rozstrzygnięcia jest bowiem niewątpliwe, że prokurator nie może mieć tak rozumianego interesu prawnego do wytoczenia powództwa przeciwko wszystkim stronom stosunku prawnego.

W orzecznictwie pojawił się jednak pogląd, że interesu prawnego przy powództwie o ustalenie nie można utożsamiać z interesem społecznym, o którym mowa w art. 7 k.p.c.

⁸¹¹ Przepis ten stanowi, że: „Powództwo przewidziane w art. 57 k.p.c. można wytoczyć zwłaszcza wtedy, gdy zachodzi potrzeba ustalenia, na podstawie art. 189 k.p.c., nieważności czynności prawnych z przyczyn określonych w art. 58 k.c.”

⁸¹² Por. M. Kosek, *Powództwo*, rozdział II, LEX.

⁸¹³ M. Jędrzejewska, K. Weitz w: T. Ereciński (red.), *KPC Komentarz*, s. 563-565; T. Żyznowski w: H. Dolecki, T. Wiśniewski (red.), *Kodeks Postępowania Cywilnego. Komentarz*, 2013, s. 699-700. Przyjmuje się, że powód nie ma, w zasadzie, interesu prawnego w żądaniu ustalenia istnienia albo nieistnienia prawa lub stosunku prawnego wtedy, gdy może uzyskać pełną ochronę za pomocą innych środków. Szerzej na temat pojęcia interesu prawnego zob. w szczególności: T. Rowiński, *Interes prawny w procesie i w postępowaniu nieprocesowym*, Warszawa 1971, s. 26; zob. E. Warzocha, *Ustalenie*, s. 48 i n.; E. Budna, *Glosa do uchw. SN z dnia 19.04.1988 r., III CZP 26/88*, OSP 1991, Nr 1, poz. 4; też, *Glosa do uchw. SN z dnia 25 stycznia 1995 r., III CZP 176/94*, OSP 1995, Nr 12, poz. 247. Z obszernego orzecznictwa Sądu Najwyższego por.: uchw. z dnia 30 grudnia 1968 r., III CZP 103/68, OSNC 1969 Nr 5 poz. 85, wyrok z dnia 14.07.1998 r., II CKN 422/98, Legalis; 4 listopada 2008 r., II PK 89/08, OSP 2009 Nr 9 poz. 94, z 16 kwietnia 2009 r., I CZ 15/09, Legalis i z dnia 10 lipca 2011 r., II CSK 568/10, Legalis.

⁸¹⁴ Zob. np. Z. Hahn, *Interes prawny w skardze o ustalenie*, PPC 1935 Nr 23-24, s. 706; K. Stefko, *Udział*, s. 57; T. Rowiński, *Interes prawny*, s. 26; E. Warzocha, *Ustalenie*, s. 48.

Wychodząc z tego założenia w wyroku z 3 lutego 1999 roku⁸¹⁵, SN przyjął, że „w sprawie o ustalenie nieważności umowy warunkiem zgłoszenia takiego żądania było wykazanie przez powoda, również gdy jest nim prokurator, interesu prawnego w rozumieniu art. 189 k.p.c.” W konsekwencji uznał za bezzasadne powództwo prokuratora o ustalenie nieważności umowy, jeżeli prokuratorowi przysługiwało inne, dalej idące, powództwo. Podobny pogląd wyrażono w doktrynie, gdzie wskazuje się, że „sąd powinien zweryfikować, czy prokurator wykazał jego istnienie, gdyż prokurator jest traktowany jak każdy inny powód żądający ustalenia istnienia lub nieistnienia stosunku prawnego lub prawa. Zatem w przypadku braku interesu prawnego sąd zastosuje w stosunku do niego takie same jak wobec innych powodów konsekwencje – w postaci oddalenia powództwa”⁸¹⁶. Autorka, Joanna Bodio, przedstawiła pogląd zbieżny z cytowanym wyrokiem Sądu Najwyższego, nie wskazując jednak, w jaki sposób miałyby być rozumiany interes prawny prokuratora wytaczającego powództwo samodzielne⁸¹⁷.

Odmienne podejście do relacji między art. 7 k.p.c. i art. 57 k.p.c. a art. 189 k.p.c. zaprezentował Sąd Najwyższy w wyroku z 31 stycznia 2008 roku⁸¹⁸. W tej sprawie SN rozpoznawał skargę kasacyjną od wyroku sądu apelacyjnego, który oddalił apelację od wyroku sądu I instancji, oddalającego powództwo prokuratora o ustalenie nieważności czynności prawnej. Podstawą rozstrzygnięć sądów niższych instancji było przekonanie, że prokurator nie miał interesu prawnego w wytoczeniu powództwa. Sąd Najwyższy zakwestionował jednak zasadność tego stanowiska i wyraził pogląd, że „uprawnienie prokuratora do wszczęcia postępowania cywilnego na podstawie art. 7 k.p.c. legitymuje go również do zgłaszania na podstawie art. 57 k.p.c. powództwa o ustalenie nieważności czynności prawnej (art. 189 k.p.c.)”⁸¹⁹. Uzasadniając to stanowisko SN odwołał się przede wszystkim do tego, że prokurator działa „w interesie publicznym dla ochrony praworządności”, a przesłanki wszczęcia przez niego postępowania cywilnego nie podlegają kontroli sądu. Interes publiczny wymaga zaś wyeliminowania z obrotu nieważnych umów, które zagrażają bezpieczeństwu obrotu prawnego. Uwzględniając to założenie Sąd doszedł do wniosku, że prokurator jest legitymowany do wniesienia powództwa o ustalenie nieważności czynności prawnej⁸²⁰. Późniejsze orzecznictwo SN i sądów powszechnych zdecydowanie podzieliło tę linię

⁸¹⁵ III CKN 167/98, Legalis.

⁸¹⁶ J. Bodio, *Interes prawny a interes publiczny*, s. 55.

⁸¹⁷ Tamże, s. 57-58.

⁸¹⁸ V CSK 109/07, OSNC 2008, Nr 9, poz. 107.

⁸¹⁹ Skoro – jak podkreślono na wstępie niniejszego rozdziału – art. 57 k.p.c. ma znaczenie wyłącznie technicznoprosowe, stwierdzenie o wytoczeniu powództwa „na podstawie art. 57 k.p.c.” należałoby uznać za skrót myślowy. W istocie bowiem podstawą prawną powództwa jest art. 7 i 189 k.p.c.

⁸²⁰ Warto zaznaczyć, że podobne wnioski wynikały także z wcześniejszego wyroku SN z 9 marca 1993 r., I CR 3/93, OSNC 1993 Nr 9 poz. 265.

orzecniczą, uznając albo wprost, że prokuratora nie dotyczy przesłanka interesu prawnego, albo utożsamiając ten interes z koniecznością ochrony praworządności⁸²¹.

Spośród dwóch zrelacjonowanych poglądów judykatury należy zdecydowanie opowiedzieć się za drugim stanowiskiem. Wydaje się bowiem, że wcześniejszy, odmienny pogląd Sądu Najwyższego nie w pełni uwzględniał fakt, że prokuratorowi przysługuje – na podstawie art. 7 k.p.c. – samodzielna legitymacja procesowa, będąca legitymacją publiczną⁸²². Elementem konstrukcyjnym powództwa, o którym mowa w art. 57 k.p.c. jest właśnie pełna niezależność pozycji procesowej prokuratora od osób będących podmiotami spornego stosunku prawnego. Trudno wyobrazić sobie, w jaki sposób prokurator, nie działając na rzecz innej osoby, miałby wykazać interes prawny w rozumieniu powszechnie przyjmowanym na gruncie art. 189 k.p.c. Nie ulega wątpliwości, że prokurator nie może powołać się w tym przypadku na potrzebę ochrony praw stron spornego stosunku prawnego, gdyż byłoby to niezgodne z jego statusem ustrojowym i procesowym⁸²³. Ponadto wymaganie wykazania przez prokuratora interesu prawnego, rozumianego w sposób tradycyjny, byłoby rozwiązaniem dysfunkcyjnym. Organ ten nie mógłby bowiem skutecznie podważyć skutków czynności prawnych, dokonanych sprzecznie z prawem albo zasadami współżycia społecznego. Tymczasem właśnie to zadanie prokuratora jest współcześnie najbardziej doniosłe i nie pozostaje w kolizji z zasadami procesu cywilnego.

⁸²¹ Zob. wyrok SN z 26 kwietnia 2019 r., V CSK 90/18, OSNC-ZD 2020/C/44, Legalis, z 9 maja 2009 r., II CSK 650/08, niepubl. oraz z 21 września 2021 r., I NSNC 68/20, Legalis; wyr. SA we Wrocławiu z 1 marca 2012 r., I ACa 111/12, Legalis; wyrok SA w Krakowie z 12 stycznia 2016 r., I ACa 1332/15; wyrok SA w Lublinie z 10 grudnia 2013 r., I ACa 587/13, Legalis; wyrok SA w Łodzi z 18 lutego 2016 r., I ACa 775/15, Legalis; wyrok SA w Katowicach z 25 maja 2016 r., V ACa 758/15, Legalis; wyrok SA w Białymstoku z 13 kwietnia 2018 r., I ACa 1040/17, Legalis; wyrok SA w Krakowie z 15 stycznia 2020 r., I ACa 237/19, Legalis). W postanowieniu SN z 3 grudnia 2014 r. (IV CSK 365/14, Legalis) odmówiono przyjęcia do rozpoznania skargi kasacyjnej pozwanych od powołanego wyr. SA w Lublinie, gdyż w ocenie SN kwestia rodzajów powództw, które może wytaczać prokurator nie stanowi nowego, nierozwiązanego dotychczas w orzecznictwie zagadnienia prawnego. Jednocześnie wyrok SN z 26 kwietnia 2019 r., V CSK 90/18 SN uzupełnił tę linię orzecniczą stwierdzeniem, że sąd nie może oceniać zasadności powództwa wytoczonego przez prokuratora wyłącznie w celu ochrony praworządności, praw obywateli lub interesu społecznego, ale może takie powództwo oddalić, jeżeli jego uwzględnienie naruszałoby uprawnienia osoby trzeciej niebędącej stroną tego postępowania.

⁸²² W kwestii legitymacji publicznej zob. rozdział II. 2.3.

⁸²³ Uzasadnienie cytowanego wyżej wyroku SN w sprawie III CKN 167/98 upoważnia jednak do stwierdzenia, że tezę o braku interesu prawnego prokuratora Sąd Najwyższy wyraził ze względu na fakt, że prokuratorowi przysługiwało inne, dalej idące, powództwo. W okolicznościach faktycznych sprawy prokurator żądał ustalenia nieważności umowy najmu lokalu komunalnego, zawartego przez osoby fizyczne z gminą, która następnie sprzedała im ten lokal na preferencyjnych warunkach. Uzasadniając swoje stanowisko w toku postępowania sam prokurator wskazał, że dąży do ustalenia nieważności umowy najmu po to, aby uzyskać przesłankę do żądania ustalenia nieważności umowy sprzedaży. W tym sensie trafne jest stwierdzenie, że uzyskanie wyroku ustalającego nieważność umowy najmu nie było niezbędne do unicestwienia umowy sprzedaży. Wydaje się jednak, że stanowisko Sądu Najwyższego nie uwzględnia celu działania prokuratora na podstawie art. 7 i 57 k.p.c., który dostrzeżono w późniejszych orzeczeniach.

Z drugiej strony nie można jednak abstrahować od faktu, że w zdecydowanej większości spraw podstawą prawną powództwa prokuratora o ustalenie nieważności czynności prawnej będzie (obok art. 7 i 57 k.p.c.) właśnie art. 189 k.p.c.⁸²⁴ Tym samym pogładowi, który sprowadzałby się do twierdzenia, że prokurator wytaczający „samodzielne” powództwo o ustalenie nieważności czynności prawnej nie ma obowiązku wykazywania interesu prawnego, można zasadnie zarzucić, iż prowadzi on do wykładni *contra legem*. Taki zarzut jest tym bardziej uzasadniony, że w przypadku powództwa wytaczanego przez organ podatkowy na podstawie art. 189¹ k.p.c., a więc także podmiot wyposażony w legitymację publiczną, ustawodawca sam określił jej przesłanki. Skoro w odniesieniu do powództwa prokuratora przyjęto odmienną technikę legislacyjną, należy uznać, że także prokurator wytaczający powództwo o ustalenie istnienia albo nieistnienia prawa lub stosunku prawnego powinien wykazać interes prawny, który uzasadnia zgłoszenie takiego żądania.

Rzecz jednak w tym, że interes prawny prokuratora wytaczającego powództwo o ustalenie nieważności czynności prawnej powinien być rozumiany z uwzględnieniem ustawowych zadań prokuratury, które w odniesieniu do czynności procesowych podejmowanych przez ten organ w postępowaniu cywilnym zostały przede wszystkim zapisane w art. 7 k.p.c. Zasadne wydaje się więc stanowisko, że wykazanie przez prokuratora interesu prawnego może być rozumiane tylko jako powinność wyjaśnienia, iż podjęcia czynności procesowych przez prokuratora wymaga interes publiczny. Rozbieżność między zawartą w art. 189 k.p.c. przesłanką interesu prawnego a uregulowanymi w art. 7 k.p.c. przesłankami interesu publicznego 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.⁸²⁵ Zaakceptowanie tej propozycji pozwoli prokuratorowi na skuteczne wytaczanie powództw o ustalanie nieważności umów na podstawie art. 7 i art. 189 k.p.c., a jednocześnie nie pomija wyrażonej w tym ostatnim przepisie podstawowej przesłanki jurysdykcyjnej powództwa. Można jeszcze dodać, że nie jest to jedyny przypadek, gdy instytucje prawa procesowego podlegają wykładni uwzględniającej cel działania prokuratora. Z podobnych przyczyn do środków zaskarżenia wnoszonych przez prokuratora nie stosuje się również reguły „*gravamen*”, która na ogólnych zasadach stanowi przesłankę dopuszczalności środka zaskarżenia⁸²⁶.

⁸²⁴ Oczywiście przy założeniu podzielenia większościowego poglądu, opowiadającego się na materialnoprawnym, a nie procesowym charakterem art. 189 k.p.c. (por. w tej kwestii K. Weitz, *Charakter interesu prawnego*, s. 31 i n.).

⁸²⁵ Do podobnych wniosków doszedł E. Warzocha (*Ustalenie*, s. 110-111).

⁸²⁶ Zob. rozdział III. 2.6.

Uogólniając przedstawioną wyżej trafną tezę wyroku Sądu Najwyższego można więc stwierdzić, że na podstawie art. 7 k.p.c. prokurator jest legitymowany do wytoczenia powództwa o ustalenie nieistnienia albo istnienia stosunku prawnego⁸²⁷.

Kończąc wątek należy jeszcze zwrócić uwagę na jedną specyficzną cechę wytaczanego przez prokuratora powództwa o ustalenie. Wykładnia językowa art. 7 k.p.c., a zwłaszcza zawartego w tym przepisie zwrotu „według jego oceny”, nie pozostawia wątpliwości, że to prokurator samodzielnie ocenia potrzebę wytoczenia powództwa ze względu na wymienione tam kryteria⁸²⁸. Nie ma żadnych podstaw, aby od tego stanowiska odstąpić w odniesieniu do powództwa o ustalenie. Pozornie mogłoby to prowadzić do wniosku, że zainicjowane powództwem prokuratora o ustalenie nieistnienia stosunku prawnego postępowanie będzie jedynym, w którym wykazanie przez powoda przesłanki interesu prawnego nie podlega ocenie sądu⁸²⁹. Taki wniosek wydaje się jednak zbyt daleko idący, gdyż interes prawny – niezależnie od tego, że jest samodzielną przesłanką jurysdykcyjną powództwa o ustalenie – stanowi także „refleks” zasadności żądania⁸³⁰. Jest to widoczne właśnie w przypadku powództw wytaczanych przez prokuratora. Jeżeli bowiem sąd dojdzie do przekonania, że kwestionowana przez ten organ czynność prawna jest sprzeczna z bezwzględnie obowiązującymi przepisami prawa i zgodnie z żądaniem pozwu ustali jej nieważność, to jednocześnie pozytywnie przesądzi, że powództwo prokuratora było usprawiedliwione okolicznościami wymienionymi w art. 7 k.p.c. Podobnie w odwrotnej sytuacji, oddalenie powództwa prokuratora ze względu na brak podstaw do uznania kwestionowanej czynności prawnej za nieważną, będzie zawsze konsekwencją uznania, że wydania takiego rozstrzygnięcia nie uzasadnia ochrona porządku publicznego. Przykład ten pokazuje zatem, że mimo dokonywanej przez prokuratora samodzielnej oceny przesłanek z art. 7 k.p.c., ich zaistnienie pośrednio jest kontrolowane przez sąd podczas merytorycznego rozpoznania sprawy.

⁸²⁷ Powyższe uwagi nie dotyczą powództw niesamoistnych prokuratora, które mogą mieć postać powództw ustalających. Jeżeli prokurator wytoczy powództwo o ustalenie na podstawie art. 7 i 55 KPC, na rzecz jednej ze stron stosunku prawnego, to niewątpliwie przesłanką zasadności jego powództwa jest istnienie interesu prawnego osoby materialnie uprawnionej. Por. w tej kwestii cytowany wyrok SN z 2 sierpnia 2007 r., V CSK 109/07, Legalis i wyrok. SN z 21 września 2021 r., I NSNc 68/20, Legalis.

⁸²⁸ Pogląd ten jest jednolicie akceptowany w literaturze od początku istnienia w polskim systemie prawnym przepisów o udziale prokuratora w postępowaniu cywilnym. Zob. K. Stefko, *Udział*, s. 18; W. Masewicz, *Prokurator*, s. 30; Zob. M. Jędrzejewska (aktualizacja P. Grzegorzcyk), w: T. Ereciński (red.), *KPC Komentarz*, t. I, 2016, uw. 14 do art. 7; M. Sychowicz, R. Kulski: w: A. Marciniak (red.), *KPC Komentarz*, 2019, art. 7 Nb 17, Legalis; K. Gajda-Roszczyńska w: A. Góra-Błaszczkowska, *KPC Komentarz*, 2016, art. 7 Nb 12, LEX, M. Muliński w: Kodeks 2019, t. 1, art. 7 Nb 4, LEX; P. Wiśniewski, *Udział*, 1997, s. 80-83 oraz Z. Zawadzka, *Formy udziału prokuratora w postępowaniu*, s. 85 i n.

⁸²⁹ E. Warzocha, *Ustalenie*, s. 111.

⁸³⁰ T. Rowiński, *Interes*, s. 160. Por. jednak odmienne stanowisko K. Weitz, *Charakter interesu prawnego*, s. 30.

Odstępstwem od reguły samodzielnej oceny przez prokuratora przesłanek podjęcia czynności procesowych jest też dokonywanie przez sąd oceny, czy czynności te nie stanowią nadużycia prawa procesowego⁸³¹.

Podsumowując ten fragment rozważań można 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 prawnego⁸³².

Dodać należy, że jeżeli prokurator wstępuje do postępowania o ustalenie nieważności umowy na podstawie art. 60 k.p.c. i popiera stanowisko powoda, to interes prawny powoda podlega badaniu na zasadach ogólnych. Przedstawiony powyżej pogląd dotyczy tylko sytuacji, w której prokurator sam wytacza powództwo na podstawie art. 7 i 189 k.p.c.⁸³³.

1.1.3. Powództwo o ustalenie nieważności uchwał

Szczególnym przypadkiem powództwa o ustalenie nieważności jest powództwo o stwierdzenie (ustalenie) nieważności uchwały organu osoby prawnej. W przypadku spółek kapitałowych przepisy art. 252 k.s.h. oraz art. 425 § 1 k.s.h. wprost stanowią, że nie stosuje się do nich art. 189 k.p.c.⁸³⁴ Wyłączenie stosowania tego przepisu oznacza, że przesłanką zasadności powództwa o stwierdzenie nieważności uchwały organu spółki kapitałowej nie jest wykazanie interesu prawnego powoda. Zasadniczą odmiennością wymienionych powództw jest też enumeratywne wskazanie osób legitymowanych czynnie. Trzeba jednak zaznaczyć, że tego rodzaju powództwo zawsze ma podstawę prawną w przepisach prawa materialnego, które określają wyczerpująco legitymację do ich wytoczenia. Pojawia się zatem pytanie, czy prokurator ma w ogóle legitymację czynną do żądania stwierdzenia nieważności tych uchwał. Enumeratywne wyliczenie osób mających legitymację czynną do wytoczenia takiego powództwa mogłoby sugerować, że nie jest ono objęte uprawnieniem prokuratora, określonym w art. 7 k.p.c. W istocie nie budzi wątpliwości, że prokurator ma legitymację do wniesienia powództwa o stwierdzenie nieważności uchwały zgromadzenia wspólników (walnego

⁸³¹ Zob. w tej kwestii rozdział II. 2.4.

⁸³² Zob. aprobuje Jędrzejewska (aktualizacja P. Grzegorzczak), w: T. Ereciński (red.), *KPC Komentarz*, T. I, 2016, uw. 14 do art. 7.

⁸³³ Tak trafnie wyr. SA w Białymstoku z 13.4.2018 r., I ACa 1040/17, Legalis, wydany w sprawie, w której sąd oddalił powództwo osoby będącej stroną umowy ze względu na brak interesu prawnego, a prokurator, który wstąpił do postępowania w I instancji, złożył apelację).

⁸³⁴ Zob. np. A. Kidyba w: A. Kidyba, M. Dumkiewicz, *Komentarz aktualizowany do art. 1-300 Kodeksu spółek handlowych*, Warszawa 2023, art. 252 uw. 4, LEX; M. Chomiuk w: Z. Jara (red.), *Kodeks spółek handlowych. Komentarz*, wyd. 4, Warszawa 2022, art. 252 Nt 19-21 i powołaną tam literaturę i orzecznictwo oraz A. Jarocho, *Powództwo o stwierdzenie nieważności uchwały wspólników spółki kapitałowej*, Toruń 2010, s. 239, w judykaturze zob. uchw. składu 7 sędziów SN z 1.3.2007 r., III CZP 94/06, OSNC 2007, Nr 7-8, poz. 95.

zgromadzenia akcjonariuszy) spółki kapitałowej. Pogląd ten mógłby wzmacniać argument nawiązujący do faktu, że osoby wskazane jako legitymowane czynnie do zaskarżania uchwał spółki kapitałowej są, bez wyjątku, związane stosunkami korporacyjnymi ze spółką. Okoliczność ta, jakkolwiek świadczy o zamiarze ustawodawcy zawężenia kręgu osób legitymowanych do zaskarżania uchwał organów spółek, nie pozwala jednak na wyłączenie generalnej kompetencji prokuratora. Do niedawna omawiany problem nie był szerzej analizowany w doktrynie i orzecznictwie⁸³⁵. Pozytywnej odpowiedzi na pytanie o legitymację czynną prokuratora w sprawie o stwierdzenie (ustalenie) nieważności uchwały zgromadzenia wspólników spółki z o.o. udzielił Sąd Najwyższy w uchwale z 20 listopada 2015 roku⁸³⁶, w której przyjął, że prokurator pozywa w takiej sprawie wyłącznie spółkę. Pogląd ten podtrzymano w późniejszym orzecznictwie⁸³⁷ i należy zdecydowanie go podzielić. Nie można bowiem abstrahować od wykładni językowej art. 7 k.p.c., która wskazuje, że generalna kompetencja prokuratora do wytaczania powództw podlega ograniczeniu w sprawach niemajątkowych z zakresu prawa rodzinnego. *A contrario*, we wszystkich innych sprawach cywilnych prokurator miałby uprawnienie do wytoczenia powództwa. Wydaje się, że również względy celowościowe przemawiają za uznaniem, że prokurator ma legitymację czynną do wytaczania powództw we wskazanych przypadkach. Mogą zdarzyć się przypadki, w których interes publiczny lub ochrona praworządności będą wymagały wzruszenia uchwały organu osoby prawnej, a żadna z osób legitymowanych czynnie nie zainicjuje właściwego postępowania.

Inaczej ustawodawca ukształtował powództwa o ustalenie nieważności uchwał organów spółdzielczych⁸³⁸ oraz wspólnot mieszkaniowych⁸³⁹. W tych przypadkach nie zmodyfikował ogólnych zasad powództwa o ustalenie, co oznacza, że legitymowana czynnie do wniesienia takiego środka prawnego jest każda osoba mająca interes prawny⁸⁴⁰. Uwzględniając przedstawione powyżej uwagi dotyczące legitymacji prokuratora do wytoczenia

⁸³⁵ Mimo licznych wypowiedzi doktryny prawa cywilnego i handlowego oraz orzecznictwa, które dotyczyły wzruszania uchwał, problem ten nie był szerzej analizowany. Pogląd zbieżny z zaprezentowanym tu stanowiskiem wyraził A. Jarocho (*Legitymacja do żądania stwierdzenia przez sąd nieważności uchwał zgromadzenia wspólników (akcjonariuszy)*, Pr. Sp. 2004 Nr 12, s. 38) oraz tenże, *Powództwo*, s. 191. Także Sąd Najwyższy w uzasadnieniu wyroku z 30 stycznia 2009 r. (II CSK 355/08, LEX Nr 497674) wyraził pogląd, że legitymacja do zaskarżenia uchwały wspólników może mieć źródło w generalnej kompetencji niektórych podmiotów do wnoszenia powództw, między innymi prokuratora.

⁸³⁶ III CZP 78/15.

⁸³⁷ Zob. wyrok SN z 23 marca 2017 r., V CSK 248/16, Legalis.

⁸³⁸ Art. 42 ustawy z 16 września 1982 r. Prawo spółdzielcze (jedn. tekst: Dz. U. z 2003 r. Nr 188 poz. 1848 ze zm.).

⁸³⁹ Art. 25 ustawy z 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (jedn. tekst: Dz. U. z 2000 r. Nr poz. 903 ze zm.).

⁸⁴⁰ Zob. uzasadnienie wyroku Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu z 15 marca 2012 r., I ACa 173/12, LEX Nr 1130077.

samodzielnego powództwa o ustalenie można dojść do wniosku, że jego legitymacja do zaskarżania uchwał wskazanych podmiotów nie będzie budziła wątpliwości. Wątpliwości może natomiast budzić interpretacja zawartego w art. 57 k.p.c. sformułowania „przeciwko wszystkim stronom stosunku prawnego” w odniesieniu do tych powództw. Legitymowaną biernie w tych sprawach nie musi, odmiennie niż w przypadku spółek kapitałowych, być osoba prawna albo jednostka organizacyjna, która wydała zaskarżoną uchwałę. W orzecznictwie dopuszczono, aby pozwaną była każda osoba, której praw dotyczy kwestionowana uchwała⁸⁴¹, jak na przykład rzekomi właściciele albo osoby trzecie, które wywodzą swój interes prawny z uchwały⁸⁴².

Uwzględniając jednak wyraźne brzmienie art. 57 k.p.c., wymagającego po stronie pozwanej współuczestnictwa koniecznego wszystkich stron stosunku prawnego, można podnieść wątpliwości co do takiego określenia legitymacji biernej w przypadku samodzielnego powództwa prokuratora. Z drugiej strony trudno byłoby zaakceptować tezę, że legitymowanymi biernie w sprawie o ustalenie nieważności uchwały organu spółdzielni albo wspólnoty mieszkaniowej są jej wszyscy członkowie⁸⁴³. Pomijając praktyczne skutki przedstawionego założenia, trzeba zauważyć, że pozostaje ono w sprzeczności z istotą stosunku korporacyjnego, łączącego członków spółdzielni albo wspólnoty mieszkaniowej z tymi podmiotami. Dlatego należy podzielić stanowisko, że w przypadku samodzielnego powództwa prokuratora o ustalenie nieważności uchwały organu osoby prawnej albo innej jednostki organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej, legitymowany biernie będzie właśnie ten podmiot.

⁸⁴¹ Zob. wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 7 stycznia 2009 r., I ACa 681/08, Apel.-W-wa 2010 Nr 3 poz. 23, w którym za legitymowanego biernie w sprawie o ustalenie nieważności uchwały zebrania przedstawicieli spółdzielni mieszkaniowej uznano członka rady nadzorczej spółdzielni, który został wybrany do tego organu na mocy wskazanej uchwały.

⁸⁴² Zob. A. Sikora-Lewandowska, *Uchwały właścicieli lokali. Status prawny*, 2017, rozdział VII § 3 pkt 1.

⁸⁴³ Można tu odnieść *mutatis mutandis* stanowisko SN, wyrażone w odniesieniu do charakteru prawnego uchwały organu spółki kapitałowej, w uchwale SN z 20 listopada 2015 r., III CZP 78/15. Analizując tę kwestię z punktu widzenia legitymacji biernej w sprawie o stwierdzenie nieważności SN przyjął, że „czynnością prawną jest stan faktyczny, w którego skład wchodzi co najmniej jedno oświadczenie woli, zmierzające do ustanowienia, zmiany lub zniesienia stosunku cywilnoprawnego. Obecnie wskazuje się, że czynnością prawną jest stan faktyczny, w skład którego wchodzi co najmniej jedno oświadczenie woli, zmierzające do wywołania określonych skutków cywilnoprawnych. Nowa definicja z pewnością lepiej pozwala objąć zakresem czynności prawnej również uchwały kolegialnych organów osób prawnych, a ściślej tylko te, które wywołują skutki cywilnoprawne. Trzeba bowiem podkreślić, że podjęcie uchwały np. przez zgromadzenie spółki kapitałowej albo spółdzielni często powoduje inne skutki cywilnoprawne niż ustanowienie, zmiana lub zniesienie stosunku cywilnoprawnego (...) osoba prawna działa przez swoje organy w sposób przewidziany w ustawie i w opartym na niej statucie. Wspomniane działanie polega m.in. na podejmowaniu uchwał przez organy w granicach ich ustawowych i statutowych kompetencji. Uchwały – jeżeli zmierzają do wywołania skutków cywilnoprawnych – są czynnościami prawnymi spółki kapitałowej albo spółdzielni jako osoby prawnej. (...) Pogląd ten zasługuje na aprobatę w takim zakresie, w jakim traktuje uchwałę zgromadzenia spółki kapitałowej albo spółdzielni jako jednostronną czynność prawną spółki kapitałowej albo spółdzielni”. Na uwagę zasługuje również fakt, że

Należy uznać, że prokurator nie może – w formie powództwa samoistnego – wytoczyć powództwa o uzgodnienie treści księgi wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym. Odpowiedź na to pytanie wymaga przede wszystkim odniesienia się do kontrowersyjnej kwestii, czy powództwo o uzgodnienie treści księgi wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym jest szczególnym rodzajem powództwa o ustalenie, czy też roszczeniem typu rzeczowego. Obecnie przeważa pogląd, że powództwo, o którym mowa w art. 10 ust. 1 u.k.w.h., nie jest typem powództwa o ustalenie istnienia prawa lub stosunku prawnego, powództwem służącym zaspokojeniu roszczenia typu rzeczowego (*actio in rem*)⁸⁴⁴. Podnosi się bowiem, że „służy ono nie tylko do ustalenia prawa lub stosunku prawnego, ale także wydania orzeczenia zastępującego oświadczenie woli osoby błędnie wpisanej do księgi wieczystej”⁸⁴⁵. W judykaturze przyjęto, że legitymację czynną ma wyłącznie osoba uprawniona do złożenia wniosku o wpis do księgi wieczystej⁸⁴⁶. Celem tego powództwa jest ustalenie i ujawnienie w księdze wieczystej prawa osoby zainteresowanej, przy jednoczesnym braku podstaw do ujawnienia prawa osoby wpisanej⁸⁴⁷. Z tego wynika, że prokurator może wytoczyć powództwo o uzgodnienie treści księgi wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym tylko na rzecz osoby, która powinna być ujawniona w księdze wieczystej, a więc wyłącznie w formie powództwa niesamodzielnego, o którym mowa w art. 55-56 k.p.c.⁸⁴⁸

1.1.4. Powództwo o ukształtowanie

W tym miejscu należy jeszcze rozważyć, czy prokurator jest legitymowany do wytoczenia – w ramach powództw samodzielnych – powództwa o ukształtowanie prawa lub stosunku prawnego. Cechą charakterystyczną powództw o ukształtowanie jest z jednej strony rozproszenie podstaw prawnych, a z drugiej – zasada, że powództwo to może być skutecznie

⁸⁴⁴ Zob. wyroki SN z 16 lutego 2011 r., I CSK 305/10, OSN-ZD 2012, Nr A, poz. 7, 16 lutego 2011 r., I CSK 305/10, OSN-ZD 2012, Nr A, poz. 7, z 18 czerwca 2015 r., III CSK 372/14, z 9 grudnia 2021 r., III CSKP 62/21; uzasadnienie uchw. SN z dnia 15 marca 2006 r., III CZP 106/05, OSNC 2006/10/160; por. jednak uzasadnienie uchw. SN z 27 kwietnia 1994 r., III CZP 54/94, OSNCP Nr 11/1994, poz. 215; wyrok z 27 stycznia 1999 r., II CKN 408/98, OSNC Nr 7-8/1999, poz. 136.

⁸⁴⁵ S. Kostecki w: K. Osajda (red. serii), W. Borysiak (red. tomu), *Ustawa o księgach wieczystych i hipotece. Komentarz*. Wyd. 6, Warszawa 2022, art. 10 uw. 8; I. Heropolitańska, w: I. Heropolitańska, A. Tułodziecka, K. Hryćkow-Mycka, P. Kuglarz, *Ustawa o księgach wieczystych i hipotece oraz przepisy związane. Komentarz*, 2021, wyd. 5, art. 10 Nb 7.

⁸⁴⁶ Tak uchw. składu 7 sędziów SN z 15 marca 2006 r. (III CZP 106/05, OSNC 2006 Nr 10, poz. 160, Legalis), post. SN z 29 kwietnia 2022 r., III CZP 79/22, Legalis, wyrok z 12 listopada 2017 r., I CSK 113/17.

⁸⁴⁷ Zob. uzasadnienie uchw. SN z 26.7.2017 r., III CZP 31/17, OSNC 2018 Nr 4, poz. 39, Legalis i uchw. SN z 27 listopada 2020 r., III CZP 83/19, OSNC 2021 Nr 4, poz. 26.

⁸⁴⁸ Taka konstrukcja została przyjęta m. in. w sprawach zakończonej post. z 7 lutego 2022 r., I CSK 296/22, Legalis oraz wyrokiem SN z 3 kwietnia 2014 r., IV CSK 466/13, Legalis.

wniesione wyłącznie w sprawach, w których jest wyraźnie przewidziane przez ustawę⁸⁴⁹. Powództwo to powinno mieć ugruntowanie we właściwych przepisach z zakresu prawa materialnego, które dają sądowi podstawę do orzekania o powstaniu, zmianie albo ustaniu stosunku prawnego⁸⁵⁰. Ogólnie legitymacji czynnej prokuratora w omawianej kategorii spraw nie można wykluczyć, pomijając oczywiście sprawy o rozwód i separację, gdzie została ona wyłączona przez art. 7 zd. 2 k.p.c. Można jednak zauważyć, że, poza sprawami niemajątkowymi z zakresu prawa rodzinnego, do rzadkości należą sytuacje, w których powództwo prokuratora o ukształtowanie prawa lub stosunku prawnego nie byłoby wytaczane na rzecz jednej ze stron tego stosunku⁸⁵¹. Wydaje się jednak, że na rzecz określonej osoby nie będą wytaczane przez prokuratora powództwa o uchylenie uchwały organu osoby prawnej albo innej jednostki organizacyjnej, jak przykładowo spółki kapitałowej⁸⁵², spółdzielni⁸⁵³ albo wspólnoty mieszkaniowej⁸⁵⁴.

Powództwem samodzielnym prokuratora⁸⁵⁵ jest również powództwo o rozwiązanie spółki na podstawie art. 271 pkt 2 k.s.h. Przepis ten stanowi, że poza wypadkami określonymi w art. 21 k.s.h., sąd może wyrokiem orzec o rozwiązaniu spółki na żądanie oznaczonego w odrębnej ustawie organu państwowego, jeżeli działalność spółki naruszająca prawo zagraża interesowi publicznemu. W części doktryny prawa handlowego wskazuje się, że art. 271 pkt 2 k.s.h. jest przepisem martwym, gdyż ustawa nie wskazuje *expressis verbis* organu legitymowanego do wytoczenia powództwa⁸⁵⁶. Przekonujący wydaje się jednak pogląd Artura

⁸⁴⁹ Zob. P. Osowy, *Powództwo o ukształtowanie stosunku prawnego*, Warszawa 2015, rozdział 2 § 3 i powołaną tam literaturę, w tym E. Wengerek, *Przeciwegzekucyjne powództwa dłużnika*, Warszawa 1967, s. 38. W orzecznictwie zob. uzasadnienie uchw. składu 7 sędziów SN z 13 lipca 2010 r., III CZP 1/10, OSNC 2011 Nr 1, poz. 1.

⁸⁵⁰ Przykładami przepisów stanowiących podstawę do wytoczenia powództwa o ukształtowanie prawa lub stosunku prawnego są: art. 295 k.c. (zniesienie służebności), art. 357¹ k.c. (zmiana treści albo rozwiązanie umowy w razie nadzwyczajnej zmiany stosunków), art. 358¹ § 3 k.c. (sądowa waloryzacja świadczenia), art. 388 k.c. (zmiana treści umowy albo jej unieważnienie w razie wyzysku), art. 907 § 2 k.c. (zmiana wysokości renty).

⁸⁵¹ Na przykład wyłącznie na rzecz jednej ze stron stosunku prawnego, prokurator może wytoczyć powództwo o zmianę treści zobowiązania w razie nadzwyczajnej zmiany stosunków (art. 357¹ § 1 k.c.), istotnej zmiany siły nabywczej pieniądza, art. 358¹ § 3 k.c.) albo wyzysku (art. 388 § 1 k.c.). Wydaje się, że również powództwo o rozwiązanie umowy na podstawie art. 357¹ § 1 k.c. może być wytoczone tylko na rzecz tej strony umowy, dla której skutki nadzwyczajnej zmiany okoliczności są szczególnie dolegliwe. Tym bardziej, jedynie na rzecz strony poszkodowanej prokurator może wytoczyć powództwo o zmniejszenie świadczenia albo zwiększenie świadczenia na podstawie art. 388 k.c. Również powództwo o zniesienie służebności może być wytoczone tylko na rzecz właściciela nieruchomości obciążonej.

⁸⁵² Zob. art. 250 k.s.h. (dotyczący uchylenia uchwały zgromadzenia wspólników spółki z ograniczoną odpowiedzialnością) oraz art. 422 § 2 k.s.h. (dotyczący uchylenia uchwały walnego zgromadzenia akcjonariuszy).

⁸⁵³ Art. 42 § 4 pr. spółdz.

⁸⁵⁴ Art. 25 ust. 1 u.w.l.

⁸⁵⁵ Szerzej zob. P. Osowy, *Powództwa o ukształtowanie stosunku prawnego*, Warszawa 2015, s. 109.

⁸⁵⁶ Tak A. Terc w: Z. Jara (red.), *Kodeks spółek handlowych. Komentarz*, wyd. 4, Warszawa 2022, Nt. 4; M. Rodzyńkiewicz, *Kodeks spółek handlowych. Komentarz*, art. 271 uw. 4; J.P. Naworski, w: R. Potrzebszcz, T. Siemiątkowski, *Komentarz do Kodeksu Spółek handlowych*, t. 2, 2011, art. 271 uw. 6, s. 587.

Nowackiego, który przyjmuje, że mimo braku przepisu szczególnego, określającego legitymację czynną w omawianych sprawach, podstawą legitymacji czynnej prokuratora jest art. 7 k.p.c. Autor argumentuje, iż: „Okoliczność, że odrębna ustawa nie oznaczyła organu państwa właściwego do wytoczenia powództwa nie podważa bowiem ogólnych kompetencji prokuratora, wynikających z art. 7 zd. 1 k.p.c., do wytoczenia (z zastrzeżeniem art. 7 zd. 2 k.p.c.) każdego powództwa. Nie powoduje to bowiem wygaśnięcia możliwości wytoczenia takiego powództwa, tak jakby to powództwo nie było w ogóle przewidziane przez ustawę, a jedynie skutkuje tym, że powództwo, w którego regulacji brak jest jedynie wskazania na organ uprawniony do jego wytoczenia, może zostać wytoczone na zasadach ogólnych przez prokuratora”⁸⁵⁷. Odnosząc się do tej argumentacji należy podzielić pogląd, że źródłem legitymacji procesowej prokuratora jest art. 7 k.p.c. Skoro wyrażona w nim kompetencja prokuratora do wytaczania powództw ma charakter generalny, to mogłaby ona podlegać wyłączeniu albo przez przepis szczególny albo ze względu na charakter powództwa, który uniemożliwiłby skuteczne zgłoszenie go przez prokuratora. Żadna z tych okoliczności nie zachodzi jednak w omawianym przypadku. Można wręcz stwierdzić, że *ratio legis* art. 271 pkt 2 k.s.h., zawierającego normę ukierunkowaną wyłącznie na ochronę interesu publicznego (rozumianego przykładowo jako ochrona bezpieczeństwa publicznego, środowiska, interesów dużych grup konsumentów lub pracowników)⁸⁵⁸, przemawia za uznaniem, że już obecnie prokurator jest legitymowany do wytoczenia powództwa o rozwiązanie spółki na podstawie art. 271 pkt 2 k.s.h. Niemniej jednak, *de lege ferenda* zasadne wydaje się wyrażne przyznanie prokuratorowi kompetencji do wytoczenia omawianego powództwa. Można odnotować, że art. 263 pkt 2 rozporządzenia Prezydenta RP z 27 czerwca 1934 r. – Kodeks handlowy⁸⁵⁹ przyznawał legitymację do wytoczenia powództwa o rozwiązanie spółki Prokuratorii Generalnej, co jednak znajdowało uzasadnienie w fakcie, że w chwili uchwalania tego aktu prawnego prokurator miał jedynie marginalne kompetencje w postępowaniu cywilnym.

1.1.5. Wnioski

Wszczynając postępowanie w formie powództwa samodzielnego prokurator bezpośrednio dąży do udzielenia ochrony interesowi publicznemu, rozumianemu jako ochrona porządku prawnego. Prokurator, wytaczając na podstawie art. 7 k.p.c. powództwo przeciwko

⁸⁵⁷ A. Nowacki, *Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością. Tom II. Komentarz. Art. 227-300 KSH*, Warszawa 2021, art. 271 Nb 48.

⁸⁵⁸ Tamże Nb 59 i n.

⁸⁵⁹ Dz. U. Nr 57 poz. 502.

wszystkim stronom stosunku prawnego (względnie przeciwko podmiotowi prawa albo osobie prawnej, której organy podjęły zaskarżoną uchwałę), dąży do realizacji funkcji ochronnej postępowania cywilnego w tym aspekcie, który dotyczy ochrony interesu publicznego. Jakkolwiek nie jest to aspekt dominujący, to niewątpliwie współlistnieje on z zasadniczą funkcją postępowania, jaką jest ochrona praw prywatnych. Cel omawianych powództw pozostaje w zgodzie zarówno z funkcjami ustrojowymi prokuratury, jak i z funkcją i celem postępowania cywilnego.

Przywołane powyżej, publikowane orzeczenia sądów, pozwalają wyciągnąć wniosek, że forma powództwa samodzielnego jest w praktyce wykorzystywana przez prokuratorów do wytaczania powództw o ustalenie nieważności umów sprzecznych z prawem albo – rzadziej – zasadami współżycia społecznego. Stany faktyczne leżące u podstaw omówionych wyżej orzeczeń dowodzą, że przypadki te są częste w obrocie prawnym, a większość z powództw wytaczanych przez prokuratorów zasługiwała na uwzględnienie. Te wszystkie okoliczności uzasadniają wniosek, że instytucja powództwa samodzielnego jako formy działania prokuratora w postępowaniu cywilnym zasługuje na jednoznacznie pozytywną ocenę. Mając na uwadze wątpliwości interpretacyjne dotyczące rozumienia interesu prawnego, zasadne wydaje się rozważenie wprowadzenia *de lege ferenda* wyraźnego przepisu, który stanowiłby podstawę do wytoczenia przez prokuratora powództwa o ustalenie istnienia lub nieistnienia prawa lub stosunku prawnego⁸⁶⁰. 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. Wydaje się, że zasadny byłby również postulat wprowadzenia wyraźnej podstawy do wytaczania przez prokuratora powództwa o ustalenie (stwierdzenie) nieważności uchwał organów spółek kapitałowych, skoro art. 252 k.s.h. i art. 425 k.s.h. regulują te powództwa odrębnie.

Powództwo o ukształtowanie prawa lub stosunku prawnego – chociaż możliwe do wytoczenia w ramach wzorca opartego na art. 7 i 57 k.p.c. – nie jest szerzej spotykane w orzecznictwie. Wydaje się, że *de lege ferenda* należałoby rozważyć wprowadzenie wyraźnej podstawy do wytoczenia przez prokuratora takiego powództwa w art. 271 pkt 2 k.s.h., ewentualnie również w innych przepisach prawa materialnego lub procesowego.

⁸⁶⁰ Za określeniem podstaw prawnych legitymacji prokuratora do wytaczania powództw w przepisach prawa materialnego opowiedział się też wyraźnie A.G. Harla (*Uprawnienia prokuratora*, s. 30).

1.2. Powództwa prokuratora w sprawach niemajątkowych z zakresu prawa rodzinnego⁸⁶¹

1.2.1. Wprowadzenie

Osobnego omówienia wymagają wytaczane przez prokuratora powództwa w sprawach niemajątkowych z zakresu prawa rodzinnego. Jak wynika z przedstawionych już w rozdziale I.1 uwag historycznych, prawo rodzinne było tą gałęzią prawa, w której prokurator tradycyjnie miał stosunkowo duże uprawnienia i to nawet w tych systemach prawnych, w których jego kompetencje w obszarze postępowania cywilnego były stosunkowo nieznaczne. Ponadto w obecnym stanie prawnym są to jedyne powództwa, do wytoczenia których podstawą legitymacji są przepisy prawa materialnego. W dużej części zachowały aktualność także obecnie argumenty Jerzego Ignatowicza, który zwracał uwagę, że w sprawach o prawa stanu krzyżuje się szczególnie interes publiczny oraz dobro dziecka, dlatego osobisty charakter tych praw nie musi kolidować z uprawnieniami prokuratora⁸⁶². Pogląd ten współcześnie zaaprobował M. Kosek, który trafnie wskazuje na znaczenie art. 3 Konwencji o prawach dziecka⁸⁶³, nakazującego podmiotom publicznym dążyć do jak najlepszego zabezpieczenia interesów małoletnich „we wszystkich sprawach dotyczących dzieci”⁸⁶⁴. Przyznanie prokuratorowi legitymacji procesowej czynnej ma więc w tych sprawach aksjologiczne uzasadnienie.

W obecnym stanie prawnym prokurator jest legitymowany do wytoczenia następujących powództw w sprawach niemajątkowych z zakresu prawa rodzinnego: o ustalenie istnienia lub nieistnienia małżeństwa (art. 22 k.r.o.), o unieważnienie małżeństwa (art. 22 k.r.o.), o ustalenie albo zaprzeczenie macierzyństwa (art. 61¹⁶ k.r.o.), o ustalenie albo zaprzeczenie ojcostwa, o ustalenie bezskuteczności uznania ojcostwa (art. 86 k.r.o.) oraz o rozwiązanie przysposobienia (art. 127 k.r.o.). O ile przepisy dotyczące powództw prokuratora w sprawach „małżeńskich” nie były modyfikowane, o tyle regulacja Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego odnosząca się do powództw o ustalenie albo zaprzeczenie ojcostwa oraz macierzyństwa zostały gruntownie znowelizowane ustawą z 6 listopada 2008 roku⁸⁶⁵.

⁸⁶¹ Kompleksowe omówienie powództw prokuratora w sprawach rodzinnych zawiera monografia M. Koska, *Powództwo prokuratora w sprawach niemajątkowych z zakresu prawa rodzinnego*, Warszawa 2016, dlatego temat zostanie w tym miejscu jedynie zasygnalizowany i przedstawiony w niezbędnym zakresie.

⁸⁶² J. Ignatowicz, *Udział prokuratora w sprawach*, s. 718.

⁸⁶³ Konwencja o prawach dziecka przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych 20 listopada 1989 r. (Dz.U. z 1991 r. Nr 120, poz. 526 ze zm.).

⁸⁶⁴ Zob. M. Kosek, *Powództwo*, rozdział IV § 3, LEX.

⁸⁶⁵ Ustawa z 6 listopada 2008 r. o zmianie ustawy Kodeks rodzinny i opiekuńczy oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 220 poz. 1431; dalej: ustawa nowelizująca z 2008 r.). Co do genezy tego aktu prawnego i oceny wcześniejszego stanu prawnego zob. R. Zegadło, *Czy przepisy o pochodzeniu dziecka wymagają zmian?* w: M. Nazar (red.), *Prawo cywilne – stanowienie, wykładnia i stosowanie. Księga pamiątkowa dla uczczenia setnej rocznicy urodzin Profesora Jerzego Ignatowicza*, Lublin 2015.

Ówczesna kompleksowa nowelizacja objęła też przepisy będące podstawą legitymacji procesowej prokuratora. W zmienionym art. 86 k.r.o. (podobnie jak w dodanym do kodeksu przepisie art. 61¹⁶ k.r.o.) wprowadzono dodatkowe przesłanki powództwa prokuratora w wymienionych tam sprawach, czyli dobro dziecka albo ochronę interesu społecznego.

1.2.2. Powództwo o unieważnienie małżeństwa

Art. 22 k.r.o. stanowi, że powództwo o unieważnienie oraz ustalenie istnienia lub nieistnienia małżeństwa może wytoczyć także prokurator. Legitymacja procesowa prokuratora stanowi uzupełnienie legitymacji czynnej małżonków, a w przypadku powództwa o unieważnienie małżeństwa z powodu pokrewieństwa między małżonkami lub bigamii oraz powództwa o ustalenie istnienia lub nieistnienia małżeństwa – każdego, kto ma w tym interes prawny⁸⁶⁶. Jak już zasygnalizowano, aktywność prokuratora w tych sprawach można uznać za tradycyjną dla zarówno dla polskiego, jak i innych systemów prawnych⁸⁶⁷. W literaturze zauważono, że: „Uprawnienie prokuratora do wytoczenia powództwa o unieważnienie małżeństwa oraz włączenia się do toczącego się postępowania cywilnego ma już ponad dwuwiekową tradycję w systemach prawnych państw europejskich”⁸⁶⁸, co znajduje uzasadnienie ze względu na występujący silnie w sprawach o unieważnienie małżeństwa interes publiczny⁸⁶⁹. Interes ten jest obecnie silnie zakorzeniony w art. 18 Konstytucji, zgodnie z którym małżeństwo jako związek kobiety i mężczyzny znajduje się pod szczególną ochroną i opieką Rzeczypospolitej Polskiej⁸⁷⁰. Nie budzi zatem wątpliwości, że powództwa zmierzające do ustalenia, czy związek małżeński został zawarty albo czy nie doszło do jego zawarcia mimo zaistnienia określonych w Kodeksie rodzinnym i opiekuńczym przeszkód, mają na celu nie tylko ochronę interesu indywidualnego małżonków, ale także – a nawet przede wszystkim – ochronę ważkiego interesu publicznego.

⁸⁶⁶ Art. 2 k.r.o. art. 13 § 2 k.r.o. oraz art. 14 § 2 k.r.o.

⁸⁶⁷ Zob. M. Kosek, Powództwo, rozdział III § 2, LEX.

⁸⁶⁸ A. Stawarska-Rippel w: M. Frasz, L. Habdas (red. nauk.), *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz*, Warszawa 2021, art. 22 uw. 1.

⁸⁶⁹ Zob. M. Kosek, *Powództwo*, rozdział III § 4, LEX, gdzie wskazuje się na wymiar publicznoprawny małżeństwa („małżeństwo jako instytucja społeczna”).

⁸⁷⁰ W literaturze ustrojowej wyrażono pogląd, że ochrona oznacza działalność, „w której państwo działając przez swoje organy, tak w sferze stanowienia, jak i stosowania prawa, nie dopuszcza do zagrożenia małżeństwa, rodziny, macierzyństwa i rodzicielstwa ze strony obcych podmiotów w sferze moralnej, społecznej, gospodarczej, obyczajowej czy religijnej” (J. Boć w: tenże (red.), *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, Wrocław 1998, s. 48).

W zasadzie jednolicie przyjmuje się, że w przypadku wszystkich powództw w sprawach „małżeńskich” prokurator korzysta z legitymacji materialnoprawnej⁸⁷¹, a powództwo ma charakter samodzielny⁸⁷². Pojawia się jednak pytanie o relację art. 22 k.r.o. do przepisów stanowiących podstawę legitymacji osób bezpośrednio zainteresowanych. W omawianych sprawach małżeńskich ustawodawca przyznaje bowiem legitymację czynną: osobie, która ma interes prawny (w przypadku powództwa o ustalenie istnienia lub nieistnienia małżeństwa – art. 2 k.r.o. oraz powództwa o unieważnienie małżeństwa z powodu naruszenia przeszkody pokrewieństwa – art. 13 § 2 k.r.o. oraz bigamii – art. 14 § 2 k.r.o.), każdemu z małżonków (w przypadku przeszkody wieku – art. 10 § 2 k.r.o., ubezwłasnowolnienia – art. 11 § 2 k.r.o., choroby psychicznej albo niedorozwoju umysłowego – art. 12 § 2 k.r.o., powinowactwa – art. 14 § 3 k.r.o.), albo jednemu z małżonków (w przypadku przeszkody wieku, jeżeli kobieta zaszła w ciążę – art. 10 § 4 k.r.o., wady oświadczenia woli – art. 15¹ § 2 k.r.o., zawarcia małżeństwa przez pełnomocnika – art. 16 k.r.o.). Wykładnia językowa art. 22 k.r.o. prowadzi do wniosku, że prokurator jest legitymowany do wytoczenia powództw w sprawach małżeńskich we wszystkich wymienionych przypadkach, w tym również, gdy unieważnienia małżeństwa może domagać się wyłącznie jedno z małżonków. Stanowisko zgodne z wynikami wykładni językowej przedstawia zdecydowana większość autorów⁸⁷³. Wskazuje się na użyte w art. 22 k.r.o. przez ustawodawcę słowo „także”, które podkreśla niezależny od innych osób charakter legitymacji prokuratora⁸⁷⁴. W literaturze jest jednak reprezentowany również pogląd odmienny, który sprowadza się do tego, że prokurator nie jest legitymowany do wytoczenia powództwa o unieważnienie małżeństwa na tych podstawach, w przypadku których ustawa przyznaje legitymację tylko jednemu z małżonków. Na jego poparcie wskazano, że „prokurator nie może opierać swego żądania na podstawach, które są właściwe tylko dla niektórych spośród osób

⁸⁷¹ Zob. W. Masewicz, *Prokurator*, s. 165 i n.; W. Borysiak w: J. Wierciński (red.), *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz*, Warszawa 2014, art. 22 uw. 2; K. Pietrzykowski (red.), *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz*, Warszawa 2023, art. 22 Nb 4.

⁸⁷² G. Jędrejek podnosi jednak, że prokurator może wytoczyć powództwo o unieważnienie małżeństwa, działając na rzecz jednego z małżonków, na podstawie art. 55 i następnych k.p.c. (G. Jędrejek, *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz*, Wyd. 2, Warszawa 2017, art. 22 uw. 2). Pogląd ten budzi jednak wątpliwości ze względu na katerygiczne brzmienie art. 55 zd. 2 k.p.c. W początkowym okresie obowiązywania KRO wyrażono również stanowisko, że wytaczając powództwo o ustalenie istnienia i nieistnienia małżeństwa prokurator musi działać zawsze na rzecz oznaczonej osoby (zob. T. Rowiński, *Powództwo o ustalenie istnienia albo nieistnienia małżeństwa*, NP 1965, Nr 11, s. 1264 i n.), co jednak spotkało się z zasadną krytyką zarówno w dawnej literaturze (W. Masewicz, *Prokurator*, s. 174 i n.), jak i współcześnie (M. Domański w: K. Osajda (red. serii), M. Domański, J. Słyk (red. tomu), *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz. Wyd. 9*, Warszawa 2022, art. 22 nt. 3.1). Podobnie jak w przypadku unieważnienia małżeństwa prokurator wytacza bowiem powództwo w interesie publicznym.

⁸⁷³ W. Masewicz, *Prokurator*, s. 171; M. Kosek, *Powództwo*, rozdział III § 4, LEX; A. Zielonacki w: H. Dolecki (red.), *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz*, Warszawa 2013, art. 22 uw. 5; W. Borysiak w: J. Wierciński (red.), *KRO Komentarz*, 2014, art. 22 uw. 7; M. Domański w: K. Osajda (red. serii), *KRO Komentarz*, 2022, art. 22 Nt. 8.

⁸⁷⁴ W. Borysiak w: J. Wierciński (red.), *KRO Komentarz*, 2014, art. 22 uw. 7.

zainteresowanych. Żądanie to natomiast może być – i powinno być – oparte na podstawie wspólnej dla wszystkich osób uprawnionych. Inaczej mówiąc, prokurator może wytoczyć powództwo o unieważnienie małżeństwa tylko w takich sprawach, których rozpoznanie leży w interesie ogólnym (...). W konsekwencji należy podkreślić, że wtedy gdy ustawa wprowadza ograniczenia (podmiotowe bądź przedmiotowe) w zakresie legitymacji do wytoczenia powództwa o unieważnienie małżeństwa, odnoszą się one również do prokuratora”⁸⁷⁵. Mimo iż argumentacja przemawiająca za ograniczeniem legitymacji prokuratora w odniesieniu do podstaw z art. 10 § 4 k.r.o., art. 15¹ § 2 k.r.o., i art. 16 k.r.o. nie jest pozbawiona słuszności, to jednak nie wydaje się przekonujące dokonanie zwężającej wykładni art. 22 k.r.o. według kryterium interesu publicznego i prywatnego. O ile nie budzi wątpliwości, że interes publiczny jest najbardziej widoczny w sprawach o unieważnienie małżeństwa z powodu pokrewieństwa albo bigamii, o tyle należy stwierdzić, że ze względu na konstytucyjną i ustrojową rangę małżeństwa, każda sprawa o unieważnienie małżeństwa zawiera w sobie istotny pierwiastek publiczny. Wydaje się zatem, że wobec jednoznacznej treści art. 22 k.r.o. należy przychylić się do poglądu większościowego. Mając jednak na uwadze *ratio legis* art. 10 § 4 k.r.o., art. 15¹ § 2 k.r.o., i art. 16 k.r.o. oraz prawa do ochrony życia prywatnego małżonków można podzielić podnoszony w literaturze postulat, aby wyłączyć legitymację prokuratora w tych przypadkach, gdy powództwo o unieważnienie małżeństwa może wytoczyć tylko jeden z małżonków⁸⁷⁶.

1.2.3. Powództwo o ustalenie albo zaprzeczenie macierzyństwa lub ojcostwa oraz o ustalenie bezskuteczności uznania ojcostwa

Prokurator jest również legitymowany do wytoczenia powództwa o: zaprzeczenie macierzyństwa (art. 61¹⁶ k.r.o.), ustalenie lub zaprzeczenie ojcostwa oraz ustalenie bezskuteczności uznania ojcostwa (art. 86 k.r.o.), jeżeli wymaga tego dobro dziecka albo ochrona interesu społecznego.

Przyjmuje się, że celem omawianych powództw prokuratora jest „doprowadzenie do ustalenia stanu cywilnego zgodnie z prawdą genetyczną, w szczególności, gdy nie mogą tego uczynić osoby bezpośrednio zainteresowane”⁸⁷⁷. Podobnie cel ten ujmuje się w doktrynie, gdzie wskazuje się, że zmiany wprowadzone ustawą nowelizującą KRO z 2008 roku zmierzały

⁸⁷⁵ Tak K. Pietrzykowski (red.), *KRO Komentarz*, 2023 art. 22 Nb 3, podobnie powołany tam zob. Z. Wiszniewski w: B. Dobrzański, J. Ignatowicz (red.), *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz*, 1975, s. 71.

⁸⁷⁶ Tak ostatnio K. Chudzik, *Legitymacja procesowa prokuratora w postępowaniu o unieważnienie małżeństwa postulat de lege ferenda i de lege lata*, Rej. 2022 Nr 2, s. 11 i n.; w podobnym kierunku M. Kosek, *Powództwo*, rozdział III § 7, LEX.

⁸⁷⁷ Zob. uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy Kodeks rodzinny i opiekuńczy i niektórych innych ustaw, druk Sejmu VI kadencji Nr 888.

w kierunku wzmocnienia zasady zgodności ojcostwa prawnego z ojcostwem biologicznym⁸⁷⁸. Zgodnie z nadal aktualną opinią J. Ignatowicza, analizowane uregulowanie zostało pomyślane jako swoisty „wentyl bezpieczeństwa”. Według intencji ustawodawcy prokurator powinien wytoczyć powództwo o prawo stanu cywilnego wtedy, gdy osoby zainteresowane nie mogą już tego uczynić, a interes społeczny tego wymaga⁸⁷⁹.

W związku z tym można postawić pytanie, czy taka szeroka i nieograniczona żadnym terminem kompetencja prokuratora do wytoczenia powództwa o zaprzeczenie ojcostwa lub macierzyństwa jest właściwa. Prawo do ojcostwa lub macierzyństwa może być traktowane jako element prawa do ochrony życia rodzinnego w rozumieniu art. 47 Konstytucji⁸⁸⁰ oraz art. 8 Konwencji⁸⁸¹. Nie można zatem wykluczyć sytuacji, w której wytoczenie przez prokuratora jednego z wymienionych powództw, gdy nie przemawia za tym dobro dziecka, może naruszać wskazane prawa podmiotowe. Wydaje się jednak, że sam fakt, iż prokurator może wnieść powództwo o zaprzeczenie ojcostwa albo macierzyństwa w każdym czasie⁸⁸², nie oznacza jeszcze naruszenia prawa jednostek do ochrony ich życia rodzinnego. Można bowiem przyjąć, że ewentualne nadużycia, na które zwracał uwagę w cytowanym opracowaniu M. Sawczuk, powinny być rozważane raczej w płaszczyźnie wadliwego stosowania prawa. Chociaż taka inicjatywa prokuratora z natury rzeczy będzie ingerencją w życie rodzinne, to gdy istnieją odpowiednio ważne względy aksjologiczne, ingerencję tę można uznać za usprawiedliwioną koniecznością ochrony „wolności albo praw innych osób” w rozumieniu art. 31 ust. 3 Konstytucji. Tą „inną osobą” może być *in concreto* nie tylko mężczyzna, na rzecz którego działa domniemanie z art. 62 k.r.o., ale także inne dzieci tej osoby.

Obecne brzmienie art. 86 k.r.o., podobnie jak treść art. 61¹⁶ k.r.o., wyraźnie wskazuje, że inicjatywa prokuratora ma być podejmowana w interesie społecznym oraz w ochronie dobra dziecka. Najczęściej oba wymienione interesy będą ze sobą zbieżne⁸⁸³. Co więcej, wydaje się, że nie można zaakceptować rozumowania, które prowadziłyby do przeciwstawiania dobra

⁸⁷⁸ M. Kosek, *Powództwo*, rozdział IV § 1, LEX.

⁸⁷⁹ J. Ignatowicz w: K. Pietrzykowski (red.), *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 43.

⁸⁸⁰ Jak wskazuje P. Sarnecki, określone w tym przepisie prawo do ochrony życia rodzinnego polega na „budowaniu pewnych »barier prawnych« ograniczających ingerencję w tę sferę życia wszelkich czynników postronnych” (P. Sarnecki w: L. Garlicki (red.), *Konstytucja RP Komentarz*, 2003, art. 47, s. 3). Dalej autor określa istotę omawianego prawa jako „prawa do pozostawienia w spokoju”.

⁸⁸¹ Por. wyroki ETPCz: z 28 listopada 1984 r. *Rasmussen* przeciwko Danii (skarga Nr 8777/79) oraz z 7 lutego 2002 r., *Mikulic* przeciwko Chorwacji (skarga Nr 53176/99) oraz Różański przeciwko Polsce (skarga Nr 55339/00).

⁸⁸² Z wyłączeniem, rzecz jasna, wytoczenia powództwa po śmierci dziecka (art. 86 zdanie 1 *in fine* k.r.o., art. 61¹⁶ zdanie 1 k.r.o.).

⁸⁸³ Tamże, s. 56.

dziecka interesowi społecznemu, rozumianemu jako interes ogółu⁸⁸⁴. Byłoby to bowiem trudne do pogodzenia zarówno z konstytucyjnym⁸⁸⁵, jak i wynikającym z Konwencji o prawach dziecka⁸⁸⁶ obowiązkiem „najlepszego zabezpieczenia interesów dziecka”⁸⁸⁷. Prowadzi to do wniosku, że *de lege lata* nie jest możliwe uwzględnienie powództwa prokuratora o zaprzeczenie ojcostwa albo macierzyństwa, gdyby miało to prowadzić do naruszenia interesów dziecka⁸⁸⁸. Mając na uwadze, że obecnie powszechnie akceptuje się pogląd, iż interes dziecka nie zawsze musi być zbieżny z prawdą o jego faktycznym pochodzeniu, nie ulega wątpliwości dopuszczalność oddalenia powództwa prokuratora z powodu naruszenia dobra dziecka, choć wątpliwości mogą dotyczyć podstawy prawnej takiego rozstrzygnięcia, co zostanie bardziej szczegółowo rozważone poniżej.

Klauzula dobra dziecka znajduje zakotwiczenie w art. 18 i 72 Konstytucji. Jak wskazano w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, nakaz ochrony dobra dziecka jest „podstawową, nadrzędną zasadą polskiego systemu prawa rodzinnego, której podporządkowane są wszelkie regulacje w sferze stosunków pomiędzy rodzicami i dziećmi, w tym też mechanizmy prawne dotyczące zagadnień filiacyjnych”⁸⁸⁹. Również w orzecznictwie Sądu Najwyższego utrwalił się pogląd, że „kierowanie się zasadą ochrony dobra dziecka jest też uznane za bezwzględny obowiązek prawny, odnoszący się do każdej indywidualnej decyzji stosowania i wykładni

⁸⁸⁴ Pojęcie interesu społecznego (a także publicznego) można określić najkrócej jako „ochronę dobra wspólnego” (P. Wiśniewski, *Udział*, 1997, s. 71). Niewątpliwie trafne jest spostrzeżenie, że odsyła ono do wartości pozaprawnych, które są powszechnie podzielane w społeczeństwie, takich jak konieczność ochrony rodziny albo bezpieczeństwa obrotu, przy czym treść „interesu społecznego” należy zawsze odczytywać *ad casum*. Podobne ujęcie jest akceptowane w licznych wypowiedziach doktryny i judykatury z zakresu prawa administracyjnego (zob. np. M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel Andrzej, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, Warszawa 2022, art. 7, LEX. Por. także uzasadnienia wyroków: NSA z dnia 11 lipca 1981 r., SA 820/81, ONSA 1981 Nr 1 poz. 57 i SN z dnia 24 lipca 1993 r., III ARN 33/93, LEX Nr 10913).

⁸⁸⁵ Por. art. 72 ust. 1 Konstytucji.

⁸⁸⁶ Sporządzonej w Nowym Jorku dnia 20 listopada 1989 roku (Dz. U. z 1991 r. Nr 120 poz. 526).

⁸⁸⁷ Art. 3 ust. 1 cytowanej Konwencji.

⁸⁸⁸ Tym bardziej jest więc obecnie aktualny pogląd E. Holewińskiej-Łapińskiej (*Uznanie ojcostwa według kodeksu rodzinnego i opiekuńczego*, Warszawa 1973, s. 133), że przesłanka dobra dziecka jest w istocie przesłanką materialnoprawną, to jest decydującą o uwzględnieniu powództwa w sprawach o prawa stanu (autorka wyraziła to stanowisko w odniesieniu do spraw o „uniważnienie uznania dziecka”, ale obecnie zachowuje ono – oczywiście – aktualność w zakresie spraw o ustalenie bezskuteczności uznania, a odpowiednio także do innych spraw o prawa stanu).

⁸⁸⁹ Wyrok TK z 18 kwietnia 2002 r., K 18/02, Legalis pkt III uzasadnienia, podobnie wyrok TK z 7 kwietnia 2007 r., SK 20/05, cz. III.4; 11 października 2011 r., K 16/10, Legalis; 21 stycznia 2014 r., SK 5/12, Legalis; w literaturze zob. W. Stojanowska, *Dobro dziecka jako instrument wykładni norm konwencji o prawach dziecka oraz prawa polskiego i jako dyrektywa jego stosowania*, w: T. Smoczyński (red.), *Konwencja o prawach dziecka. Analiza i wykładnia*, Poznań 1999, s. 81.

prawa”⁸⁹⁰. Ostatnia z wymienionych przesłanek nawiązuje do art. 7 k.p.c., więc można powiedzieć, że stanowi ona pewne *superfluum* ustawowe⁸⁹¹.

W orzecnictwie i literaturze już od wielu lat dopuszcza się oddalenie powództwa (w tym również wytoczonego przez prokuratora) w sprawach o prawa stanu na podstawie art. 5 k.c.⁸⁹² Powstaje jednak pytanie o relację między zawartą w art. 86 k.r.o. i art. 61¹⁶ k.r.o. klauzulą generalną dobra dziecka a wyrażoną w art. 5 k.c. klauzulą zasad współżycia społecznego. Problem sprowadza się do tego, czy niewykazanie przez prokuratora spełnienia przesłanki dobra dziecka może stanowić samodzielną podstawę oddalenia powództwa prokuratora o ustalenie bezskuteczności uznania ojcostwa, ustalenie lub zaprzeczenie ojcostwa, jeżeli nie zostanie ono wykazane przez prokuratora, czy też oddalenie powództwa może nastąpić wyłącznie po stwierdzeniu, że jego uwzględnienie byłoby sprzeczne z zasadami współżycia społecznego. Kwestia ta jest dotychczas niejednolicie rozstrzygana.

W judykaturze wyrażono pogląd, zgodnie z którym: „W razie wytoczenia przez prokuratora powództwa o zaprzeczenie ojcostwa na podstawie art. 86 k.r.o. ze względu na niemożliwość jego wniesienia przez ojca dziecka (art. 63 k.r.o.), sąd bada, czy wymagało tego dobro dziecka lub ochrona interesu społecznego. Za takim stanowiskiem przemawia nie tylko różnica między art. 86 k.r.o. a art. 7 k.r.o., ale przede wszystkim wzgląd na zasadę dobra dziecka, które jest nadrzędne nad interesem rodziców⁸⁹³. Również w orzecnictwie ETPCz przyjęto, że interes dziecka ma charakter nadrzędny wobec interesu rodziców, co odnosi się także do obiektywnego stanu biologicznego, tak zwanej „prawdy biologicznej”⁸⁹⁴. W tym ujęciu ustalenie, że przesłanka dobra dziecka lub skonkretyzowanego interesu publicznego nie

⁸⁹⁰ Zob. post. SN z 14 kwietnia 2021 r., I NSNc 36/21, Legalis, z 15 grudnia 2021 r., I NSNc 177/21, Legalis, post. SN z 6 października 2021 r., I NSNc 357/21, Legalis oraz powołane tam uzasadnienia uchwał składu siedmiu sędziów z 12 czerwca 1992 r., III CZP 48/92, Legalis; z 8 marca 2006 r., III CZP 98/05, Legalis; postanowienia z 31 marca 1999 r., I CKN 23/99, Legalis; z 7 lipca 2000 r., III CKN 796/00, Legalis; z 12 grudnia 2000 r., V CKN 1805/00, Legalis, uchw. Sądu Najwyższego z 24 lutego 2011 r., III CZP 137/10; z 22 listopada 2017 r., III CZP 78/17, Legalis.

⁸⁹¹ M. Domański zauważył jednak trafnie, że w przeciwieństwie do art. 7 k.p.c. analizowany przepis nie zawiera zwrotu „według jego [prokuratora – przyp. A.J.] oceny”, co sugeruje, iż sąd bada również spełnienie przesłanki ochrony interesu społecznego (K. Pietrzykowski (red.), *KRO Komentarz*, 2023, art. 86 Nb 3). Zob. też podobnie wyrok SN z 6 grudnia 2019 r., V CSK 271/18.

⁸⁹² Zob. zwłaszcza uchw. składu siedmiu sędziów SN z 7 czerwca 1970 r., III CZP 87/70, OSNC 1972 Nr 3 poz. 42 i glosy do niej: B. Dobrzańskiego, NP 1973 z. 4, s. 598 i n., współcześnie zob. uchwałę SN z 27 lutego 2020 r., III CZP 56/19, OSNC 2020 Nr 11 poz. 90 z glosą T. Justyńskiego, *Prawo i Więź* 2021 Nr 2 i wyroki SN z: 7 marca 2013 r., II CSK 411/12, Legalis, z 13 stycznia 2005 r., III CK 126/04, Legalis i z 15 stycznia 2021 r., IV CSK 22/21, Legalis; w doktrynie zob. np. A. Szpunar, *Stosowanie art. 5 k.c. w sprawach o prawa stanu*, PiP 1981, z. 6, s. 46, T. Justyński, *Nadużycie prawa w polskim prawie cywilnym*, Kraków 2000, s. 235 i n.; M. Kosek, *Powództwo*, rozdział IV § 4, LEX.

⁸⁹³ Tak wyrok SN z 6 grudnia 2018 r., V CSK 271/18, Legalis.

⁸⁹⁴ Por. decyzje ETPCz z dnia 17 października 2017 r. w sprawie Nr 54056/15, z dnia 7 marca 2017 r. w sprawie Nr 15005/11 i z dnia 26 marca 2019 r. w sprawie Nr 48493/11 oraz wyroki ETPCz z dnia 31 maja 2018 r. Nr 28475/14 i z dnia 18 lutego 2014 r. Nr 28609/08.

została wykazana, uzasadnia oddalenie powództwa na podstawie art. 86 k.r.o. bez potrzeby odwoływania się do art. 5 k.c.⁸⁹⁵. Trafność tego stanowiska może wzmacniać odwołanie się do art. 3 Konwencji o prawach dziecka⁸⁹⁶, z którego wywodzi się nadrzędność dobra dziecka również w aktach stosowania prawa⁸⁹⁷. Prezentowany tu pogląd został rozwinięty w uzasadnieniu wyroku SN z 7 kwietnia 2022 r., w którym wskazano, że: zasadniczą przyczyną prób transponowania konstrukcji nadużycia prawa podmiotowego (art. 5 k.c.) na grunt powództw dotyczących praw stanu był brak unormowania nadużycia uprawnień procesowych w kodeksie postępowania cywilnego. Przyczyna ta w obecnym stanie prawnym zdezaktualizowała się wobec uregulowania w kodeksie postępowania cywilnego nakazu dokonywania czynności procesowych zgodnie z dobrymi obyczajami (art. 3 k.p.c.) i zakazu nadużywania uprawnień procesowych (art. 4¹ k.p.c.). Wobec faktu, że obie nowe regulacje dotyczą także korzystania z uprawnień procesowych do wytaczania powództw jako czynności procesowych inicjujących proces należy stwierdzić, że obecnie nie ma podstaw i potrzeby do sięgania po art. 5 k.c. celem oceny takich czynności”⁸⁹⁸.

Z drugiej strony w judykaturze także obecnie, po zmianach legislacyjnych z 2008 roku, podtrzymywany jest pogląd, w myśl którego zasada ochrony dobra dziecka nie stanowi podstawy oddalenia powództwa, ale takie rozstrzygnięcie może zapaść na podstawie art. 5 k.c. W uchwale z 25 lutego 2020 r., III CZP 56/19 przyjęto na przykład, że powództwo prokuratora, wytoczone w sprawie o ustalenie bezskuteczności uznania ojcostwa dokonanego po urodzeniu się dziecka poczętego w następstwie procedury medycznie wspomaganey prokreacji z zastosowaniem komórek rozrodczych pochodzących od anonimowego dawcy, może być oddalone przez sąd jako sprzeczne z zasadami współżycia społecznego⁸⁹⁹. W uzasadnieniu, odwołując się do judykatury kształtującej się już od wejścia w życie Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego, SN wskazał, że ewentualną podstawę oddalenia powództwa prokuratora ze względu na brak przesłanki dobra dziecka może stanowić nie art. 86 k.r.o., ale art. 5 k.c. W tym ujęciu „[d]obro dziecka powinno być zatem jedną z podstawowych okoliczności branych pod uwagę przy ocenie, czy wytoczenie przez prokuratora powództwa o ustalenie bezskuteczności uznania ojcostwa pozostaje w sprzeczności z zasadami współżycia społecznego. Istotna jest tu

⁸⁹⁵ Analogicznie również art. 61¹⁶k.r.o.

⁸⁹⁶ Konwencja przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych 20 listopada 1989 r. (Dz.U. z 1991 r. Nr 120, poz. 526 ze zm.).

⁸⁹⁷ Tak M. Kosek, *Powództwa*, rozdział IV § 3 *in fine*. Autor stwierdza, że „żaden przepis z zakresu prawa filiacyjnego nie zawiera tej klauzuli” (dobra dziecka – A.J.), co jednak w odniesieniu do powództw prokuratora nie jest stwierdzeniem trafnym, gdyż do przesłanki dobra dziecka odsyła właśnie art. 86 k.r.o.

⁸⁹⁸ II CSKP 118/22, Legalis.

⁸⁹⁹ OSNC 2020 Nr 11, poz. 90, s. 1.

w szczególności więź łącząca z dzieckiem mężczyzną, który dokonał uznania ojcostwa”⁹⁰⁰. W podobnym kierunku wypowiedział się SN w wyroku z 15 stycznia 2021 roku, IV CSKP 28/21⁹⁰¹.

Zajmując stanowisko wobec stwierdzonej rozbieżności należy, jak się wydaje, zaaprobować stanowisko pierwsze. Jeżeli bowiem z ustaleń faktycznych sądu wynikałoby, że uwzględnieniu powództwa prokuratora sprzeciwia się dobro dziecka, to podstawę oddalenia powództwa o zaprzeczenie ojcostwa albo ustalenie bezskuteczności uznania ojcostwa powinien stanowić samodzielnie art. 86 k.r.o., który wprost odwołuje się do klauzuli dobra dziecka. W takim przypadku zbędne byłoby jej odczytywanie z ogólniejszej klauzuli art. 5 k.c. Niemniej w niektórych przypadkach sięgnięcie do niej może okazać się nieodzowne. Będzie tak zwłaszcza wtedy, gdy uwzględnieniu powództwa będą sprzeciwiały się inne wyjątkowe okoliczności, uzasadnione względami moralnymi. Nie można pomijać tego, że powództwo prokuratora może być wytoczone również po osiągnięciu przez dziecko pełnoletności (art. 62 i 80 k.r.o. *a contrario*), a wówczas punktem odniesienia nie może być konstytucyjna i konwencyjna instytucja dobra dziecka, która dotyczy jedynie osób małoletnich (art. 1 Konwencji o prawach dziecka). Wątpliwe wydaje się natomiast sięganie do konstrukcji nadużycia prawa procesowego, przede wszystkim dlatego, że nie ma dostatecznych podstaw do przyjęcia, iż konstrukcja ta może stanowić samodzielną podstawę oddalenia powództwa lub odrzucenia pozwu⁹⁰². Nie jest pozbawiona słuszności wyrażona przez Krzysztofa Pietrzykowskiego krytyka stanowiska SN, który wywodził brak podstaw do zastosowania art. 5 k.c. do praw stanu z przepisów Kodeksu postępowania cywilnego, wprowadzających zakaz nadużywania praw procesowych. Autor ten zasadnie wskazuje, że przepisy art. 3 i 4¹ k.p.c. „nie zapewniają sankcji w postaci oddalenia powództwa, zaś sankcje przewidziane w art. 226² k.p.c. są tu zdecydowanie niewystarczające. W konkluzji należy zatem przyjąć, że rozważane przepisy postępowania nie tylko nie wyłączają stosowania art. 5 k.c., ale – przeciwnie – dodatkowo uzasadniają jego stosowanie”⁹⁰³.

Podsumowując ten fragment można – będąc świadomym, że kompleksowa analiza powództw prokuratora o prawa stanu powinna być przedmiotem odrębnego i obszernego opracowania⁹⁰⁴ – wyrazić pogląd, że obecna regulacja dotycząca powództw prokuratora

⁹⁰⁰ Tamże.

⁹⁰¹ Legalis.

⁹⁰² Zob. rozdział II. 2.4 i przywołaną tam literaturę.

⁹⁰³ K. Pietrzykowski (red.), *KRO Komentarz*, 2023, art. 62 Nb 43.

⁹⁰⁴ Zob. M. Kosek, *Powództwo*, rozdział IV, LEX.

o zaprzeczenie macierzyństwa i ojcostwa oraz ustalenie bezskuteczności uznania ojcostwa nie nasuwa zastrzeżeń⁹⁰⁵.

Obecne brzmienie art. 86 k.r.o., podobnie jak treść z art. 61¹⁶ k.r.o., mogą być jednak traktowane jako wyraz woli ustawodawcy, aby aktywność prokuratora w tych sprawach ograniczyć do sytuacji niezbędnych. Jednocześnie wskazana wyżej propozycja interpretacji tych przepisów, uwzględniająca kontekst konstytucyjny i prawnomiędzynarodowy, oraz możliwość badania zgodności żądania prokuratora z zasadami współżycia społecznego świadczą o tym, że omawiana kompetencja tego organu nie godzi w zasadę ochrony życia rodzinnego. Uwzględniając także zarysowane już doświadczenia praktyczne, które wskazują na stosunkowo częste wykorzystanie przez prokuratorów omawianego uprawnienia oraz skuteczność wywiedzionych powództw, należy opowiedzieć się za utrzymaniem omawianych przepisów w niezmienionym kształcie.

1.2.4. Powództwo o rozwiązanie przysposobienia

Ostatnim z grupy powództw w sprawach niemajątkowych z zakresu prawa rodzinnego, w których prokurator ma legitymację przyznaną przez przepis szczególny, jest powództwo o rozwiązanie przysposobienia. Zgodnie bowiem z art. 127 k.r.o. powództwo to może wytoczyć również prokurator. Omawiana instytucja stanowi wyjątek od zasady nierozwiązywalności przysposobienia. Art. 125 § 1 k.r.o. stanowi, że z ważnych powodów zarówno przysposobiony, jak i przysposabiający mogą żądać rozwiązania stosunku przysposobienia przez sąd. W literaturze i orzecznictwie wskazuje się, że „ważnymi powodami” są rozkład (zerwanie) więzi rodzinnej lub w ogóle jej niezaistnienie oraz czyny rażąco sprzeczne z zasadami

⁹⁰⁵ Można jednak odnotować wypowiedź M. Sawczuka, który dostrzegł, iż uprawnienie prokuratora do wytaczania powództw o zaprzeczenie ojcostwa bądź macierzyństwa może być *in concreto* wykonywane „wbrew ewidentnym interesom rodziców i dziecka”, co jest „naturalnie nie do przyjęcia w świetle prawa naturalnego i zasad współżycia społecznego” (M. Sawczuk, *Powództwo*, s. 812). Wydaje się, że omówione wyżej koncepcje oddalenia powództwa prokuratora na podstawie art. 86 *a contrario* albo art. 5 k.c. mogą stanowić właściwe remedium. Trudno zaakceptować propozycję M. Sawczuka, aby w przypadku żądania prokuratora zaprzeczenia ojcostwa stronie przeciwnej przyznać prawo do wytoczenia powództwa o ustalenie, że „w świetle prawa naturalnego *actio procuratoris* jest co najmniej w świetle prawa naturalnego bezzasadne” (tamże, s. 812). Tworzenie takiej, nieznaney dotychczas polskiemu systemowi prawnemu, konstrukcji prawnej, wydaje się zbędne poprzez podjęcie obrony opartej na zasadzie dobra dziecka lub zasad współżycia społecznego. Tym samym ewentualne powództwo osób zainteresowanych, które miałyby zmierzać do wykazania bezzasadności powództwa prokuratora, nie mogłoby być uwzględnione już choćby z powodu braku interesu prawnego w takim ustaleniu w rozumieniu art. 189 k.p.c.

współżycia społecznego⁹⁰⁶, przy czym wskazuje się, że „ważne powody muszą ustąpić przed oceną, czy takie rozwiązanie przysposobienia nie narusza dobra dziecka”⁹⁰⁷.

Prokurator może wytoczyć powództwo o rozwiązanie przysposobienia, jeżeli uzna, że przemawiają za tym okoliczności określone w art. 7 k.p.c. Jak słusznie zauważono w literaturze, powództwo to może być teoretycznie wytoczone nawet przy sprzeciwie obu stron stosunku przysposobienia, choć taki sprzeciw będzie z reguły oznaczał niespełnienie merytorycznej przesłanki rozwiązania przysposobienia, czyli „ważnych powodów” (art. 125 § 1 k.r.o.)⁹⁰⁸. Z analizy badań empirycznych wynika, że prokuratorzy wytaczają powództwa o rozwiązanie przysposobienia sporadycznie i w sytuacjach wyjątkowych⁹⁰⁹.

Podsumowując uwagi dotyczące powództw prokuratora w sprawach niemajątkowych z zakresu prawa rodzinnego, można postawić tezę, że katalog tych powództw został ukształtowany co do zasady właściwie, a powództwa te mają duże znaczenie dla ochrony porządku publicznego w obszarze prawa rodzinnego. Pewnej korekty wymaga, jak się wydaje, 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. Odnośnie do powództw o ustalenie i zaprzeczenie ojcostwa lub macierzyństwa należy podnieść, 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. To samo dotyczy powództwa o rozwiązanie przysposobienia.

De lege ferenda można rozważyć wyraźne przesądzenie, na wzór 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, chociaż wydaje się, że dotychczasowy dorobek orzecznictwa pozwala na ochronę tych wartości w dostatecznym stopniu.

⁹⁰⁶ Tak M. Kosek, *Powództwo*, rozdział V § 3, LEX i powołana tam E. Holewińska-Łapińska, *Rozwiązanie stosunku przysposobienia w orzecznictwie sądów polskich w latach 2010-2011*, Pr. w Dz. 2013, Nr 14, s. 142.

⁹⁰⁷ Tak np. wyrok SO w Radomiu z 21 stycznia 2020 r., IV Ca 631/19, Legalis, zob. również postanowienia SN: z 21 lutego 2018 r., V CSK 463/17, z 22 czerwca 2020 r., I CSK 835/19, Legalis, wyrok SN z 18 października 2017 r., V CSK 463/17, Legalis. W literaturze M. Kosek, *Powództwo*, rozdział V § 3, LEX.

⁹⁰⁸ J. Gajda w: K. Pietrzykowski (red.), *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz*. Wyd. 7, Warszawa 2021, art. 127 Nb 1.

⁹⁰⁹ M. Kosek, *Powództwo*, rozdział V § 3 *in fine*, LEX.

1.3. Powództwo na rzecz oznaczonej osoby

1.3.1. Ogólna charakterystyka

Powództwo niesamodzielne stanowi jeden z dwóch rodzajów powództw prokuratora. Najbardziej charakterystyczną cechą powództwa niesamodzielnego jest to, że prokurator wytacza je w celu ochrony praw konkretnego podmiotu, wskazanego w pozwie. Spośród przewidzianych w art. 7 k.p.c. przesłanek wszczęcia postępowania cywilnego przez prokuratora powództwo niesamodzielne wykazuje najściślejszy związek z przesłanką „ochrony praw obywateli”, a pośrednio z przesłankami ochrony praworządności oraz interesu społecznego⁹¹⁰. Interesujące jest spostrzeżenie Kingi Drożdż-Chmiel, która w kontekście powództwa niesamodzielnego prokuratora zauważyła, że „prokurator dba o ochronę praworządności, praw obywateli lub interesu społecznego w interesie Państwa. Jeżeli wymaga tego należyta dbałość o interes Państwa, wytacza on powództwo na rzecz oznaczonej osoby. Podjęcie działania w obronie tej osoby jest wypadkową decyzji o konieczności ochrony interesu Państwa”⁹¹¹. Wypowiedź tej autorki trafnie podkreśla, że przesłanki ochrony praw obywateli oraz ochrony interesu społecznego nie pozostają w sprzeczności, ale uzupełniają się.

Podmiotem, na rzecz którego prokurator wytacza powództwo może być nie tylko osoba fizyczna, ale także osoba prawna (w tym Skarb Państwa⁹¹², państwowa osoba prawna albo jednostka samorządu terytorialnego) oraz jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej, jeżeli może być podmiotem praw i obowiązków (wspólnota mieszkaniowa, spółka osobowa, stowarzyszenie zwykłe). Należy zgodzić się z Sądem Najwyższym, że osoba (podmiot), na rzecz której prokurator wytoczył powództwo, powinna mieć zdolność sądową, a w przypadku jej braku zachodzi nieważność postępowania z przyczyny określonej w art. 379 pkt 2 k.p.c.⁹¹³

Na wstępie rozważań nad tą postacią powództwa prokuratora należy zaznaczyć, że możliwość nieograniczonego wytoczenia przez prokuratora powództwa na rzecz innej osoby, nawet bez jej zgody, jest powszechnie krytykowana w literaturze jako nieusprawiedliwione naruszenie zasady dyspozycyjności. Dlatego większość autorów postuluje albo pozbawienie prokuratora uprawnienia do wytaczania powództw na rzecz innej osoby, albo jego znaczne

⁹¹⁰ Zob. P. Wiśniewski, *Udział*, 1997, s. 77-79; A. Jaworski, *Uprawnienia*, s. 504.

⁹¹¹ K. Drożdż-Chmiel, *Status prawny osób trzecich w procesie cywilnym*, Warszawa 2019, rozdział I § 2. 2.

⁹¹² Szczególnym przypadkiem wytaczania przez prokuratora powództwa na rzecz Skarbu Państwa będzie powództwo mające podstawę w art. 412 k.c. Zob. wyrok SN z dnia 23 marca 2007 r., V CSK 60/07, OSNC-ZD 2008 Nr 1 poz. 23 oraz OSP 2008 Nr 2 poz. 22 z głosem T. Zembrzuskiego. Zob. też M. Domański, *Orzekanie przepadku świadczenia „niegodziwego” (art. 412 k.c.)*, Warszawa 2007, passim.

⁹¹³ Tak trafny wyrok SN z 30 marca 2012 r., III CSK 204/11, Legalis z aprobowaną glosą J. Bodio (Glosa 2014, Nr 12). Por. jednak odmienne stanowisko R. Obrębskiego, *Zdolność sądowa*, s. 382-384.

ograniczenie⁹¹⁴. Trzeba jednocześnie także dostrzec, że powództwo niesamodzielne, chociaż spośród wszystkich form udziału prokuratora w postępowaniu cywilnym najbardziej krytykowane w doktrynie, ma współcześnie bardzo duże znaczenie legislacyjne. Na konstrukcji powództwa niesamodzielnego prokuratora zostało oparte powództwo organizacji pozarządowej na rzecz osoby fizycznej, a także wielu podmiotów wyposażonych w szczególną zdolność sądową: Rzecznika Praw Obywatelskich, Rzecznika Praw Dziecka, Rzecznika Finansowego, Rzecznika Praw Pacjenta, miejskiego albo powiatowego rzecznika konsumenta, inspektora pracy, co powoduje znaczne trudności w realizacji postulatów *de lege ferenda*, które zmierzałyby do wyeliminowania powództwa niesamodzielnego prokuratora⁹¹⁵.

Podstawą prawną omawianej konstrukcji prawnej jest – oprócz art. 7 k.p.c. – również art. 55 § 1 k.p.c., który ma znaczenie technicznoprosesowe, podobnie jak art. 56 i 58 k.p.c., regulujące, odpowiednio, relacje między prokuratorem a osobą materialnie uprawnioną oraz zakres powagi rzeczy osądzonej.

Prokurator może wytoczyć na rzecz oznaczonej osoby powództwo zarówno o spełnienie świadczenia, jak i o ustalenie istnienia bądź nieistnienia prawa albo stosunku prawnego oraz o ukształtowanie prawa lub stosunku prawnego⁹¹⁶. Dwa ostatnie rodzaje powództw mogą być wytaczane także jako powództwa samodzielne⁹¹⁷. O tym, którą z tych form wybierze prokurator może decydować to, czy jego działanie jest nakierowane na ochronę praw konkretnej osoby (wówczas prokurator wytoczy powództwo na jej rzecz na podstawie art. 7 i 55 k.p.c.), czy też wyłącznie na ochronę porządku prawnego jako całości (wtedy prokurator wytoczy powództwo samodzielne na podstawie art. 7 i 57 k.p.c. albo przepisu szczególnego)⁹¹⁸. W niektórych sprawach ściśle rozgraniczenie tych dwóch motywów działania prokuratora może powodować trudności, co oznacza, że możliwe będzie skorzystanie przez prokuratora zarówno z powództwa niesamodzielnego, jak i samodzielnego. Wytaczając powództwo o ustalenie nieważności

⁹¹⁴ J. Gudowski, *O kilku w:* A. Nowicka (red.), *Prawo prywatne*, s. 1031 oraz K. Weitz, *Czy nowa*, s. 26. Niektórzy autorzy opowiadają się za pozostawieniem prokuratorowi tego uprawnienia w enumeratywnie wskazanych, z założenia niezbyt licznych, sprawach. Zob. w tym kierunku A.G. Harla, *Uprawnienia prokuratora*, s. 35-37 oraz A. Jaworski, *Uprawnienia*, s. 504-507. W 2014 r. w ramach zespołu problemowego ds. podmiotów postępowania cywilnego w Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Cywilnego opracowano wstępny projekt przepisów o udziale prokuratora w postępowaniu cywilnym, w którym całkowicie zrezygnowano z powództw niesamozależnych prokuratora (zob. K. Gajda-Roszczyńska, *Miedzy prokuratorem a organizacjami*, s. 3). Zob. szerzej rozdział I. 4.1. i I. 4.2 oraz przywołane tam poglądy literatury.

⁹¹⁵ Zob. A. Jaworski, *Uprawnienia*, s. 504.

⁹¹⁶ Pogląd ten jest powszechnie podzielany w doktrynie: W. Broniewicz, *Powództwo prokuratora*, s. 35; P. Feliga w: T. Szaniło (red.), *KPC Komentarz*, t. I, art. 55 Nb 5; J. Studzińska w: A. Marciniak (red.), *KPC Komentarz*, t. 1, 2019, art. 55 Nb 7, Legalis; P. Bury, *Prokurator jako powód w postępowaniu procesowym* w: I. Gil, E. Marszałkowska-Krześ, *Postępowanie cywilne jako procesowa gwarancja praw chronionych konstytucyjnie*, Wrocław 2018, s. 96 i n.

⁹¹⁷ Zob. rozdział III. 1.1.

⁹¹⁸ Tak W. Broniewicz, *Powództwo prokuratora*, s. 33.

umowy sprzecznej z zasadami współzycia społecznego (art. 58 § 2 k.c.), zawartej z rażącym pokrzywdzeniem jednej ze stron, prokurator może wytoczyć powództwo na rzecz strony „poszkodowanej” tą umową albo powództwo na podstawie art. 57 k.p.c., przeciwko wszystkim stronom tej umowy. W tym drugim przypadku pozwanym będzie także ten kontrahent, z którego interesem zbieżne jest powództwo prokuratora⁹¹⁹. Mimo tego wydaje się, że ze względu na znaczenie eliminowania umów sprzecznych z ustawą albo z zasadami współzycia społecznego dla interesu publicznego, preferowaną formą działania prokuratora powinno być powództwo samodzielne, skierowane przeciwko wszystkim stronom stosunku prawnego. Zaletą takiego rozwiązania jest również brak potrzeby wykazywania przez prokuratora interesu prawnego jednej ze stron stosunku prawnego⁹²⁰.

Dostrzec jednak należy, że powództwo niesamodzielne wydaje się jedynym możliwym sposobem wytoczenia przez prokuratora powództwa o ustalenie nieważności albo bezskuteczności jednostronnej czynności prawnej (np. wypowiedzenia umowy najmu lokalu mieszkalnego)⁹²¹. Wydaje się także, że tylko na podstawie art. 55 k.p.c. prokurator może wytoczyć powództwo przeciwegzekucyjne. Z natury rzeczy powództwo o pozbawienie wykonalności tytułu wykonawczego (art. 840 § 1 k.p.c.) może być wytoczone na rzecz dłużnika, a powództwo ekscydencyjne na rzecz osoby trzeciej, która twierdzi, że przysługuje jej prawo do tej rzeczy (art. 841 § 1 k.p.c.). Warto w tym miejscu również odnotować pogląd, że powództwo o wyłączenie małżonka od dziedziczenia na podstawie art. 940 k.c. prokurator może wytoczyć wyłącznie w granicach hipotezy tego przepisu, a więc na korzyść spadkobierców ustawowych, powołanych do dziedziczenia w danym wypadku⁹²². Oznacza to, że prokurator mógłby wytoczyć wskazane powództwo tylko na podstawie art. 55 k.p.c. działając na rzecz spadkobierców. Nie można wykluczyć wytoczenia przez prokuratora powództwa wzajemnego na rzecz pozwanego, chociaż trudno sobie wyobrazić wytoczenie takiego powództwa bez uprzedniego zgłoszenia przez prokuratora udziału w postępowaniu na podstawie art. 60 § 1 k.p.c.⁹²³

⁹¹⁹ Jak wskazują M. Jędrzejewska i K. Weitz (w: T. Ereciński (red.), *Kodeks Postępowania Cywilnego. Komentarz*, t. 1, 2013, uw. 1, s. 220), prokurator wytacza powództwo na podstawie art. 57 k.p.c. wtedy, gdy nie występuje w obronie interesów indywidualnych, ale domaga się ustalenia lub ukształtowania prawa albo stosunku prawnego celem ochrony praworządności albo szeroko pojętego interesu społecznego. Z tezą trudno polemizować, ale zarazem należy zauważyć, że bardzo często powództwo prokuratora, zmierzające do wyeliminowania umowy z obrotu prawnego, będzie zgodne z interesem faktycznym jednej ze stron kontraktu.

⁹²⁰ Por. rozdział III. 1.1. Zob. wyrok SA w Krakowie z 15 stycznia 2020 r., I ACa 237/19, LEX.

⁹²¹ W. Kotowski, *Wypowiedzenie umowy najmu a zagrożenie interesu społecznego. Glosa do wyr. SR z 10 grudnia 2015 r.*, I C 2621/15, LEX.

⁹²² Tak L. Stecki, *Wyłączenie małżonka od dziedziczenia ustawowego*, RPEiS 1990 z. 1, s. 79.

⁹²³ Na dopuszczalność wytoczenia przez prokuratora powództwa wzajemnego wskazano w wyroku SR w Piotrkowie Tryb. z 23 stycznia 2018 r., I C 3152/17 (Legalis, POSP).

Powództwo niesamodzielne prokuratora może mieć również formę powództwa na rzecz Skarbu Państwa o przepadek świadczenia spełnionego świadomie w zamian za dokonanie czynu zabronionego przez ustawę albo w celu niegodziwym (art. 412 k.c.). Powództwo to może być wytoczone przez prokuratora wyłącznie na rzecz Skarbu Państwa, a więc jedyną możliwą podstawą prawną jest art. 55. Ten rodzaj powództwa jako jedyny, spośród wszystkich wytaczanych przez prokuratora na podstawie art. 55, ma na celu wyłącznie ochronę interesu publicznego. Jest to związane z publicznoprawnym charakterem roszczenia z art. 412 k.c., które stanowi swoistą sankcję prawa cywilnego⁹²⁴. Obserwacja praktyki dowodzi, że prokuratorzy stosunkowo często wytaczają powództwa na rzecz Skarbu Państwa, zwłaszcza wtedy, gdy w postępowaniu karnym pominięto orzeczenie o przepadku korzyści uzyskanych z przestępstwa, gdy nie jest możliwe sanowanie tego braku w postępowaniu karnym⁹²⁵. Znajduje to potwierdzenie w § 366 ust. 1 Regulaminu prokuratury, który stanowi, że powództwo o przepadek świadczenia albo zwrot jego wartości można wytoczyć zwłaszcza wtedy, gdy uzasadniają to zebrane w postępowaniu karnym dowody, lub w postępowaniu o przestępstwo skarbowe, gdy nie został prawomocnie orzeczony w tym postępowaniu środek karny przepadku przedmiotu tego świadczenia lub jego równowartości albo ściągnięcia równowartości pieniężnej przepadku przedmiotu lub korzyści majątkowej i nie działa organ uprawniony do podejmowania czynności procesowych za Skarb Państwa. Warto odnotować na marginesie, że legitymację w tych sprawach ma Skarb Państwa, który powinien reprezentować jako *statio fisci* naczelnik właściwego urzędu skarbowego⁹²⁶. Ze względu na publicznoprawny charakter art. 412 k.c. należy przyjąć, że nawet odmowa dochodzenia roszczenia przez naczelnika urzędu skarbowego nie powinna przemawiać przeciwko zaangażowaniu prokuratora, a wręcz przeciwnie, może przemawiać za wytoczeniem powództwa przez niego⁹²⁷.

⁹²⁴ Zob. P. Księżak, *Świadczenie niegodziwe*, Warszawa 2007, Legalis, rozdział II § 3; M. Domański, *Orzekanie przepadku*, s. 18; M. Kozaczek, *Powództwo o orzeczenie przepadku spełnionego w zamian za dokonanie czynu zabronionego lub w celu niegodziwym*, Prz. Sąd. 2006 Nr 4, s. 24; P. Rosiak, *Karny charakter instytucji przepadku świadczenia z art. 412 k.c.*, SP. Rozprawy i materiały 2015 Nr 1, s. 96-100; w orzecnictwie zob. w tej kwestii wyrok. SN z 23 marca 2007 r., V CSK 60/07, Legalis i SA w Katowicach z 16 października 2019 r., I ACa 100/19, Legalis.

⁹²⁵ Badania aktowe spraw o przepadek świadczenia „niegodziwego” przeprowadził M. Domański, *Orzekanie przepadku*, s. 109 i n. Odwołując się do badań empirycznych autor ten stwierdził, że w 99% przypadków wytoczenie powództwa nastąpiło po zapadnięciu prawomocnego wyroku w sprawie karnej, a w 95,4% pozwanym był skazany w tej sprawie, przy czym w 95,2% skazanym był przyszły pozwany (M. Domański, *Czy prokurator w sprawach z art. 412 k.c. może występować o dobrowolne spełnienie świadczenia przed uzyskaniem wyroku orzekającego jego przepadek*, Pr. w Dz. 2018 Nr 9, s. 183-184).

⁹²⁶ M. Dziurda, M. Przychodzki, *Reprezentacja Skarbu Państwa w sprawach z art. 412 kodeksu cywilnego*, Glosa 1999, Nr 7, s. 15, por. też uchw. SN z 29 czerwca 2000 r., III CZP 19/00, Legalis, OSP 2001, Nr 3, poz. 44 z aprobowaną glosą E. Lętowskiej.

⁹²⁷ Przykładem takiej sytuacji jest stan faktyczny, który legł u podstaw wyr. SN z 23 marca 2007 r., V CSK 60/07, Legalis.

Przed przejściem do szczegółowego omówienia powództwa prokuratora na rzecz oznaczonej osoby trzeba jeszcze zaznaczyć, że zgodnie z art. 55 k.p.c. powinna ona zostać wskazana w pozwie. *De lege lata* zgoda tej osoby nie ma prawnego znaczenia dla dopuszczalności ani skuteczności powództwa prokuratora⁹²⁸. Regulacja ta jest powszechnie krytykowana. Co prawda w literaturze wskazano, że „Prokurator może podjąć działanie zmierzające do ochrony praw obywateli nawet wbrew ich woli, jeżeli uzna, że wymaga tego prawidłowo rozumiany ich interes”⁹²⁹. Pogląd ten został jednak słusznie skrytykowany przez Mirosława Koska, który pisze, że: „Trudno jednak zgodzić się – pominiawszy przypadki, w których przedmiotowe powództwo wytaczane jest na rzecz osoby małoletniej lub nieporadnej – by z pominięciem strony lub nawet wbrew jej stanowisku prokurator oceniał także, w czym w danym przypadku wyraża się »prawidłowo rozumiany« jej interes”⁹³⁰. Przede wszystkim jednak regulacja taka wywołuje zasadnicze zastrzeżenia konstytucyjne i jest trudna do obrony, niezależnie od tego, jak szerokie uprawnienia prokuratora w postępowaniu cywilnym zostałyby przyjęte *de lege ferenda*⁹³¹.

Ochronie indywidualnych praw jednostki (osoby fizycznej pokrzywdzonej przestępstwem) służy również wniosek prokuratora o ustanowienie pełnomocnika z urzędu na podstawie art. 117 § 5¹ k.p.c., co świadczy o dość odległym związku tego rozwiązania prawnego z powództwem niesamodzielnym⁹³². Może pojawić się pytanie, czy wniosek

⁹²⁸ § 370 Regulaminu prokuratury stanowi jednak, że „przed wytoczeniem powództwa na rzecz oznaczonej osoby lub jednostki organizacyjnej niebędącej osobą prawną, złożeniem żądania zabezpieczenia powództwa lub wniosku o wszczęcie postępowania egzekucyjnego prokurator porozumiewa się z zainteresowaną osobą lub jednostką, pouczając ją o przysługujących jej prawach. Jeżeli ta osoba lub jednostka nie zamierza dochodzić przysługujących jej roszczeń, prokurator podejmuje czynności tylko wtedy, gdy uzasadniają to szczególne okoliczności sprawy”.

⁹²⁹ M. Sychowicz, R. Kułski w: A. Marciniak (red.), *KPC Komentarz*, 2019, art. 7 Nb 13, Legalis.

⁹³⁰ M. Kosek, *Powództwo*, rozdział II § 4 pkt I, LEX.

⁹³¹ Zob. rozdział I. 2.

⁹³² Przepis ten – wprowadzony ustawą z 2 grudnia 2021 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym i niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2021 r. poz. 2328) stanowi, że prokurator, w terminie 14 dni od dnia wydania postanowienia o przedstawieniu zarzutów popełnienia przestępstwa przeciwko bezpieczeństwu w komunikacji w ruchu lądowym określonego w przepisach rozdziału XXI ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny, którego następstwem jest śmierć człowieka albo ciężki uszczerbek na zdrowiu, lub zarzutów popełnienia z użyciem pojazdu mechanicznego w ruchu lądowym przestępstwa zabójstwa lub umyślnego spowodowania ciężkiego uszczerbku na zdrowiu:

1) składa wniosek o ustanowienie pełnomocnika, będącego adwokatem lub radcą prawnym, do wytoczenia powództwa o rentę przez osoby do tego uprawnione, o których mowa w art. 444 § 2 oraz art. 446 § 2 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2020 r. poz. 1740 i 2320 oraz z 2021 r. poz. 1509), jeżeli osoba uprawniona ze względu na wiek, stan zdrowia lub stan majątkowy nie jest w stanie samodzielnie dochodzić swoich roszczeń lub dochodzenie przez nią tych roszczeń byłoby znacznie utrudnione, a nie ustanowiła będącego adwokatem lub radcą prawnym pełnomocnika z wyboru i nie zachodzi wysokie prawdopodobieństwo istotnego przyczynienia się poszkodowanego lub osoby uprawnionej do zdarzenia, którego dotyczy przedstawiony zarzut;

2) może złożyć wniosek, o którym mowa w pkt 1, w przypadku gdy szczególne okoliczności odnoszące się do osoby uprawnionej, inne niż wskazane w pkt 1, uzasadniają konieczność ochrony jej interesów.

Zgodnie zaś z art. 117 § 5⁴ k.p.c. sąd uwzględnia wniosek prokuratora, o którym mowa w § 5¹. Pełnomocnictwo udzielone w tym trybie obejmuje umocowanie jedynie do żądania udzielenia zabezpieczenia w formie miesięcznego świadczenia na zapewnienie środków utrzymania, o którym mowa w art. 753³ § 1, oraz wytoczenia

o ustanowienie pełnomocnika z urzędu na rzecz pokrzywdzonego nie stanowi alternatywy dla powództwa na rzecz oznaczonej osoby, względnie nowej formy udziału prokuratora w postępowaniu cywilnym. Analiza okoliczności uchwalenia art. 117 § 5¹-5⁴ nie daje jednak podstaw do podzielenia takiej tezy. Wydaje się, że mamy do czynienia z regulacją szczególną, nieodpowiadającą dotychczasowym założeniom konstrukcyjnym⁹³³, a mimo niewątpliwie słusznego dążenia ustawodawcy do wsparcia osób pokrzywdzonych przestępstwami przeciwko życiu, zdrowiu i bezpieczeństwu w komunikacji⁹³⁴ zasadnicze wątpliwości budzi celowość takiego rozwiązania. Jeżeli prokurator oceni, że interes publiczny nie wymaga wytoczenia na rzecz pokrzywdzonego przestępstwem powództwa o zasądzenie renty (co przecież jest możliwe na podstawie art. 7 i 55 § 1 k.p.c.), to w pełni wystarczające wydawałoby się nałożenie na prokuratora obowiązku pouczenia pokrzywdzonego o przysługujących mu roszczeniach. Mimo szczytnych intencji ustawodawcy, trudno również zrozumieć przyczyny, dla których sąd został związany wnioskiem prokuratora (art. 117 § 5¹ k.p.c.).

1.3.2. Sytuacja procesowa osoby, na rzecz której wytoczono powództwo oraz jej wstąpienie do postępowania

Istotnym zagadnieniem związanym z powództwem niesamodzielnym prokuratora jest wyjaśnienie relacji między prokuratorem a osobą, na rzecz której zostało wytoczone powództwo.

Nawiązując do ustaleń terminologicznych, dotyczących definicji strony trzeba przypomnieć, że prokurator wytaczający powództwo na rzecz określonej osoby staje się stroną w znaczeniu formalnym (procesowym)⁹³⁵, a źródłem jego legitymacji procesowej jest

powództwa, (...) na rzecz osoby uprawnionej i uczestnictwa w postępowaniach zainicjowanych żądaniem i powództwem. Ten sam pełnomocnik może być umocowany dla więcej niż jednego uprawnionego.

⁹³³ W pierwotnej wersji rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw (druk Nr 1504 Sejmu IX kadencji) przewidziano nowe postępowanie odrębne, w sprawach „o przyznanie renty w przypadku śmierci spowodowanej przestępstwem umyślnym”. W projekcie tym przewidziano oryginalne rozwiązania prawne, do których można zaliczyć wszczynanie postępowania na podstawie żądania sądu karnego (czyli mówiąc inaczej – z urzędu) oraz obowiązkowy udział prokuratora. W toku prac legislacyjnych zrezygnowano z tych rozwiązań, na rzecz wniosku prokuratora o ustanowienie pełnomocnika z urzędu.

⁹³⁴ Trafna jest postawiona uzasadnieniu projektu ustawy (druk Nr 1504 Sejmu IX kadencji) teza, że zasądzenie renty na rzecz poszkodowanego albo – w przypadku jego śmierci – osób najbliższych nie byłoby możliwe w postępowaniu karnym.

⁹³⁵ K. Stefko, *Udział prokuratora* s. 65; W. Masewicz, *Prokurator*, s. 54 ; J. Jodłowski w: J. Jodłowski, Z. Resich, J. Lapiere, T. Misiuk-Jodłowska, K. Weitz, *Postępowanie cywilne*, s. 197; M. Jędrzejewska w: T. Ereciński (red.), *KPC Komentarz*, 2010, s. 110-112. Por. jednak W. Siedlecki, *Postępowanie cywilne w zarysie*, s. 120 i 127. Autor ten opowiada się za przyznaniem prokuratorowi statusu strony procesu tylko wtedy, gdy nie wytacza on powództwa na rzecz określonej osoby.

ustawa⁹³⁶. Osoba, na rzecz której wytoczono powództwo, jest stroną w znaczeniu materialnym, a może stać się stroną w znaczeniu (również) formalnym wtedy, gdy przystępuje do sprawy w charakterze powoda. Należy jednak zauważyć, że nawet wtedy, gdy osoba ta nie wstępuje do postępowania, jest traktowana jako strona, co jest konsekwencją faktu, że pozostaje ona podmiotem praw i obowiązków, których dotyczy proces. Osoba, na rzecz której prokurator wytoczył powództwo jest wprost traktowana jako strona w art. 301 k.p.c.⁹³⁷ Ponadto przyjmuje się, że do tej osoby należy stosować regulacje dotyczące stron, które dotyczą wyłączenia sędziego (art. 48 § 1 pkt 4 i art. 49), interwencji ubocznej (art. 76), zawieszenia postępowania (art. 174 § 1 pkt 1 i 4 KPC), prawa świadka do odmowy składania zeznań ze względu na pokrewieństwo albo powinowactwo ze stroną (art. 261 § 1), gdyż przemawia za tym ich sens i cel. Wydaje się, że do strony w znaczeniu materialnym należy zastosować również art. 143 i 144 k.p.c., a ustanowienie kuratora dla nieznanej z miejsca pobytu strony, na rzecz której prokurator wytoczył powództwo, powinno nastąpić na wniosek prokuratora, zgłoszony w pozwie. Bez dokonania tej czynności nie byłoby możliwe doręczenie odpisu pozwu stronie w znaczeniu materialnym⁹³⁸. Strona w znaczeniu materialnym, która nie przystąpiła do postępowania, jest jednak podmiotem tylko tych praw i obowiązków procesowych, które zostały wyraźnie wskazane w ustawie. Oznacza to, że osoba taka nie jest zawiadamiana o terminach rozprawy, a dopóki nie nabędzie statusu strony w znaczeniu procesowym nie jest możliwe pozbawienie jej możliwości obrony swoich praw (art. 379 pkt 5 k.p.c.)⁹³⁹. Jest to zgodne z bardziej ogólnym założeniem, w którym wskazana przesłanka nieważności postępowania dotyczy osób mających status stron lub uczestników postępowania w znaczeniu techniczno-procesowym, nie zaś podmiotów nie uczestniczących w postępowaniu, choćby dotyczyło ono ich praw⁹⁴⁰. W konsekwencji należy przyjąć, że nawet w przypadku niedoręczenia odpisu

⁹³⁶ W początkowym okresie obowiązywania w polskim procesie cywilnym szerokich kompetencji prokuratora W. Broniewicz (*Legitymacja procesowa*, Łódź 1963, s. 45-49) opisał pozycję procesową prokuratora za pomocą instytucji podstawienia procesowego. Zdaniem autora, legitymacja procesowa prokuratora daje się zakwalifikować jako przypadek substytucji prokuratora, analogiczny do legitymacji zbywcy rzeczy stanowiącej przedmiot sporu. Por. także odmienne stanowisko W. Berutowicza, *Znaczenie prawne sądowego dochodzenia roszczeń*, Warszawa 1966, s. 122-123.

⁹³⁷ Przepis ten stanowi, że jeżeli powództwo jest wytoczone przez prokuratora lub organizację pozarządową na rzecz oznaczonej osoby, przesłuchuje się w charakterze strony powodowej tę osobę, chociażby nie przystąpiła ona do sprawy. Mimo że osoba, która nie przystąpiła do postępowania nie nabywa statusu strony (w znaczeniu procesowym), art. 301 k.p.c. nakazuje przesłuchanie jej w charakterze strony ze względu na fakt, że to jej praw i obowiązków dotyczy proces. Nie ulega wątpliwości, że osoby tej nie można przesłuchiwać w charakterze świadka (zob. A. Cudak w: A. Marciniak (red.), *KPC Komentarz*, t. 2, 2019, art. 301 Nb 2, Legalis).

⁹³⁸ M. Jędrzejewska (aktualizacja P. Grzegorzczak) w: T. Ereciński (red.), *KPC Komentarz*, t. I, 2016, uw. 7 do art. 57; Z. Zawadzka, *Pozycja procesowa*, s. 127; P. Wiśniewski, *Udział*, 1997, s. 81.

⁹³⁹ Zob. w tej kwestii post. SN z 16 stycznia 2004 r., I PK 496/03, Legalis oraz wyrok SN z 28 czerwca 2001 r., I PKN 508/00, Legalis.

⁹⁴⁰ Pogląd ten wykształcił się w judykaturze w odniesieniu do zainteresowanego w postępowaniu nieprocesowym oraz w postępowaniu odrębnym w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych. Zob. przede wszystkim uchw.

pozwu osobie, na rzecz której prokurator wytoczył powództwo, nie zachodzi nieważność postępowania.

Szerszego rozważenia wymaga kwestia, czy podmiot, na rzecz którego prokurator wytacza powództwo, powinien mieć zdolność sądową i procesową. Kwestię tę podjął SN w wyroku z 30 marca 2012 roku⁹⁴¹, w którym przyjął, że: „Mimo nieprzystąpienia osoby, na rzecz której wytoczono powództwo, jest ona na podstawie wielu przepisów kodeksu postępowania cywilnego traktowana jako strona postępowania i z nią związane są określone skutki procesowe. Konsekwencją powyższej konstrukcji jest oczywisty wymóg zachowania zdolności prawnej (art. 8 § 1 k.c.) i jej atrybutu – zdolności sądowej (art. 64 § 1 k.p.c.) przez taki podmiot od chwili wniesienia pozwu do prawomocnego zakończenia procesu”. Stanowisko SN poparła glosatorka⁹⁴², J. Bodio, i należy również uznać je za w pełni zasadne. Zdolność sądowa jest bowiem, jak już wyjaśniono, zdolnością bycia samodzielnym podmiotem uprawnień, obowiązków i ciężarów procesowych⁹⁴³. Skoro jest niewątpliwe, że osoba, na rzecz której prokurator wytacza powództwo, jest podmiotem procesowych praw i obowiązków, to nie ulega wątpliwości, że musi posiadać tę cechę. Gdyby przyjąć odmienne założenie, to nie byłoby możliwe wydanie orzeczenia uwzględniającego powództwo o zasądzenie świadczenia na rzecz podmiotu nie posiadającego zdolności sądowej. Niespełnienie wymagania zdolności sądowej powinno zatem skutkować – zgodnie z art. 199 § 1 pkt 2 k.p.c. – odrzuceniem pozwu prokuratora, a gdyby postępowanie toczyło się mimo braku tych przesłanek procesowych, byłoby dotknięte nieważnością zgodnie z art. 379 pkt 2 k.p.c.⁹⁴⁴ Z podobnych przyczyn nie ulega wątpliwości, że osoba, na rzecz której prokurator wytacza powództwo, powinna posiadać zdolność procesową.

Obowiązkiem sądu jest zawiadomienie osoby, na rzecz której prokurator wytoczył powództwo, co następuje przez doręczenie jej odpisu pozwu. Wydaje się, że zawiadomienie to powinno nastąpić niezwłocznie po tym, gdy przewodniczący stwierdzi, iż pozew nie zawiera braków formalnych, jednocześnie z doręczeniem odpisu pozwu pozwanemu (art. 192 § 1 k.p.c., art. 206 k.p.c.). Wykładnia systemowa i funkcjonalna art. 56 § 1 k.p.c. prowadzi do wniosku, że przewodniczący zarządza doręczenie jednocześnie z doręczeniem odpisu pozwu

składu 7 sędziów SN z 20 kwietnia 2010 r., III CZP 112/09, OSNC 2010 Nr 7-8 poz. 98, post. SN z 25 lutego 2015 r., II UZ 78/14, OSNP 2016 Nr 11, poz. 145, Legalis, wyrok SN z 1 marca 2018 r., I UK 128/17, Legalis oraz OSP 2020 Nr 11 poz. 92.

⁹⁴¹ III CSK 204/11, Legalis.

⁹⁴² J. Bodio, Glosa do wyroku SN 30 marca 2012 r., III CSK 204/11, Glosa 2014 Nr 4.

⁹⁴³ Por. rozdział II. 2.1. i przywołane tam wypowiedzi W. Broniewicza i P. Grzegorzcyka.

⁹⁴⁴ Stanowisko takie jest w zasadzie jednolicie przyjmowane w literaturze, zob. A. Cudak w: A. Marciniak (red.), *KPC Komentarz*, t. 2, 2019, art. 301 Nb 2, Legalis; P. Feliga w: T. Szanciło (red.), *Kodeks Postępowania Cywilnego. Komentarz. Tom I. Komentarz art. 1-505*, Warszawa 2019, art. 55 Nb 3.

pozwanemu, czyli po stwierdzeniu, że pozew nie zawiera braków formalnych⁹⁴⁵. Zasadnie wskazuje się, że mimo braku wyraźnego obowiązku zawiadomienia o terminie pierwszej rozprawy, konieczne jest jednoczesne zawiadomienie osoby, na rzecz której wytoczono powództwo, o jej terminie⁹⁴⁶.

Wstąpienie osoby, na rzecz której wytoczono powództwo, do postępowania, oznacza, że osoba ta staje się drugim powodem w sprawie. Wstąpienie może nastąpić w każdym stanie sprawy, poczynając od wniesienia pozwu⁹⁴⁷. Nie ulega wątpliwości, że osoba, na rzecz której powództwo wytoczono, może złożyć takie oświadczenie aż do zamknięcia rozprawy przed sądem II instancji. Takie stanowisko jest jednolicie wyrażane w doktrynie⁹⁴⁸. Przeciwno możliwości wstąpienia w postępowaniu apelacyjnym nie przemawia treść art. 391 § 1 zd. 2 k.p.c., który wyłącza możliwość zastosowania w postępowaniu apelacyjnym przepisów o przekształceniach podmiotowych (art. 194–198 k.p.c.). Wstąpienie osoby wymienionej w art. 56 § 1, chociaż zmienia strukturę podmiotową procesu, to jest zupełnie inną instytucją prawną od przekształceń podmiotowych. Do omawianej sytuacji nie można więc odnieść racji leżących u podstaw art. 391 § 2 k.p.c., gdyż wyłączenie przekształceń podmiotowych w postępowaniu apelacyjnym wynika z kontrolnego aspektu postępowania apelacyjnego⁹⁴⁹ i ma na celu zagwarantowanie dwuinstancyjności postępowania. Tymczasem w przypadku przystąpienia osoby, na rzecz której prokurator wytoczył powództwo, w charakterze powoda, zasada dwuinstancyjności pozostaje w pełni zachowana, przede wszystkim dlatego, że proces dotyczy od początku praw i obowiązków osoby, na rzecz której prokurator wytoczył powództwo.

⁹⁴⁵ Zob. szerzej A. Jaworski w: P. Rylski, *KPC Komentarz*, 2022, art. 56 Nt. 4-4.4, Legalis.

⁹⁴⁶ Tak M. Jędrzejewska (aktualizacja P. Grzegorzcyk) w: T. Ereciński (red.), *KPC Komentarz*, t. I, 2016, uw. 1 do art. 56; M. Sorysz w: A. Góra-Błaszczkowska (red.), *KPC Komentarz*, t. IA, 2020, art. 56 Nb 3; Wydaje się, że przy doręczeniu odpisu pozwu należy również pouczyć osobę wymienioną w art. 56 § 1 o obowiązku zawiadomienia sądu o każdej zmianie miejsca zamieszkania albo pobytu oraz skutkach jego niedopełnienia (art. 136 § k.p.c.), a także o możliwości ustanowienia pełnomocnika procesowego (podstawą tego pouczenia może być art. 206 § 2 pkt 3 k.p.c. stosowany *per analogiam*). Jeżeli doręczenie odpisu pozwu następuje łącznie z zawiadomieniem o terminie pierwszej rozprawy, to zasadne wydaje się również pouczenie osoby, na rzecz której wytoczono powództwo, w zakresie wskazanym w art. 210 § 2¹ k.p.c. Dokonanie tych pouczeń już przy pierwszym doręczeniu jest uzasadnione przede wszystkim ekonomią procesową. Osoba, na rzecz której prokurator wytoczył powództwo jest bowiem – niezależnie od szczególnej więzi pomiędzy nią a prokuratorem – odrębnym podmiotem postępowania. Po wstąpieniu do postępowania osoba ta może (ale nie musi korzystać) z pomocy zawodowego pełnomocnika. Jeżeli nie korzysta, musi być traktowana przez sąd jako strona działająca bez zawodowego pełnomocnika, co oznacza konieczność dokonywania wszystkich pouczeń na zasadach przewidzianych dla takiej strony.

⁹⁴⁷ Chociaż z wcześniejszych uwag wynika, że sąd zawiadamia osobę uprawnioną materialnie jednocześnie z doręczeniem odpisu pozwu pozwanemu, to nic nie stoi na przeszkodzie, aby osoba ta z własnej woli przystąpiła do sprawy jeszcze przed doręczeniem odpisu pozwu.

⁹⁴⁸ M. Jędrzejewska (aktualizacja P. Grzegorzcyk) w: T. Ereciński (red.), *KPC Komentarz*, t. I, 2016, uw. 1 do art. 56; M. Sorysz w: A. Góra-Błaszczkowska (red.), *KPC Komentarz*, t. IA, 2020, art. 56 Nb 3; M. Sychowicz w: A. Marciniak, K. Piasecki (red.), *KPC Komentarz*, t. 1, 2016, art. 7 Nb 1, Legalis; E. Stefańska w: M. Manowska (red.), *Kodeks Postępowania Cywilnego. Komentarz. Tom I. Art. 1-477(16)*, wyd. IV, 2020, art. 56 Nb 2, LEX.

⁹⁴⁹ M. Kłos w: A. Marciniak (red.), *KPC Komentarz*, t. 2, 2019, art. 391 Nb 3, Legalis.

Osoba wstępująca do postępowania może podejmować – jak się przyjmuje – czynności procesowe dopuszczalne według stanu sprawy, w którym wzięła udział w procesie⁹⁵⁰. Oznacza to, że jeżeli strona na przykład wstąpiła do postępowania dopiero w II instancji, to dla zgłoszonych przez nią wniosków dowodowych ma zastosowanie art. 381 k.p.c., a sąd ocenia, czy nowe fakty i dowody mogły być podniesione przez prokuratora przed zamknięciem rozprawy w I instancji. Podobnie, wydaje się, że sam fakt wstąpienia do postępowania na bardziej zaawansowanym etapie nie jest *per se* okolicznością usprawiedliwiającą zgłoszenie nowych wniosków dowodowych, jeżeli nie występują inne okoliczności wymienione w art. 205³ § 3 albo art. 205¹² § 1 zd. 2 k.p.c. Mimo braku odpowiednika art. 79 zd. 1 k.p.c. należy przyjąć, że ograniczenie dopuszczalności czynności procesowych ma uzasadnienie w więzi łączącej prokuratora z osobą wstępującą do postępowania, których czynności są wzajemnie skuteczne.

W obecnym stanie prawnym, gdy skarga kasacyjna jest nadzwyczajnym środkiem zaskarżenia, istnieje wątpliwość, czy wstąpienie strony w znaczeniu materialnym do postępowania jest dopuszczalne na etapie postępowania kasacyjnego. W doktrynie udzielono na to pytanie zarówno odpowiedzi twierdzącej⁹⁵¹, jak i przeczącej⁹⁵². Wydaje się, że kluczowa dla rozstrzygnięcia tej kwestii jest interpretacja pojęcia sprawy, które jest wieloznaczne. W art. 398¹ § 1 k.p.c., który dotyczy dopuszczalności skargi kasacyjnej, pojęcie sprawy jest rozumiane w znaczeniu technicznopprocesowym, czyli jako zespół czynności procesowych, rozpoczęty wniesieniem pozwu, a zakończony najczęściej wydaniem prawomocnego wyroku⁹⁵³. W judykaturze przyjęto, że wniesienie skargi kasacyjnej inicjuje nową sprawę w znaczeniu technicznopprocesowym⁹⁵⁴. Wydaje się, że także w art. 56 § 1 k.p.c. mowa jest o stanie „sprawy” w znaczeniu technicznopprocesowym. Takie rozumienie wskazywałoby na zasadność poglądu uznającego, że wstąpienie powoda w znaczeniu materialnym do sprawy może nastąpić najpóźniej do chwili zamknięcia rozprawy przed sądem II instancji⁹⁵⁵.

⁹⁵⁰ Tak E. Rudkowska-Ząbczyk w: E. Marszałkowska-Krześ (red.), *Kodeks Postępowania Cywilnego. Komentarz*, 2019, art. 56 Nb 4, Legalis; P. Feliga w: T. Szanciło (red.), *KPC Komentarz*, t. I, 2023, art. 56 Nb 8.

⁹⁵¹ M. Jędrzejewska, K. Weitz w: T. Ereciński (red.), *KPC Komentarz*, 2016, art. 56 uw. 1.

⁹⁵² A. Górski, L. Walentynowicz, *Koszty sądowe w sprawach cywilnych. Ustawa i orzekanie. Komentarz praktyczny*, Warszawa 2008, art. 17, teza 3.

⁹⁵³ T. Wiśniewski, *Przebieg procesu cywilnego*, Warszawa 2009, s. 404.

⁹⁵⁴ Zob. przede wszystkim uchw. SN (7) – zasadę prawną z 5 czerwca 2008 r., III CZP 142/07, OSNC 2008 Nr 11, poz. 122.

⁹⁵⁵ W dawniejszej literaturze wyrażono nawet pogląd, że osoba zainteresowana „może to uczynić nawet po zamknięciu rozprawy zarówno w pierwszej, jak i w drugiej instancji, z tym tylko ograniczeniem, że musi to uczynić przed wydaniem wyroku w każdej instancji. W drugiej instancji wstąpieniem do sprawy będzie złożenie rewizji lub przystąpienie do rewizji prokuratora. Dotyczy to również skargi o wznowienie postępowania oraz wniosku o wniesienie rewizji nadzwyczajnej” (B. Dobrzański, M. Lisiewski, Z. Resich (red.), W. Siedlecki (red.), *KPC Komentarz*, t. 1, 1975, s. 141). Wydaje się jednak, że w obecnym stanie prawnym bardziej trafne jest

Wydaje się jednak, że wstąpienie do sprawy osoby, na rzecz której prokurator wytoczył powództwo, jest dopuszczalne również w postępowaniu kasacyjnym. Za trafnością tego poglądu przemawia spostrzeżenie, że regulacja działu Va księgi pierwszej części pierwszej k.p.c. nie jest kompletna. W sprawach nim nieuregulowanych stosuje się przepisy o postępowaniu apelacyjnym (art. 398²¹ k.p.c.), a w sprawach nieuregulowanych także w przepisach o apelacji stosuje się – za pośrednictwem art. 391 § 1 k.p.c. – przepisy o postępowaniu przed sądem I instancji⁹⁵⁶. Można więc bronić stanowiska, że art. 56 § 1 k.p.c. będzie miał odpowiednie zastosowanie także w postępowaniu kasacyjnym⁹⁵⁷. Do takiego wniosku doszedł także, chociaż bez szerszego uzasadnienia, Sąd Najwyższy w wyroku z 20 marca 2017 roku⁹⁵⁸. Stanowisko SN poparł T. Zembrzusi, który słusznie podniósł, że postępowanie kasacyjne ma charakter kontrolny i jest ściśle związane z postępowaniem zakończonym zaskarżonym orzeczeniem, stanowiąc jego kontynuację pod względem przedmiotowym i podmiotowym⁹⁵⁹. Pogląd ten można odpowiednio odnieść do postępowania wywołanego skargą nadzwyczajną, jeżeli została wniesiona przez uprawniony podmiot w sprawie, w której prokurator wytoczył powództwo na rzecz oznaczonej osoby. Stanowisko to nie może być natomiast odnoszone do skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, która nie zmierza do uchylenia zaskarżonego orzeczenia, ale ma na celu uzyskanie przez stronę prejudykatu, przesądzającego przesłankę odpowiedzialności za bezprawie judykacyjne. Wydaje się, że nie ma przeszkód, aby osoba wymieniona w art. 56 wstąpiła do udziału w sprawie dopiero w postępowaniu wywołanym skargą o wznowienie postępowania.

Fakt, że przez wstąpienie do postępowania osoba, na rzecz której prokurator wytoczył powództwo staje się powodem, zostaje podkreślony przez art. 17 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych⁹⁶⁰, który nakazuje pobrać od takiej osoby opłatę od pozwu. Należy przyjąć, że po złożeniu oświadczenia o wstąpieniu do udziału w sprawie, przewodniczący wzywa tę osobę do uiszczenia opłaty w trybie art. 130 § 1¹ k.p.c. Oznacza to,

przyjęcie, jako cezury, daty zamknięcia rozprawy przed sądem II instancji jest uzasadnione wykładnią systemową, gdyż taką samą cezurę przyjęto w odniesieniu do interwencji ubocznej (art. 76 k.p.c.), a podstawą rozstrzygnięcia sądu drugiej instancji jest – co do zasady – materiał procesowy zebrany do daty zamknięcia rozprawy przed tym sądem (art. 316 § 1 k.p.c. w związku z art. 391 § 1 k.p.c.).

⁹⁵⁶ J. Gudowski w: T. Ereciński (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, t. 2, Warszawa 2016, s. 510; T. Wiśniewski w: H. Dolecki, T. Wiśniewski (red.), *Kodeks Postępowania Cywilnego. Komentarz, Tom II. Artykuły 367-50537*, Warszawa 2013, s. 269 i n.

⁹⁵⁷ M. Sychowicz w: A. Marciniak, K. Piasecki (red.), *KPC Komentarz*, t. I, 2016, art. 56 Nb 2, Legalis oraz E. Stefańska w: M. Manowska (red.), *KPC Komentarz*, t. I, 2020, art. 56 Nb 2, LEX.

⁹⁵⁸ V CSK 60/07.

⁹⁵⁹ T. Zembrzusi, *Glosa do wyroku SN z 20 marca 2017 r., V CSK 60/07*, OSP 2008 Nr 2, poz. 22, s. 139.

⁹⁶⁰ Jedn. tekst: Dz. U. z 2022 poz. 1125.

że w razie nieuiszczenia opłaty sąd prowadzi postępowanie w dalszym ciągu, a o obowiązku poniesienia opłaty rozstrzyga w orzeczeniu kończącym postępowanie, stosownie do wyniku sprawy. Jeżeli zatem powództwo prokuratora zostanie oddalone, to opłatę poniesie strona, która wstąpiła do postępowania. Wymaga podkreślenia, że nieuiszczenie opłaty sądowej nie stanowi podstawy do zwrotu oświadczenia o wstąpieniu do postępowania, ani – tym bardziej – do zwrotu pozwu wniesionego przez prokuratora. Osoba wstępująca do postępowania może ubiegać się o zwolnienie od kosztów sądowych na zasadach ogólnych. Co oczywiste, art. 17 ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych nie ma zastosowania do osób zwolnionych od kosztów sądowych na mocy ustawy⁹⁶¹.

1.3.3. Relacja między prokuratorem, a osobą, na rzecz której wytoczono powództwo

1.3.3.1. Odpowiednie stosowanie przepisów o współuczestnictwie jednolitym

Po wstąpieniu osoby materialnie uprawnionej do postępowania staje się ona powodem (stroną w znaczeniu procesowym), ale status taki zachowuje również prokurator. Między prokuratorem a beneficjentem powództwa zachodzi więc specyficzny stosunek prawnoprocesowy, do którego odpowiednio stosuje się przepisy o współuczestnictwie jednolitym. Współuczestnictwo jednolite jest szczególnym rodzajem współuczestnictwa materialnego, które charakteryzuje się tym, że w procesie musi zapaść jednorodny wyrok wobec wszystkich współuczestników⁹⁶². Odpowiednie stosowanie tych przepisów oznacza, że między prokuratorem a osobą wymienioną w art. 56 § 1 k.p.c. nie zachodzi współuczestnictwo

⁹⁶¹ Pogląd o stosowaniu art. 130 § 1¹ k.p.c. jest powszechnie podzielany w doktrynie (zob. A. Zieliński, w: *KPC Komentarz*, wyd. 8, Warszawa 2015, art. 17 Nb 2, LEX; M. Uliasz, w: P. Feliga (red. naukowa), *Ustawa o kosztach sądowych w sprawach cywilnych. Komentarz*, Warszawa 2020, art. 17, Nb 6; M. Sychowicz w: A. Marciniak, K. Piasecki (red.), *KPC Komentarz*, t. I, 2016, art. 56 Nb 4, Legalis; P. Feliga w: T. Szanciło (red.), *KPC Komentarz*, t. I, 2019, art. 56 Nb 12). Wydaje się, że opłatę należy pobrać niezależnie od tego, czy osoba, której praw dotyczy proces, wstępuje do postępowania w I, czy też w II instancji albo w postępowaniu kasacyjnym (odmiennie A. Zieliński, *Koszty*, art. 17 Nb 1, który wskazuje, że art. 17 ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych dotyczy postępowania przed sądem I instancji). Jeżeli strona wstępuje do postępowania w toku postępowania apelacyjnego albo kasacyjnego, opłatę należy pobrać w orzeczeniu sądu odwoławczego albo kasacyjnego, jeżeli kończy ono postępowanie w sprawie.

⁹⁶² M. Jędrzejewska, *Współuczestnictwo procesowe (istota, zakres, rodzaje)*, Warszawa 1975, s. 116; por. też W. Miszewski, *Współuczestnictwo w postępowaniu spornym*, NPC 1933 Nr 9, s. 258; A. Barańska, *Współuczestnictwo konieczne*; B. Barut-Skupień, *Współuczestnictwo procesowe w postępowaniu cywilnym, administracyjnym ogólnym i podatkowym oraz sądowoadministracyjnym. Komentarz praktyczny z orzecnictwem. Wzory pism procesowych i kasus*, Warszawa 2016, rozdział 2.3.1. B. Barut-Skupień wskazała tam, że „jednolitość współuczestnictwa zależy od tego, czy w ramach rozpatrywanego stosunku prawnego istnieje prawna konieczność jednolitego rozstrzygnięcia. Konieczność taka zachodzi natomiast wówczas, gdy współuczestniczące podmioty nie mają samodzielnych stanowisk bądź samodzielność ta jest ograniczona jedynie do możliwości wyjścia z tego stosunku prawnego, bez powodowania tym żadnych innych zmian, poza liczbą podmiotów (tak będzie niewątpliwie w sprawach dotyczących współwłasności oraz w przypadkach związanych z wielością wierzycieli świadczenia niepodzielnego). Współuczestnictwo jednolite oparte na przepisie ustawy wiązać należy natomiast z przypadkami, w których wyraźny przepis ustawy nadaje wyrokowi moc wiążącą w stosunku do wszystkich, a więc przypadkami, w których zachodzi rozszerzona *erga omnes* prawomocność wyroku”.

w rozumieniu art. 72 i n. k.p.c., ale stosuje się do niej przepisy o współuczestnictwie jednolitym jako instytucji prawnej najbardziej zbliżonej. Relacja między prokuratorem a osobą materialnie uprawnioną tym różni się od współuczestnictwa jednolitego, że niepodzielność nie wynika z prawa materialnego.

Odpowiednie stosowanie będzie więc dotyczyło art. 73 § 2 k.p.c., który określa wyjątek od zasady samodzielności czynności współuczestników procesowych. Oznacza to, że do podjęcia czynności dyspozytywnej niezbędna jest jednomyślność współuczestników⁹⁶³. Istotne jest jednak stwierdzenie, że stosowanie art. 73 § 2 k.p.c. w odniesieniu do stosunku między prokuratorem a osobą, na rzecz której wytoczył powództwo, będzie podlegało ważnym modyfikacjom⁹⁶⁴. Ze statusu prawnego prokuratora wytaczającego powództwo na rzecz oznaczonej osoby wynika bowiem niemożność rozporządzania przez prokuratora prawem podmiotowym, o które toczy się spór. Specyfika relacji pomiędzy prokuratorem a osobą, na rzecz której organ ten wytoczył powództwo, najwyraźniej widać właśnie na przykładzie podejmowania czynności dyspozytywnych, dlatego problem ten wymaga bardziej szczegółowego omówienia.

1.3.3.2. Czynności dyspozytywne prokuratora i strony w znaczeniu materialnym

W nauce prawa przyjmuje się, że czynnościami dyspozytywnymi są czynności, akty rozporządzające (dyspozytywne) o charakterze formalnym oraz materialnym, a więc „czynności odnoszące się do całego postępowania i wpływające na rozstrzygnięcie sądu”⁹⁶⁵. Pierwsze z nich obejmują rozporządzanie prawami *stricto* procesowymi (składanie i cofanie czynności środków zaskarżenia, podnoszenie zarzutów procesowych), natomiast drugie – czynności dyspozycji materialnej. Do czynności rozporządzających o charakterze materialnym zaliczyć należy: wytoczenie powództwa (możliwość szukania ochrony prawnej), wytoczenie powództwa wzajemnego, zgłoszenie zarzutów materialnoprawnych, oznaczenie zakresu żądania ochrony prawnej w treści pozwu, a także zmianę i ograniczenie powództwa oraz cofnięcie żądania takiej ochrony (cofnięcie pozwu), wśród których szczególną rolę pełnią

⁹⁶³ Zgodnie z art. 73 § 1 k.p.c. zasadą jest, że czynności procesowe współuczestnika wywołują skutek wyłącznie wobec niego samego. Wyjątek został określony w art. 73 § 2 k.p.c. Zob. A. Barańska, *Współuczestnictwo konieczne*, s. 24; B. Czech w: A. Marciniak (red.), *KPC Komentarz*, t. 1, 2019, art. 73 Nb 12, Legalis; M. Jędrzejewska, w: T. Ereciński (red.), *KPC Komentarz*, t. I, 2016, s. 489; D. Olczak-Dąbrowska w: T. Szancilo (red.), *Kodeks Postępowania Cywilnego. Komentarz. Tom I. Komentarz art. 1-505*, Warszawa 2019, art. 73 Nb 3.

⁹⁶⁴ Zob. M. Jędrzejewska, K. Weitz w: T. Ereciński (red.), *KPC Komentarz*, t. I, 2016, art. 56 uw. 2; P. Pogonowski, w: H. Dolecki, T. Wiśniewski (red.), *KPC Komentarz*, 2013, s. 225-226. Zgodnie z przyjętymi w teorii prawa zasadami, odpowiednie stosowanie przepisów prawa może polegać na stosowaniu niektórych przepisów wprost, innych z modyfikacjami wynikającymi z przedmiotu regulacji, a w jeszcze innych – nie będą stosowane w ogóle. (J. Nowacki, *Studia z teorii prawa*, Zakamycze, Kraków 2003, s. 455-457).

⁹⁶⁵ P. Ryłski, *Czynności procesowe a czynności cywilnoprawne*, PiP 2023 Nr 6, s. 57-58.

wspomniane powyżej czynności polegające na: uznaniu roszczenia, zrzeczeniu się powództwa oraz zawarciu ugody⁹⁶⁶. Wymienione czynności wymagają odrębnej oceny.

Punktem wyjścia powinno być założenie, że prokurator może podejmować w procesie czynności dyspozytywne, co jest konsekwencją jego statusu jako strony powodowej. Prokurator może więc cofnąć wniesiony przez siebie pozew, zmienić żądanie, cofnąć środek zaskarżenia. Czynności te są podejmowane na takich samych zasadach, jak czynności pozostałych stron i w tych samych przypadkach podlegają kontroli sądu. Przyjmuje się, że prokurator samodzielnie ocenia zasadność podjęcia czynności dyspozytywnych według takich samych przesłanek, jak samodzielnie ocenia zasadność wszczęcia postępowania i zgłoszenie w nim udziału⁹⁶⁷.

Granica możliwości dokonywania przez prokuratora czynności dyspozytywnych jest jednak zakaz rozporządzania przedmiotem sporu (art. 56 § 2 k.p.c.). Wykładnia tego przepisu sprowadza się do ustalenia, jak należy rozumieć przedmiot sporu. Pojęcie to pozostaje w ścisłym związku z przedmiotem procesu, które jest sporne w nauce prawa postępowania cywilnego. Nie podejmując się w tym miejscu rozstrzygania kontrowersji dotyczących tego, czy przedmiotem procesu cywilnego jest roszczenie w znaczeniu materialnoprawnym, czy też tzw. roszczenie procesowe⁹⁶⁸, należy przyjąć, że art. 56 § 2 k.p.c. ma na względzie przedmiot sporu w znaczeniu materialnoprawnym, czyli prawo podmiotowe albo inne, wynikające z prawa materialnego, uprawnienie, o które toczy się proces (a w istocie twierdzenie strony powodowej, że przysługuje jej takie roszczenie albo uprawnienie). Prokurator nie może więc zrzec się roszczenia ani zawrzeć ugody sądowej, niezależnie od tego. Ograniczenie to wynika z samej istoty legitymacji prokuratora, która jest legitymacją publiczną, mającą swoje źródło w ustawie. Nawet działając w interesie określonej osoby, prokurator nie czerpie swojej legitymacji z przepisów prawa materialnego⁹⁶⁹. Nie sposób też nie zgodzić się z J. Jodłowskim,

⁹⁶⁶ W kwestii definicji i przykładów czynności dyspozytywnych zob. J. Jodłowski, Z. Resich, T. Misiuk-Jodłowska, K. Weitz, *Postępowanie*, s. 130; A. Franusz, *Dokonywanie czynności dyspozytywnych o charakterze materialnym w procesie z powództwa prokuratora na rzecz oznaczonej osoby*, Prok. i Pr. 2016 Nr 9, s. 111-112, P. Ryłski, *Czynności procesowe*, s. 89 i n.

⁹⁶⁷ Szerzej zob. rozdział II. 3.2 i przywołaną tam literaturę.

⁹⁶⁸ Z obszernej literatury zob. T. Rowiński, *Zrzeczenie się roszczenia w polskim procesie cywilnym*, NP 1965 Nr 7-8, s. 824; K. Korzan, *Roszczenie procesowe jako przedmiot postępowania cywilnego w kontekście prawa dostępu do sądu i prawa do powództwa*, w: A. Marciniak (red.), *Symbolae Vitoldo Broniewicz*, s. 192; P. Pogonowski, *Realizacja*, s. 22; K. Weitz, *Związanie sądu granicami żądania w procesie cywilnym*, w: J. Gudowski, K. Weitz (red.), *Aurea praxis, aurea theoria*, t. I, s. 690-691; S. Cieślak, *Powiązania wewnątrzsystemowe w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 2013, s. 121-122.

⁹⁶⁹ Zob. W. Masewicz, *Prokurator*, s. 89; P. Wiśniewski, *Udział*, 2014, s. 82-83; M. Jędrzejewska (aktualizacja P. Grzegorzcyk) w: T. Ereciński (red.), *KPC Komentarz*, t. I, 2016, uw. 6 do art. 56; M. Sychowicz w: A. Marciniak, K. Piasecki (red.), *KPC Komentarz*, t. I, 2016, art. 56 Nb 10, Legalis; M. Sorysz w: A. Góra-Błaszczkowska (red.), *KPC Komentarz*, t. IA, 2020, art. 56 Nb 3; J. Studzińska, w: A. Marciniak (red.), *KPC Komentarz*, t. 1, 2019, art. 56 Nb 6, Legalis; E. Stefańska (w: M. Manowska (red.), *Kodeks Postępowania Cywilnego. Komentarz*.

że między prokuratorem a osobą, na rzecz której wytoczył powództwo, nie ma niepodzielności materialnoprawnej⁹⁷⁰.

Konsekwencją powyższego jest jednak stwierdzenie, że prokurator może cofnąć pozew tylko bez zrzeczenia się roszczenia⁹⁷¹. Jeżeli osoba materialnie uprawniona nie wstąpiła do postępowania, nie ulega wątpliwości, że prokurator może cofnąć pozew bez jej zgody. Bardziej złożona kwestia dotyczy możliwości cofnięcia pozwu przez prokuratora, jeżeli osoba materialnie uprawniona przystąpiła do postępowania. Zgodnie z pierwszym poglądem, prokurator może cofnąć pozew tylko za zgodą tej osoby, co wywodzi się z odpowiedniego stosowania przepisów o współuczestnictwie jednolitym⁹⁷². Alternatywne stanowisko zakłada, że zarówno prokurator, jak i osoba przystępująca do postępowania mogą samodzielnie złożyć oświadczenie o cofnięciu pozwu⁹⁷³.

Wydaje się, że prawidłowe jest stanowisko uznające dopuszczalność samodzielnego cofnięcia pozwu przez prokuratora. Za jego akceptacją przemawia przede wszystkim odpowiednie stosowanie art. 73 § 1 zd. 2 k.p.c., który wymaga zgody wszystkich uczestników tylko dla zawarcia ugody i zrzeczenia się roszczenia, a więc jedynie czynności, które polegają na rozporządzeniu roszczeniem w ujęciu materialnoprawnym. *A contrario* należy przyjąć, że cofnięcie pozwu bez zrzeczenia się roszczenia nie wymaga zgody osoby, na rzecz której wytoczył on powództwo⁹⁷⁴. Jeżeli jednak osoba ta, po wstąpieniu do postępowania, w dalszym ciągu popiera powództwo, skutkiem cofnięcia pozwu przez prokuratora będzie jedynie jego ustąpienie z postępowania oraz umorzenie postępowania wywołanego pozvem prokuratora, na podstawie art. 355 § 1 k.p.c. w związku z art. 203 § 1 k.p.c. Sąd rozstrzygnie wówczas, jak się

Tom II, Warszawa 2021, art. 56 Nb 7, LEX); A. Franusz, *Dokonywanie czynności*, Prok. i Pr. 2016 Nr 9, s. 116 i n.

⁹⁷⁰ J. Jodłowski, *Glosa do orzeczenia SN z 23 lutego 1970 r., III CZP 81/69*, PiP 1970 Nr 10, s. 615 i n.

⁹⁷¹ Oczywiście konsekwencją tego jest stwierdzenie, że cofnięcie pozwu przez prokuratora wymaga zgody pozwanego, jeżeli następuje po rozpoczęciu rozprawy (art. 203 § 2 k.p.c.), gdyż następuje ono zawsze bez zrzeczenia się roszczenia.

⁹⁷² Tak: W. Masewicz, *Prokurator*, s. 83; E. Warzocha, *Cofnięcie powództwa i wniosku wszczynającego postępowanie nieprocesowe*, Warszawa 1977, s. 70; Z. Zawadzka, *Formy udziału prokuratora w postępowaniu*, s. 89; M. Sychowicz w: A. Marciniak, K. Piasecki (red.), *KPC Komentarz*, t. 1, 2016, art. 56 Nb 13, Legalis; P. Feliga, w: T. Szanciło (red.), *KPC Komentarz*, t. 1, 2019, art. 56 Nb 19; J. Studzińska w: A. Marciniak (red.), *KPC Komentarz*, t. 1, 2019, art. 56 Nb 6, Legalis oraz J. Bodio, *Glosa*, passim.

⁹⁷³ M. Jędrzejewska (aktualizacja P. Grzegorzczak) w: T. Ereciński (red.), *KPC Komentarz*, t. I, 2016, uw. 6 do art. 56; M. Sychowicz w: A. Marciniak, K. Piasecki (red.), *KPC Komentarz*, t. I, 2016, art. 56 Nb 10, Legalis; M. Sorysz, w: A. Góra-Błaszczkowska (red.), *KPC Komentarz*, t. IA, 2020, art. 56 Nb 7; P. Wiśniewski, *Udział*, 2014, s. 86-87; A. Franusz, *Dokonywanie czynności*, s. 126. Niejednoznacznie E. Stefańska (w: M. Manowska (red.), *KPC Komentarz*, t. I, 2021, art. 56 Nb 7, LEX), która jednak nie bez racji zauważa, że skutki obu poglądów są zbieżne, gdyż umorzenie postępowania nastąpi tylko w razie złożenia przez prokuratora i osobę, na rzecz której wytoczył on powództwo, zgodnych oświadczeń o cofnięciu pozwu.

⁹⁷⁴ Zgodnie jednak z § 362 ust. 2 Regulaminu prokuratury, prokurator może cofnąć pozew bez zgody osoby lub jednostki organizacyjnej niebędącej osobą prawną, na której rzecz wytoczył powództwo, chyba że ta osoba lub jednostka wstąpiła do sprawy w charakterze powoda.

wydać, wyrokiem sprawę z powództwa samej strony⁹⁷⁵. Oczywiście, cofnięcie pozwu przez prokuratora będzie podlegało kontroli sądu według przesłanek określonych w art. 203 § 4 k.p.c.⁹⁷⁶

Nie ulega też wątpliwości, że prokurator (podobnie jak osoba, na rzecz której wytoczył on powództwo), może cofnąć wniesiony przez siebie środek odwoławczy albo inny środek zaskarżenia. Jeżeli orzeczenie zostało zaskarżone przez oba te podmioty, to cofnięcie obu środków zaskarżenia (np. apelacji od wyroku oddalającego powództwo) skutkuje umorzeniem postępowania apelacyjnego albo zażaleniowego. Wydaje się natomiast, że inaczej należy ocenić sytuację, w której środek odwoławczy wniósł tylko prokurator albo tylko osoba, która wstąpiła do postępowania. Wówczas odpowiednie zastosowanie art. 73 § 2 k.p.c. oznacza, że cofnięcie przez prokuratora środka odwoławczego wymaga zgody osoby materialnie uprawnionej i odwrotnie. Przyjmuje się bowiem, że cofnięcie środka odwoławczego wymaga zgody wszystkich współuczestników jednolitych, gdyż czynność ta zmierza do uchylecia skutków prawnych, które zostały wywołane względem pozostałych współuczestników. W doktrynie trafnie wskazano, że założenie to nie dotyczy cofnięcia pozwu przez współuczestnika jednolitego, jeżeli nie występuje współuczestnictwo konieczne⁹⁷⁷.

Czynności dyspozytywnych stanowiących rozporządzenie przedmiotem sporu w rozumieniu art. 56 § 2 k.p.c., o których mowa wyżej, może jednak dokonać sama strona w znaczeniu materialnym. Ich zakres zależy od tego, czy osoba ta wstąpiła do postępowania.

Osoba, na rzecz której prokurator wytacza powództwo może samodzielnie, we własnym imieniu, cofnąć oświadczenie o wstąpieniu do postępowania. Skutek w postaci umorzenia postępowania nastąpi jednak tylko wtedy, gdy pozew cofnie prokurator. Wydaje się, że oświadczenie to podlega kontroli sądu na ogólnych zasadach (art. 203 § 4 i 469 k.p.c.), skoro oświadczenie o wstąpieniu do procesu pełni taką samą funkcję jak pozew. Odpowiednio należy odnieść tu argumentację przemawiającą za dopuszczalnością samodzielnego cofnięcia pozwu przez prokuratora⁹⁷⁸.

⁹⁷⁵ Do odmiennych wniosków nie prowadzi wyrok SN z 5 lutego 2014 r. (V CSK 156/13, Legalis), gdyż zawarta w nim teza o niedopuszczalności samodzielnego cofnięcia pozwu bez zrzeczenia się roszczenia dotyczyła jednego ze współuczestników koniecznych i została uzasadniona tym, że cofnięcie pozwu w tym przypadku prowadzi do upadku legitymacji czynnej powodów. Argument ten nie dotyczy pozostałych przypadków współuczestnictwa jednolitego, a także relacji między prokuratorem a osobą, na rzecz której wytoczył on powództwo.

⁹⁷⁶ Por. co do odwołałości czynności procesowych prokuratora szerzej rozdział III. 1.4.

⁹⁷⁷ Tak M. Jędrzejewska, K. Weitz w: T. Ereciński (red.), *KPC Komentarz*, t. I, 2016, uw. 7 do art. 63.

⁹⁷⁸ W doktrynie mówi się w tym kontekście o cofnięciu pozwu przez osobę uprawnioną materialnie, co przy braku jednoczesnego cofnięcia pozwu przez prokuratora, skutkuje ustąpieniem tej osoby z postępowania, a proces jest kontynuowany z powództwa prokuratora (M. Jędrzejewska (aktualizacja P. Grzegorzczak) w: T. Ereciński (red.), *KPC Komentarz*, t. I, 2016, uw. 6 do art. 56 oraz M. Sorysz, w: A. Góra-Błaszczkowska (red.), *KPC Komentarz*,

Duże kontrowersje wywołała kwestia, czy osoba wymieniona w art. 56 § 1 k.p.c. po wstąpieniu do postępowania może bez zgody prokuratora zrzec się roszczenia. W uchwale składu 7 sędziów SN zasadzie prawnej z 23 lutego 1970 roku⁹⁷⁹ Sąd Najwyższy uznał, że sąd może – na podstawie art. 448 k.c. – zasądzić świadczenie pieniężne na rzecz PCK (obecnie na cel społeczny), jeżeli poszkodowany zrzekł się roszczenia, jeżeli zrzeczenie to uznał za niedopuszczalne. W uzasadnieniu tej uchwały SN przyjął, że zrzeczenie się roszczenia, dokonane przez osobę wymienioną w art. 56 § 1 k.p.c. bez zgody prokuratora, jest skuteczne. Osoba, na rzecz której wytoczono powództwo, może bowiem nadal rozporządzać przysługującym jej roszczeniem. W ocenie SN przemawia za tym przede wszystkim okoliczność, że do relacji pomiędzy prokuratorem, a osobą wymienioną w art. 56 § 1 k.p.c. przepisy o współuczestnictwie koniecznym stosuje się nie wprost, ale odpowiednio, a między nimi nie zachodzi żadna materialnoprawna więź. Ze względu na to, że roszczenie przysługuje wyłącznie poszkodowanemu, brak jest podstaw do uzależnienia skuteczności zrzeczenia się roszczenia od zgody prokuratora. Sąd Najwyższy zastrzegł jednak, że omawiana czynność dyspozytywna zawsze podlega kontroli sądowej w płaszczyźnie art. 203 § 4 k.p.c., a sąd może uznać ją *in casu* za niedopuszczalną.

Stanowisko SN zostało zakwestionowane w głosie J. Jodłowskiego⁹⁸⁰, który stwierdził, że niepodzielność rozstrzygnięcia nie musi wynikać z przepisów prawa materialnego, a w grę może wchodzić też niepodzielność procesowa. Zdaniem glosatora pogląd przyjęty w uchwale SN z 23 lutego 1970 r. prowadzi do tego, że art. 73 § 2 k.p.c. nie jest w ogóle stosowany, co pozostaje w sprzeczności z art. 56 § 1. Za trafnością poglądu SN nie przemawia też okoliczność, że osoba, na rzecz której prokurator wytoczył powództwo, może zrzec się roszczenia, jeżeli nie wstąpiła do postępowania. Ze wstąpienia osoby materialnie uprawnionej do procesu wynikają określone konsekwencje prawne, a w tym okoliczność, że nie może ona swoim działaniem unicestwić skutków czynności prokuratora. Pogląd ten, sprowadzający się do uznawania zgody prokuratora za konieczny warunek zrzeczenia się roszczenia albo zawarcia ugody sądowej, podziela znaczna część przedstawicieli doktryny, także współcześnie⁹⁸¹.

W mojej opinii stanowisko wyrażone w referowanej uchwale SN należy ocenić jako w pełni trafne. Przemawiają za nim trzy istotne argumenty. Po pierwsze, jak już podkreślono,

t. IA, 2020, art. 56 Nb 7. Mimo odmiennego sformułowania, stanowisko to prowadzi do tego samego skutku. Niekwestionowane jest bowiem stwierdzenie, że strona nie może unicestwić skutków działania prokuratora.

⁹⁷⁹ III CZP 81/69, Legalis.

⁹⁸⁰ PiP 1970 Nr 10 s. 615 i n.

⁹⁸¹ Zob. M. Sychowicz w: A. Marciniak, K. Piasecki (red.), *KPC Komentarz*, t. I, 2016, art. 56 Nb 11, Legalis; P. Wiśniewski, *Udział*, 2014, s. 83-84, J. Bodio, *Glosa*, *passim*.

między prokuratorem a osobą, na rzecz której wytoczył on powództwo nie zachodzi współuczestnictwo jednolite, a jedynie zbliżona więź, która nie jest oparta na prawie materialnym. To zastrzeżenie jest bardzo ważne, gdyż *ratio legis* art. 73 § 2 zd. 2 k.p.c. polega właśnie na tym, że zapewnia ochronę współuczestnikom, których orzeczenie ma dotyczyć niepodzielnie, przed skutkami czynności dyspozycyjnych, które wywołują daleko idące skutki w sferze prawa materialnego. Po drugie, co istotniejsze, proces cywilny ma na celu ochronę praw podmiotowych, którymi strona może dysponować swobodnie, jeżeli nie sprzeciwia się temu ich charakter. Powództwo wytoczone przez prokuratora na rzecz oznaczonej osoby jest istotnym odstępstwem od zasady dyspozycyjności. Ranga tej zasady uzasadnia postulat, aby w razie wątpliwości przepisy procesowe były rozumiane w taki sposób, aby zapewnić poszanowanie dla autonomii woli stron. Po trzecie, argumentacja dotycząca możliwości unicestwienia przez stronę powództwa prokuratora jest o tyle nietrafna, że sąd dokonuje oceny zrzeczenia się roszczenia (podobnie ugody sądowej) pod kątem spełnienia przesłanek z art. 203 § 4 k.p.c., a w sprawach z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych – dodatkowo według art. 469 k.p.c. Przy dokonywaniu tej oceny sąd może i powinien uwzględnić stanowisko prokuratora, który może ją zakwestionować, wnosząc zażalenie na postanowienie o umorzeniu postępowania. Prokurator dysponuje więc wystarczającymi środkami prawnymi, które pozwalają mu przeciwdziałać zawarciu ugody albo zrzeczeniu się roszczenia⁹⁸², gdy dokonanie tych czynności prawnych naruszałoby prawo, zasady współżycia społecznego albo zmierzało do obejścia prawa.

Przedstawione wyżej stanowisko ma pełne zastosowanie do ugody sądowej. Należy zatem przyjąć, że zawarcie ugody sądowej przez osobę wymienioną w art. 56 § 1 jest dopuszczalne bez zgody prokuratora, a jego stanowisko może stanowić jedynie przesłankę rozważenia przez sąd, czy dokonanie tej czynności nie jest niedopuszczalne⁹⁸³.

W dalszej kolejności trzeba rozważyć, czy osoba wymieniona w art. 56 § 1 k.p.c., która nie przystąpiła do sprawy w charakterze strony, jest uprawniona do samodzielnego dokonywania czynności rozporządzających jej prawami, których proces dotyczy. Odpowiadając na to pytanie trzeba rozróżnić uprawnienia materialnoprawne od uprawnień ściśle procesowych. Skoro osoba, która nie przystąpiła do sprawy w charakterze powoda jest

⁹⁸² Przedstawione uwagi mają też znaczenie dla uznania powództwa z tym, że ze względu na charakter tej czynności, właściwej dla strony pozwanej, ich zastosowanie do przypadku uznania powództwa będzie ograniczone. Wydaje się, że zgodnie z art. 56 § 1 k.p.c. w zw. z art. 73 § 2 k.p.c. zgoda prokuratora nie będzie niezbędnym warunkiem uznania przez osobę, na rzecz której wytoczył powództwo, roszczenia wzajemnego albo objętego zarzutem potrącenia.

⁹⁸³ Por. szerzej A. Franusz, *Dokonywanie czynności*, s. 120-121.

stroną w znaczeniu materialnym, ale pozostaje poza procesem, to należy przyjąć, że nie może ona podejmować żadnych czynności procesowych, poza ukierunkowanymi na wstąpienie do postępowania. Nie ulega więc wątpliwości, że osoba ta, zachowując status strony w znaczeniu materialnym, nie może podejmować czynności dyspozytywnych w toku procesu.

Brak przystąpienia osoby, na rzecz której prokurator wytoczył powództwo, do procesu nie stoi na przeszkodzie rozporządzenia przez wymienioną osobę prawem podmiotowym, którego ochrony dotyczy proces, poza procesem. Osoba ta może zawrzeć z drugą stroną stosunku prawnego umowę ugody określonej w art. 917 k.c., które ustali na nowo treść stosunku prawnego. Oczywiście jest, że orzekając w sprawie z powództwa prokuratora sąd będzie zobowiązany wziąć pod uwagę dokonaną w ten sposób zmianę zgodnie z zasadą aktualności (art. 316 § 1 k.p.c.). Nie ma również przeszkód do tego, aby osoba, na rzecz której prokurator wytoczył powództwo, zawarła umowę o zwolnienie z długu (art. 508 § 1 k.c.). Wątpliwe jest jednak, czy osoba wymieniona w art. 56 § 1 k.p.c. może poza procesem zrzec się roszczenia, co jest konsekwencją natury prawnej tej czynności. Nie podejmując w tym miejscu kontrowersji dotyczących istoty zrzeczenia się roszczenia, można zaaprobować pogląd, że jest to czynność procesowa, immanentnie związana z cofnięciem pozwu, a jej przedmiotem nie jest roszczenie w znaczeniu materialnym, ale procesowym⁹⁸⁴. Ścisły związek zrzeczenia się roszczenia z cofnięciem pozwu skutkuje tym, że osoba materialnie uprawniona, na rzecz której prokurator wytoczył powództwo, nie może dokonać tej czynności samodzielnie.

1.3.4. Powaga rzeczy osądzonej w sprawie z powództwa prokuratora

Powaga rzeczy osądzonej, stanowiąca jedną z ujemnych przesłanek procesowych, oznacza zakaz ponownego rozpoznawania sprawy prawomocnie rozstrzygniętej orzeczeniem co do istoty sprawy (wyrokiem, nakazem zapłaty, a w postępowaniu nieprocesowym – postanowieniem co do istoty sprawy). Jest ona traktowana jako negatywny aspekt prawomocności orzeczenia i sprowadza się do zakazu ponownego rozpoznawania sprawy rozstrzygniętej już co do istoty. Do jej wystąpienia niezbędna jest tożsamość stron, tożsamość rozstrzygnięcia oraz tożsamość podstawy faktycznej i prawnej.

⁹⁸⁴ K. Riedl, *Materialnoprawne skutki zrzeczenia się roszczenia*, PPC 2017 Nr 1, s. 96 i n.; T. Rowińskiego, *Zrzeczenie się roszczenia w polskim procesie cywilnym*, NP 1966 Nr 7-8, s. 827 i n. W orzecznictwie zob. w tym kierunku wyrok SN z 13 lutego 2004 r., II CK 442/02, Legalis, z 26 września 2012 r., II CSK 3/12, wyrok SA w Warszawie z 23 października 2018 r., VII AGa 523/18. Podnosi się, że sensem zrzeczenia się roszczenia jest brak możliwości ponownego wytoczenia powództwa o to samo roszczenie w niezmiennych okolicznościach, a jego skuteczne dokonanie skutkuje przekształceniem zobowiązania w niezaskarżalne (zob. K. Riedl, *Materialnoprawne*, s. 107 i wyrok SA w Łodzi z 29 listopada 2018 r., I ACa 107/18, Legalis)

Powaga rzeczy osądzonej pełni w systemie prawnym ważną funkcję, którą jest stabilizacja skutków prawomocnego orzeczenia sądowego oraz zapewnienie, aby prawomocnie rozstrzygnięta sprawa nie była poddawana osądowi po raz kolejny. Taki skutek prawomocności jest silnie zakotwiczony w art. 45 Konstytucji RP⁹⁸⁵.

Funkcja gwarancyjna i stabilizacyjna powagi rzeczy osądzonej wymagała przyjęcia rozwiązania legislacyjnego, które skutkowałoby rozciągnięciem skutków powagi rzeczy osądzonej wyroku, zapadłego w następstwie powództwa prokuratora na stronę w znaczeniu materialnym, która nie wstąpiła do postępowania. Klasyczne ujęcie powagi rzeczy osądzonej, zakłada związaną jej mocą – co do zasady – stron procesu. We wskazanych w przepisach szczególnych przypadkach przyjmuje się jednak tzw. prawomocność rozszerzoną, która sprowadza się do – najogólniej rzecz ujmując – związania mocą prawomocnego wyroku innego podmiotu niż strony procesu.

Uwzględniając te uwarunkowania ustawodawca wprowadził szczególną regulację powagi rzeczy osądzonej w sprawach z powództwa niesamodzielnego prokuratora w art. 58 k.p.c., który zawiera dwie reguły. Zasadą jest, że wyrok ma powagę rzeczy osądzonej pomiędzy osobą⁹⁸⁶, na rzecz której prokurator wytoczył powództwo, a stroną przeciwną (art. 58 zd. 1 k.p.c.). Od tej reguły przewidziano jednak istotny wyjątek, przewidziany w art. 58 zd. 2 k.p.c. Przepis ten stanowi, że w sprawach o roszczenia majątkowe prawomocne rozstrzygnięcie sprawy nie pozbawia strony zainteresowanej, która nie brała udziału w sporze, możliwości dochodzenia swoich roszczeń w całości lub w tej części, w której nie zostały zasądzone.

Jest oczywiste, że wyrok zapadły w następstwie powództwa prokuratora na rzecz oznaczonej osoby ma w pełnym zakresie powagę rzeczy osądzonej, jeżeli osoba materialnie uprawniona wstąpiła do postępowania. Wydaje się, że nie ma znaczenia, na jakim etapie ta czynność została dokonana, czy nastąpiło to w pierwszej, czy też w II instancji. W tych przypadkach art. 58 zd. 2 k.p.c. nie może być w ogóle stosowany, co wynika wprost z ogólnej reguły przewidzianej w art. 366 k.p.c.⁹⁸⁷ Wydaje się jednak, że odmiennie należy potraktować

⁹⁸⁵ Zob. np. wyrok TK z 19 lutego 2003 r., P 11/02, OTK-A 2003 Nr 2 poz. 12, Legalis, oraz post. TK z 12 marca 2003 r., S 1/03, OTK-A Nr 3, poz. 24. Podobnie w orzecznictwie ETPCz; por. wyroki z 28 października 1999 r., *Brumarescu* przeciwko Rumunii, sprawa Nr 28342/95 z 24.7.2003 r.; *Ryabkh* przeciwko Rosji, sprawa Nr 52854/99 z 22 marca 2005 r., *Rosca* przeciwko Mołdawii, sprawa Nr 6267/02.

⁹⁸⁶ Określonej w przepisie jako „strona”.

⁹⁸⁷ Inną kwestią jest możliwość dochodzenia przez osobę materialnie uprawnioną, która wstąpiła do postępowania, dalszej części roszczenia, o zasądzenie której nie wnosił prokurator. Wydaje się, że osoba ta może dochodzić części roszczenia, nie objętego pozwem prokuratora, na zasadach ogólnych (co do skutków oddalenia powództwa o zasądzenie części świadczenia por. uzasadnienie wyroku SN z 29 marca 1994 r., III CZP 29/94, Legalis, por. też wyroki Sądu Najwyższego z dnia 23 marca 2006 r., IV CSK 89/05, Legalis, z dnia 6 marca 2014 r., V CSK 203/13, Legalis, z dnia 4 listopada 2016 r., I CSK 736/15, Legalis, uchw. SN z 12 lipca 2018 r., III CZP 3/18, Legalis).

przypadek, w którym osoba, na rzecz której wytoczono powództwo, wstąpiła do postępowania dopiero w toku postępowania kasacyjnego⁹⁸⁸. Osoba ta nie uczestniczyła w sprawie rozpoznawanej przed sądami powszechnymi, a więc nie mogła mieć wpływu na jej wynik. Mając również na uwadze odrębność postępowania kasacyjnego od postępowania rozpoznawczego przed sądami obu instancji (choć jest ono z tym postępowaniem ściśle związane), można stwierdzić, że istnieją podstawy do stosowania art. 58 zd. 2 k.p.c. na korzyść strony, która wstąpiła do postępowania dopiero w toku postępowania kasacyjnego.

W sprawie, w której osoba materialnie uprawniona nie wstąpiła do procesu, podstawą objęcia jej skutkami powagi rzeczy osądzonej jest art. 58 k.p.c. Z jego wykładni językowej wynika, że skutki te są bezwzględne w sprawach innych niż o roszczenia majątkowe, co do których ustawodawca dopuścił możliwość wytoczenia przez osobę uprawnioną materialnie o to samo roszczenie, jeżeli powództwo prokuratora zostało oddalone. Zasadne wydaje się stanowisko, że termin „roszczenie majątkowe” należy interpretować zważając, jako synonim „zasądzenia świadczenia”.

W Kodeksie postępowania cywilnego termin „sprawy o roszczenia majątkowe” jest używany czterokrotnie, w kontekście: roszczeń majątkowych wynikających z przestępstwa (art. 12 k.p.c.), roszczeń majątkowych dochodzonych w sprawach o prawa niemajątkowe (art. 17 pkt 1 k.p.c.), właściwości sądu w sprawie przeciwko przedsiębiorcy (art. 33 k.p.c.) oraz właśnie w art. 58 k.p.c. Oprócz tego ustawodawca posługuje się określeniem „spraw o prawa majątkowe” – na potrzeby określenia właściwości sądu (art. 17 pkt 1 i 4 k.p.c.), wymagań formalnych pism i środków zaskarżenia (art. 187 § 1 pkt 1, art. 368 § 2 k.p.c.), a także dopuszczalności skargi kasacyjnej (art. 398² k.p.c.) – oraz „sprawy majątkowe” (art. 19 k.p.c.). Przez „sprawy o prawa majątkowe” rozumie się wszystkie sprawy, w których strony zmierzają do realizacji prawa lub uprawnienia mającego bezpośredni wpływ na stan majątkowy stron⁹⁸⁹. W uzasadnieniu uchwały (7) SN z 10 maja 2011 roku⁹⁹⁰ trafnie zauważono, że mimo niekonsekwencji terminologicznej ustawodawcy, pojęcia spraw o prawa majątkowe i roszczenia majątkowe powinny być rozumiane w odniesieniu do różnych instytucji procesowych podobnie. Można by przyjąć założenie, że pojęcia „spraw o prawa majątkowe” oraz „spraw o roszczenia majątkowe” są synonimami.

Założenie to nie wydaje się jednak prawidłowe na tle art. 58 zd. 2 k.p.c. Przepis ten upoważnia bowiem osobę materialnie uprawnioną do samodzielnego dochodzenia roszczeń

⁹⁸⁸ Por. rozdział 3.3.2.

⁹⁸⁹ Zob. T. Ereciński w: tenże (red.), *KPC Komentarz*, T. 2, uw. 4 do art. 398², LEX.

⁹⁹⁰ III CZP 126/10, Legalis.

w części, w której nie zostały zasądzone. Użycie tego sformułowania jednoznacznie wskazuje, że wynikające z tego przepisu ograniczenie powagi rzeczy osądzonej w sprawie rozpoznanej z udziałem prokuratora, dotyczy wyłącznie wyroków oddalających powództwa o świadczenie. Tylko w przypadku tych powództw orzeczenie ma charakter zasądzenia. Poza tym, za przedstawionym tu stanowiskiem przemawia również okoliczność, że ustawodawca przyznał materialnie uprawnionemu możliwość dochodzenia roszczenia w całości albo w części, w której powództwo nie zostało uwzględnione. Tymczasem możliwość uwzględnienia powództwa w części jest charakterystyczna z reguły dla powództw o świadczenie (choć może mieć miejsce także w przypadku powództwa o ukształtowanie prawa lub stosunku prawnego). Za zwięźłą wykładnią przemawia również uwypuklona powyżej gwarancyjna funkcja powagi rzeczy osądzonej.

W konsekwencji należy dojść do wniosku, że skutek powagi rzeczy osądzonej zachodzi wobec osoby materialnie uprawnionej, która nie przystąpiła do postępowania, w sprawach o prawa niemajątkowe oraz w sprawach o prawa majątkowe, jeżeli żądanie było inne niż zasądzenie świadczenia (ustalenie, ukształtowanie prawa lub stosunku prawnego, pozbawienie wykonalności tytułu wykonawczego) niezależnie od tego, czy powództwo zostało uwzględnione, czy też oddalone. Ograniczenie zakresu powagi rzeczy osądzonej dotyczy wyłącznie spraw o zasądzenie świadczenia⁹⁹¹. W tych zaś sprawach wyrok uwzględniający powództwo ma zawsze powagę rzeczy osądzonej w stosunku do osoby, na rzecz której zasądzono świadczenie⁹⁹², w części uwzględniającej powództwo, także wtedy, gdy nie wstąpiła ona do procesu. Cechy tej nie ma natomiast wyrok oddalający powództwo o zasądzenie świadczenia. W tym przypadku osoba uprawniona materialnie, która nie uczestniczyła w procesie, może wytoczyć ponownie sprawę o to samo roszczenie. Jeżeli wyrok wydany na skutek powództwa prokuratora, uwzględnił je tylko częściowo, a częściowo oddalił, to powagą rzeczy osądzonej nie jest – ze skutkiem dla strony w znaczeniu materialnym – objęte rozstrzygnięcie o oddaleniu powództwa⁹⁹³.

⁹⁹¹ Tak również P. Grzegorzcyk, M. Jędrzejewska, w: T. Ereciński (red.), *KPC Komentarz*, t. I, 2016, uw. 2-3 do art. 58; M. Sorysz, w: A. Góra-Błaszczkowska (red.), *KPC Komentarz*, t. IA, 2020, art. 57 Nb 2-3; M. Sychowicz w: A. Marciniak, K. Piasecki (red.), *KPC Komentarz*, t. I, 2016, art. 58 Nb 2, Legalis.

⁹⁹² Chociaż spostrzeżenie, że zasądzenie świadczenia następuje na rzecz osoby uprawnionej materialnie można uznać za wręcz oczywiste, to w sprawie zakończonej wyrokiem SO w Radomiu z 20 sierpnia 2021 r., IV Ca 596/21, Legalis, jeden z sądów rejonowych zasądził świadczenie „na rzecz Prokuratura Rejonowego (...) działającego na rzecz (...)”. Ten ewidentny błąd został słusznie zakwalifikowany jako nierozpoznanie istoty sprawy (art. 386 § 4 k.p.c.) wskutek naruszenia art. 321 § 1 k.p.c., polegające na zasądzeniu świadczenia na rzecz innego podmiotu niż wskazany w pozwie, co stanowi orzeczenie ponad („poza”) żądanie.

⁹⁹³ Zob. P. Grzegorzcyk, M. Jędrzejewska, w: T. Ereciński (red.), *KPC Komentarz*, t. I, 2016, uw. 2-3 do art. 58; M. Sorysz w: A. Góra-Błaszczkowska (red.), *KPC Komentarz*, t. IA, 2020, art. 57 Nb 2-3; M. Sychowicz w: A.

Warto również odnotować, że artykuł 58 zd. 2 k.p.c. nie ma odpowiedniego zastosowania do powództw wytaczanych na rzecz oznaczonej osoby przez organizację pozarządową. Wobec takiej osoby powaga rzeczy osądzonej odnosi skutek w pełnym zakresie, niezależnie od tego, czy wstąpiła ona do postępowania.

Artykuł 58 k.p.c. nie dotyczy bezpośrednio mocy wiążącej prawomocnego orzeczenia, która stanowi – jak się przyjmuje – aspekt pozytywny prawomocności materialnej orzeczenia. Wydaje się jednak, że ze względu na fakt, iż moc wiążąca i powaga rzeczy osądzonej służą realizacji podobnych funkcji prawomocności, możliwe jest zastosowanie art. 58 *per analogiam* do mocy wiążącej orzeczenia. Konsekwencją tej propozycji byłoby to, że orzeczenie wydane w sprawie z powództwa prokuratora na rzecz oznaczonej osoby, wiązałoby inne sądy, rozpoznające sprawy między tą osobą a stroną pozwaną w sprawie zainicjowanej powództwem prokuratora, względnie z udziałem tych osób.

1.3.5. Wnioski

Mimo powszechnej, zreferowanej we wcześniejszych częściach rozprawy, krytyki powództwa niesamodzielnego prokuratora, całościowa ocena tej instytucji procesowej nie przedstawia się całkowicie jednoznacznie. Niewątpliwie jej głównym mankamentem, trudnym do zaakceptowania w świetle współczesnej aksjologii postępowania cywilnego i wywołującym wręcz wątpliwości konstytucyjne, jest brak uzależnienia legitymacji prokuratora od zgody osoby, na rzecz której prokurator wytacza powództwo. Taki kształt regulacji jest co prawda złagodzony aktami podstawowymi, które co do zasady zobowiązują prokuratora do uzyskania zgody osoby materialnie uprawnionej. Nie zmienia to jednak faktu, że sama regulacja kodeksowa wymaga – jak należy sądzić – pilnej interwencji ustawodawcy.

Mniej jednoznacznie wypada ocena samej istoty instytucji powództwa prokuratora na rzecz oznaczonej osoby. Powództwo niesamodzielne prokuratora jest zdecydowanie najbardziej skomplikowaną formą działania prokuratora w postępowaniu cywilnym, która wymagała szczególnej regulacji stosunku prawnoprosesowego między prokuratorem a osobą materialnie uprawnioną, ze szczególnym uwzględnieniem kwestii czynności dyspozytywnych, a także powagi rzeczy osądzonej. Niektóre z tych kwestii budzą poważne wątpliwości interpretacyjne, które przedstawiono wyżej. Dokonując próby oceny tej regulacji *de lege ferenda* nie można pomijać faktu, że jest ona modelowa, gdyż na niej zostały oparte powództwa

Marciniak, K. Piasecki (red.), *KPC Komentarz*, t. I, 2016, art. 58 Nb 2, Legalis; E. Stefańska, w: M. Manowska (red.), *KPC Komentarz*, t. I, 2021, art. 58 Nb 3, LEX.

organizacji pozarządowych oraz niektórych organów państwowych i samorządowych, uprawnionych do wytaczania powództw na rzecz osób fizycznych⁹⁹⁴.

Niewątpliwie istotne znaczenie ma również stwierdzenie, oparte na dokonanym w rozdziale I 5 przeglądzie ustawodawstwa obcego, że tak szeroki zakres uprawnień prokuratora do wszczęcia postępowania cywilnego na rzecz osób fizycznych i prawnych jest ewenementem.

Przy założeniu uwzględnienia postulatu uzależnienia legitymacji czynnej prokuratora od zgody osoby materialnie uprawnionej straciłby w dużej mierze aktualność zarzut, że regulacja powództwa niesamodzielnego godzi w kardynalną dla procesu zasadę dyspozycyjności. Pozostaje oczywiście do rozważenia zarzut sprzeczności z zasadą równości (równouprawnienia), którego nie można całkowicie odeprzeć. Niemniej w doktrynie wskazuje się słusznie, że w niektórych przypadkach wszczęcie postępowania przez prokuratora może przyczynić się do zapewnienia faktycznej równości stron⁹⁹⁵. Skoro w obecnym stanie prawnym status prokuratora nie jest uprzywilejowany względem stron postępowania cywilnego wydaje się, że sama możliwość wytoczenia powództwa na rzecz oznaczonej osoby przez prokuratora w niektórych przypadkach może być uzasadniona aksjologicznie. Gdyby podzielić postulat *de lege ferenda*, dotyczący sformułowania ogólnej przesłanki wszczęcia postępowania przez prokuratora jako ochrony interesu publicznego⁹⁹⁶, zostałaby uwypuklona funkcja publicznoprawna powództwa niesamodzielnego. Innymi słowy, 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. Poza omówionym wyżej roszczeniem o orzeczenie przepadku świadczenia na podstawie art. 412 k.c. interes taki występuje niewątpliwie w przypadku roszczeń wynikających, choćby pośrednio, z przestępstwa albo mających inny związek

⁹⁹⁴ Por. szerzej A. Jaworski, *Uprawnienie*, s. 494.

⁹⁹⁵ A. Góra-Błaszczkowska, *Zasada równości stron*, s. 296-297. Por. też A. Jaworski, *Uprawnienia*, s. 491 i n.; Misztal-Konecka, *Wzięcie udziału*, s. 33-34 oraz szeroko M. Kosek, *Powództwo*, rozdział II §§ 7 i 8, LEX.

⁹⁹⁶ Por. rozdział II. 3.2.4.

z postępowaniem karnym⁹⁹⁷, a nie można wykluczyć, że także w niektórych przypadkach spraw precedensowych⁹⁹⁸.

Przeciwko całkowitej likwidacji *de lege ferenda* powództwa niesamodzielnego prokuratora przemawiają też wyniki badań empirycznych, przeprowadzonych w ostatnich latach przez M. Koska⁹⁹⁹. Autor po przeprowadzeniu wywiadów z reprezentatywną grupą prokuratorów specjalizujących się w sprawach cywilnych dochodzi do wniosku, że uprawnienia prokuratora do wytaczania powództw na rzecz obywateli „stanowią w ukształtowanej obecnie praktyce najczęściej wykorzystywane narzędzie realizacji zadań prokuratury w postępowaniu cywilnym. Poza tym, praktyka ta nie wynika z upodobania prokuratorów do »mieszania się« w sprawy poszczególnych obywateli, ale jest pochodną rzeczywistej potrzeby społecznej, która *notabene* – w opinii badanych – wykazuje tendencję wzrostową”¹⁰⁰⁰. Przywołany autor krytycznie ocenia głosy opowiadające się za likwidacją przesłanki „ochrony praw obywateli”, wskazując – na podstawie wywiadów zebranych od prokuratorów – na częste wykorzystywanie tej przesłanki w praktyce¹⁰⁰¹. Nie negując słuszności spostrzeżeń M. Koska należy jednak zauważyć, że cytowane przez niego wypowiedzi praktyków odnośnie konieczności angażowania się prokuratora w celu ochrony praw osób nieporadnych lub dotkniętych dysfunkcjami psychicznymi mieszczą się również

⁹⁹⁷ Użyłem tu bardziej ogólnego sformułowania niż »roszczenia wynikające z przestępstwa«, gdyż wyniki prowadzonego lub nadzorowanego postępowania przygotowawczego mogą uzasadniać wszczęcie postępowania cywilnego w innym celu niż nawet najszerzej rozumiane naprawienie szkody wyrządzonej przestępstwem. Przykładem może być dostrzegane w ostatnich latach zjawisko tzw. lichwy mieszkaniowej, czyli – mówiąc ogólnie – udzielanie pożyczek na skrajnie niekorzystnych warunkach, przy jednoczesnym przewłaszczeniu nieruchomości na zabezpieczenie (szczegółowe dane oraz przykłady stanów faktycznych objętych postępowaniami prowadzonymi przez prokuraturę zawiera uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu przeciwdziałania lichwy, druk Nr 3600 Sejmu VIII kadencji, s. 17-26). W postępowaniu karnym popełniane w związku z tym czyny mogą być kwalifikowane z art. 286 § 1 k.k. oraz art. 304 k.k., a niekiedy także innych przepisów. wystąpienie z powództwem o zmianę wysokości świadczenia na podstawie art. 388 § 1 k.c., o pozbawienie wykonalności tytułu wykonawczego albo o uzgodnienie treści księgi wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym, czy nawet – w szczególnych sytuacjach – o zasądzenie alimentów. Są to powództwa, które ze względu na swoją konstrukcję mogą być wytaczane wyłącznie w formie powództwa niesamodzielnego.

⁹⁹⁸ Zasadniczo zachowują aktualność propozycje przedstawione przeze mnie w artykule pt. *Uprawnienia prokuratora w postępowaniu cywilnym - propozycja podstawowych założeń* w: K. Markiewicz, A. Torbus (red.), *Postępowanie rozpoznawcze w przyszłym Kodeksie postępowania cywilnego*, Warszawa 2014, s. 501-503.

⁹⁹⁹ M. Kosek nie bez racji zwraca uwagę, że „wypracowanie nowej kompleksowej regulacji omawianej problematyki nie powinno odbywać się bez poznania praktyki w zakresie stosowania obowiązujących przepisów, a ta z pewnością – w porównaniu z okresem, w którym był uchwalany KPC – uległa zmianie. Trudno zaakceptować sytuację, w której kompleksowa zmiana w tak istotnej społecznie materii byłaby dokonana niejako »ponad głowami« podmiotów, których wiedza praktyczna w zakresie zasadniczego przedmiotu rozważań jest trudna do przecenienia. Nie chodzi przy tym oczywiście o popadanie w drugą skrajność – modelowanie zmian »pod dyktando« praktyki – ale o konieczność uwzględnienia opinii praktyków, a przynajmniej ich rozważenia” (M. Kosek, *Powództwo*, rozdział II § 7 *in fine*, LEX).

¹⁰⁰⁰ Tamże, § 7 *in fine*.

¹⁰⁰¹ Tamże.

w zakresie znaczeniowym proponowanej przesłanki ochrony interesu publicznego. Jego ochrona nie powinna bowiem być przeciwstawiana ochronie praw obywateli.

Dostrzegając również wagę okoliczności wynikających z badań przeprowadzonych przez M. Koska należy wskazać, że znaczna część przytaczanych przez niego opinii praktyków wynikała z faktu niedostatków pomocy prawnej z urzędu albo nieodpłatnej pomocy prawnej. Wytoczenie powództwa przez prokuratora nie powinno jednak stanowić swoistej „protezy” tych braków, tym bardziej, że istnieją obecnie mechanizmy pozwalające osobom nieporadnym uzyskać nieodpłatną pomoc prawną jeszcze na etapie przedsądowym¹⁰⁰².

Ważąc racje przemawiające za i przeciw pozostawieniu powództwa niesamodzielnego również *de lege ferenda* najbardziej właściwe wydaje się przyjęcie założenia, że powództwo to będzie dopuszczalne w przypadkach wskazanych w ustawie. Do kategorii spraw, w których pozostawienie takiej możliwości wydaje się celowe, należą sprawy o roszczenia majątkowe wynikające z przestępstw oraz o przepadek świadczenia na podstawie art. 412 k.c., możliwość wytoczenia przez prokuratora powództwa niesamodzielnego może być przydatna i – co istotne, nie pozostaje ona w kolizji z podstawowymi zasadami procesu cywilnego¹⁰⁰³. Zasadne wydaje się jednak rozważenie pozostawienia prokuratorowi uprawnienia do wytaczania na rzecz osób fizycznych powództw o zapłatę odszkodowania i zadośćuczynienia z tytułu czynu niedozwolonego (przynajmniej w zakresie szkody na osobie), a także – wobec występujących ostatnio w obrocie zjawisk – powództwa o uzgodnienie treści księgi wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym oraz przeciwegzekucyjnych. Niezbędne jest uzależnienie legitymacji czynnej prokuratora od zgody osoby, na rzecz której powództwo miałyby zostać wytoczone. Przyznanie prokuratorowi legitymacji w tych sprawach należałoby traktować jako swoisty „wentyl bezpieczeństwa” w sytuacjach, gdy ich wytoczenia w wyjątkowych sytuacjach będzie wymagał interes publiczny¹⁰⁰⁴.

¹⁰⁰² Inaczej należy podejść do zgłoszenia przez prokuratora udziału w postępowaniu na podstawie art. 60 § 1 k.p.c., gdyż praktyka wykazuje, że istnieją przypadki, w których uczestnictwo prokuratora jest konieczne dla ochrony praw osoby dotkniętej chorobą psychiczną albo inną dysfunkcją.

¹⁰⁰³ Por. szerzej A. Jaworski, *Uprawnienia*, s. 501.

¹⁰⁰⁴ Na zasadność zachowania tego uprawnienia może wskazywać skala przestępczości związanej z lichwą mieszkaniową oraz podejmowanych w związku z tym przez prokuraturę działań w obszarze prawa cywilnego. Jak podał na posiedzeniu Sejmowej Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka w dniu 26 października 2020 r. Zastępca Prokuratora Generalnego: „tylko w połowie 2020 roku, czyli od stycznia 2020 do czerwca 2020 w prokuraturze prowadzonych było 326 postępowań dotyczących lichwy. W tym czasie, w tym okresie prokuratorzy wszczęli 130 nowych postępowań, zgłosili udział w 36 sprawach toczących się przed sądem, a także skierowali 67 środków prawnych. To także działania przeciwegzekucyjne prokuratora” (Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka (nr 39) z dnia 26 października 2020 r. dostępny na stronie internetowej:

<https://orka.sejm.gov.pl/zapisy9.nsf/0/9C99ECA6462071C6C125861B005205E5/%24File/0068709.pdf>;
data wizyty 25 lipca 2023 r.

2. Udział prokuratora w postępowaniu cywilnym wszczętym przez stronę

2.1. Uwagi wprowadzające

Drugą z zasadniczych form uczestnictwa prokuratora w postępowaniu cywilnym jest jego wstąpienie do postępowania zainicjowanego przez strony. Wstąpienie prokuratora do postępowania jest jedną z dwóch zasadniczych form udziału prokuratora w postępowaniu cywilnym. Możliwość wstąpienia do postępowania wynika już z art. 7 k.p.c., który reguluje przesłanki takiej aktywności. Kwestie proceduralne, związane z tą formą uczestnictwa prokuratora w postępowaniu, zostały uregulowane w art. 60 k.p.c. Już *prima facie* widać, że jest to zakres bardzo szeroki, obejmujący wszystkie sprawy cywilne. Artykuł 60 k.p.c. ma zastosowanie w każdej sprawie cywilnej rozpoznawanej w trybie procesowym, nieprocesowym oraz w postępowaniu zabezpieczającym, egzekucyjnym i w pozostałych rodzajach postępowań cywilnych. Prokurator może wziąć udział w sprawie zainicjowanej przez osobę materialnie uprawnioną (co jest regułą), a także – jak się wydaje – w sprawach zainicjowanych przez pozostałe podmioty uprawnione do wytaczania powództw na rzecz innych osób niż materialnie uprawnione oraz w interesie publicznym. Omawiana forma działania prokuratora w postępowaniu cywilnym jest szczególnie istotna, również w kontekście uwag *de lege ferenda*, gdyż z danych statystycznych Prokuratury Krajowej (w latach 2010-2016 Prokuratury Generalnej) wynika niezmiennie, że liczba spraw, w których prokurator zgłasza udział w postępowaniu jest wielokrotnie wyższa niż liczba wszczynanych przez niego postępowań nieprocesowych¹⁰⁰⁵. Gdyby zatem analizować udział prokuratora w postępowaniu cywilnym pod względem praktycznego wykorzystania przysługujących mu kompetencji, to należałoby dojść do wniosku, że zgłoszenie udziału w postępowaniu wszczętym przez inny podmiot jest

Niestety z powodu ogólnej treści wypowiedzi przedstawiciela prokuratury i braku publicznie dostępnych danych statystycznych dotyczących tego rodzaju spraw cywilnych, nie jest możliwe sprecyzowanie, z jakimi postępowaniami i rodzajami środków prawnych mamy do czynienia.

¹⁰⁰⁵ Tendencja taka była widoczna w latach 2010-2014, a więc bezpośrednio po reformie mającej na celu wyodrębnienie Prokuratury Generalnej ze struktur Ministerstwa Sprawiedliwości. W 2011 r. prokurator uczestniczył w 18 913 sprawach cywilnych wszczętych przez inne podmioty. W 2012 r. prokuratorzy przystąpili do 19 999 postępowań cywilnych, a w I półroczu 2013 r. – do 10 835 spraw. Była to liczba ponad czterokrotnie większa od liczby wytoczonych przez prokuratorów powództw i niewiele większa od liczby zgłaszanych przez prokuratorów wniosków o wszczęcie postępowań nieprocesowych (dane statystyczne za ten okres – A. Jaworski, *Uprawnienia*, s. 501 przypis nr 160). Tendencja ta utrzymała się w kolejnych latach, w tym także po zmianie ustroju prokuratury. W 2016 r. prokuratorzy wytoczyli łącznie 3664 powództw, 12 613 wniosków o wszczęcie postępowania nieprocesowego oraz zgłosili udział w 22 255 sprawach wszczętych przez inne podmioty. W 2017 r. liczba powództw wynosiła 4070, liczba wniosków – 14 000 oraz liczba spraw wszczętych przez inne podmioty – 22 765. W 2018 liczba powództw wyniosła 2701, liczba wniosków 17306, a liczba spraw wszczętych przez inne podmioty, w których zgłoszono udział prokuratora – 23353. W 2019 r. liczby te wynosiły odpowiednio 2654, 17 377, 23 996, a w 2020 r. – 1779, 15 565, 17 925, a w 2021 – 1879, 17 404, 21 034.

dominującą formą pod względem wykorzystania w praktyce. Wniosek ten stanowi bardzo istotną przesłankę dla uwag *de lege ferenda*.

Rozwiązanie to jest oparte – podobnie jak pozostałe przepisy o udziale prokuratora w postępowaniu cywilnym – na wzorcach procesu socjalistycznego. W czasie prac nad obecnie obowiązującym k.p.c. wyrażano także krytyczne opinie o dopuszczalności zgłoszenia udziału przez prokuratora w każdej sprawie cywilnej¹⁰⁰⁶. Współcześnie Jacek Gudowski postuluje pozbawienie prokuratora prawa zgłoszenia udziału w instancjach merytorycznych¹⁰⁰⁷, dostrzegając kolizję z zasadą dyspozycyjności i równości. Autorzy krytycznych głosów podkreślają, że udział prokuratora w postępowaniu cywilnym prowadzi z reguły do popierania stanowiska jednej ze stron przeciwko drugiej. W doktrynie wypowiedziano jednak również pogląd odmienny, wskazujący na pozytywne aspekty możliwości wstąpienia prokuratora do postępowania w celu ochrony interesu publicznego, co może przyczynić się do zwiększenia efektywności ochrony prawnej¹⁰⁰⁸. Należy podzielić to stanowisko. Wydaje się bowiem, że postulat pozbawienia prokuratora prawa do wstąpienia do postępowania jest zbyt daleko idący i nie odpowiada potrzebom obrotu prawnego. Jak słusznie zauważa Joanna Misztal-Konecka, na tle wszystkich spraw cywilnych, sprawy rozpoznane z udziałem prokuratora stanowią znikomy odsetek. Z danych statystycznych wynika, że jest to znacznie częściej wykorzystywana postać udziału prokuratora w postępowaniu cywilnym niż wytaczanie powództw i składanie wniosków. Praktyka dowodzi, że istnieją postępowania, w których interes publiczny albo szczególnie rażące naruszenie praw jednostki przemawia za umożliwieniem prokuratorowi zgłoszenia udziału¹⁰⁰⁹.

2.2. Status procesowy prokuratora zgłaszającego udział w postępowaniu

Podstawowym problemem teoretycznym, związanym z udziałem prokuratora w postępowaniu cywilnym zainicjowanym przez inny podmiot jest jego status procesowy. W literaturze przyjmuje się, że prokurator zgłaszający udział w postępowaniu toczącym się w procesie jest jednym z podmiotów postępowania. Nie ma on statusu strony, ale jest podmiotem trzecim, zajmującym samodzielną pozycję, który korzysta jedynie z uprawnień procesowych przysługujących stronom¹⁰¹⁰. Podobnie można opisać status prokuratora

¹⁰⁰⁶ Zob. M. Lisiewski, *Z warsztatu*, s. 167-168.

¹⁰⁰⁷ J. Gudowski, *O kilku w: A. Nowicka (red.), Prawo prywatne*, s. 1031.

¹⁰⁰⁸ Zob. przede wszystkim J. Misztal-Konecka, *Wzięcie udziału*, s. 31-32 oraz M. Kosek, *Powództwo*, rozdział II § 7, LEX.

¹⁰⁰⁹ A. Jaworski, *Uprawnienia*, s. 519-520.

¹⁰¹⁰ S. Włodyka, *Udział*, s. 1048; W. Masewicz, *Prokurator*, s. 55; M. Jędrzejewska, P. Grzegorzczak, w: T. Ereciński (red.), *KPC Komentarz*, t. I, 2016, art. 60 uw. 7

w postępowaniu egzekucyjnym oraz zabezpieczającym, jeżeli dotyczy ono roszczeń dochodzonych w procesie. W dawniejszej literaturze wskazywano na analogię między statusem prokuratora a interwenienta ubocznego¹⁰¹¹. S. Włodyka i W. Masewicz trafnie jednak zauważyli, że analogia ta jest bardzo odległa. Istotnie, podobieństwo między prokuratorem przystępującym do postępowania a interwenientem ubocznym polega tylko na tym, że każdy z nich staje się trzecim, oddzielnym od stron podmiotem¹⁰¹². Podobieństwo między tymi dwoma podmiotami postępowania sprowadza się tylko do tego, że zarówno prokurator, jak i interwenient, są w procesie podmiotami trzecimi. Podstawowa różnica między interwenientem ubocznym a prokuratorem polega jednak na tym, że pierwszy z nich jest, ze swej istoty, ściśle związany ze stroną, do której przystępuje, a prokurator jest całkowicie niezależny od stron¹⁰¹³. Samodzielność prokuratora występującego w procesie wyłącznie w interesie publicznym polega na tym, że może on podejmować czynności procesowe zarówno na korzyść, jak i niekorzyść jednej i drugiej strony. Możliwe jest również poparcie przez prokuratora w całości stanowiska jednej ze stron, jeżeli będzie to uzasadnione w świetle okoliczności wymienionych w art. 7 k.p.c. Nie ma też żadnych przeszkód, aby prokurator w toku postępowania modyfikował zajęte uprzednio stanowisko, jeżeli będzie wymagała tego zmiana okoliczności¹⁰¹⁴.

W trybie nieprocesowym prokurator zgłaszający udział w postępowaniu staje się jego uczestnikiem z chwilą dokonania tej czynności. Status prokuratora w postępowaniu nieprocesowym zostanie omówiony odrębnie¹⁰¹⁵.

W niektórych przypadkach ustawa wymaga doręczenia odpisu pozwu (wniosku) prokuratorowi oraz zawiadamiania go o terminach rozprawy. Taka powinność istnieje w sprawach o unieważnienie małżeństwa albo istnienie bądź nieistnienie małżeństwa (art. 448 k.p.c.), o zaprzeczenie pochodzenia dziecka, ustalenie bezskuteczności uznania dziecka oraz rozwiązanie przysposobienia (art. 457 k.p.c.) oraz w trybie nieprocesowym: o zobowiązanie osoby stosującej przemoc w rodzinie do opuszczenia wspólnie zajmowanego lokalu (art. 560⁴ § 2 k.p.c.), o przysposobienie dziecka niezgłoszonego do ośrodka adopcyjnego (art. 585² k.p.c.) oraz o odebranie dziecka znajdującego się pod władzą rodzicielską albo osoby pozostającej pod opieką (art. 598¹² § 1 k.p.c.)¹⁰¹⁶. W sprawach, o których mowa wyżej, sąd jest zobowiązany

¹⁰¹¹ M. Lisiewski, *Podstawowe*, s. 12.

¹⁰¹² S. Włodyka, *Udział* s. 1048-1049; W. Masewicz, *Prokurator*, s. 55-56.

¹⁰¹³ Zob. W. Masewicz, *Prokurator*, s. 55-56 i przywołana tam literatura.

¹⁰¹⁴ Tak trafnie P. Grzegorzczak, M. Jędrzejewska, w: T. Ereciński (red.), *KPC Komentarz*, t. I, 2016, uw. 4 do art. 60.

¹⁰¹⁵ Zob. szczegółowo III. 5.2.

¹⁰¹⁶ Na temat tych postępowań zob. szczegółowo rozdział III. 5.4.2.

zawiadamiać o terminach wszystkich rozpraw w obu instancjach, nawet jeżeli prokurator nie zgłosił udziału w postępowaniu¹⁰¹⁷.

2.3. *Udział prokuratora w wybranych rodzajach postępowań*

Art. 60 k.p.c. nie zawęża kategorii spraw, w których prokurator może zgłosić udział, dlatego pojawia się pytanie, czy istnieje możliwość zgłoszenia udziału przez prokuratora w sprawach o rozwód i separację, w których jest on pozbawiony legitymacji czynnej. Skoro art. 7 zd. 2 k.p.c. ogranicza jedynie legitymację prokuratora do wytaczania powództw w sprawach niemajątkowych z zakresu prawa rodzinnego, to należy przyjąć *a contrario*, że ograniczenie to nie dotyczy zgłoszenia udziału w postępowaniu. Nie jest zatem wyłączone wstąpienie przez prokuratora do postępowania w sprawach o rozwód i separację, w których nie ma on legitymacji czynnej. Taki wniosek wynika z uchwały SN z 27 marca 1981 roku¹⁰¹⁸, w której przyjęto, że prokurator może wnieść rewizję (obecnie apelację) od wyroku rozwiązującego małżeństwo przez rozwód. Argumentacja SN była oparta wyłącznie na językowej wykładni art. 7 zd. 2 k.p.c., który dotyczy tylko wszczynania postępowań. Tezę uchwały należy co do zasady podzielić. Uchwała ta zapadła w szczególnych okolicznościach faktycznych, w których środek zaskarżenia był oparty na twierdzeniu, że rozwód stanowi fikcję w celu otrzymania przez małżonków dwóch odrębnych lokali mieszkalnych. W obecnych realiach zjawisko rozwodów fikcyjnych praktycznie nie występuje, ale nie można go w zupełności wykluczyć. Wniesienie przez prokuratora apelacji od wydanego w takich okolicznościach wyroku rozwodowego jest właściwym środkiem ochrony porządku prawnego. Wydaje się, że w pozostałych przypadkach zaskarżenie wyroku rozwodowego apelacją przez prokuratora – chociaż formalnie dopuszczalne – powinno nastąpić tylko wyjątkowo, np. w razie wydania wyroku w warunkach nieważności postępowania albo co do rozstrzygnięć innych niż rozwiązanie małżeństwa, zwłaszcza dotyczących władzy rodzicielskiej, jeżeli przemawia za tym dobro dziecka. Wydaje się natomiast, że skoro prokurator nie ma legitymacji czynnej w sprawach o rozwód i separację, to niedopuszczalna byłaby jego apelacja od wyroku oddalającego powództwo. Ograniczenie legitymacji w tych sprawach było podyktowane ochroną rodziny i te same względy przemawiają przeciwko umożliwieniu temu organowi

¹⁰¹⁷ Przyjmuje się, że niedopełnienie tego obowiązku stanowi naruszenie prawa procesowego, które nie prowadzi do nieważności postępowania, ale może być analizowane pod kątem wpływu na wynik sprawy (zob. wyrok SN z 15.3.1974 r., I CR 71/74, OSP 1974 Nr 10, poz. 205). Szczegółowo problem ten omówiono w ramach postępowania o odebranie dziecka (por. rozdział III. 3.4.2.1).

¹⁰¹⁸ III CZP 14/81, OSN 1981, Nr 10, poz. 184.

wniesienia apelacji od orzeczenia oddalającego powództwo. Apelacja taka powinna zostać odrzucona jako niedopuszczalna z innych przyczyn w rozumieniu art. 373 k.p.c.¹⁰¹⁹

W obecnym stanie prawnym art. 60 k.p.c. ma również zastosowanie w postępowaniu grupowym, w którym prokurator nie może – z przyczyn oczywistych – wytoczyć powództwa. W pierwotnym brzmieniu art. 24 ust. 1 o dochodzeniu roszczeń w postępowaniu grupowym wyłączał stosowanie w postępowaniu grupowym przepisów o udziale prokuratora, co oznaczało brak możliwości zgłoszenia udziału prokuratora w tym postępowaniu. W stanie prawnym ukształtowanym przez ustawę z 4 lipca 2019 roku o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw odstąpiono od tego, pozostawiając wyłączenie stosowania przepisów o organizacjach pozarządowych. Ze względu na konstrukcję prawną postępowania grupowego nadal jest jednak wykluczone wytoczenie przez prokuratora powództwa w postępowaniu grupowym, gdyż legitymację czynną w tym postępowaniu ma wyłącznie reprezentant grupy, którym może być wyłącznie jej członek albo miejski (powiatowy) rzecznik konsumentów. Praktyczne znaczenie może mieć więc jedynie udział prokuratora w rozumieniu wstąpienia do postępowania grupowego, zainicjowanego przez reprezentanta grupy. Zmianę należy ocenić pozytywnie. Postępowanie grupowe ze swojej istoty dotyczy interesów ponadindywidualnych, a sprawy w nim rozpoznawane mogą nierzadko mieć znaczną doniosłość dla interesu publicznego, co potwierdza dotychczasowa praktyka. Udział prokuratora – jako rzecznika interesu publicznego – w tym postępowaniu wydaje się więc celowy. Nie jest natomiast wystarczającym kontrargumentem stwierdzenie, że przeciwko udziałowi prokuratora w postępowaniu grupowym przemawia fakt, że jego uprawnienia są nadmierne, a także, iż obowiązuje w nim „szereg zasad zwiększających komfort prawny zarówno członków grupy (jak choćby obowiązek prowadzenia postępowania przez reprezentanta grupy, czy też przymus adwokacko-radcowski), pozwanego (jak choćby prawo żądania zobowiązania powoda do złożenia kaucji na zabezpieczenie kosztów procesu), jak i obu stron łącznie (jak choćby w wyniku upublicznienia informacji o toczącym się

¹⁰¹⁹ Jak wynika z badań empirycznych przedstawionych w monografii M. Koska (*Powództwo prokuratora*, s. 215), przypadki zgłaszania przez prokuratora udziału w sprawach o rozwód zdarzają się w praktyce, ale dotyczą one przede wszystkim dwóch sytuacji: pierwsza dotyczy konieczności ochrony praw strony procesu, która ze względu na swój stan zdrowia albo rozwoju umysłowego nie jest w stanie podjąć obrony w procesie (por. rozdział II 3.2.3), a druga łączy się z koniecznością ochrony dobra dziecka w kontekście rozstrzygnięcia o władzy rodzicielskiej lub kontaktach z dzieckiem. W tym przypadku prokuratorzy nie zajmują jednak stanowiska co do samego żądania rozwodu. Za potrzebą większej aktywności prokuratora, jako swoistego „adwokata praw dziecka” w tych sprawach, wypowiedziała się ostatnio D. Wybrańczyk (*Udział Rzecznika Praw Dziecka i prokuratora w postępowaniu o rozwód rodziców małoletniego dziecka*, Prok. i Pr. 2022 Nr 3, pkt. 3 i 4).

postępowaniu w następstwie publikacji ogłoszenia o jego wszczęciu)¹⁰²⁰. Dostrzegając specyfikę postępowania grupowego należy przychylić się do wyrażonego w literaturze stanowiska, że „postępowanie grupowe zmierza przeciw z samej definicji do rozstrzygnięcia o sytuacji prawnej większej liczby podmiotów, co samo w sobie może wypełniać przesłankę ochrony interesu społecznego lub praw obywateli. Nie sposób przyjąć, że wystarczającą gwarancją ochrony dóbr wymienionych w art. 7 k.p.c. jest udział fachowego pełnomocnika po stronie powodowej. Kodeks postępowania cywilnego nie uzależnia przecież udziału prokuratora w sprawie od tego, kto reprezentuje stronę w postępowaniu. Co więcej, wartością wymagającą ochrony w postępowaniu grupowym może być też ochrona praw pozwanego, szczególnie w kontekście braku stosowania przepisów o pomocy prawnej z urzędu i zwolnieniu od kosztów sądowych”¹⁰²¹.

Prokurator może wstąpić do postępowania pojednawczego, wywołanego wnioskiem o zawezwanie do próby ugodowej, złożonym przez inny podmiot. Wydaje się, że byłoby to uzasadnione jedynie w tych wyjątkowych wypadkach, w których strony próbowałyby doprowadzić do zawarcia ugody sprzecznej z prawem, zasadami współżycia społecznego albo w celu obejścia prawa albo pokrzywdzenia wierzycieli. Prokurator może wówczas składać oświadczenia i wnioski, zmierzające do wykazania niedopuszczalności ugody w myśl art. 184 zd. 2 k.p.c.¹⁰²²

2.4. Zgłoszenie udziału w postępowaniu

Prokurator zgłosić udział w postępowaniu zainicjowanym powództwem albo wnioskiem innego podmiotu z własnej inicjatywy, na skutek wniosku strony albo uczestnika postępowania oraz w wyniku zawiadomienia sądu, dokonanego na podstawie art. 59 k.p.c. W każdym przypadku prokurator podejmuje jednak autonomiczną decyzję o wstąpieniu do postępowania, oceniając, czy przemawiają za tym przesłanki określone w art. 7 k.p.c.¹⁰²³

2.4.1. Forma i termin zgłoszenia udziału w postępowaniu

¹⁰²⁰ P. Grzegorzcyk, *Ustawa o odchodzeniu roszczeń w postępowaniu grupowym – ogólna charakterystyka*, Warszawa 2010, s. 25 i M. Asłanowicz, *Ustawa o dochodzeniu roszczeń w postępowaniu grupowym. Komentarz*, Warszawa 2019, art. 24 Nb 11.

¹⁰²¹ T. Jaworski, P. Radzimierski, *Ustawa o dochodzeniu roszczeń w postępowaniu grupowym. Komentarz*, Warszawa 2010, Legalis, art. 24 Nb 9.

¹⁰²² Odmienne W. Masewicz (*Prokurator*, s. 109), który uważa, że udział prokuratora w postępowaniu pojednawczym wszczętym przez stronę byłby niecelowy.

¹⁰²³ Por. szerzej rozdział II. 3.2.

Zgłoszenie udziału w postępowaniu można traktować jako czynność procesową, gdyż spełnia wszystkie wypracowane w doktrynie kryteria definicyjne takiej czynności¹⁰²⁴. Prokurator jest niewątpliwie podmiotem postępowania, zgłoszenie udziału jest związane z konkretnym postępowaniem, a co najważniejsze – elementem tej czynności jest wywołanie skutku procesowego, polegającego na tym, że do postępowania dołącza nowy uczestnik¹⁰²⁵. Wstąpienie do postępowania może nastąpić albo przez samodzielną czynność albo może zostać połączone z podjęciem innej czynności procesowej (złożeniem wniosku o sporządzenie uzasadnienia orzeczenia, środka odwoławczego). Jeżeli prokurator składa samodzielne oświadczenie o wstąpieniu do postępowania, to może to uczynić zarówno w formie pisemnej (co jest regułą), jak i ustnie do protokołu rozprawy. Sąd nie wydaje postanowienia w przedmiocie dopuszczenia prokuratora do udziału w sprawie, gdyż prokurator staje się podmiotem postępowania już przez sam fakt zgłoszenia udziału w sprawie¹⁰²⁶. W orzecznictwie słusznie wymaga się jednak, aby oświadczenie prokuratora o wstąpieniu do postępowania było wyraźne i jednoznaczne, tak, aby dla sądu nie ulegało wątpliwości, że do postępowania dołączył nowy uczestnik. Jest to szczególnie ważne ze względu na konsekwencje procesowe, które powstają wskutek wstąpienia prokuratora do postępowania. Wymaganie jednoznaczności dotyczy też wstąpienia do postępowania razem z dokonaniem innej czynności procesowej¹⁰²⁷.

Wstąpienie prokuratora do postępowania może nastąpić – *verba legis* – w każdym jego stadium. Wydaje się, że przez każde stadium postępowania należy rozumieć cały jego przebieg, poczynając od złożenia pozwu albo wniosku¹⁰²⁸, aż do uprawomocnienia się orzeczenia kończącego postępowanie w sprawie. Nie ulega więc wątpliwości, że prokurator może wstąpić do postępowania zarówno w pierwszej, jak i II instancji. Sąd Najwyższy wyraził pogląd, posługując się analogią do art. 76 k.p.c., że wstąpienie prokuratora do postępowania może nastąpić najpóźniej do zamknięcia rozprawy przed sądem II instancji, a późniejsze zgłoszenie

¹⁰²⁴ Zob. rozdział II. 2.4 i przywołaną tam literaturę.

¹⁰²⁵ Na skutek ten, jako istotę zgłoszenia przez prokuratora udziału w postępowaniu, trafnie zwrócił uwagę SN w postanowieniu z 2 października 2003 r., V CZ 88/03, Legalis.

¹⁰²⁶ Zob. także M. Sychowicz w: A. Marciniak, K. Piasecki (red.), *KPC Komentarz*, t. I, 2016, art. 60 Nb 4 i 6, Legalis.

¹⁰²⁷ Tak trafnie post. SN z 2 października 2003 r., V CZ 88/03, Legalis i z 18 grudnia 2018 r., IV CZ 64/18, Legalis.

¹⁰²⁸ Odmiennie jednak zarządzenie Prezesa SN kierującego Izbą Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z 16 maja 2019 r. (II PO 2/19, Legalis), w którym stwierdzono nieskuteczność wstąpienia prokuratora do postępowania ze względu na fakt, że nastąpiło to przed doręczeniem pozwu. Autor zarządzenia wywodził niedopuszczalność wstąpienia prokuratora na tym etapie z zawartego w art. 7 zd. 1 k.p.c. sformułowania „toczącego się postępowania”, co jego zdaniem oznacza stan sprawy w toku w rozumieniu art. 192 pkt 1 k.p.c. Takie stanowisko budzi jednak wątpliwości. Artykuł 7 k.p.c. określa bowiem generalną normę kompetencyjną dla prokuratora, a przesłanki zgłoszenia udziału w sprawie zostały doprecyzowane właśnie w art. 60, który nie odwołuje się do stanu w toku sprawy ani stanu zawisłości sporu. Poza tym, art. 7 zd. 1 k.p.c. można interpretować jako przepis odwołujący się wyłącznie do dynamiki postępowania (czyli postępowania wszczętego już złożeniem pozwu albo wniosku), a nie do stanu w toku sprawy, o jakim mowa w art. 192 pkt 1 k.p.c.

– jako bezprzedmiotowe i niedopuszczalne¹⁰²⁹. Pogląd ten nie budzi wątpliwości w sytuacji zgłoszenia udziału przez prokuratora już po wydaniu orzeczenia przez sąd II instancji. Wydaje się jednak, że w razie odroczenia ogłoszenia orzeczenia, dopuszczalne jest zgłoszenie udziału przez prokuratora po zamknięciu rozprawy, ale przed jego ogłoszeniem. Ewentualne zgłoszenie przez prokuratora udziału w sprawie już po zamknięciu rozprawy, a przed ogłoszeniem orzeczenia, powinno więc zawierać przede wszystkim wniosek o otwarciu zamkniętej rozprawy na nowo i wskazanie okoliczności, które za tym przemawiają. Należy zgodzić się z Sądem Najwyższym, że dopuszczenie możliwości zajęcia przez prokuratora stanowiska w sprawie bez otwarcia zamkniętej rozprawy na nowo naruszałoby prawo stron do wysłuchania. Artykuł 60 k.p.c. nie ma zastosowania w postępowaniu kasacyjnym oraz ze skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, gdyż w tych postępowaniach odrębnie określono podstawy udziału Prokuratora Generalnego (art. 398⁸ k.p.c. oraz art. 398⁸ k.p.c. w zw. z art. 424¹² k.p.c.)¹⁰³⁰.

Nie ma potrzeby ani podstaw do składania przez prokuratora oświadczenia o wstąpieniu do postępowania w tych sprawach, w których jego udział jest obligatoryjny, gdyż wówczas prokurator staje się podmiotem postępowania z mocy ustawy. *De lege lata* obligatoryjny udział prokuratora w postępowaniu cywilnym dotyczy wyłącznie postępowania nieprocesowego, dlatego będzie omówiony w części dotyczącej tego trybu postępowania¹⁰³¹.

2.4.2. Zawiadomienie prokuratora o potrzebie zgłoszenia udziału w sprawie (art. 59 k.p.c.)

Jak już zasygnalizowano, do zgłoszenia udziału w postępowaniu przez prokuratora może dojść również z inicjatywy sądu. Normatywną podstawę do takiej sygnalizacji stanowi art. 59 k.p.c. Przepis ten może być stosowany w każdej sprawie cywilnej, nie wyłączając spraw o rozwód i separację, wyrazem założenia przez ustawodawcę, że udział prokuratora może być uznany za celowy w każdego rodzaju sprawie rozpoznawanej przez sąd¹⁰³². Artykuł 59 może być – na podstawie art. 13 § 2 k.p.c. – odpowiednio stosowany w postępowaniu nieprocesowym¹⁰³³, a także w postępowaniu zabezpieczającym i egzekucyjnym. Ocena celowości zawiadomienia prokuratora należy do dyskrecyjnych kompetencji sądu, który może uznać udział prokuratora w sprawie za celowy ze względu na znaczenie sprawy dla

¹⁰²⁹ Zob. post. SN z 18 grudnia 2018 r., IV CZ 64/18, Legalis.

¹⁰³⁰ A. Jaworski, *Udział*, s. 112.

¹⁰³¹ Zob. rozdział III. 3.4.

¹⁰³² P. Wiśniewski, *Udział*, 2014, s. 133-134; W. Masewicz, *Prokurator*, s. 108.

¹⁰³³ Co do obowiązków notyfikacyjnych w sprawach z zakresu ochrony zdrowia psychicznego zob. rozdział III. 3.4.3.

interesu publicznego, okoliczności faktyczne albo stopień skomplikowania stosunków prawnych¹⁰³⁴. O braku dyskrecjonalności nie świadczy użycie przez ustawodawcę formy fleksyjnej „zawiadamia”, która mogłaby świadczyć o nałożeniu na sąd obowiązku. W istocie bowiem merytoryczna przesłanka zawiadomienia prokuratora, wyrażona sformułowaniem [“jeżeli (sąd) uważa jego (prokuratora) udział za potrzebny”] przyznaje sądowi bardzo szeroki margines swobody, właściwy dla rozstrzygnięć o charakterze dyskrecjonalnym¹⁰³⁵.

Art. 59 k.p.c. nie ma jednak, z oczywistych powodów, zastosowania w sprawach, w których udział prokuratora jest obligatoryjny, gdyż zawiadamianie prokuratora o celowości zgłoszenia udziału byłoby w tych sprawach bezprzedmiotowe¹⁰³⁶. Nie ma przeszkód, aby sąd stosował to uprawnienie w sprawie, w której jest zobowiązany do doręczenia prokuratorowi odpisu wniosku¹⁰³⁷.

Prawie powszechnie podzielany jest pogląd, że prokurator nie jest związany zawiadomieniem sądu o potrzebie zgłoszenia udziału w sprawie. Organ ten nadal samodzielnie ocenia, czy zachodzą przesłanki określone w art. 7 k.p.c. Mimo sygnalizacji ze strony sądu prokurator może więc nie zgłosić udziału w postępowaniu¹⁰³⁸.

W literaturze wyrażono jednak odosobniony pogląd przeciwny. Zdaniem Stanisława Grossa przyjęcie, iż zawiadomieniem dokonany na podstawie art. 59 k.p.c. prokurator nie jest związany, pozostawałoby w sprzeczności zarówno z celami, którym służy udział prokuratora w postępowaniu cywilnym, jak i z realizacją przez sądy naczelných zasad tego postępowania; ignorowanie zaś postanowień sądu opartych na art. 59 KPC nie tylko utrudniałoby postępowanie w sprawach, w których za udziałem prokuratora przemawiały stwierdzone przez

¹⁰³⁴ P. Grzegorzczak, M. Jędrzejewska, w: T. Ereciński (red.), *KPC Komentarz*, t. I, 2016, uw. 1 art. 59; E. Marszałkowska-Krześ, w: taż (red.), *KPC Komentarz*, 2019, art. 59 Nb 1, Legalis; M. Sychowicz w: A. Marciniak, K. Piasecki (red.), *KPC Komentarz*, t. I, 2016, art. 59 Nb 1, Legalis; J. Studzińska, w: A. Marciniak (red.), *KPC Komentarz*, t. 1, 2019, art. 59 Nb 5, Legalis oraz J. Misztal-Konecka, *Wzięcie udziału*, s. 27-28.

¹⁰³⁵ Należy zatem zgodzić się z wyrażonym w judykaturze poglądem, że nieskorzystanie przez sąd z uprawnień notyfikacyjnych względem prokuratora nie stanowi, co do zasady, podstawy skutecznego zarzutu środka zaskarżenia. Ponadto w praktyce bardzo trudno byłoby wykazać wpływ takiego uchybienia na wynik sprawy, wynika to właśnie z dyskrecjonalnego charakteru omawianego uprawnienia. Zob. post. SN z 13 czerwca 1997 r., I CKN 182/97, Legalis; post. SN z 14 stycznia 2008 r., II PK 259/07, Legalis oraz wyrok SA w Warszawie z 5 listopada 2018 r., I ACa 323/18, Legalis.

¹⁰³⁶ P. Wiśniewski, *Udział*, 2014, s. 135; P. Grzegorzczak, M. Jędrzejewska, w: T. Ereciński (red.), *KPC Komentarz*, t. I, 2016, uw. 1 do art. 59; E. Marszałkowska-Krześ, w: taż (red.), *KPC Komentarz*, 2019, art. 59 Nb 1, Legalis; M. Sychowicz w: A. Marciniak, K. Piasecki (red.), *KPC Komentarz*, t. I, 2016, art. 58 Nb 2, Legalis; M. Sorysz, w: A. Góra-Błaszczkowska (red.), *KPC Komentarz*, t. IA, 2020, art. 59 Nb 2-3.

¹⁰³⁷ Zob. w tej kwestii rozdział III. 2.4.1 i przywołaną tam literaturę.

¹⁰³⁸ Por. P. Grzegorzczak, M. Jędrzejewska, w: T. Ereciński (red.), *KPC Komentarz*, t. I, uw. 3 do art. 59; M. Sychowicz w: A. Marciniak, K. Piasecki (red.), *KPC Komentarz*, t. I, 2016, art. 59 Nb 6, Legalis; J. Studzińska, w: A. Marciniak (red.), *KPC Komentarz*, t. 1, 2019, art. 59 Nb 5, Legalis; W. Masewicz, *Prokurator*, s. 122-123; P. Wiśniewski, *Udział*, 2014, s. 60-62 i 177-178 (autor ten stwierdza jednak, że jest niemożliwe, aby prokurator nie wstąpił do postępowania, gdy sąd zasygnalizuje mu taką potrzebę) oraz J. Misztal-Konecka, *Wzięcie udziału*, s. 31.

sąd poważne racje społeczne, lecz nadto naraziłoby na szwank autorytet zarówno sądu, jak i prokuratury¹⁰³⁹. Argumentom tym nie można – mimo przedstawienia ich w zupełnie innych realiach ustrojowych – odmówić słuszności, ale wskazanie na cel instytucji prawnej nie może przekreślić jednoznacznych wniosków, wynikających z wykładni językowej art. 7 i 59 KPC. Trafne uwagi S. Grossa można więc potraktować raczej w kategoriach postulatu *de lege ferenda*. Dlatego dzieląc stanowisko cytowanego autora, że w razie zastosowania przez sąd art. 59, niezgłoszenie udziału przez prokuratora nie powinno mieć w zasadzie miejsca, należy przyjąć, że obowiązek wstąpienia do postępowania prokuratora nie wynika z k.p.c., ale z przepisów wewnętrznych prokuratury oraz jej celów i zadań¹⁰⁴⁰.

W tym miejscu należy jeszcze rozważyć formę, w jakiej sąd dokonuje czynności notyfikacyjnych. Nie budzi kontrowersji kwestia, że należy do kompetencji sądu, a nie przewodniczącego wydziału czy przewodniczącego posiedzenia¹⁰⁴¹. *Prima facie* prowadziłyby to do wniosku, że zawiadomienie następuje w formie postanowienia¹⁰⁴². Za takim poglądem mogłaby przemawiać reguła z art. 354 k.p.c., który stanowi, że jeżeli Kodeks nie przewiduje wydania wyroku albo nakazu zapłaty, sąd wydaje postanowienie. Wniosek taki byłby zbyt daleko idący. Wynikające z tego przepisu swoiste domniemanie podejmowania przez sąd czynności w formie postanowienia dotyczy bowiem czynności o charakterze jurysdykcyjnym, a nie organizacyjno-administracyjnym. Zawiadomienie prokuratora w trybie art. 59 k.p.c. nie stanowi czynności orzeczniczej, a wyłącznie sygnalizacyjną, co pozwala zaliczyć je do czynności o charakterze administracyjnym. Dlatego należy przyjąć, że zawiadomienie prokuratora wymaga wydania przez sąd postanowienia tylko wtedy, gdy następuje na rozprawie. Jeżeli sąd podejmuje taką decyzję poza rozprawą, to wystarczające wydaje się – zgodnie z istniejącą obecnie praktyką – zawiadomienie prokuratora o potrzebie zgłoszenia udziału w sprawie w formie pisma sądowego.

¹⁰³⁹ S. Gross, Glosa do wyroku SN z 10 lutego 1972 r. (II CR 663/71), OSPiKA 1972 Nr 12 s. 543.

¹⁰⁴⁰ Podobnie J. Misztal-Konecka, *Wzięcie udziału*, s. 31. Stanowisko to znajduje potwierdzenie w § 360 ust. 2 Regulaminu prokuratury, zgodnie z którym prokurator zgłasza udział w sprawie, o której sąd zawiadomił go na podstawie art. 59 k.p.c., niezgłoszenie udziału w sprawie może nastąpić w wyjątkowych przypadkach, o czym prokurator powinien niezwłocznie zawiadomić sąd. Norma ta ma znaczenie przede wszystkim wewnątrzorganizacyjne. Bezasadne zaniechanie zgłoszenia udziału w sprawie przez prokuratora nie wpływa więc na skuteczność czynności procesowych podejmowanych w postępowaniu cywilnym, ale może uzasadniać odpowiedzialność dyscyplinarną albo służbową prokuratora. Wydaje się, że wyjątkowe przypadki, o których mowa w § 360 ust. 2 *in fine* regulaminu, zachodzą tylko wtedy, gdy zmieniają się okoliczności sprawy albo sąd nie ma pełnej wiedzy o okolicznościach sprawy (jeśli np. prokurator ustali, że wniosek o ubezwłasnowolnienie strony (uczestnika) został już złożony przez jej osobę bliską, o czym sąd nie miał wiedzy).

¹⁰⁴¹ Tak trafnie post. SN z 6 kwietnia 1972 r., II PZ 9/72, Legalis.

¹⁰⁴² Tak M. Sychowicz w: A. Marciniak, K. Piasecki (red.), *KPC Komentarz*, t. I, 2016, art. 59 Nb 6, Legalis.

Warto podkreślić, że omawiane zawiadomienie nie może być utożsamiane z zawiadomieniem prokuratora o podejrzeniu popełnienia przestępstwa, do czego sąd jest – w razie uzyskania wiarygodnej informacji – zobowiązany (art. 304 § 2 k.p.k.)¹⁰⁴³.

Sąd uznaje udział prokuratora w sprawie za potrzebny, jeżeli za zgłoszeniem przez niego udziału w postępowaniu przemawia wzgląd na ochronę praworządności, praw obywateli albo interesu społecznego¹⁰⁴⁴. Należy zaznaczyć, że przy korzystaniu z kompetencji przyznanej sądowi w art. 59 k.p.c. konieczne jest zachowanie pewnej powściągliwości. Jest to spowodowane faktem, że postępowanie cywilne przede wszystkim służy ochronie praw prywatnych stron. Dlatego sąd – rozważając zawiadomienie prokuratora o potrzebie zgłoszenia udziału w postępowaniu – powinien rozważyć, czy udział ten jest konieczny ze względu na interes publiczny albo brak możliwości ochrony praw jednostki w inny sposób. Jest to jednak, z założenia, instytucja wyjątkowa w procesie cywilnym. Dotychczasowa praktyka sądowa pozwala jednak stwierdzić, że sądy korzystają z omawianego uprawnienia bardzo powściągliwie i zawiadomienia prokuratora o celowości zgłoszenia udziału w sprawie należą do rzadkości.

2.4.3. *Okoliczności uzasadniające zgłoszenie udziału w postępowaniu przez prokuratora*

Co oczywiste, merytoryczne przesłanki zgłoszenia przez prokuratora udziału w postępowaniu toczącym się z pozwu albo wniosku innego podmiotu, zostały określone w art. 7 k.p.c. Nie jest możliwe wskazanie zamkniętego katalogu postępowań, w których udział prokuratora należałoby uznać za potrzebny. Analiza orzecznictwa oraz doświadczeń praktycznych pozwala jednak wyodrębnić kilka kategorii spraw, w których taka konieczność zachodzi z uwagi na ochronę wartości, którym ma służyć udział prokuratora w postępowaniu cywilnym.

Tradycyjnie przyjmuje się, że jedną z przesłanek zgłoszenia udziału w postępowaniu przez prokuratora jest podejrzenie prowadzenia przez strony procesu fikcyjnego¹⁰⁴⁵ albo

¹⁰⁴³ Wydaje się jednak, że sąd może, a nawet powinien skorzystać z art. 59 k.p.c., jeżeli tylko poweźmie uzasadnione wątpliwości co do tego, czy nie doszło do popełnienia przestępstwa, nawet wtedy, gdy nie są one na tyle wiarygodne, aby dawały podstawę do zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia przestępstwa. Wystarczające jest przekonanie sądu, że ochrona porządku prawnego wymaga zgłoszenia przez prokuratora udziału w postępowaniu.

¹⁰⁴⁴ J. Misztal-Konecka, *Wzięcie udziału*, s. 27-28.

¹⁰⁴⁵ Na taką potrzebę wskazano m.in. w odniesieniu do fikcyjnych procesów o alimenty w uchwale pełnego składu Izby Cywilnej i Administracyjnej Sądu Najwyższego z 16 grudnia 1987 r., III CZP 91/86, a także w literaturze (K. Gromek, *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz*, Warszawa 2009, art. 27 Nb 9). Przez proces fikcyjny rozumie się postępowanie, którego obie strony nie pozostają w rzeczywistym sporze, ale współdziałają w celu osiągnięcia określonego rezultatu, niebędącego normalnym następstwem procesu sądowego, najczęściej sprzecznego z prawem (zob. W. Siedlecki, *Fikcyjny proces cywilny*, PiP 1955 Nr 2, s. 212; orz. SN z 19 września

podejmowanie przez strony w toku postępowania działań sprzecznych z prawem, zasadami współżycia społecznego¹⁰⁴⁶ albo zmierzających do obejścia prawa. Przesłanki te mogą ziścić się nie tylko w postępowaniu rozpoznawczym, ale także w postępowaniu o zawezwanie do próby ugodowej¹⁰⁴⁷, postępowaniu klauzulowym¹⁰⁴⁸, egzekucyjnym¹⁰⁴⁹ oraz w innych rodzajach postępowania cywilnego.

Drugą okolicznością, która zgodnie z utrwalonym orzecznictwem, przy aprobacie poglądów doktryny, uzasadnia zgłoszenie udziału prokuratora w postępowaniu cywilnym, jest przypadek, gdy sąd dojdzie do przekonania, że strona – ze względu na jej stan psychiczny – znajduje się w stanie trwale wyłączającym świadome i swobodne powzięcie decyzji i wyrażenie woli, a stan ten zagraża jej interesom. Orzecznictwo przyjmuje, że sąd powinien wówczas uznać udział prokuratora w sprawie za potrzebny i zawiadomić go o tym¹⁰⁵⁰. Sąd Najwyższy wyraził nawet pogląd, że „rozpoznanie, bez zawiadomienia o sprawie prokuratora, apelacji strony chorej psychicznie i na skutek choroby niezdolnej do świadomego podejmowania decyzji, nie

1934 r., I C 1998/33, niepubl.). Do tego celu może być zwłaszcza wykorzystane powództwo o ustalenie istnienia prawa albo stosunku prawnego na podstawie art. 189 k.p.c. W praktyce sądowej można było np. spotkać procesy o ustalenie prawa własności samochodu, w których pozwany uznawał powództwo, a strony wspólnie zmierzały do zalegalizowania nabycia pojazdu uzyskanego z przestępstwa (por. uzasadnienie wyroku SO Warszawa-Praga z 7 czerwca 2022 r., IV Ca 1097/21, Legalis).

¹⁰⁴⁶ W tej kategorii spraw należy zwrócić uwagę, ze względu na ich społeczną doniosłość, na sprawy dotyczące umów pożyczek, w których ma miejsce tzw. nadzabezpieczenie albo wręcz podejrzenie próby bezprawnego przejęcia nieruchomości. W obrocie prawnym występuje zjawisko przejmowania nieruchomości pod pretekstem zabezpieczenia pożyczek albo zawierania pozornych umów sprzedaży. Osoby uczestniczące w tym procederze stosują różne konstrukcje prawne, wykorzystując trudną sytuację życiową i nieświadomość osób uprawnionych. Ilustracją tego zjawiska może być stan faktyczny w głośnej swego czasu sprawie, w której wydano wyr. SN z 8 marca 2012 r. (III CSK 221/11, Legalis) uchylający wyrok sądu apelacyjnego oddalający powództwo o ustalenie nieważności umowy sprzedaży nieruchomości. Wydaje się, że w podobnych stanach faktycznych zgłoszenie udziału przez prokuratora jest możliwe i zasadne, gdyż tego rodzaju praktyki nie tylko godzą w interesy osób nimi dotkniętych, ale także w interes publiczny, którego jednym z elementów składowych jest zasada bezpieczeństwa obrotu prawnego.

¹⁰⁴⁷ Przykładem może być próba zawarcia w postępowaniu pojednawczym lub rozpoznawczym ugody sądowej w celu uszczuplenia praw wierzycieli. Podobny mechanizm może dotyczyć dokonania zgodnego zniesienia współwłasności (działu spadku, podziału majątku wspólnego). W razie podjęcia takiego podejrzenia sąd powinien przeprowadzić, na podstawie art. 232 zd. 2 k.p.c., postępowanie dowodowe, które będzie zmierzało do ustalenia, czy faktycznie są przesłanki do uznania czynności dyspozytywnej za niedopuszczalną, względnie orzeczenia nieuwzględniającego zgodnego stanowiska uczestników postępowania. Uczestnictwo prokuratora może być w takich sprawach bardzo pomocne do poczynienia ustaleń faktycznych, a w niektórych przypadkach (jeżeli jednocześnie zachodzi podejrzenie popełnienia przestępstwa), może spowodować wszczęcie postępowania przygotowawczego.

¹⁰⁴⁸ Wydaje się, że zawiadomienie o potrzebie zgłoszenia przez prokuratora udziału w sprawie może być zasadne w toku postępowania o nadanie klauzuli wykonalności aktowi notarialnemu, jeżeli okoliczności sprawy wskazują, że dłużnik składając oświadczenie o poddaniu się egzekucji działa w zмовie z wierzycielem, w celu pokrzywdzenia innych wierzycieli. Por. rozdział III. 4.2.

¹⁰⁴⁹ Zob. szerzej rozdział III. 4.2.

¹⁰⁵⁰ Zob. uchwałę SN (7) – zasada prawna z 12 grudnia 1960 r., I CO 25/60, oraz post. SN z 16 lipca 1971 r., III CRN 187/71. Pogląd ten został podtrzymany także współcześnie w wyroku SN z 6 kwietnia 2005 r. (III CK 319/04, Legalis, postanowieniu SN z 8 marca 2018 r., II CZ 1/18; post. SO w Poznaniu z 5 lipca 2021 r., II Ca 1242/19, Legalis; por. również uzasadnienie uchw. SN z dnia 26 lutego 2015 r., III CZP 102/14, (OSNC 2015, Nr 12, poz. 139).

mającej ustanowionego pełnomocnika procesowego, pozbawia stronę możliwości obrony swoich praw, co powoduje nieważność postępowania” (art. 379 pkt 5 k.p.c.)¹⁰⁵¹. W literaturze odniesiono ten pogląd również do stanu zdrowia fizycznego strony, jeżeli całkowicie uniemożliwia podjęcie działań w procesie (np. z powodu śpiączki, paraliżu czterokończynowego)¹⁰⁵².

Zawiadomienie prokuratora o potrzebie wstąpienia do postępowania jest więc traktowane jako jedno z rozwiązań doniosłego praktycznie problemu udziału w postępowaniu osób, które mimo zachowania pełnej zdolności do czynności prawnych, a tym samym zdolności procesowej, nie mogą – ze względu na stan zdrowia – podejmować obrony swoich praw. W niektórych przypadkach rozwiązaniem tego problemu mogłoby być ustanowienie pełnomocnika z urzędu, ale – z wyjątkiem spraw z zakresu ochrony zdrowia psychicznego – nie jest to możliwe bez wniosku osoby zainteresowanej. W doktrynie trafnie zwrócono uwagę, że aktywność prokuratora wstępującego do postępowania może polegać także na złożeniu wniosku o ustanowienie pełnomocnika z urzędu dla osoby niezdolnej do obrony swoich praw¹⁰⁵³. Jako inne rozwiązanie, chroniące prawa procesowe osoby dotkniętej chorobą psychiczną lub innym zakłóceniem czynności psychicznych (np. demencją), ale nieubezwalnioną, wskazano ustanowienie dla niej kuratora na podstawie art. 183 k.r.o.¹⁰⁵⁴, co mogłoby się wydawać bardziej adekwatne do funkcji i celów postępowania niż wstąpienie prokuratora. Pogląd ten należy jednak opatrzyć zastrzeżeniem, że kurator nie jest przedstawicielem ustawowym osoby niepełnosprawnej, a jego ustanowienie ma na celu udzielenie jej pomocy¹⁰⁵⁵. Oznacza to, że kurator nie może czerpać uprawnień do zastępowania osoby niepełnosprawnej w postępowaniu sądowym z samego faktu ustanowienia, a może reprezentować osobę niepełnosprawną jako jej pełnomocnik i to wyłącznie wtedy, gdy znajduje się w kręgu osób wymienionych w art. 87 k.p.c.¹⁰⁵⁶ ustanowienie kuratora będzie możliwe i celowe wtedy, gdy stan zdrowia osoby niepełnosprawnej pozwoli na porozumienie się z nią. Należy zgodzić się z Sądem Najwyższym, że ustanowienie kuratora na podstawie art. 183 k.r.o. w związku z toczącym się postępowaniem cywilnym nie będzie celowe wtedy, gdy

¹⁰⁵¹ Zob. wyrok SN z 6 kwietnia 2005 r. (III CK 319/04, Legalis). Pogląd ten został zaaprobowany w doktrynie: J. Misztal-Konecka, *O udziale w postępowaniu cywilnym osób, które doznają przeszkód faktycznych w osobistym dokonywaniu czynności procesowych*, Prz. Sąd. 2017 Nr 11-12, s. 131-132; P. Wiśniewski, *Udział*, s. 132-134.

¹⁰⁵² J. Misztal-Konecka, *Wzięcie udziału*, s. 31.

¹⁰⁵³ Tamże, s. 35.

¹⁰⁵⁴ Por. post. SN z 8 grudnia 2016 r., III CZ 54/16, Legalis.

¹⁰⁵⁵ Zob. post. Sądu Najwyższego z dnia 24 maja 1995 r., III CRN 22/95, Legalis.

¹⁰⁵⁶ Zob. B. Janiszewska, *O zakresie uprawnień kuratora dla niepełnosprawnego (uwagi na tle praktyki sądów opiekuńczych)*, RiP Nr 11/2015, s. 40 i n. oraz też, *Skutki ustanowienia kuratora dla osoby niepełnosprawnej*, MoP 2017 Nr 11.

stan osoby będącej stroną nie pozwala porozumieć się z nią¹⁰⁵⁷. Wydaje się więc, że *de lege lata* nie ma innego niż zawiadomienie prokuratora w trybie art. 59 k.p.c. rozwiązania problemu udziału w postępowaniu cywilnym osoby, która mimo zachowania zdolności procesowej znajduje się w takim stanie, że nie jest w stanie porozumieć się z sądem i pozostałymi uczestnikami postępowania. Przyjmując kierunkowe założenie, że *de lege ferenda* powinny w takich sytuacjach działać inne podmioty niż prokurator¹⁰⁵⁸ wydaje się, że właściwym kierunkiem zmian mogłoby być rozszerzenie uprawnień kuratora ustanowionego dla osoby niepełnosprawnej, co wymagałoby jednak odrębnej analizy. Kierunku zmian nie można też rozważać w oderwaniu od dyskusji nad kształtem instytucji ubezwłasnowolnienia oraz jego ewentualnym zastąpieniem inną instytucją prawną¹⁰⁵⁹.

Niezależnie od tego, zawiadomienie prokuratora o potrzebie zgłoszenia udziału w postępowaniu może być nieodzowne wtedy, gdy sąd stwierdzi, że może zachodzić potrzeba złożenia wniosku o ubezwłasnowolnienie, a brak jest osób bliskich, które mogłyby wystąpić z takim żądaniem. W tym ostatnim przypadku potrzeba zawiadomienia prokuratora zachodzi również wtedy, gdy strona albo uczestnik postępowania korzysta z pomocy pełnomocnika z urzędu.

Wydaje się, że zgłoszenie przez prokuratora udziału w postępowaniu jest również zasadne w sprawach rodzinnych, w których okoliczności sprawy wskazują na niebezpieczeństwo szczególnie rażącego zagrożenia albo naruszenia dobra dziecka. Dotyczy to spraw rozpoznawanych w trybie procesowym (jak np. rozwód i separacja). Przykładem omawianej sytuacji może być sprawa, w której sąd poweźmie podejrzenie, że dziecko jest ofiarą przemocy fizycznej albo psychicznej¹⁰⁶⁰. Uczestnictwo prokuratora w postępowaniu nie tylko zapewni wówczas profesjonalne przedstawienie argumentów przemawiających za obroną praw dziecka, ale również wiedza uzyskana przez prokuratora z akt sprawy cywilnej może stanowić

¹⁰⁵⁷ Zob. post. SN z 25 lipca 2019 r., III CZP 16/19, Legalis; J. Misztal-Konecka, *O udziale*, s. 135; M. Domański w: K. Osajda (red. serii), *KRO Komentarz*, 2022, art. 183 Nt. 13 i powołana tam dalsza literatura.

¹⁰⁵⁸ Zob. A. Jaworski, *Uprawnienia*, s. 510 i przywołane tam w przypisach 158 i 159 wypowiedzi na posiedzeniu Zespołu Problemowego Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Cywilnego.

¹⁰⁵⁹ Zob. M. Domański, *Ubezwłasnowolnienie w prawie polskim a wybrane standardy międzynarodowej ochrony praw człowieka*, Pr. w Dz. Sprawy Cywilne 2014, Nr 17, s. 11.

¹⁰⁶⁰ Warto odnotować, że w poprzedniej kadencji Sejmu toczyły się prace legislacyjne nad projektem ustawy o zmianie ustawy – Kodeks rodzinny i opiekuńczy i niektórych innych ustaw (druk sejmowy Nr 3254, Sejm VIII kadencji), którym proponowano się nadanie art. 59 k.p.c. brzmienia: Sąd zawiadamia prokuratora o każdej sprawie dotyczącej dziecka, którego dobro jest zagrożone, w szczególności o ograniczenie lub pozbawienie władzy rodzicielskiej lub o zmianę rozstrzygnięcia w tym przedmiocie wszczętej przez sąd z urzędu oraz o innej sprawie, w której udział prokuratora uważa za potrzebny. Projekt ten nie został jednak uchwalony.

podstawę do wszczęcia postępowania przygotowawczego, o ile okoliczności te wskażą na uzasadnione podejrzenie popełnienia przestępstwa na szkodę dziecka¹⁰⁶¹.

Za zasadny można uznać również udział prokuratora w szeroko rozumianych sprawach cywilnych dotyczących reprivatyzacji. jeżeli okoliczności sprawy wskazują na prawdopodobieństwo istnienia nieprawidłowości¹⁰⁶².

Przedstawiony przegląd spraw, w których udział prokuratora może być uznany za potrzebny nie jest oczywiście wyczerpujący, ale może pozwolić na wyciągnięcie kilku ogólnych wniosków. Udział prokuratora w sprawach cywilnych wszczętych przez inne podmioty jest szczególnie pożądanym i ma największe praktyczne znaczenie w sprawach z zakresu prawa rodzinnego, w których zachodzi konieczność ochrony praw dziecka, spraw 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 (przykładami mogą być sprawy reprivatyzacyjne).

Różnorodność stanów faktycznych, w których zasadne jest zgłoszenie udziału przez prokuratora, powoduje, że w przeciwieństwie do przypadków wszczęcia postępowania nie wydaje się zasadne również *de lege ferenda* określenie zamkniętego katalogu przypadków, w których zgłoszenie udziału przez prokuratora jest możliwe i zasadne. W odniesieniu do udziału prokuratora w postępowaniu cywilnym wszczętym przez inne podmioty najbardziej właściwe wydaje się posłużenie ogólną przesłanką ochrony interesu publicznego.

2.4.4. Odstąpienie od dalszego udziału w postępowaniu

¹⁰⁶¹ Por. szerzej D. Wybrańczyk, *Udział Rzecznika Praw Dziecka i prokuratora w postępowaniu o rozwód rodziców małoletniego dziecka*, Prok. i Pr. 2021 Nr 12, s. 156-158.

¹⁰⁶² Przykładem może być powzięcie przez sąd w toku sprawy podejrzenia, że umowa sprzedaży praw i roszczeń do nieruchomości może być nieważna na podstawie art. 58 § 2 k.c. ze względu na rażąco niską cenę. W sprawach związanych przynajmniej pośrednio z reprivatyzacją niekiedy istnieje podstawa do zawiadomienia prokuratora o celowości zgłoszenia udziału w sprawie o eksmisję lub ustalenie niezasadności podwyżki czynszu. Zastosowanie art. 59 k.p.c. może być celowe również w sprawach o ustanowienie kuratora spadku. Taka sytuacja wystąpiła w latach 2017 – 2018 w jednym z sądów rejonowych okręgu warszawsko-praskiego pojawiła się w ostatnim czasie seria kilkudziesięciu wniosków, w których wnioskodawca domagał się ustanowienia siebie kuratorem spadku, powołując się na rzekome prowadzenie spraw spadkobierców przedwojennych właścicieli nieruchomości bez zlecenia. W niektórych z tych postępowań sądy zawiadamiały prokuratora o potrzebie wstąpienia do postępowania, a udział prokuratora przyczynił się do wyjaśnienia sprawy. Innym przykładem z własnej praktyki może być wielotomowa i bardzo sporna sprawa o stwierdzenie nabycia spadku, w skład którego wchodziły m.in. roszczenia do nieruchomości warszawskiej, w której podnoszono zarzut podrobienia testamentu holograficznego (sprawa VII Ns 165/19 Sądu Rejonowego dla Warszawy Pragi – Południe w Warszawie i IV Ca 506/21 Sądu Okręgowego Warszawa – Praga w Warszawie, orzeczenia niepublikowane, z własnej praktyki autora pracy).

Mimo braku wyraźnej podstawy normatywnej odstąpienia przez prokuratora od dalszego udziału, nie ulega wątpliwości, że prokurator może zrezygnować z uczestnictwa w postępowaniu w sprawie, w której jego udział jest fakultatywny¹⁰⁶³, jeżeli skutek zmiany okoliczności nie są już spełnione przesłanki określone w art. 7 k.p.c. Jeżeli na przykład zgłoszenie udziału było spowodowane koniecznością obrony praw osoby dotkniętej chorobą psychiczną, demencją lub inną okolicznością, stanowiącą przeszkodę w podjęciu obrony swoich praw, to w razie ubezwłasnowolnienia takiej osoby i podjęcia postępowania z udziałem jej opiekuna lub kuratora dalsze uczestnictwo prokuratora w celu obrony jej praw nie jest już niezbędne.

Odstąpienie od udziału w sprawie powinno zostać wyraźnie zakomunikowane przez prokuratora sądowi. Nie podlega ono kontroli sądu i nie wymaga wydania żadnego orzeczenia. Taki charakter odstąpienia od udziału w sprawie jest wyrazem zasady samodzielności oceny przez prokuratora zasadności jego udziału w postępowaniu, która obejmuje nie tylko moment zgłoszenia udziału, ale także dalszy tok postępowania¹⁰⁶⁴.

Od momentu złożenia przez prokuratora oświadczenia o odstąpieniu od udziału w postępowaniu, sąd nie doręcza mu już odpisów orzeczeń i zawiadomień o terminach.

2.5. Czynności procesowe prokuratora, który przystąpił do postępowania

Prokurator po wstąpieniu do postępowania może składać oświadczenia i wnioski według własnego uznania. Wnioski te mogą dotyczyć zarówno merytorycznego stanowiska w sprawie, jak i kwestii formalnych. Art. 60 k.p.c. wyraźnie upoważnia prokuratora do zgłoszenia wniosków dowodowych. Należy jednak zastrzec, że prokurator może podjąć tylko takie czynności, które są dopuszczalne w określonym stadium postępowania. Może pojawić się kwestia, czy wstąpienie przez prokuratora na zaawansowanym etapie postępowania w I instancji albo w postępowaniu apelacyjnym skutkuje tym, że sąd nie może pominąć zgłoszonych przez niego wniosków jako spóźnionych na podstawie art. 205¹² § 2 k.p.c. albo art. 381 k.p.c. Na tak postawione pytanie należy udzielić zdecydowanie negatywnej odpowiedzi. Ze względu na status prokuratora jako samodzielnego względem stron (uczestników postępowania) podmiotu postępowania fakt, że strony albo pozostali uczestnicy postępowania mogli zgłosić określone wnioski dowodowe na wcześniejszym etapie postępowania, nie ma znaczenia dla oceny możliwości zgłoszenia tych wniosków przez prokuratora.

¹⁰⁶³ M. Sychowicz w: A. Marciniak, K. Piasecki (red.), *KPC Komentarz*, t. I, 2016, art. 60 Nb 10, Legalis.

¹⁰⁶⁴ Por. rozdział III. 2.2.

W opartych na zasadzie dwustronności postępowaniach: procesowym, zabezpieczającym i egzekucyjnym uprawnienia prokuratora zostały zrównane z prawami i obowiązkami stron, co wynika z treści art. 60 § 1 zd. 2 i 3 k.p.c. W postępowaniu nieprocesowym fakt zrównania uprawnień procesowych prokuratora i pozostałych uczestników wynika wprost z jego statusu procesowego jako uczestnika postępowania. Praktyczną konsekwencją tego faktu jest obowiązek składania przez pozostałe strony i uczestników postępowania pism z odpisami dla prokuratora¹⁰⁶⁵. Dodać należy, że do doręczeń pomiędzy prokuratorem a profesjonalnymi pełnomocnikami nie stosuje się mechanizmu doręczeń bezpośrednich, o których mowa w art. 132 § 1 k.p.c.¹⁰⁶⁶, co wynika z jednoznacznej treści tego przepisu oraz jego wyjątkowego charakteru, który sprzeciwia się wykładni rozszerzającej w oparciu o względy wyłącznie funkcjonalne¹⁰⁶⁷.

Zrównanie uprawnień prokuratora z uprawnieniami stron skutkuje również nałożeniem na sąd obowiązku zawiadamiania go o wszystkich terminach rozpraw oraz posiedzeń jawnych, nie będących rozprawą. W praktyce sądowej pojawiło się pytanie o skutek niedopełnienia tych obowiązków. Zdecydowanie przeważa pogląd, że niezawiadomienie prokuratora, który wstąpił, do postępowania o terminie rozprawy jest uchybieniem procesowym, które może mieć wpływ na wynik sprawy, ale nie skutkuje nieważnością postępowania¹⁰⁶⁸. Odmienne stanowisko wyraził SN w związku z niezawiadomieniem inspektora pracy, w wyroku z 2 kwietnia 1998 roku¹⁰⁶⁹. W ocenie Piotra Wiśniewskiego prokurator nie może być pozbawiony możliwości obrony swoich praw, skoro nie ma statusu zainteresowanego, co ma prowadzić do wniosku, że prokurator nie może być pozbawiony możliwości obrony swoich praw, a jedynie możliwości dokonywania czynności procesowych¹⁰⁷⁰. Stanowisko to wydaje się jednak zbyt daleko idące. Akceptując pogląd, że przesłanka nieważności postępowania polega na pozbawieniu strony

¹⁰⁶⁵ Zob. post. SN z 17 września 2008 r. (I PZ 20/08, Legalis) obowiązek dołączenia odpisu skargi kasacyjnej dla Prokuratora Generalnego (art. 398⁴ § 2 k.p.c.) jest niezależny od obowiązku dołączenia takiego odpisu dla prokuratora, który zgłosił swój udział w sprawie (art. 60 § 1 i art. 128 k.p.c.).

¹⁰⁶⁶ Tak też K. Weitz w: T. Ereciński (red.), *KPC Komentarz*, t. 1, 2016, art. 132 uw. 1-2, LEX; I. Wolwiak, *Doręczenia w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 2015, s. 442.

¹⁰⁶⁷ Pogląd o tym, że art. 132 k.p.c. stanowi wyjątek od zasady oficjalności doręczeń jest utrwalony w doktrynie (K. Weitz w: T. Ereciński (red.), *KPC Komentarz*, t. 1, 2016, art. 132 uw. 1-2, LEX; M. Michalska-Marciniak w: A. Marciniak (red.), *KPC Komentarz*, t. 1, 2019, art. 132 Nb 1, Legalis; I. Wolwiak w: P. Ryłski (red.), *KPC Komentarz*, 2022, art. 132 Nt. 2) i orzecznictwie zob. uzasadnienie uchw. SN (7) z 11 grudnia 2018 r., III CZP 31/18, OSNC 2019/4/35 i powołane tam dalsze orzecznictwo.

¹⁰⁶⁸ Tak P. Grzegorzczak, M. Jędrzejewska, w: T. Ereciński (red.), *KPC Komentarz*, t. 1, 2016, uw. 4 do art. 60, LEX; M. Sychowicz w: A. Marciniak, K. Piasecki (red.), *KPC Komentarz*, t. I, 2016, art. 60 Nb 10, Legalis; E. Stefańska, w: M. Manowska (red.), *KPC Komentarz*, t. I, 2021, uw. 5 do art. 60, LEX, w orzecznictwie wyr. SN z 30 stycznia 1967 r., II PR 284/66, OSNC 1967 Nr 9, poz. 159, Legalis i wyr. SO w Gliwicach z 30 lipca 2015 r., VIII Pa 65/15, Legalis, POSP.

¹⁰⁶⁹ I PKN 521/97, Legalis.

¹⁰⁷⁰ P. Wiśniewski, *Udział*, 2014, s. 174.

możliwości ochrony jej sfery prawnej, należy przyjąć, że w przypadku prokuratora jako uczestnika sfera ta obejmuje jego zadania ustawowe¹⁰⁷¹. Dlatego w przypadku, gdy prokurator jest stroną albo uczestnikiem postępowania, zasadne wydaje się przyjęcie, że pozbawienie go możliwości dokonywania czynności procesowych wyczerpuje dyspozycję art. 379 pkt 5 k.p.c. Mimo to, wydaje się, że przeważający pogląd dotyczący skutków niezawiadomienia prokuratora wstępującego do postępowania na podstawie art. 60 k.p.c. o terminie rozprawy nie prowadzi do nieważności postępowania jest prawidłowy. Jego uzasadnieniem nie jest jednak fakt, że prokurator nie może być niejako z definicji pozbawiony możliwości obrony swoich praw, ale fakt, że nie jest on stroną postępowania, a jedynie przysługują mu procesowe uprawnienia strony.

Udział prokuratora w postępowaniu nie wyklucza możliwości podejmowania przez strony czynności dyspozytywnych, takich jak cofnięcie pozwu, uznanie powództwa oraz zawarcie ugody sądowej. Prokurator może jednak – w razie sprzeczności jednej z tych czynności z prawem, zasadami współżycia społecznego albo dążeniem do obejścia prawa – wnosić o uznanie jej za niedopuszczalną, co może mieć szczególne znaczenie w przypadku podejrzenia, że strony dokonują czynności *in fraudem legis*. W razie niepodzielenia tej oceny przez sąd, prokurator może oczywiście zaskarżyć postanowienie o umorzeniu postępowania albo wyrok zapadły w następstwie uznania powództwa.

W literaturze ujawniła się kontrowersja¹⁰⁷², czy udział prokuratora w postępowaniu stoi na przeszkodzie zawieszeniu postępowania na zgodny wniosek stron. Trafny wydaje się pogląd, że udział prokuratora w postępowaniu nie pozbawia stron wynikającego z art. 178 k.p.c. uprawnienia do skutecznego wnoszenia o zawieszenie postępowania na ich zgodny wniosek. Zgoda prokuratora nie jest koniecznym warunkiem, ale gdyby istniały okoliczności przemawiające przeciwko zawieszeniu postępowania, prokurator może wnioskować o nieuwzględnienie tego wniosku oraz złożyć zażalenie na postanowienie sądu o zawieszeniu postępowania (wydaje się, że może to mieć miejsce w zupełnie wyjątkowych przypadkach). Warto jednak pamiętać, że w sprawach o unieważnienie małżeństwa art. 449 § 2 k.p.c. wyraźnie wyłącza dopuszczalność zawieszenia postępowania na zgodny wniosek stron, jeżeli prokurator bierze udział w postępowaniu.

¹⁰⁷¹ Por. odnoszący się do inspektora pracy wyr. SN z 2 kwietnia 1998 r., I PKN 521/97, Legalis.

¹⁰⁷² Zob. M. Sychowicz w: A. Marciniak, K. Piasecki (red.), *KPC Komentarz*, t. I, 2016, art. 60 Nb 10, Legalis oraz powołane orz. SN z 20 marca 1959 r., IV CZ 28/59, RPE 1960, Nr 3, s. 290; P. Wiśniewski, *Udział*, 2014, s. 176.

2.6. Zaskarżanie orzeczeń przez prokuratora

Na podstawie art. 60 § 2 k.p.c. prokurator może wnosić zarówno środki odwoławcze (apelację, zażalenie), jak i inne środki zaskarżenia przysługujące od orzeczeń nieprawomocnych, a także – w zakresie nieuregulowanym przepisami szczególnymi – nadzwyczajne środki zaskarżenia. Prokurator może zaskarżyć orzeczenia sądu, gdy bierze udział w sprawie, a także połączyć wstąpienie do postępowania z wniesieniem środka zaskarżenia. Podzielić należy pogląd, że użyte w art. 60 § 2 pojęcie środków odwoławczych trzeba interpretować rozszerzająco. Obejmuje ono również środki prawne, które nie są środkami odwoławczymi z racji braku dewolutywnego charakteru (w tym skargę na orzeczenie referendarza sądowego, sprzeciw albo zarzut od nakazu zapłaty, sprzeciw od wyroku zaocznego, skargę na czynności komornika) oraz środki zaskarżenia przysługujące przeciwko orzeczeniom prawomocnym¹⁰⁷³.

Art. 60 § 2 k.p.c. może również stanowić podstawę do złożenia przez prokuratora skargi kasacyjnej, ale tylko wtedy, gdy uprzednio (czyli do zamknięcia rozprawy przed sądem II instancji) zgłosił on udział w postępowaniu¹⁰⁷⁴. W obecnym stanie prawnym prokurator powszechnej jednostki organizacyjnej prokuratury nie może jednak wnieść skargi kasacyjnej, jeżeli nie uczestniczył w postępowaniu. Skargę kasacyjną może wówczas złożyć tylko Prokurator Generalny na podstawie art. 398¹ § 1 k.p.c., pod warunkiem wykazania przewidzianych tam przesłanek¹⁰⁷⁵. Wyrażony uprzednio w literaturze i orzecznictwie pogląd odmienny¹⁰⁷⁶ stracił aktualność.

Wydaje się, że prokurator powszechnej jednostki organizacyjnej prokuratury nie może złożyć skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, gdyż tego środka prawnego nie można potraktować jako środka odwoławczego nawet w najszerszym znaczeniu¹⁰⁷⁷.

Nie ulega natomiast wątpliwości, że prokurator może złożyć skargę o wznowienie postępowania, niezależnie od tego, czy uczestniczył w postępowaniu¹⁰⁷⁸. Kontrowersyjny jest

¹⁰⁷³ Por. W. Broniewicz, *Prokurator*, s. 14; P. Wiśniewski, *Udział*, 2014, s. 184.

¹⁰⁷⁴ Zob. post. SN z 18 grudnia 2018 r. (IV CZ 64/18, Legalis), w literaturze T. Zembruski, *Rola*, s. 160 oraz P. Wiśniewski, *Udział*, 2014, s. 192. Uprawnienie prokuratora biorącego udział w postępowaniu do wniesienia skargi kasacyjnej jest też powszechnie akceptowane w orzecznictwie, w którym skargi te uznano za dopuszczalne. Zob. wyr. SN: z 8 listopada 2007 r., III CSK 142/07, Legalis; z 19 kwietnia 2012 r., IV CSK 459/11, OSNC 2012 października 122, Legalis oraz z 17 kwietnia 2015 r., III CSK 257/14, Legalis.

¹⁰⁷⁵ Por. T. Zembruski, *Dostępność*, s. 152, A. Jaworski, *Udział*, s. 102-103.

¹⁰⁷⁶ Tak W. Broniewicz, *Prokurator*, s. 96 oraz post. SN z 19 lipca 2002 r., I PZ 64/02, Legalis.

¹⁰⁷⁷ Zob. rozdział IV. 3.2 i przywołaną tam literaturę.

¹⁰⁷⁸ K. Weitz, w: T. Ereciński (red.), *KPC Komentarz*, t. II, uw. 14 do art. 399, LEX oraz wyrok SN z 20 marca 2009 r., II CSK 590/08, Legalis, post. SN z 18 stycznia 2017 r., V CSK 160/16, Legalis, post. z 16 listopada 2018 r., I CSK 679/17, Legalis.

sposób obliczania określonego w art. 407 terminu *a tempore scienta* do złożenia skargi przez prokuratora, który nie brał udziału w prawomocnie zakończonym postępowaniu. Pierwsze stanowisko zakłada, że termin 3 miesięcy liczy się od dnia dowiedzenia się o wyroku przez prokuratora, a nie stronę, jej przedstawiciela ustawowego albo pełnomocnika¹⁰⁷⁹. Zgodnie z odmiennym stanowiskiem termin trzech miesięcy rozpoczyna bieg także dla prokuratora od chwili, w której strona (jej przedstawiciel albo pełnomocnik) powzięła informację o podstawie wznowienia¹⁰⁸⁰. Bardziej trafny wydaje się pogląd drugi. Przekonuje bowiem argument nawiązujący do zasady ochrony stabilności orzeczeń, która przemawia za restrykcyjną wykładnią przepisów normujących dopuszczalność nadzwyczajnych środków zaskarżenia. SN słusznie również dostrzegł, że zwykłe środki odwoławcze prokurator może wnieść tylko do czasu, kiedy termin jest otwarty dla strony. Myśl tę słusznie rozwinął Andrzej Olaś, który zauważył, że „skoro ustawa wiąże prokuratora – także niebiorącego udziału w postępowaniu – terminem przewidzianym dla stron w przypadku orzeczeń zaskarżalnych w toku instancji, to tym bardziej rygor ten powinien odnosić się do rozstrzygnięć prawomocnych. Wyposażając prokuratora w samodzielny termin do złożenia nadzwyczajnego środka zaskarżenia ustawodawca czyni to wprost, uniezależniając tym samym bieg tego terminu od biegu terminu przewidzianego dla strony”¹⁰⁸¹.

W związku ze środkami zaskarżenia składanymi przez prokuratora wyłania się problem interesu prawnego w zaskarżeniu (*gravamen*). Problematyka interesu prawnego jest skomplikowana i wymaga odrębnego opracowania. W tym miejscu należy ograniczyć się do wskazania, że zgodnie z poglądem przyjętym w judykaturze „pokrzywdzenie orzeczeniem warunkuje istnienie interesu prawnego w jego zaskarżeniu. Innymi słowy, skarżącemu, który nie wykazał pokrzywdzenia orzeczeniem, można zarzucić brak interesu prawnego w kwestionowaniu orzeczenia w celu uzyskania jego uchylecia albo zmiany”¹⁰⁸². W literaturze wyrażono również pogląd, że interes prawny w zaskarżeniu orzeczenia w postępowaniu

¹⁰⁷⁹ Zob. w tym kierunku wyrok SN z 20 marca 2009 r., II CSK 590/08, Legalis; post. SN z 18 stycznia 2017 r., V CSK 160/16, Legalis post. SO w Krakowie z 15 lutego 2017 r., II Ca 2506/16, POSP, Legalis i analogicznie odnośnie do skargi RPO wyrok SR dla Wrocławia-Śródmieścia z 25 września 2014 r., IX C 1248/14 (POSP, Legalis).

¹⁰⁸⁰ Tak post. SN z 16 listopada 2017 r. (I CSK 679/17, Legalis), podobnie K. Weitz w: T. Ereciński (red. naczelny), J. Gudowski (red. naukowa), *System Prawa Procesowego*, t. 3, cz. 2, s. 1245-1246; A. Olaś w: *KPC Komentarz*, 2022, art. 407 Nt. 37-38.

¹⁰⁸¹ A. Olaś w: P. Ryłski (red.), *KPC Komentarz*, 2022, art. 407 Nt. 38.

¹⁰⁸² Tak uchw. składu 7 sędziów SN zasada prawna z 15 maja 2014 r., III CZP 88/13, OSNC 2014 Nr 11, poz. 108. W literaturze zob. T. Wiśniewski, *Próba podsumowania dyskusji na temat pokrzywdzenia (gravamen) i interesu prawnego w zaskarżeniu orzeczenia w postępowaniu cywilnym w kontekście uchw. SN(7) z 15.5.2014 r., III CZP 88/13, § 4* w: K. Flaga-Gieruszyńska, R. Flejszar, E. Marszałkowska-Krześ (red.), *Dostęp do ochrony prawnej w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 2021, Legalis.

cywilnym istnieje nie tylko w sytuacji jego niezgodności z żądaniem wniosku, ale istnieje także wtedy, gdy orzeczenie nie wyposaża skarżącego w takie korzyści prawne, jakich mógłby się spodziewać, gdyby orzeczenie było prawidłowe¹⁰⁸³. Pojawia się wątpliwość, czy i w jaki sposób można odnosić przesłanki, zarówno „pokrzywdzenia” orzeczeniem, jak i interesu prawnego w zaskarżeniu, do prokuratora. Zdaniem Sądu Najwyższego: „W przypadku środków zaskarżenia wnoszonych przez prokuratora przesłanka *gravaminis* jest aktualna tylko w sprawach, w których wytoczył powództwo na rzecz oznaczonej osoby (art. 55 k.p.c.), przy czym przesłankę tę należy odnosić do osoby, na rzecz której prokurator działa w procesie”, nie jest ona natomiast aktualna do środków zaskarżenia wniesionych przez prokuratora korzystającego z samodzielnej legitymacji w postępowaniu, czyli wytaczającego powództwo samodzielne (art. 57 k.p.c.), biorącego udział w postępowaniu nieprocesowym w charakterze wnioskodawcy albo uczestnika albo zgłaszającego udział w postępowaniu na podstawie art. 60 § 1 k.p.c. Tak samo kwestię tę przedstawiono w literaturze¹⁰⁸⁴ i pogląd ten należy co do zasady podzielić. Odnośnie do postępowań, w których prokurator zajmuje pozycję samodzielną względem stron lub podmiotów, nie ulega wątpliwości, że przesłanka *gravaminis* nie dotyczy prokuratora. Może więc zaskarżyć orzeczenie także wtedy, gdy uwzględniło ono jego wnioski w sprawie, jeżeli na skutek zmiany okoliczności sprawy uzna, że należy domagać się innego rozstrzygnięcia, względnie, gdy zachodzi potrzeba wyeliminowania z obrotu prawnego orzeczenia wadliwego, np. jeżeli zostało ono wydane w postępowaniu dotkniętym nieważnością. Akceptując, co do ogólnego założenia, przyjęte w literaturze i orzecznictwie rozumienie interesu prawnego w zaskarżeniu, można uznać, że w odniesieniu do środków zaskarżenia składanych przez prokuratora interes ten należy utożsamić z interesem publicznym, *de lege lata* wynikającym z przesłanek określonych w art. 7 k.p.c.¹⁰⁸⁵ Inaczej mówiąc, interes prawny w zaskarżeniu orzeczenia przez prokuratora zachodzi wtedy, gdy interes publiczny wymaga zmiany albo uchylecia tego orzeczenia. Taka sytuacja może mieć miejsce wyjątkowo nawet wtedy, gdy orzeczenie sądu I instancji uwzględnia w całości żądanie prokuratora¹⁰⁸⁶.

W tym miejscu warto odnieść się do sposobu liczenia terminu na złożenie środka zaskarżenia. Bieg tego terminu zależy od tego, czy prokurator uprzednio uczestniczył

¹⁰⁸³ Zob. D. Mróz-Szarmach, *Interes prawny w zaskarżeniu w cywilnym postępowaniu rozpoznawczym*, Warszawa 2020, rozdział II § 2 oraz przywołaną tam literaturę.

¹⁰⁸⁴ D. Mróz-Szarmach, *Interes*, rozdział III § 4 pkt I.

¹⁰⁸⁵ Jest to podobny zabieg jak przyjęty przy ocenie interesu prawnego prokuratora wytaczającego powództwo na podstawie art. 189 k.p.c. Por. rozdział III. 1.1.2.

¹⁰⁸⁶ Przykładem może być powzięcie przez prokuratora po wydaniu wyroku, ale przed jego uprawomocnieniem, informacji, że strona była pozbawiona możliwości obrony swoich praw, o czym prokurator ani sąd nie mieli wiedzy. Przykładem może być nieobecność strony na rozprawie z powodu nagłej choroby, wypadku, czy nawet pozbawienia wolności.

w postępowaniu, czy też nie. Jeżeli prokurator wstąpił do postępowania przed złożeniem środka zaskarżenia, to termin do złożenia środka zaskarżenia liczy się indywidualnie dla niego, co do zasady od daty doręczenia mu odpisu orzeczenia z uzasadnieniem, zgodnie z art. 369 (w przypadku apelacji), art. 394 § 2 (w przypadku zażalenia) i art. 398⁵ (w przypadku skargi kasacyjnej). Jeżeli prokurator wstąpi do postępowania po wydaniu nieprawomocnego orzeczenia przez sąd I instancji i połączy to wstąpienie ze złożeniem wniosku o sporządzenie uzasadnienia orzeczenia, termin do wniesienia środka zaskarżenia również biegnie od daty doręczenia mu odpisu orzeczenia z uzasadnieniem. Warunkiem jest jednak to, aby prokurator złożył wniosek o sporządzenie uzasadnienia i doręczenie odpisu orzeczenia z uzasadnieniem w terminie otwartym dla stron. Jeżeli prokurator nie wstąpił uprzednio do postępowania, to może on wnieść środek zaskarżenia dopóty, dopóki termin jest otwarty przynajmniej dla jednej ze stron albo uczestników. W praktyce oznacza to, że prokurator może złożyć apelację w terminie przysługującym stronie (uczestnikowi), która najpóźniej otrzymała odpis orzeczenia z uzasadnieniem¹⁰⁸⁷. Zachowuje też aktualność pogląd SN, że brak zawiadomienia prokuratora o terminie rozprawy – jakkolwiek stanowi oczywiste uchybienie procesowe – nie ma wpływu na bieg terminu do zaskarżenia orzeczenia i może co najwyżej uzasadniać wniosek o przywrócenie terminu do złożenia środka zaskarżenia¹⁰⁸⁸.

2.7. Wnioski

Zgłoszenie przez prokuratora udziału w postępowaniu wszczętym przez inny podmiot jest – w świetle danych statystycznych – uprawnieniem zdecydowanie najczęściej wykorzystywanym przez prokuratorów i obecnie pełni ono dwojakie funkcje: ochronę interesu publicznego oraz ochronę praw jednostki, co dotyczy zwłaszcza osób nie będących w stanie samodzielnie dokonać czynności procesowych ze względu na stan zdrowia. Pierwsza z tych przesłanek nie budzi żadnych wątpliwości. W odniesieniu natomiast do ochrony praw osób nie mogących osobiście uczestniczyć w postępowaniu wydaje się, 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

¹⁰⁸⁷ W kwestii terminów do zaskarżenia orzeczenia przez prokuratora, w zależności od tego, czy brał on udział w postępowaniu, zob. post. SN z 2 października 2003 r., V CZ 88/03, Legalis oraz M. Sychowicz w: A. Marciniak, K. Piasecki (red.), *KPC Komentarz*, t. I, 2016, art. 60 Nb 22, Legalis; P. Grzegorzczak, M. Jędrzejewska, w: T. Ereciński (red.), *KPC Komentarz*, t. I, uw. 10-11 do art. 60; A. Zieliński, w: K. Flaga-Gieruszyńska, A. Zieliński (red.), *KPC Komentarz*, 2019, art. 60 Nb 9, Legalis; E. Stefańska, w: M. Manowska (red.), *KPC Komentarz*, t. I, 2021, art. 60 Nb 5, LEX.

¹⁰⁸⁸ Zob. post. SN z 14 grudnia 1965 r., I CR 337/65, OSN 1966, Nr 7-8, poz. 131, Legalis.

inny sposób ochrony praw wskazanych osób, dopóty konieczne wydaje się zgłaszanie przez prokuratora udziału w postępowaniu w celu ich ochrony.

Różnorodność stanów faktycznych, w których zgłoszenie udziału w postępowaniu przez prokuratora może być celowe powoduje, że nie wydaje się zasadne określanie zamkniętego katalogu tych postępowań, ale poprzestanie na ogólnej przesłance „ochrony interesu publicznego”.

3. Udział prokuratora w postępowaniu nieprocesowym

3.1. Udział prokuratora w świetle zasad oraz funkcji i celów postępowania nieprocesowego

Przystępując do omówienia udziału prokuratora w postępowaniu nieprocesowym należy zwrócić uwagę na specyfikę celów i funkcji tego trybu postępowania rozpoznawczego. Tradycyjnie uważa się, że postępowanie nieprocesowe w większym stopniu niż proces ma na celu ochronę interesu publicznego¹⁰⁸⁹. O ile proces w większym stopniu służy ochronie interesów jednostkowych, czyli praw podmiotowych stron, a funkcja ochrony interesu publicznego ma znaczenie uzupełniające¹⁰⁹⁰, o tyle w postępowaniu nieprocesowym ochrona interesu publicznego stanowi co najmniej równorzędny względem ochrony praw prywatnych element funkcji ochronnej postępowania¹⁰⁹¹. Polega ona przede wszystkim na stosowaniu ochrony prewencyjnej, co w większości spraw polega na ukształtowaniu orzeczeniem sądu nowego stanu prawnego, przy czym ukształtowanie to jest w pewnym stopniu niezależne od woli osoby zainteresowanej¹⁰⁹². Niekiedy to państwo jest podmiotem zobowiązanym do urzeczywistnienia norm prawnych, gdyż to ono udziela ochrony prawnej na przykład poprzez, wydawanie zezwoleń na dokonywanie czynności prawnych albo dokonywanie wpisów w publicznych rejestrach¹⁰⁹³. Innym przejawem ukierunkowania postępowania nieprocesowego na ochronę interesu publicznego jest to, że często podłożem spraw nieprocesowych są przepisy prawa publicznego oraz uprawnienia i obowiązki wynikające z tego prawa¹⁰⁹⁴. Jak wskazuje K. Korzan, „wystąpienie interesu społecznego w stopniu narzucającym konieczność udzielenia szczególnej ochrony prawnej oznaczonym przez prawo materialne stosunkom prawnym w sprawach, w których stwierdza się brak istnienia dwóch przeciwstawnych podmiotów stanowi (...) główne i uniwersalne kryterium odgarniające to

¹⁰⁸⁹ Zob. K. Korzan, *Postępowanie nieprocesowe*, Warszawa 1997, s. 19-20; A. Miączyński, *Specyfika postępowania nieprocesowego* w: E. Łętowska (red.), *Proces i prawo. Rozprawy prawnicze. Księga pamiątkowa ku czci prof. Jerzego Jodłowskiego*, Gdańsk-Łódź 1989, s. 417-418; K. Lubiński, *Istota i charakter prawny działalności sądu w postępowaniu nieprocesowym*, Toruń 1985, s. 86; P. Ryłski, *Działanie*, s. 320.

¹⁰⁹⁰ Zob. szerzej rozdział I. 3 i przywołana tam literatura.

¹⁰⁹¹ Zob. K. Korzan, *Postępowanie*, s. 19-20; K. Lubiński, *Istota i charakter prawny działalności sądu w postępowaniu nieprocesowym*, Toruń 1985, s. 86-87; M. Sawczuk, *O celach*, s. 320; J. Gudowski, *O kilku* w: A. Nowicka (red.), *Prawo prywatne*, s. 1029; tenże w: T. Ereciński (red.), *KPC Komentarz*, t. III, uw. do art. 506, s. 19; E. Gapska, J. Studzińska, *Postępowanie nieprocesowe*, Warszawa 2017, s. 46; T. Ereciński, K. Lubiński (red.), *System prawa procesowego cywilnego*, t. 4, cz. 1, Warszawa 2021, s. 360 i n. A. Miączyński zwraca jednak uwagę, że w postępowaniu nieprocesowym ochrona indywidualnych praw podmiotowych będzie stanowić z reguły funkcję bezpośrednią, a ochrona interesu publicznego – pośrednią (*Specyfika*, s. 417); por. też A. Miączyński, *Ochrona praw jednostki w postępowaniu nieprocesowym*, ZNUJ. Prace Prawnicze 1979 z. 86, s. 52.

¹⁰⁹² A. Miączyński, *Specyfika*, s. 417.

¹⁰⁹³ E. Gapska, J. Studzińska, *Postępowanie nieprocesowe*, Warszawa 2015, s. 50.

¹⁰⁹⁴ J. Gudowski w: T. Ereciński (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, t. 3, 2016, art. 506 uw. 1, LEX.

postępowanie od procesu”¹⁰⁹⁵. Autor ten w innym miejscu dodaje, że o przekazaniu sprawy do trybu postępowania nieprocesowego powinien decydować interes publiczny.

Takie pojmowanie celu postępowania nieprocesowego wpływa na odmienne niż w trybie procesowym rozumienie przejawów niektórych naczelných zasad postępowania cywilnego, dlatego omówienie statusu prokuratora w postępowaniu nieprocesowym należy poprzedzić krótkim odniesieniem się do tych różnic¹⁰⁹⁶.

Odmienności te najbardziej widać na przykładzie zasady dyspozycyjności, która właśnie ze względu na publicznoprawny pierwiastek postępowania nieprocesowego ulega ograniczeniu poprzez: możliwość wszczęcia postępowania z urzędu w wypadkach wskazanych w ustawie (art. 506 k.p.c.), cofnięcie wniosku o wszczęcie postępowania jest bezskuteczne w sprawie, w której wszczęcie mogło nastąpić z urzędu (art. 512 § 2 k.p.c.), wprowadzenie reguły, że niestawiennictwo uczestników nie tamuje rozpoznania sprawy (art. 513 k.p.c.), wykonanie z urzędu orzeczeń w sprawach, w których postępowanie może zostać wszczęte z urzędu (art. 522 k.p.c.)¹⁰⁹⁷. W postępowaniu nieprocesowym istotnemu ograniczeniu ulega zasada związania sądu żądaniem wniosku (art. 321 § 1 k.p.c. w związku z art. 13 § 2 k.p.c.), co stanowi konsekwencję licznych norm, nakazujących badanie określonej kwestii z urzędu, niezależnie od stanowisk uczestników postępowania (np. zgodnie z art. 670 k.p.c. sąd spadku bada z urzędu, kto jest spadkobiercą, a stosownie do art. 684 k.p.c. w sprawie o dział spadku, jego skład i wartość ustala się również z urzędu)¹⁰⁹⁸. Te rozwiązania, charakterystyczne tylko dla spraw prowadzonych w trybie nieprocesowym, powodują, że w postępowaniu nieprocesowym można dokonywać jedynie analizy przejawów realizacji zasady dyspozycyjności, według wzorca przyjętego w procesie, w aspekcie formalnym (decydowanie o toku postępowania) i materialnym (decydowanie o przedmiocie postępowania)¹⁰⁹⁹. Dodać należy, że zakres tych przejawów jest zróżnicowany, w zależności od rodzaju postępowania nieprocesowego. Przykładowo, w sprawie o stwierdzenie zasiedzenia liczba przejawów

¹⁰⁹⁵ K. Korzan, *Postępowanie*, s. 23.

¹⁰⁹⁶ W kwestii odmienności w rozumieniu poszczególnych zasad postępowania nieprocesowego zob. K. Korzan, *Naczelné zasady*, s. 23-25; tenże, *Postępowanie nieprocesowe*, s. 40; W. Siedlecki, Z. Świeboda, *Postępowanie nieprocesowe*, Warszawa 2001; A. Jakubecki, *Naczelné w: I. Ratusińska, A. Oklejak (red.), Czwadziestolecie KPC*, s. 378;

¹⁰⁹⁷ E. Gapska, J. Studzińska, *Postępowanie nieprocesowe*, s. 79-80.

¹⁰⁹⁸ W kwestii odpowiedniego stosowania do trybu nieprocesowego wyrażonej w art. 321 k.p.c. zasady *ne eat iudex ultra petita partium* zob. K. Markiewicz, *Zasady orzekania w postępowaniu nieprocesowym*, Warszawa 2013, s. 130 i n. oraz przywołaną tam literaturę, a także uzasadnienie uchw. SN (7) z 11 czerwca 2015 r., III CZP 112/14, OSNC 2015 Nr 11, poz. 127.

¹⁰⁹⁹ Tak R. Flejszar, *Zasada dyspozycyjności w postępowaniu nieprocesowym w: A. Laskowska-Hulisz, J. May, M. Mrówczyński, Honeste procedere. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Kazimierzowi Lubińskiemu*, Warszawa 2017, s. 148.

dyspozycyjności będzie duża (uprawnienie do złożenia wniosku, zakres związania wnioskiem, inicjatywa dowodowa, możliwość cofnięcia wniosku z ograniczeniami z art. 512 k.p.c. albo zmiany żądania)¹¹⁰⁰, a w postępowaniu opiekuńczym stosunkowo niewielka.

W literaturze dość powszechnie akceptuje się stanowisko, że w sprawach rozpoznawanych w trybie nieprocesowym dużo szerszy jest zakres działania sądu z urzędu, szczególnie w zakresie ustalenia podstawy faktycznej rozstrzygnięcia, co stanowi konsekwencję znacznego natężenia interesu publicznego podlegającego ochronie w tym postępowaniu¹¹⁰¹. Instytucje prawne pozwalające sądowi na działanie z urzędu są zupełnie odrębne, a historyczny rozwój postępowania cywilnego pozwala nawet stwierdzić, że pod koniec XIX i na początku XX wieku instytucje te były rozłączne: prokurator miał bowiem szersze uprawnienia w tych systemach prawnych, w których mniejsze były kompetencje sądu do instruowania procesu z urzędu¹¹⁰². Obecnie należy jednak przyjąć, że te uprawnienia są komplementarne. Zarówno aktywne działanie sądu w trybie nieprocesowym, jak i uprawnienia prokuratora jako uczestnika tego postępowania¹¹⁰³, służą bowiem ochronie interesu publicznego¹¹⁰⁴.

Dość powszechnie przyjmuje się, że w postępowaniu nieprocesowym zasada kontradiktoryjności nie ma takiego znaczenia, jak w procesie, co wynika z braku dwustronnego i spornego charakteru tego trybu postępowania oraz licznych przepisów nakładających na sąd obowiązek działania z urzędu nie tylko w odniesieniu do przedmiotu orzekania, ale także gromadzenia materiału dowodowego¹¹⁰⁵. Wobec tego, że w wielu sprawach rozpoznawanych

¹¹⁰⁰ Zob. uchw. składu 7 sędziów SN z 11 czerwca 2015 r., III CZP 112/14, OSNC 2015 Nr 11, poz. 127.

¹¹⁰¹ A. Miączyński, *Specyfika*, s. 406; J. Gudowski, *O kilku* w: A. Nowicka (red.), *Prawo prywatne*, s. 1029-1030; tenże w: T. Ereciński (red.), *KPC Komentarz*, 2016, t. 3, art. 506 uw. 1; A. Jakubecki, *Naczelne* w: I. Ratusińska, A. Oklejak (red.), *Czterdziestolecie KPC*, s. 379 oraz J. Lapierre, *Prawo sądu do instruowania procesu z urzędu według Kodeksu postępowania cywilnego na tle prawnoporównawczym* w: A. Marciniak (red.), *Symbolae Vitoldo Broniewicz*, s. 204.

¹¹⁰² P. Ryłski, *Działanie*, s. 80.

¹¹⁰³ Zbieżność tę dostrzega również R. Flejszar, *Zasada dyspozycyjności w postępowaniu nieprocesowym*, s. 153.

¹¹⁰⁴ Na marginesie można odnotować podnoszony w doktrynie postulat, aby wśród przepisów ogólnych o postępowaniu nieprocesowym zamieścić odpowiednik dawnego art. 26 dekretu z 18 lipca 1945 r. – *Kodeks postępowania niespornego*, który stanowił, że dla wyjaśnienia okoliczności sprawy sąd zarządza z urzędu przeprowadzenie dowodów, a w razie potrzeby może zarządzić odpowiednie dochodzenie (J. Gudowski, *O kilku* w: A. Nowicka (red.), *Prawo prywatne*, s. 1030, tak samo A. Jakubecki, *Naczelne* w: I. Ratusińska, A. Oklejak (red.), *Czterdziestolecie KPC*, s. 379).

¹¹⁰⁵ E. Gapska, J. Studzińska, *Postępowanie nieprocesowe*, s. 77 i powołany tam K. Korzan, *Naczelne*, s. 15. Spostrzeżenie to można uzupełnić niekontrowersyjnym spostrzeżeniem, że zakres realizacji zasady kontradiktoryjności w postępowaniu nieprocesowym jest zróżnicowany w zależności od przedmiotu sprawy i zakresu uprawnień oraz obowiązków działania przez sąd z urzędu. W największym stopniu zasada ta jest realizowana w sprawach, które nie mogą być wszczynane z urzędu, a pomiędzy wnioskodawcą a uczestnikami występuje spór o prawo (najbardziej charakterystycznym przykładem jest sprawa o stwierdzenie zasiedzenia). Nawet jednak w takich sprawach interes publiczny jest dostrzegalny w znacznie większym stopniu niż w procesie, co oznacza potrzebę szerszego korzystania z inicjatywy dowodowej po stronie sądu (art. 232 zd. 2 k.p.c.).

w trybie nieprocesowym nie występuje spór o prawo, w literaturze mówi się wręcz niekiedy o zasadzie współdziałania podmiotów postępowania nieprocesowego¹¹⁰⁶, chociaż jest to dyskusyjne¹¹⁰⁷. Nie podejmując szczegółowej analizy tej kwestii, można przyjąć założenie, że – podobnie jak w przypadku zasady dyspozycyjności – w postępowaniu nieprocesowym mamy do czynienia z pewnymi przejawami zasady kontradiktoryjności, które różnią się w zależności od tego, z jakiego rodzaju postępowaniem nieprocesowym mamy do czynienia. Skoro wyżej wykazano, że współczesny model przepisów o udziale prokuratora w postępowaniu cywilnym nie pozostaje (niezależnie od innych zastrzeżeń) w kolizji z zasadą kontradiktoryjności w procesie¹¹⁰⁸, to tym bardziej nie ma takiej kolizji w odniesieniu do postępowania nieprocesowego.

W trybie nieprocesowym zachowują w pełni aktualność spostrzeżenia dotyczące zasady prawdy materialnej oraz teza, w myśl której udział prokuratora w postępowaniu może stanowić jedną z gwarancji wykrycia prawdy. Ze względu na podkreślaną już wielokrotnie publicznoprawną funkcję postępowania nieprocesowego, skutkującą ograniczonym zastosowaniem zasad dyspozycyjności i kontradiktoryjności, w postępowaniu tym większe znaczenie ma również zasada prawdy materialnej. Jest to szczególnie widoczne w tych postępowaniach nieprocesowych, w których prokurator jest uczestnikiem z mocy prawa. Uczynienie prokuratora uczestnikiem *ex lege* w postępowaniu o ubezwłasnowolnienie ma bowiem na celu nie tylko ochronę praw osoby, której to postępowanie dotyczy, ale także umożliwienie mu podjęcia inicjatywy w celu ustalenia istotnych dla postępowania faktów. Również w sprawach o wpis do Krajowego Rejestru Sądowego spółek zarejestrowanych przed rokiem 1939 funkcją obowiązkowego udziału prokuratora było zapewnienie, że orzeczenie zostanie oparte na prawdziwych ustaleniach faktycznych¹¹⁰⁹. W wymienionych sprawach ten

¹¹⁰⁶ K. Korzan, *Naczelne*, s. 14-15.

¹¹⁰⁷ Por. A. Jakubecki, *Naczelne* w: I. Ratusińska, A. Oklejak (red.), *Czterdziestolecie KPC*, s. 362.

¹¹⁰⁸ Zob. rozdział I. 4.3.

¹¹⁰⁹ Obowiązkowy udział prokuratora w postępowaniu jest również przewidziany przez art. 9b ust. 2 zd. 2 ustawy z dnia 20 sierpnia 1997 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowym Rejestrze Sądowym (Dz. U. Nr 121 poz. 770 ze zm.) w sprawach o przerejestrowanie do KRS tzw. „spółek przedwojennych” (zawiązanych przed 1 września 1939 r.). Przepis ten, którego celem było wzmocnienie ochrony interesu publicznego, formalnie nadal obowiązuje, ale obecnie ma znikome praktyczne znaczenie. Zgodnie bowiem z art. 9 ust. 2a Przepisów wprowadzających ustawę o KRS, podmioty wpisane do rejestru sądowego na podstawie przepisów obowiązujących do dnia wejścia w życie tej ustawy i które do dnia 31 grudnia 2015 r. nie złożyły wniosku o wpis do rejestru, uznaje się za wykreślone z rejestru z dniem 1 stycznia 2016 r., a jeżeli wniosek został prawomocnie oddalony, odrzucony, zwrócony albo postępowanie umorzono, z dniem następującym po tej dacie. Obecnie nie jest więc możliwe wszczęcie nowych postępowań dotyczących przerejestrowania tzw. spółek przedwojennych, a przepis art. 9b ust. 2 zd. 2 ustawy o KRS może mieć zastosowanie tylko w postępowaniach wszczętych przed dniem 31 grudnia 2015 r., o ile takie jeszcze się toczą.

aspekt działania prokuratora jest ważny, gdyż z reguły nie biorą w nich udziału uczestnicy, którzy mogliby przedstawić odmienne stanowisko w sprawie niż wnioskodawca.

W postępowaniu nieprocesowym również – mimo braku dwustronności – obowiązuje zasada równouprawnienia uczestników postępowania, rozumiana jako przyznanie wszystkim uczestnikom równych praw i obowiązków¹¹¹⁰. Uczestnictwo prokuratora w postępowaniu nieprocesowym zarówno w charakterze wnioskodawcy, jak i uczestnika, co do zasady nie pozostaje w kolizji z zasadą równości. Nie ulega to wątpliwości, jeżeli prokurator bierze udział w postępowaniu jako uczestnik z mocy prawa albo na ogólnych zasadach, ale wyłącznie w interesie publicznym. Pewne wątpliwości mogą pojawić się wtedy, gdy prokurator zgłasza udział w postępowaniu nieprocesowym z uwagi na konieczność obrony praw jednego z uczestników, zwłaszcza w sprawach, w których interesy uczestników postępowania nieprocesowego są sporne. Do tych postępowań nieprocesowych aktualne jest spostrzeżenie poczynione w odniesieniu do trybu procesowego, że zgłoszenie udziału przez prokuratora popierającego stanowisko jednego z uczestników (np. właściciela nieruchomości w sprawie o zasiedzenie) i wyłącznie w celu ochrony jego praw powinno być uzasadnione szczególną sytuacją tego uczestnika, którego stan zdrowia albo znaczna nieporadność nie pozwalają na podjęcie obrony¹¹¹¹. Wówczas udział prokuratora stanowi sposób na wyrównanie dysproporcji szans obrony swoich praw uczestników postępowania¹¹¹². Szczególnym przypadkiem takiego uzasadnienia udziału prokuratora w postępowaniu cywilnym są rozpoznawane w trybie nieprocesowym sprawy opiekuńcze, w których prokurator uczestniczy w celu zapewnienia ochrony dobra dziecka.

Podsumowując ten fragment rozważań, można powiedzieć, że udział prokuratora w postępowaniu nieprocesowym wpisuje się w funkcję ochronną postępowania prowadzonego w trybie nieprocesowym¹¹¹³. O ile zatem w procesie nie jest pozbawiony racji zarzut, że instytucja udziału prokuratora jest dla niego organicznie obca¹¹¹⁴, o tyle zarzut ten nie jest

¹¹¹⁰ Por. A. Łazarska, *Rzetelny proces cywilny*, Warszawa 2009, s. 454; S. Rożek, *Sprawność postępowania cywilnego na tle rozstrzygania spraw spadkowych*, Warszawa 2022, rozdział II § 4 V.

¹¹¹¹ Zob. rozdział I. 4.3 i powołaną tam literaturę (w szczególności A. Góra-Błaszczkowska, *Zasada równości*, s. 296 i też, *Wszczęcie*, s. 55-56 oraz wyrok SN: z 6 kwietnia 2005 r., III CK 319/04, LEX Nr 175997).

¹¹¹² W sprawach nieprocesowych, w których między uczestnikami nie ma sporu, bardziej trafne byłoby stwierdzenie, że udział prokuratora może – w szczególnych okolicznościach – przyczynić się do właściwej realizacji praw przysługujących uczestnikom. Którzy mają utrudnione możliwości obrony z uwagi na stan zdrowia albo inną nieporadność (przykładem może być uczestnik postępowania o stwierdzenie nabycia spadku albo o uznanie za zmarłego, który ze względu na skutki udaru nie jest w stanie samodzielnie podjąć czynności).

¹¹¹³ W. Siedlecki i Z. Świeboda (*Postępowanie nieprocesowe*, s. 48), wskazują, że ze względu na charakter spraw rozpoznawanych w postępowaniu nieprocesowym, zachodzi w nim „szczególna potrzeba udziału rzecznika interesu społecznego”.

¹¹¹⁴ J. Gudowski, *O kilku w: A. Nowicka (red.), Prawo prywatne*, s. 1029. Mimo tego istnieją jednak racje, aby również *de lege ferenda* utrzymać udział prokuratora w procesie (zob. rozdział III. 2).

ślusznym w odniesieniu do trybu nieprocesowego. W literaturze już od czasów przedwojennych zwracano uwagę, że właśnie ze względu na znaczenie postępowania nieprocesowego dla ochrony interesu publicznego, uczestnictwo w nim prokuratora pełni istotną rolę z punktu widzenia funkcji i celów tego postępowania¹¹¹⁵. Takie podejście jest też widoczne w obcych systemach prawnych, nie wyłączając tych państw, w których uprawnienia prokuratora w postępowaniu cywilnym są bardzo ograniczone¹¹¹⁶. Oczywiście odrębną kwestią, która wymaga rozważenia, jest zakres uprawnień, które prokurator powinien zachować w postępowaniu nieprocesowym *de lege ferenda*. Przedstawiona wyżej specyfika funkcji tego postępowania oraz jego zasad pozwala przyjąć wstępne założenie, że zakres ten powinien być większy niż w trybie procesowym. Szczegółowe omówienie form uczestnictwa prokuratora w różnych rodzajach postępowania nieprocesowego będzie podstawą do weryfikacji postawionej tezy.

3.2. Status prokuratora w postępowaniu nieprocesowym

Po zarysowaniu problematyki uprawnień prokuratora w postępowaniu nieprocesowym na tle podstawowych zasad tego postępowania oraz jego funkcji i celu należy odnieść się do statusu prokuratora w tym postępowaniu. Punktem wyjścia będzie niekontrowersyjne stwierdzenie, że w postępowaniu nieprocesowym obowiązuje jednolite pojęcie uczestnika postępowania, które obejmuje wszystkie podmioty tego postępowania, nie będące jego organami¹¹¹⁷. Pojęcie uczestnika postępowania ściśle wiąże się z pojęciem zainteresowanego, którym w myśl art. 510 § 1 k.p.c. jest każdy podmiot, czyich praw dotyczy wynik postępowania. Na gruncie tego przepisu przyjmuje się, że zainteresowanymi są podmioty posiadające interes prawny¹¹¹⁸, niezależnie od tego, czy podstawę zainteresowania stanowi bezpośrednie, czy też

¹¹¹⁵ Por. Z. Fenichel, *Uwagi o projekcie księgi pierwszej kodeksu postępowania niespornego (dokończenie)*, PPC 1936 Nr 22-23, s. 701; J. Hroboni, *Analiza projektu księgi pierwszej kodeksu postępowania niespornego*, PPC 1937 z. 1-2, s. 41. Jak wskazano we wstępnej części pracy, w okresie międzywojennym udział prokuratora w procesie co do zasady nie był przewidziany, ale w postępowaniu nieprocesowym, prowadzonym wówczas na podstawie przepisów ustaw dawnych państw zaborczych, był przewidziany w enumeratywnie wskazanych sprawach, których największa liczba była w dawnym zaborze rosyjskim. Zob. też rozdział I. 1.

¹¹¹⁶ K. Lubiński, *Udział*, s. 139-140.

¹¹¹⁷ W. Broniewicz, A. Marciniak, I. Kunicki, *Postępowanie cywilne w zarysie*, wyd. 11, Warszawa 2014, s. 332; A. Stempniak, *Autonomia i integracja postępowań działowych w prawie polskim*, Warszawa 2017, s. 411; J. Gudowski w: T. Ereciński (red.), *KPC Komenatrz*. T III, art. 510, uw. 2, s. 50.

¹¹¹⁸ T. Rowiński opisał interes prawny jako „obiektywną, czyli rzeczywiście istniejącą, a nie tylko hipotetyczną, czyli twierdzoną przez stronę i subiektywną potrzebę ochrony prawnej” (T. Rowiński, *Interes prawny*, s. 22), który to interes odróżnia się od interesu *stricto* faktycznego, emocjonalnego, itp. Zob. J. Gudowski w: T. Ereciński (red.), *KPC Komenatrz*. T III, art. 510, uw. 2, s. 50; A. Stempniak, *Autonomia i integracja*, s. 411-412; P. Ryłski, *Uczestnik*, rozdział 3.5, LEX. W drodze wyjątku zainteresowanym może być jednak osoba mająca uzasadniony pokrewieństwem lub innym stosunkiem bliskości interes emocjonalny (J. Gudowski w: T. Ereciński (red.), *KPC Komenatrz*. T III, art. 510, uw. 2 *in fine*, s. 50). W literaturze istnieje jednak pogląd odmienny, który wiąże status zainteresowanego nie z obiektywnie istniejącym interesem prawnym, ale z twierdzeniem wnioskodawcy „z

tylko pośrednie oddziaływanie na prawa względnie prawnie chronione interesy¹¹¹⁹. Zainteresowany, który po wzięciu udziału w postępowaniu nieprocesowym podejmuje w nim czynności w obronie własnych praw, jest uznawany – w świetle przeważającego poglądu doktryny – za uczestnika w znaczeniu materialnym¹¹²⁰. Inaczej mówiąc, w przypadku uczestników w znaczeniu materialnym interes prawny stanowi przesłankę dopuszczenia ich do udziału w sprawie w tym charakterze¹¹²¹.

Prokurator nigdy nie nabywa jednak statusu zainteresowanego, gdyż jego praw ani obowiązków nie dotyczy – co oczywiste – postępowanie¹¹²². Wynika to z samej istoty uczestnictwa prokuratora w postępowaniu nieprocesowym. Nie jest pozbawione słuszności spostrzeżenie, że prokurator wywodzi swoje uprawnienie do złożenia wniosku oraz wzięcia udziału w już toczącym się postępowaniu nie z art. 510 k.p.c., ale z art. 7 k.p.c., który samodzielnie określa merytoryczne przesłanki udziału prokuratora w postępowaniu cywilnym¹¹²³.

Ponadto wyróżnia się kategorię uczestników w znaczeniu formalnym, czyli – mówiąc najogólniej – uczestników, których status w postępowaniu nie jest uzależniony od przesłanki interesu prawnego¹¹²⁴. Bardzo często jako kryterium wyróżnienia uczestników postępowania w znaczeniu formalnym wskazuje się, że są to osoby biorące udział w postępowaniu nieprocesowym we własnym imieniu, ale w obronie praw innych osób¹¹²⁵. W tym kontekście wymienia się kuratora spadku, wykonawcę testamentu, zarządcę egzekucyjnego

ewentualnymi modyfikacjami ze strony sądu”, a w przypadku spraw wszczynanych z urzędu – „twierdzenie procesowe sądu” (J. Studzińska w: taż, E. Gapska, *Postępowanie nieprocesowe*, s. 155 z powołaniem się na K. Korzana (*Podmioty postępowania nieprocesowego*, cz. 1 Rej. 2005 Nr 2, s. 18 i n.)).

¹¹¹⁹ Zob. między innymi J. Polickiewicz, W. Siedlecki, E. Wengerek, *Postępowanie nieprocesowe*, Warszawa 1980, s. 40; J. Klimkowicz, *Uczestnictwo w postępowaniu nieprocesowym w charakterze wnioskodawcy*, PiP 1977 Nr 1, s. 97-98; J. Gudowski w: T. Ereciński (red.), *KPC Komentarz*, s. 30-31; I. Kunicki w: A. Góra-Błaszczkowska (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. t. 1B*, 2020, s. 1368; P. Ryłski, *Uczestnik postępowania nieprocesowego*, rozdział 3.5, LEX; K. Korzan (*Postępowanie*, s. 76) zdaje się traktować jednak prokuratora i „organizacje społeczne ludu pracującego” jako trzecią, obok sądu i uczestników postępowania, grupę podmiotów postępowania nieprocesowego, gdyż do prokuratora nie ma zastosowania art. 510 k.p.c., a jego uczestnictwo nie jest – z oczywistych przyczyn – uzależnione od interesu prawnego.

¹¹²⁰ K. Korzan, *Postępowanie*, s. 84; Por. też. J. Klimkowicz, *Uczestnictwo*, s. 102-103; P. Ryłski, *Uczestnik*, rozdział 4.2, LEX. Zdaniem P. Ryłskiego, „najistotniejszą kwestią przy podziale na uczestników w znaczeniu formalnym i materialnym powinno być ustalenie, czy zainteresowanie wynikiem postępowania wyznacza w danym przypadku prawo do uzyskania statusu” (Tamże).

¹¹²¹ P. Ryłski, *Uczestnik*, rozdział 4.5, LEX.

¹¹²² Por. K. Lubiński, *Pozycja procesowa prokuratora w postępowaniu nieprocesowym* w: H. Mądrzak (red.), *Zbiór rozpraw z zakresu postępowania cywilnego, Księga pamiątkowa prof. Włodzimeirza Berutowicza*, AUWr Prawo 1990 Nr 170, s. 97.

¹¹²³ Tenże, *Postępowanie o ubezwłasnowolnienie*, s. 78; E. Gapska, J. Studzińska, *Postępowanie nieprocesowe*, s. 228-230.

¹¹²⁴ Tak P. Ryłski, *Uczestnik*, rozdział 4.5, LEX.

¹¹²⁵ Tamże, s. 84; K. Korzan, *Podmioty postępowania nieprocesowego*, s. 18; por. też J. Klimkowicz, *Uczestnictwo*, s. 103.

nieruchomości, syndyka masy upadłości oraz rodziców, opiekuna, kuratora oraz doradcę tymczasowego w sprawach o ubezwłasnowolnienie¹¹²⁶. Do uczestników postępowania w znaczeniu formalnym Jan Klimkowicz zalicza również podmioty występujące w postępowaniu nieprocesowym w celu ochrony szeroko pojętego interesu społecznego, w tym także prokuratora¹¹²⁷. Rola tych podmiotów jako uczestników postępowania jest szczególnie istotna ze względu na to, że w postępowaniu nieprocesowym większe znaczenie niż w procesie ma pierwiastek publicznoprawny.

Jak zauważył Piotr Ryłski, podmioty biorące udział w postępowaniu w celu obrony praw innych osób niewątpliwie są uczestnikami w znaczeniu formalnym, gdyż postępowanie nie dotyczy ich praw lub obowiązków. Niemniej w wielu przypadkach kwestia, czy uczestnik postępowania działa w imieniu własnym, czy też cudzym, jest trudna do oceny, gdyż przepisy prawa przyznają prawo uczestnictwa określonym podmiotom, nie precyzując, czy działają w imieniu własnym, czy też cudzym¹¹²⁸. Autor zwraca uwagę, że podobny dylemat może dotyczyć interesu chronionego przez prokuratora. Z pewnością nie chroni on, uczestnicząc w *postępowaniu nieprocesowym*, własnej sfery prawnej, ale trudno też uznać, że chroni on w tym postępowaniu cudzą sferę prawną. P. Ryłski wywodzi to stwierdzenie z art. 511 § 2 k.p.c., który stanowi, że prokurator, zgłaszając wniosek o wszczęcie postępowania, nigdy nie działa na rzecz konkretnej osoby zainteresowanej, lecz zajmuje samodzielną pozycję¹¹²⁹. W literaturze wyrażany jest jednak pogląd, że prokurator reprezentuje w postępowaniu nieprocesowym cudzą sferę prawną¹¹³⁰. Kazimierz Lubiński natomiast zauważa, że „prokurator (...), zgłaszając wniosek o wszczęcie postępowania nieprocesowego, nie działa w celu ochrony własnych, lecz cudzych praw podmiotowych”¹¹³¹. Wydaje się, że określenie funkcji działania prokuratora jako „ochrony praw cudzych” nie jest do końca trafne. Istotą udziału prokuratora w postępowaniu cywilnym jest – co już było podkreślane – ochrona porządku prawnego. Jest tak również wtedy, gdy cel ten w konkretnym postępowaniu współgra z ochroną praw jednostki, której praw postępowanie dotyczy¹¹³². Jest to szczególnie widoczne

¹¹²⁶ K. Korzan, *Postępowanie*, s. 83-84.

¹¹²⁷ J. Klimkowicz, *Uczestnictwo*, s. 100.

¹¹²⁸ P. Ryłski, *Uczestnik*, rozdział 4.2, LEX.

¹¹²⁹ Tamże.

¹¹³⁰ Na marginesie można, odwołując się do spostrzeżeń P. Ryłskiego, wskazać, że nie jest również jasne, czy w obronie własnego, czy też cudzego interesu, występują następujący uczestnicy: małżonek osoby, której dotyczy postępowanie o ubezwłasnowolnienie i rodzice w postępowaniu o ubezwłasnowolnienie (P. Ryłski, *Uczestnik postępowania*, s. 162 przypis 80).

¹¹³¹ K. Lubiński, *Postępowanie w sprawach o ubezwłasnowolnienie*, Warszawa 1977, s. 80 oraz tenże, *Podmioty legitymowane do zgłoszenia wniosku o wszczęcie postępowania o ubezwłasnowolnienie*, Pal. 1973 Nr 9, s. 21.

¹¹³² Chodzi przede wszystkim o przypadki obrony praw uczestnika postępowania w znaczeniu materialnym (jeżeli prokurator wszczyna postępowanie albo zgłasza udział w sprawie zainicjowanej wnioskiem podmiotu materialnie

w rozpoznawanych w trybie nieprocesowym sprawach z zakresu prawa rodzinnego, a zwłaszcza o pozbawienie lub ograniczenie władzy rodzicielskiej albo o odebranie dziecka, w których prokurator stojąc na straży interesu publicznego, stoi jednocześnie na straży dobra dziecka¹¹³³, zwłaszcza że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem nie ma ono statusu uczestnika postępowania nieprocesowego. Podobnie uczestnictwo prokuratora w postępowaniu nieprocesowym ma na celu ochronę praw innej osoby wtedy, gdy prokurator zgłasza udział w postępowaniu ze względu na ochronę praw osoby nieporadnej. Nawet we wskazanych przypadkach prokurator zajmuje jednak w pełni samodzielną względem pozostałych uczestników postępowania pozycję, a istniejąca w procesie konstrukcja powództwa na rzecz oznaczonej osoby (art. 55 k.p.c. i nast.) nie jest transponowana na tryb nieprocesowy. Do takiego wniosku prowadzi już językowa wykładnia art. 511 § 2 k.p.c., który wyraźnie wyłącza stosowanie do wniosków prokuratora art. 55 i 56 k.p.c., a więc przepisów określających konstrukcję powództwa niesamodzielnego prokuratora.

Przywoływana już J. Bodio wyraziła zapatrywanie, że „podział na legitymację materialną i formalną ma znaczenie przy wszczęciu postępowania nieprocesowego na rzecz dziecka przez prokuratora”¹¹³⁴. Powołując się na poglądy K. Lubińskiego autorka wskazała, że „prokurator, mimo iż nie wywodzi swego prawa do udziału w postępowaniu nieprocesowym z powiązania materialnoprawnego z przedmiotem postępowania, to jest uprawniony we własnym imieniu do udziału w tym postępowaniu w celu ochrony cudzego prawa podmiotowego lub interesu prawnego. Posiada on legitymację formalną, nie dysponuje zaś legitymacją materialną ze względu na brak własnego prawa lub interesu prawnego podlegającego ochronie w drodze sądowej. Jeżeli zatem prokurator wnosi np. wniosek o ubezwłasnowolnienie dziecka (przy braku innych uprawnionych wnioskodawców), to dysponuje on legitymacją formalną, a dziecko – legitymacją materialną”¹¹³⁵.

Odnosząc się do tego poglądu, należy najpierw rozważyć, czy w postępowaniu nieprocesowym zasadne jest rozróżnienie legitymacji materialnej i procesowej. Jak wskazano wyżej¹¹³⁶ w niniejszej pracy przyjęto, na potrzeby procesu, dychotomiczne ujęcie legitymacji

uprawnionego), ale niekiedy także podmiotu nie będącego uczestnikiem postępowania. Przykładem może być dziecko, które zgodnie z utrwalonym orzecznictwem nie jest uczestnikiem postępowania o ograniczenie lub pozbawienie władzy rodzicielskiej (zob. uchw. Pełnego Składu Izby Cywilnej SN z 26 stycznia 1973 r., III CZP 101/71, OSNCP 1973 Nr 7-8, poz. 118, uchw. SN z 3 maja 1979 r., III CZP 14/79, OSNCP 1979 Nr 12, poz. 230, post. SN z 16 grudnia 1997 r., III CZP 63/97, OSNC 1998 Nr 6, poz. 108).

¹¹³³ Zob. D. Wybrańczyk, *Udział Rzecznika Praw Dziecka i prokuratora w postępowaniu o rozwód rodziców małoletniego dziecka*, Prok. i Pr. 2022 Nr 3, s. 154 i n.; por. też J. Misztal-Konecka, *Wzięcie udziału*, s. 25.

¹¹³⁴ J. Bodio, *Status dziecka jako uczestnika postępowania nieprocesowego*, Warszawa 2019, rozdział 6.

¹¹³⁵ Tamże.

¹¹³⁶ Zob. rozdział II. 2.3.

procesowej. W odniesieniu do postępowania nieprocesowego traci jednak aktualność podstawowy argument za takim stanowiskiem, a mianowicie jej przydatność do opisu statusu prawnego prokuratora, wytaczającego powództwo na rzecz oznaczonej osoby. Ten argument traci jednak na znaczeniu w postępowaniu nieprocesowym, w którym udział jest oparty na zasadzie uczestnictwa, a o statusie zainteresowanego decyduje nie twierdzenie uczestnika, ale faktyczne posiadanie przez niego interesu prawnego¹¹³⁷.

Porównując status procesowy prokuratora w obu trybach postępowania można stwierdzić, że status prokuratora – wnioskodawcy wykazuje pewne podobieństwa do statusu prokuratora wytaczającego powództwo samodzielne¹¹³⁸, a w przypadku prokuratora zgłaszającego udział do postępowania wszczętego przez inny podmiot, w obu trybach postępowania prokurator zajmuje samodzielną pozycję względem stron lub uczestników postępowania. W postępowaniu nieprocesowym, opartym na zasadzie uczestnictwa, nie ma jednak potrzeby odrębnego określania statusu prokuratora zgłaszającego udział w postępowaniu jako podmiotu trzeciego. Wydaje się zatem, że nie ma potrzeby transponowania na tryb nieprocesowy ustaleń dotyczących statusu prokuratora zgłaszającego udział w postępowaniu w trybie procesowym.

Wobec istnienia w postępowaniu nieprocesowym silniejszego pierwiastka publicznego, przy analizie udziału prokuratora w nim szczególnie przydatna wydaje się koncepcja legitymacji publicznej, rozumianej jako legitymacja przysługująca organom państwowym albo samorządowym, które występują w postępowaniu cywilnym w zakresie swoich uprawnień ze sfery *imperium*¹¹³⁹. Warto w tym miejscu zauważyć, że problematyka legitymacji publicznej w postępowaniu nieprocesowym nie ogranicza się tylko do jego wszczęcia przez prokuratora oraz inne podmioty, do których stosuje się przepisy o prokuratorze. Z legitymacji publicznej korzystają bowiem także liczne organy państwowe i samorządowe, których uprawnienie do wszczęcia postępowania nieprocesowego wynika z przepisów szczególnych¹¹⁴⁰.

3.3. Wszczywanie postępowania nieprocesowego przez prokuratora

Wnioskodawca jest szczególnym podmiotem postępowania nieprocesowego. Nie ulega wątpliwości, że wnioskodawca jest jednym z uczestników postępowania nieprocesowego.

¹¹³⁷ P. Ryłski, *Uczestnik*, rozdział 4.2, LEX.

¹¹³⁸ Por. rozdział III. 3.1.

¹¹³⁹ Szerzej zob. wyżej rozdział III. 1.1.

¹¹⁴⁰ M. Dziurda, *Szczególna*, rozdział 4.6, LEX.

Jedynym przepisem w księdze drugiej części pierwszej Kodeksu postępowania cywilnego, który dotyczy uczestnictwa prokuratora jest art. 511 § 2 k.p.c., który stanowi, że do wniosków prokuratora o wszczęcie postępowania nieprocesowego nie stosuje się art. 55 i 56. Do postępowania nieprocesowego nie można zastosować, nawet odpowiednio i z modyfikacjami, konstrukcji powództwa niesamodzielnego, co wynika z faktu, że postępowanie nieprocesowe nie jest oparte na zasadzie dwustronności¹¹⁴¹. Wyłączenie zastosowania art. 55 i 56 k.p.c. oznacza, że prokurator nie wskazuje osoby, na rzecz której składa wniosek¹¹⁴². Jest tak nawet wtedy, gdy prokurator wszczyna postępowanie nieprocesowe nie tylko w interesie publicznym, ale przede wszystkim w celu ochrony praw i w interesie wnioskodawcy¹¹⁴³. Słusznie wskazuje P. Wiśniewski, że osoba zainteresowana korzystnym dla niej rozstrzygnięciem, uwzględniającym wniosek prokuratora, nie może wstąpić do sprawy w charakterze wnioskodawcy, a przyłączyć się do wniosku może jedynie jako uczestnik postępowania¹¹⁴⁴. Można jednak dodać, że o możliwości takiego „przyłączenia się” do wniosku i wzięcia udziału w postępowaniu w charakterze uczestnika postępowania będzie decydowało to, czy osoba ta ma status zainteresowanego w rozumieniu art. 510 § 1 k.p.c., a więc – ogólnie rzecz ujmując, czy jej zainteresowanie wynikiem postępowania wynika z posiadania interesu prawnego, a nie jedynie faktycznego.

W doktrynie wskazuje się, że wyłączenie stosowania całego art. 56 k.p.c. jest nieściśle i nie odpowiada intencji ustawodawcy¹¹⁴⁵, gdyż w postępowaniu nieprocesowym prokurator również nie może rozporządzać przedmiotem sporu. Nie jest on uprawniony do uznania żądania wniosku, zawarcia ugody albo zrzeczenia się roszczenia¹¹⁴⁶. Art. 511 § 2 k.p.c. nie wyłącza

¹¹⁴¹ Zob. np. K. Lubiński, *Pozycja procesowa prokuratora*, s. 96.

¹¹⁴² K. Lubiński, *Pozycja procesowa prokuratora*, s. 96; P. Wiśniewski, *Udział*, 2014, s. 113.

¹¹⁴³ Najwyraźniejszym przykładem takiego wniosku prokuratora jest wniosek o przyznanie pokrzywdzonemu państwowej kompensaty w trybie ustawy z 7 lipca 2005 r. o państwowej kompensacie przysługującej ofiarom niektórych czynów zabronionych, Dz. U. z 2016 r. poz. 325.

¹¹⁴⁴ P. Wiśniewski, *Udział*, 2014, s. 113.

¹¹⁴⁵ Tak B. Dobrzański w: Z. Resich, W. Siedlecki (red.), *KPC Komentarz*, t. I, 1975, s. 796.

¹¹⁴⁶ K. Lubiński, *Pozycja procesowa prokuratora*, s. 97; P. Wiśniewski, *Udział*, 2014, s. 113; K. Flaga-Gieruszyńska, A. Zieliński, *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, 2022, art. 511 Nb 7, Legalis; I. Kunicki w: A. Góra-Błaszczkowska (red.), *KPC Komentarz*, t. 1B, 2020, art. 511 Nb 15, który zaznacza jednak, że prokurator „może cofnąć złożony przez siebie wniosek wszczynający postępowanie wraz ze zrzeczeniem się roszczenia, ale ze skutkami wyłącznie dla siebie (prokuratora jako instytucji)”. W tym miejscu warto zwrócić uwagę, że w części doktryny (E. Warzocha, *Cofnięcie powództwa i wniosku w postępowaniu nieprocesowym*, Warszawa 1977, s. 78) oraz orzecznictwie zanegowano możliwość zrzeczenia się roszczenia w postępowaniu nieprocesowym. W postanowieniu SN z 26 stycznia 2012 r. (III CSK 147/11, OSNC 2012 Nr 7-8, poz. 96), uzasadniono ten pogląd stwierdzeniem, że „zasadnicze znaczenie przypisać należy istocie postępowania nieprocesowego, w którym w zasadzie nie chodzi o ochronę roszczeń, lecz o ukształtowanie stosunków lub o ich ustalenie przez konkretne ustalenie praw poszczególnych uczestników i w którym nawet w razie rozstrzygnięcia w sprawie o wzajemnych roszczeniach (w sprawie o zniesienie współwłasności lub dział spadku) jej przedmiotem głównym jest ustalenie nowego stanu prawnego. W tym zaś stanie rzeczy, który wyklucza zrzeczenie się roszczenia przez wnioskodawcę cofającego wniosek nie można odpowiednio stosować art. 203 § 1 k.p.c.” Pogląd

zastosowania w postępowaniu nieprocesowym art. 57 k.p.c. Wydaje się jednak, że ze względu na swój charakter art. 57 k.p.c. nie może być nawet odpowiednio zastosowany do wniosku prokuratora w postępowaniu nieprocesowym. Przepis ten dotyczy ukształtowania strony pozwanej w sprawie zainicjowanej samodzielnym powództwem prokuratora i należy postrzegać go w kontekście zasady dwustronności procesu. W trybie nieprocesowym obowiązek wskazania we wniosku wszystkich zainteresowanych wynika z art. 511 k.p.c.¹¹⁴⁷

Przechodząc do omówienia wprost legitymacji prokuratora w postępowaniu nieprocesowym należy wyjść od spostrzeżenia, że ogólna kompetencja tego organu legitymuje go także do złożenia wniosku o wszczęcie postępowania nieprocesowego¹¹⁴⁸. Artykuł 7 k.p.c., który znajduje się wśród przepisów wstępnych, ma wprost zastosowanie nie tylko do postępowania prowadzonego w trybie procesowym, ale także w trybie nieprocesowym oraz w innych rodzajach postępowania cywilnego¹¹⁴⁹. W postępowaniu nieprocesowym nie ma

SN został skrytykowany w głosie M. Rzewuskiego (Pal. 2013 Nr 3-4), który argumentował, że „reguła rozporządzalności obowiązuje zaś bezspornie w obu trybach postępowania cywilnego i w obu tych trybach powinna być realizowana z równym natężeniem, skoro zatem powód w procesie może samodzielnie cofnąć pozew przy jednoczesnym zrzeczeniu się przysługującego mu roszczenia, to brak jest przekonujących przesłanek, dla których podobnej aktywności miałby zostać pozbawiony wnioskodawca, który zdecydował się zrezygnować z prawa (a nie obowiązku) ustalenia lub ukształtowania jego stosunków prawnych z pozostałymi uczestnikami postępowania nieprocesowego” (s. 189). Stanowisko SN skrytykował również P. Ryłski, wskazując, że w wielu sprawach nieprocesowych dochodzi do rozpoznania roszczeń pomiędzy zindywidualizowanymi podmiotami, czego przykładem są sprawy działowe. W razie przyjęcia koncepcji roszczenia procesowego, zrzeczenie się roszczenia byłoby możliwe w większości postępowań nieprocesowych (P. Ryłski, *Cofnięcie wniosku ze zrzeczeniem się roszczenia w postępowaniu nieprocesowym*, Fenichel, *Uwagi o projekcie księgi pierwszej kodeksu postępowania niespornego (dokończenie)*, PPC 2013 Nr 2, s. 259).

¹¹⁴⁷ M. Sorysz, w: A. Góra-Błaszczkowska (red.), *KPC Komentarz*, t. IA, 2020, art. 57 Nb 13; M. Sychowicz w: A. Marciniak, K. Piasecki (red.), *KPC Komentarz*, t. I, 2016, art. 57 Nb 5, Legalis, który wskazuje, że art. 511 § 2 KPC wyłącza odpowiednie zastosowanie tylko art. 55 i 56 KPC. Mimo oczywistej trafności tej ostatniej uwagi należy przyjąć, że próba odpowiedniego zastosowania art. 57 do trybu nieprocesowego byłaby niezgodna z istotą tego trybu (opartego na zasadzie uczestnictwa, a nie – dwustronności), ale przede wszystkim niecelowa, skoro z art. 510 § 1 i 2 KPC wynika konieczność uczestnictwa w postępowaniu nieprocesowym wszystkich podmiotów, których praw lub obowiązków dotyczy sprawa. Zagwarantowaniu im udziału służy wymaganie zawarte w art. 511 § 1 KPC, nakazującym wnioskodawcy wskazać wszystkich zainteresowanych w sprawie.

¹¹⁴⁸ Brzmienie art. 506 k.p.c. wywołało wątpliwości, co do tego, w którym momencie dochodzi do wszczęcia postępowania nieprocesowego na wniosek. W literaturze zarysowały się co do tego dwa poglądy. Według pierwszego z nich, wszczęcie postępowania następuje z chwilą złożenia wniosku, tak jak w trybie procesowym postępowanie wszczyna się przez wniesienie pozwu (tak J. Klimkowicz, *Uczestnictwo*, s., podobnie I. Kunicki w: A. Góra-Błaszczkowska (red.), *KPC Komentarz*, t. 1B, 2020, art. 506 Nb 2). Drugi pogląd przyjmuje, odwołując się do wykładni językowej art. 506 k.p.c., że wszczęcie postępowania nieprocesowego zawsze następuje przez czynność procesową sądu (K. Korzan, *Postępowanie*, s. 163). O ile drugi z przywołanych poglądów nie budzi wątpliwości w przypadku wszczęcia postępowania z urzędu, o tyle w odniesieniu do postępowania wszczętego na wniosek należy zdecydowanie przychylić się do pierwszego poglądu.

¹¹⁴⁹ Nietrafny jest więc pogląd W. Masewicza (*Prokurator*, s. 103), jakoby art. 7 k.p.c. stosowało się w postępowaniu nieprocesowym zgodnie z art. 13 § 2 k.p.c. Nie ulega bowiem wątpliwości, że art. 13 § 2 k.p.c. jest podstawą prawną do stosowania w postępowaniu nieprocesowym przepisów o procesie, a c zamieszczonych w księdze I k.p.c. Przepisy wstępne (art. 1-13 k.p.c.) stosuje się wprost do wszystkich rodzajów postępowania cywilnego.

jednak zastosowania ograniczenie wynikające z art. 7 zd. 2 k.p.c., co oznacza, że prokurator ma legitymację czynną także w sprawach niemajątkowych z zakresu prawa rodzinnego¹¹⁵⁰.

Podjmując rozważania nad legitymacją prokuratora do złożenia wniosku w postępowaniu nieprocesowym należy zwrócić uwagę, że legitymacja wnioskodawcy wynika – odmiennie niż w procesie – z przepisu szczególnego, określającego podmioty uprawnione do wszczęcia poszczególnych rodzajów postępowań. W różnych rodzajach postępowań prowadzonych w trybie nieprocesowym ustawodawca stosuje odmienną technikę legislacyjną. W niektórych przypadkach osoby uprawnione do wszczęcia postępowania są określone jako „każdy zainteresowany”¹¹⁵¹, czy też „osoba zainteresowana”¹¹⁵², co oznacza każdą z osób wymienionych w art. 510 § 1 k.p.c.¹¹⁵³ W tych kategoriach spraw nie budzi wątpliwości, że podstawą prawną do złożenia wniosku przez prokuratora jest art. 7 k.p.c. Pewne wątpliwości mogą dotyczyć spraw, w których uprawnienie prokuratora do wszczęcia postępowania nieprocesowego wynika z przepisu szczególnego, zarówno Kodeksu postępowania cywilnego, Kodeksu cywilnego, jak i ustaw szczególnych. Na przykład zgodnie z art. 545 § 1 k.p.c. wnioski o ubezwłasnowolnienie mogą złożyć: małżonek osoby, której dotyczy wniosek o ubezwłasnowolnienie, jej krewni w linii prostej oraz rodzeństwo i jej przedstawiciel ustawowy. Inne przypadki, w których ustawodawca wskazuje wprost podmioty legitymowane do złożenia wniosku, dotyczą między innymi postępowań: o ustanowienie kuratora dla osoby niepełnosprawnej (art. 600 k.p.c.), wieczystoksięgowego (art. 626² § 5 k.p.c.), rejestrowego (art. 694³ § 1 k.p.c.), ustanowienia służebności drogi koniecznej (art. 145 k.c.), zniesienia współwłasności (art. 210 k.c.), zabezpieczenie spadku (art. 637 k.p.c.). W odniesieniu do tych spraw można przyjąć zasadę, że prokurator jest legitymowany do wszczęcia postępowania na podstawie ogólnej normy kompetencyjnej, zawartej w art. 7 k.p.c.¹¹⁵⁴

¹¹⁵⁰ Stanowisko takie jest generalnie akceptowane w doktrynie, zob. np. W. Masewicz, *Prokurator* s. 103; K. Lubiński, *Udział*, s. 139-140; tenże, *Pozycja procesowa prokuratora*, s. 94; P. Wiśniewski, *Udział*, 2014, s. 112; P. Rylski, *Uczestnik*, rozdział 4.7, LEX. Odmiennie I. Kunicki w: A. Góra-Błaszczkowska (red.), *KPC Komentarz*, t. 1B, 2020, art. 511 Nb 11), który wywodzi z art. 7 zd. 2 k.p.c. brak legitymacji prokuratora do wszczęcia postępowania o przysposobienie, orzeczenie separacji oraz zniesienie separacji (pogląd ten nie został podtrzymany w kolejnych wydaniach komentarza). Chociaż ze stwierdzeniem o braku legitymacji czynnej prokuratora w tych sprawach należy się zgodzić, to jednak wynika ono z charakteru wymienionych spraw, które dla skuteczności wniosku wymagają oświadczenia woli osoby bezpośrednio zainteresowanej.

¹¹⁵¹ Tak np. art. 527 k.p.c. w odniesieniu do postępowania o uznanie za zmarłego, art. 609 § 1 k.p.c. w odniesieniu do wniosku o stwierdzenie zasiedzenia, art. 679 § 1 k.p.c. w odniesieniu do spraw o zmianę postanowienia o stwierdzenie nabycia spadku), art. 691 § 1 k.p.c. (w odniesieniu do wniosku o zwolnienie wykonawcy testamentu).

¹¹⁵² Art. 691 § 1 k.p.c. (w odniesieniu do wniosku o zwolnienie wykonawcy testamentu).

¹¹⁵³ E. Gapska, J. Studzińska, *Postępowanie nieprocesowe*, s. 185.

¹¹⁵⁴ Zob. K. Lubiński, *Pozycja procesowa prokuratora*, s. 89 i n.; E. Gapska, J. Studzińska, *Postępowanie nieprocesowe*, s. 190-191; P. Rylski, *Uczestnik*, rozdział 4.5, LEX; J. Gudowski w: T. Ereciński (red.), *KPC Komentarz*, t. IV, 2016, art. 506 uw. 12.

Legitymacja do wszczęcia niektórych postępowań nieprocesowych może wynikać również z ustaw pozakodeksowych, co stanowi konsekwencję rozproszenia źródeł prawa, gdyż wiele postępowań nieprocesowych zostało uregulowanych poza Kodeksem postępowania cywilnego¹¹⁵⁵. Omawiając podstawy legitymacji czynnej prokuratora w postępowaniu nieprocesowym trzeba zauważyć, że niezależnie od wynikającej z art. 7 k.p.c. ogólnej kompetencji, w niektórych przypadkach ustawodawca wprost przewidział podstawę do złożenia wniosku przez prokuratora. Często powoływanym i stosowanym w praktyce przykładem takiej regulacji jest art. 26 ust. 3 ustawy z 26 października 1982 roku o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, który będzie omówiony odrębnie¹¹⁵⁶. Nie jest to jednak jedyny przykład regulacji, w której prokuratorowi przyznano *expressis verbis* prawo do złożenia wniosku o wszczęcie postępowania nieprocesowego. Innym przykładem takiej regulacji jest art. 39 ust. 1 ustawy z 28 listopada 2014 roku Prawo o aktach stanu cywilnego¹¹⁵⁷, który stanowi, że unieważnienia aktu stanu cywilnego lub dołączonej do niego wzmianki dodatkowej dokonuje sąd w postępowaniu nieprocesowym, na wniosek osoby zainteresowanej, prokuratora lub kierownika urzędu stanu cywilnego, jeżeli akt ten lub wzmianka stwierdzają zdarzenie niezgodne ze stanem faktycznym lub stwierdzono uchybienia, które zmniejszają jego moc dowodową¹¹⁵⁸. Przykładami przepisów przyznających prokuratorowi legitymację czynną w sprawach nieprocesowych są także art. 8 ust. 4 ustawy z 7 lipca 2005 roku o państwowej kompensacie przysługującej ofiarom niektórych czynów zabronionych¹¹⁵⁹ oraz art. 29 i 41 ustawy z 7 kwietnia 1989 roku Prawo o stowarzyszeniach¹¹⁶⁰. Zgodnie zaś z art. 36

¹¹⁵⁵ Wyczerpujące wyliczenie przepisów pozakodeksowych podaje K. Lubiński (w: T. Ereciński, K. Lubiński (red.), *System prawa procesowego cywilnego*, t. 4, cz. 1, Warszawa 2021, s. 400-405).

¹¹⁵⁶ Por. rozdział III. 3.4.3.

¹¹⁵⁷ Jedn. tekst: Dz. U. z 2021 r. poz. 709 ze zm.

¹¹⁵⁸ Podobnie prokurator został wyraźnie wskazany jako podmiot uprawniony do złożenia wniosku o uzupełnienie aktu stanu cywilnego (art. 38 pr. a.s.c.), ustalenia treści aktu stanu cywilnego (art. 40 in principio pr. a.s.c.) oraz sprostowania aktu w postępowaniu sądowym (art. 36 pr. a.s.c. dotyczy sprostowania w postępowaniu sądowym, którego dokonuje się – ogólnie rzecz ujmując – w razie braku podstaw do sprostowania aktu w postępowaniu administracyjnym; sprostowanie w trybie administracyjnym pozostaje poza zakresem niniejszej pracy). Zob. szerzej A. Czajkowska w: A. Czajkowska, I. Basior, D. Sorbian, *Prawo o aktach stanu cywilnego z komentarzem*, Warszawa 2014, s. 75-81.

¹¹⁵⁹ Dz. U. z 2016 r. poz. 325. Przepis stanowi, że kompensatę przyznaje się na wniosek osoby uprawnionej lub prokuratora. W literaturze wskazuje się, że art. 8 ust. 4 ustawy o państwowej kompensacie „nie dookreśla, w jakiej sytuacji prokurator jest uprawniony do złożenia wniosku o kompensatę. W tym zakresie proponuje się sięgać pomocniczo do art. 7 KPC” (E. Hryniewicz, D. Lach, *Ustawa o państwowej kompensacie przysługującej ofiarom niektórych czynów zabronionych. Komentarz*, Warszawa 2019, art. 8 Nb 4; tak samo A. Janda, P. Kiełtyka, *Ustawa o państwowej kompensacie przysługującej ofiarom niektórych przestępstw. Komentarz*, Warszawa 2010, art. 8 Nb 10).

¹¹⁶⁰ Jedn. tekst: Dz.U. z 2020 r. poz. 2261. Art. 29 ust. 1 pr. stow. stanowi, że sąd, na wniosek organu nadzorującego lub prokuratora, może udzielić upomnienia władzom stowarzyszenia (pkt 1), uchylić niezgodną z prawem lub statutem uchwałę stowarzyszenia (pkt 2), rozwiązać stowarzyszenie, jeżeli jego działalność wykazuje rażące lub uporczywe naruszanie prawa albo postanowień statutu i nie ma warunków do przywrócenia działalności zgodnej z prawem lub statutem (pkt 3). Zgodnie zaś z art. 41 Prawa o stowarzyszeniach, sąd rejestrowy, na wniosek organu

ust. 1 ustawy z 23 maja 1991 roku o związkach zawodowych¹¹⁶¹ sąd rejestrowy w razie stwierdzenia, że organ związku zawodowego prowadzi działalność niezgodną z prawem, wyznacza termin co najmniej 14 dni na dostosowanie działalności tego organu do obowiązującego prawa. Postępowanie wszczyna się na wniosek właściwego prokuratora okręgowego. Przepis ten o tyle różni się od pozostałych omówionych powyżej, że wskazuje prokuratora jako jedyny podmiot uprawniony do wszczęcia przed sądem rejestrowym postępowania wobec związku zawodowego, a także wskazuje właściwego rzeczowo prokuratora, chociaż w innych przypadkach właściwość rzeczowa i miejscowa jednostek organizacyjnych jest uregulowana w aktach podstawowych¹¹⁶². Należy w pełni podzielić krytykę P. Wiśniewskiego, który zarzuca tej regulacji niekonsekwencję, również z tego powodu, że przyznaje uprawnienie do złożenia wniosku o „skreślenie” (w istocie wykreślenie) związku z rejestru Ministrowi Sprawiedliwości, a nie Prokuratorowi Generalnemu¹¹⁶³. Również art. 9 ust. 6 ustawy z 7 kwietnia 1989 roku o związkach zawodowych rolników indywidualnych¹¹⁶⁴ wskazuje prokuratora jako organ wyłącznie właściwy do złożenia wniosku o zastosowanie przez sąd rejestrowy środków nadzoru nad związkiem zawodowym rolników indywidualnych albo rozwiązania tej organizacji¹¹⁶⁵.

Przepisy te nie mają jednolitego charakteru, ale można przyjąć założenie, że regulacje, które wymieniają prokuratora jako jeden z podmiotów uprawnionych do wszczęcia postępowania, stanowią *superfluum* ustawowe, gdyż nawet w razie ich braku prokurator byłby uprawniony do wszczynania postępowań nieprocesowych na podstawie art. 7 k.p.c. Takiego charakteru nie mają natomiast przepisy, wskazujące prokuratora jako jedyny organ uprawniony

nadzorującego lub prokuratora, może zakazać założenia stowarzyszenia zwykłego, jeżeli nie spełnia ono warunków określonych w przepisach prawa. *Stricte* publicznoprawny charakter norm pozwalających sądowi na wzruszenie uchwał organów stowarzyszenia, który ma na celu zagwarantowanie ochrony podstawowych zasad porządku prawnego, stanowi aksjologiczne uzasadnienie dla przyznania tych uprawnień w wyłącznie podmiotom publicznym, a pozbawienia tej legitymacji członków stowarzyszenia (Zob. Ł. Węgrzynowski, *Zaskarżanie uchwał organów stowarzyszenia, które nie dotyczą stosunku członkowskiego*, MoP 2017 Nr 11). W związku z tym w orzecznictwie wykształcił się w zasadzie jednolity pogląd, że art. 189 k.p.c. nie stanowi podstawy prawnej żądania członka stowarzyszenia ustalenia nieistnienia bądź nieważności uchwały nie dotyczącej jego stosunku członkostwa (zob. w tej kwestii m. in. uchw. SN w składzie 7 sędziów z dnia 20 października 2015 r., sygn. akt III CZP 27/15, wyrok SN z 20 grudnia 2018 r., II CSK 746/17, wyrok SA w Łodzi z 9 czerwca 2017 r., I A Ca 1556/17).

¹¹⁶¹ Jedn. tekst: Dz. U. z 2022 r. poz. 854.

¹¹⁶² Zob. w tej kwestii A. Jaworski w: P. Rylski, *KPC Komentarz*, 2022, art. 7 Nt. 19-20, Legalis.

¹¹⁶³ Tak P. Wiśniewski, *Udział*, 2014, s. 114. Argumentacja autora straciła jednak aktualność w zakresie, w jakim wskazuje on, że w przeciwieństwie do organów prokuratury strona rządowa może pozostawać ze związkiem zawodowym w sporze, skoro funkcje Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego pełni obecnie ta sama osoba.

¹¹⁶⁴ Jedn. tekst: Dz.U. z 2022 r. poz. 99.

¹¹⁶⁵ Inaczej niż art. 36 ust. 1 ustawy o związkach zawodowych przepis ten stanowi jedynie, że „postępowanie wszczyna się na wniosek prokuratora”, a więc nie precyzuje jednostki organizacyjnej prokuratury, która jest właściwa do złożenia wniosku.

do wszczęcia postępowania, co dotyczy wskazanych wyżej postępowań nadzorczych prowadzonych przez sąd rejestrowy wobec związków zawodowych. W tym przypadku ustawodawca nie powtarza normy wynikającej z art. 7 k.p.c., a treść normatywna art. 36 ust. 1 ustawy o związkach zawodowych oraz art. 6 ustawy o związkach zawodowych rolników indywidualnych powinna być rozumiana w ten sposób, że prokurator jest jedynym podmiotem uprawnionym do wszczęcia postępowania, prowadzonego wyłącznie w interesie publicznym. Również w przypadku, gdy przepisy prawa wskazują zamknięty krąg podmiotów uprawnionych do złożenia wniosku, podstawę uprawnienia prokuratora stanowi art. 7 k.p.c.¹¹⁶⁶

Mimo obowiązywania zasady, zgodnie z którą prokurator może – na podstawie art. 7 k.p.c. – wszcząć postępowanie nieprocesowe w istocie w każdej sprawie, legitymacja czynna prokuratora doznaje jednak istotnego ograniczenia w tych sprawach, w których uwzględnienie wniosku jest uzależnione od złożenia oświadczenia woli przez osobę uprawnioną. W literaturze tradycyjnie wymienia się w tym kontekście sprawy o przysposobienie, zniesienie separacji oraz odebranie oświadczenia o odrzuceniu spadku. Wydaje się, że takie same względy pozwalają przyjąć założenie, że prokurator nie jest legitymowany do złożenia niektórych wniosków o wpis w postępowaniu wieczystoksięgowym i rejestrowym, w szczególności tych, które zmierzają do dokonania wpisów konstytutywnych. Kwestia ta wymaga jednak rozważenia *ad casum*, co zostanie poczynione w dalszych rozważaniach.

Ograniczenie uprawnienia prokuratora do złożenia wniosku, wynikające z samej istoty konkretnego postępowania nieprocesowego, najwyraźniej rysuje się na przykładzie spraw o przysposobienie, ale poczynione w odniesieniu do nich uwagi można odnieść także do spraw o separację na zgodny wniosek stron, o zniesienie separacji oraz o zezwolenie małoletniej kobiecie na zawarcie związku małżeńskiego. Co prawda, zdaniem części autorów dopuszczalne jest wszczęcie przez prokuratora postępowania o przysposobienie¹¹⁶⁷, ale nie wydaje się to poglądem prawidłowym. Za akceptacją alternatywnego stanowiska, które przyjmuje, iż prokurator nie może skutecznie złożyć takiego wniosku¹¹⁶⁸, przemawia sam charakter przysposobienia, jako instytucji opartej na dobrowolności. Nie jest pozbawiona podstaw

¹¹⁶⁶ Zob. szczegółowo na przykładzie spraw o ubezwłasnowolnienie oraz z zakresu ochrony zdrowia psychicznego rozdział III. 3.3 oraz przywołaną tam literaturę i orzecznictwo.

¹¹⁶⁷ J. Gajda w: K. Pietrzykowski (red.), *KRO Komentarz*, 2021, art. 117 NB 4; H. Haak, *Ochrona prawna udzielana przez sąd opiekuńczy*, Toruń 2002, s. 225 oraz P. Wiśniewski (*Udział*, s. 112), który podkreśla, że prokurator może wszcząć postępowanie w każdej sprawie rozpoznawanej w trybie nieprocesowym, ale skuteczność tego wniosku jest uzależniona od złożenia przez osobę uprawnioną oświadczenia woli.

¹¹⁶⁸ Por. uzasadnienie postanowienia SN z 9 października 2009 r., IV CSK 210/09, OSNC 2010 Nr 4 poz. 59. Wydaje się, że wskazana w uzasadnieniu sankcja „nieskuteczności” to w istocie brak legitymacji, który skutkuje oddaleniem wniosku prokuratora w każdej sytuacji (A. Jaworski, *Glosa do postanowienia SN z 9 października 2009 r., IV CSK 210/09*, Prz. Sąd. 2011 Nr 5, s. 118).

obawa, że „[d]ziałanie prokuratora można by natomiast potraktować jak próbę wymuszenia na osobie wyrażenia zgody na przysposobienie dziecka”¹¹⁶⁹. Nie ulega wątpliwości, że do powstania stosunku prawnego przysposobienia niezbędna jest zgoda przysposabiającego oraz osoby, której przysposobienie ma być orzeczone, dlatego wyłączna legitymacja przysposabiającego wynika wręcz z istoty tego postępowania¹¹⁷⁰. Złożenie wniosku o przysposobienie jest bowiem nie tylko czynnością procesową (wnioskiem o wszczęcie postępowania nieprocesowego), ale ma również znaczenie materialnoprawne. Art. 117 k.r.o. wymaga, do skutecznego zgłoszenia wniosku o przysposobienie, „żądania przysposabiającego”, które przez część prawa rodzinnego jest kwalifikowane jako czynność prawna¹¹⁷¹, chociaż jest również reprezentowany pogląd odbierający temu żądaniu charakter czynności prawnej¹¹⁷². Rozstrzygnięcie tego dylematu nie jest jednak przesądzające do odpowiedzi na pytanie o legitymację prokuratora do złożenia wniosku. Nawet, jeżeli przyjmiemy, że żądanie przysposobienia nie jest czynnością prawną, to niekontrowersyjne jest, że jego osobiste zgłoszenie stanowi warunek *sine qua non* uwzględnienia wniosku o przysposobienie¹¹⁷³. Zachowuje w aktualnym stanie prawnym aktualność stanowisko Sądu Najwyższego, że oświadczenie przez przysposabiającego woli przysposobienia stanowi uprawnienie ściśle osobiste, co wynika zarówno z przepisów prawa, jak i ogólnych założeń prawa rodzinnego¹¹⁷⁴. Najistotniejszą, poniekąd wyjściową przesłanką przysposobienia, jest zatem „wola przysposabiającego (...), inicjująca postępowanie o przysposobienie. Wola pozostałych, wskazanych w ustawie osób, jest wyrażana w formie ich zgody na

¹¹⁶⁹ Tak K. Bagan-Kurluta w: M. Frasz, M. Habdas (red.), *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz*, Warszawa 2021, art. 117 uw. 5.

¹¹⁷⁰ J. Gudowski w: T. Ereciński (red.), *KPC Komentarz*, s. 31; W. Masewicz, *Prokurator*, s. 104 z. Podobnie P. Telenga w: *Komentarz aktualizowany*, art. 511, LEX; K. Flaga-Gieruszyńska, A. Zieliński, *KPC Komentarz*, 2022, art. 511 Nb 7, Legalis.

¹¹⁷¹ Zdaniem B. Walaszka (*Przysposobienie w polskim prawie rodzinnym oraz międzynarodowym prawie prywatnym i procesowym*, Warszawa 1966, s. 146), wniosek adopcyjny jest czynnością prawną zbliżoną do czynności prawnych niepełnych, które wywołują pełne skutki prawne z chwilą dokonania kolejnej czynności prawnej, którą jest zgoda osoby uprawnionej. Niemniej, skutki prawne czynności prawnej niepełnej powstają dopiero z chwilą dokonania kolejnej czynności, którą jest wyrażenie zgody na adopcję przez osoby uprawnione. Por. też E. Płonka, *Przysposobienie całkowite w prawie polskim*, Wrocław 1986, s. 37 i n.

¹¹⁷² Tak zwłaszcza E. Holewińska-Łapińska w: T. Smoczyński (red.), *System Prawa Prywatnego. Tom 10. Prawo rodzinne i opiekuńcze*, Warszawa 2010, rozdział IX § 46 Nb 126.

¹¹⁷³ Tamże, Nb 125, z powołaniem się na J. Ignatowicza w: S. Piąkowski (red.), *System prawa rodzinnego i opiekuńczego*, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk-Lódź 1985. E. Holewińska-Łapińska słusznie wskazuje, że wola przysposabiającego musi być zgłoszona osobiście także wtedy, gdy jest on reprezentowany przez pełnomocnika (Tamże, Nb 125). Można dodać, że wola ta może być wyrażona zarówno pisemnie (przez załączenie do wniosku sporządzonego przez pełnomocnika odpowiedniego oświadczenia), jak i ustnie.

¹¹⁷⁴ Tak post. SN z 27 lipca 1964 r., III CR 144/64, LEX, w którym wykluczono możliwość złożenia oświadczenia przez kuratora nieobecnego małżonka.

przysposobienie lub w formie wysłuchania”¹¹⁷⁵. Jak słusznie wskazano w orzecznictwie, „wniosek o przysposobienie ma nie tylko formalne, lecz także materialnoprawne znaczenie (art. 117 § 1 k.r.o.), co oznacza, że sąd nie może (...) wbrew woli osoby uprawnionej ukształtować stosunku prawnego”¹¹⁷⁶. Art. 117 k.r.o. jest komplementarny względem art. 585 § 1 k.p.c., który stanowi, że sąd opiekuńczy wszczyna postępowanie na wniosek przysposabiającego. A *contrario*, przepis ten wyłącza legitymację innych osób i podmiotów. Oczywiście spostrzeżenie to nie wykluczałoby przyjęcia za podstawę legitymacji czynnej prokuratora art. 7 k.p.c., gdyż podstawą do jej wyłączenia nie jest art. 7 zd. 2 k.p.c., dotyczący tylko postępowania w trybie procesowym¹¹⁷⁷. Niemniej, zdecydowanie trzeba stwierdzić, że niezależnie od istniejących w doktrynie prawa rodzinnego rozbieżności co do charakteru prawnego żądania przysposabiającego, jest ono nierozdzielnie związane z samym wnioskiem inicjującym postępowanie nieprocesowe w tym przedmiocie. Ta okoliczność, przy uwzględnieniu także istoty przysposobienia, przemawia przeciwko przyznaniu prokuratorowi legitymacji do złożenia wniosku o przysposobienie.

Innym przykładem postępowania nieprocesowego, w którym charakter wniosku wyklucza możliwość jego skutecznego złożenia przez prokuratora są żądania orzeczenia separacji na zgodny wniosek małżonków oraz zniesienie separacji. Zgodnie z art. 567¹ k.p.c. w sprawach o separację na zgodny wniosek małżonków, a także w sprawach o zniesienie separacji właściwe rzeczowo są sądy okręgowe. W sprawach tych miejscowo właściwym jest sąd, w którego okręgu małżonkowie mają wspólne zamieszkanie, a w braku takiej podstawy – sąd miejsca ich wspólnego pobytu. Orzekanie o separacji w postępowaniu nieprocesowym jest wyjątkiem od reguły, zgodnie z którą sprawy o separację rozstrzyga się w trybie procesowym¹¹⁷⁸ i następuje tylko w przypadku zgodnego wniosku małżonków. Art. 567¹ *in principio* k.p.c. jest ściśle związany z art. 61¹ § 3 k.r.o., który stanowi, że jeżeli małżonkowie nie mają wspólnych małoletnich dzieci, sąd może orzec separację na podstawie zgodnego żądania małżonków. Odpowiedź na pytanie o dopuszczalność złożenia wniosku przez prokuratora należy poprzedzić wyjaśnieniem, jak rozumieć ustawowe pojęcia „zgodnego wniosku” i „zgodnego żądania”. W literaturze podnosi się, że zawarte w art. 567¹ k.p.c. pojęcie zgodnego wniosku małżonków należy rozumieć szerzej, nie tylko jako zgłoszenie żądania we

¹¹⁷⁵ E. Holewińska-Lapińska w: T. Smoczyński (red.), *System Prawa Prywatnego. Tom 10. Prawo rodzinne i opiekuńcze*, Nb 122.

¹¹⁷⁶ Post. SN z 2 grudnia 2011 r., II CSK 65/11, Legalis, zob. też R. Zegadło w: J. Wierciński, *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz*, Warszawa 2014, art. 117 Nt. 2.

¹¹⁷⁷ Zob. powyżej rozdział III. 3.1.

¹¹⁷⁸ J. Gudowski w: T. Ereciński (red.), *KPC Komentarz*. T. III, 2016, art. 567¹ uw. 2.

wspólnym piśmie, inicjującym postępowanie, ale także zgłoszenie zbieżnych żądań w oddzielnych pismach albo nawet przyłączenie się do wniosku ustnie na rozprawie¹¹⁷⁹. Pełna ocena trafności wskazanego poglądu wykracza poza granice niniejszej rozprawy, dlatego wskazane zostanie tylko, że prawidłowe wydaje się stanowisko uznające, iż zgodny wniosek w rozumieniu art. 567¹ k.p.c. to wniosek złożony przez oboje małżonków w jednym piśmie, względnie zawierający oświadczenie drugiego małżonka o wyrażeniu zgody na orzeczenie separacji¹¹⁸⁰. Należy zatem dojść do konkluzji, że fakt, iż w trybie nieprocesowym rozstrzyga się w przedmiocie separacji tylko na zgodny wniosek małżonków, już sam przez się wyklucza możliwość złożenia takiego wniosku przez prokuratora, na podstawie art. 7 k.p.c. Za takim stanowiskiem silnie przemawia również argument celowościowy. W przypadku braku zgodnego wniosku małżonków sprawy o separację są rozpoznawane w procesie, co wobec braku podstawy prawnej do wytoczenia takiego powództwa przez prokuratora przesądza o braku jego legitymacji (art. 7 zd. 2 k.p.c.). Trudno znaleźć jakiegokolwiek racje, które miałyby przemawiać za przyznaniem prokuratorowi uprawnienia do złożenia wniosku o separację w postępowaniu nieprocesowym, nawet jeśli miały on być wyrazicielem zgodnej woli małżonków.

W postępowaniu nieprocesowym rozpoznaje się również sprawę o zniesienie separacji (art. 567⁴ k.p.c.). Następuje ono na zgodne żądanie małżonków (art. 61⁶ § 6 k.r.o.), które jest konieczną, a zarazem jedyną przesłanką jego uwzględnienia (sąd nie bada, czy małżonkowie podjęli ponownie wspólne pożycie, racjonalności decyzji małżonków, sprawdzając jedynie czy ich wola zniesienia separacji została wyrażona świadomie i swobodnie)¹¹⁸¹. Te same

¹¹⁷⁹ D. Dończyk, I. Koper w: T. Wiśniewski (red.), *KPC Komentarz. Tom I*, art. 567¹ uw. 6 oraz przywołane tam wypowiedzi literatury.

¹¹⁸⁰ Wydaje się, że wbrew pozorom sformułowania zawarte w art. 567¹ k.p.c. i art. 61¹ § 3 k.r.o. nie są synonimami, a pojęcie „żądania” ma znaczenie szersze niż „wniosku”. Określeniem „wniosek” przepisy części drugiej księgi pierwszej Kodeksu postępowania cywilnego posługują się na określenie pisma wszczynającego postępowanie nieprocesowe (zob. np. art. 506, 511, 511¹, 512, 527), dlatego uzasadnione jest stwierdzenie, że „zgodny wniosek” to pismo złożone przez obojga małżonków, względnie przez jednego z nich za zgodą drugiego, wyrażoną na piśmie. Pośrednio potwierdza to treść art. 567² § 1 k.p.c., który stanowi, że w sprawie o separację na zgodny wniosek małżonków oraz w sprawie o zniesienie separacji w razie cofnięcia wniosku albo wyrażenia w inny sposób braku zgody na orzeczenie separacji lub na zniesienie separacji przez któregokolwiek z małżonków postępowanie umarza się. Przewidziana w tym przepisie szczególna podstawa umorzenia przemawia za przyjęciem, że warunkiem niezbędnym prowadzenia postępowania w przedmiocie separacji w trybie nieprocesowym jest istnienie zgodnego żądania małżonków, od samego początku, co przemawia za przyjęciem, że sprawa może być rozpoznawana w trybie nieprocesowym tylko pod warunkiem zgłoszenia wniosku wspólnie przez małżonków. Podobnie traktuje się, na potrzeby wykładni art. 38 ust. 2, art. 41 ust. 2 i art. 51 ust. 2 ustawy o kosztach sądowych, „zgodny projekt” podziału majątku (zniesienia współwłasności, działu spadku). Przyjmuje się bowiem, że przewidziana w tych przepisach obniżona opłata może być zastosowana wyłącznie wtedy, gdy w piśmie inicjującym postępowanie zawarto zgodny projekt podziału. Zob. M. Uliasz w: P. Feliga (red.), *Ustawa o kosztach sądowych w sprawach cywilnych. Komentarz*, Warszawa 2022, art. 38 uw. 5 i 6.

¹¹⁸¹ J. Gajda w: K. Pietrzykowski, *KRO Komentarz*, 2021, art. 61¹⁶ Nt. 3; M. Habdas, w: M. Frasz, M. Habdas (red. nauk.), *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz*, Warszawa 2021, art. 61¹⁶, uw. 1.

argumenty, które przesądzą o braku możliwości złożenia wniosku przez prokuratora o orzeczenie separacji na zgodne żądanie małżonków, przemawiają zatem za przyjęciem, iż nie ma on uprawnienia do złożenia wniosku o zniesienie separacji.

Wydaje się również, że prokurator nie ma uprawnienia do złożenia wniosku o odebranie oświadczenia o przyjęciu albo odrzuceniu spadku od osoby uprawnionej do jego złożenia. Żaden przepis nie stanowi wprost podstawy prawnej do złożenia wniosku o odebranie takiego oświadczenia. Nie budzi jednak wątpliwości, że podstawą taką jest art. 640 § 1 zd. 1 k.p.c., który stanowi, że oświadczenie o prostym przyjęciu spadku lub z dobrodziejstwem inwentarza albo o odrzuceniu spadku może być złożone przed notariuszem lub w sądzie rejonowym, w którego okręgu znajduje się miejsce zamieszkania lub pobytu składającego oświadczenie. Oświadczenie o przyjęciu bądź odrzuceniu spadku można złożyć przed sądem. Przyjmuje się, że wtedy, gdy spadkobierca nie składa oświadczenia w toku postępowania o stwierdzenie nabycia spadku, to jego złożenie przed sądem powinno być poprzedzone wnioskiem o wszczęcie postępowania w przedmiocie odebrania wskazanego oświadczenia¹¹⁸².

Z przepisów art. 1012 i nast. k.c., a także samej istoty oświadczenia o przyjęciu bądź odrzuceniu spadku można wywieść wniosek, że jedynym podmiotem uprawnionym do jego złożenia jest spadkobierca. Jak wskazuje Andrzej Stempniak, „w treści tych przepisów (z wyłączeniem art. 1018 k.c.) *expressis verbis* jako podmiot, który może złożyć stosowne oświadczenie, wskazany jest spadkobierca. Przez pojęcie spadkobiercy należy rozumieć zarówno spadkobiercę ustawowego, jak i testamentowego (art. 926 § 1 k.c.). Z punktu widzenia analizowanego postępowania pojęcie spadkobiercy należy ujmować w szerokim znaczeniu. Będą więc się tu mieścić zarówno spadkobiercy ustawowi bez względu na wynikającą z Kodeksu cywilnego grupę i kolejność powołania do spadku, jak i spadkobiercy testamentowi bez względu na to, czy powołujący ich do dziedziczenia testament jest ważny i skuteczny. Do grona podmiotów uprawnionych do złożenia oświadczenia należy też zaliczyć transmitariusza (spadkobiercę zmarłego spadkobiercy) i spadkobiercę podstawionego”¹¹⁸³. Istotne jest spostrzeżenie, że spadkobierca nie może być przymuszony do przyjęcia albo odrzucenia spadku i nie ma on prawnego obowiązku złożenia oświadczenia w tym przedmiocie¹¹⁸⁴. Z przedstawionych uwag wynika, że wniosek o odebranie przez sąd oświadczenia

¹¹⁸² Co do wymagań formalnych wniosku oraz legitymacji czynnej zob. A. Stempniak, *Postępowanie w przedmiocie przyjęcia lub odrzucenia spadku*, PPC 2011 Nr 3, s. 66-69. Autor wskazuje, że wniosek podchodzący od innej osoby niż spadkobierca podlega oddaleniu na podstawie art. 514 § 2 k.p.c.

¹¹⁸³ A. Stempniak, *Postępowanie*, s. 67.

¹¹⁸⁴ Zob. np. W. Borysiak (red. tomu) w: K. Osajda (red. serii), *Kodeks cywilny. Komentarz. Prawo spadkowe, t. IVA*, Warszawa 2019, art. 1012 Nt. 1 oraz powołana tam uchw. SN z 15 stycznia 1991 r., III CZP 75/90, OSNCp 1991, Nr 5-6, poz. 68.

w przedmiocie przyjęcia albo odrzucenia spadku jest nierozzerwalnie związany z wynikającym z prawa materialnego uprawnieniem do złożenia wniosku o odebranie przez sąd oświadczenia o przyjęciu albo odrzuceniu spadku, co oznacza, że wyłącznie legitymowany jest spadkobierca. Oznacza to, że prokurator nie ma na podstawie art. 7 k.p.c. legitymacji do złożenia takiego wniosku. Dla jasności dodać należy, że nie ma żadnych przeszkód, aby prokurator złożył wniosek o stwierdzenie nabycia spadku. Podstawą prawną tego uprawnienia nie będzie, co oczywiste, art. 1025 k.c., ale art. 7 k.p.c. Stan faktyczny, w którym interes publiczny będzie wymagał złożenia przez prokuratora takiego wniosku, będzie zapewne miał miejsce wyjątkowo, ale nie można go wykluczyć¹¹⁸⁵.

Cechą wspólną postępowań w wymienionych sprawach jest to, że warunkiem *sine qua non* uwzględnienia wniosku jest złożenie oświadczenia woli przez osobę uprawnioną według przepisów prawa materialnego¹¹⁸⁶. W literaturze można spotkać wypowiedzi, które dopuszczają legitymację prokuratora w takich rodzajach postępowań nieprocesowych, w których ma on wyrażać wolę osób uprawnionych do złożenia oświadczenia według przepisów prawa materialnego¹¹⁸⁷. Ta koncepcja budzi jednak zastrzeżenia zarówno konstrukcyjne, jak i praktyczne. Przede wszystkim przyjęcie, że wniosek prokuratora miałby wyrażać wolę osób uprawnionych pozostawałoby w sprzeczności z publicznym charakterem jego legitymacji w postępowaniu i sprowadzałoby rolę prokuratora do roli pełnomocnika wnioskodawcy. Tymczasem, jak już zaznaczono we wstępnej części rozprawy, prokurator nie może być obecnie traktowany jako organ pomocy i obsługi prawnej. Te funkcje pełnią inne instytucje procesowe, spośród których należy wskazać przede wszystkim na pełnomocnika procesowego z urzędu. Także względy celowości przemawiają za tym, aby w wyjątkowych przypadkach, w których osoba uprawniona według prawa materialnego do złożenia oświadczenia woli nie może złożyć osobiście wniosku o wszczęcie postępowania nieprocesowego, sąd ustanowił na jej wniosek zawodowego pełnomocnika. Koncepcja wniosku prokuratora jako wyraziciela woli osoby uprawnionej nie jest też przydatna w tych sprawach, w których z powodu nadzwyczajnych przeszkód losowych osoba uprawniona nie jest w stanie

¹¹⁸⁵ Praktyka ostatnich lat wskazuje, że złożenie wniosku o stwierdzenie nabycia spadku przez prokuratora może być w sprawach, w których zachodzi potrzeba stwierdzenia nabycia spadku po osobach zmarłych w okresie II wojny światowej, jeżeli jest to niezbędne do uregulowania prawa własności nieruchomości, zwłaszcza na rzecz Skarbu Państwa. Ma to znaczenie dla postępowań związanych z szeroko rozumianą repriwatyzacją.

¹¹⁸⁶ A. Jaworski, *Glosa*, s. 118-119.

¹¹⁸⁷ J. Bodio, *Komentarz aktualizowany do art. 585 k.p.c.* w: A. Jakubecki (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Tom 1*, 2022, LEX.

złożyć oświadczenia będącego warunkiem uwzględnienia wniosku¹¹⁸⁸. Tego rodzaju przypadki mogą być rozwiązywane wyłącznie przez zastosowanie przepisów Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego o kurateli. Prokurator nie może bowiem, z oczywistych powodów, złożyć oświadczenia woli w zastępstwie osoby uprawnionej.

Odrębnego rozważenia wymaga możliwość złożenia przez prokuratora wniosku w postępowaniu wieczystoksięgowym i rejestrowym. Oba te postępowania, prowadzone w trybie nieprocesowym, cechują się daleko idącą specyfiką, której jednym z przejawów jest enumeratywne wskazanie podmiotów legitymowanych do złożenia wniosku o wpis. Dotychczas przedstawione uwagi nie są więc wystarczające do konkluzji, że prokurator może w tych postępowaniach złożyć wniosek o wpis w oparciu o art. 7 k.p.c., a wymagają one odrębnego omówienia.

Nie ulega wątpliwości, że ukształtowana historycznie instytucja ksiąg wieczystych spełnia doniosłą rolę w obrocie prawnym, pełniąc przede wszystkim funkcję ewidencyjną (ujawnienie stanu prawnego nieruchomości), a także zapewnia ochronę ujawnionych praw rzeczowych względem nieruchomości, a ich wtórną funkcją jest zapewnienie bezpieczeństwa kredytu hipotecznego¹¹⁸⁹. Te funkcje są realizowane w prowadzonym w trybie nieprocesowym postępowaniu wieczystoksięgowym, które jest uregulowane w art. 626¹ i następnych k.p.c., a także ustawie z 6 lipca 1982 roku o księgach wieczystych i hipotece¹¹⁹⁰. Postępowanie to jest – jak wskazuje się w literaturze – postępowaniem uproszczonym i służy do szybkiego ujawniania stanu prawnego nieruchomości w typowych i masowo występujących przypadkach¹¹⁹¹. Wyrazem tego uproszczenia jest zarówno ograniczona kognicja sądu (art. 626⁸ § 2 k.p.c.), jak i ograniczony przez art. 626¹ § 1 k.p.c. krąg uczestników postępowania. Powszechnie przyjmuje się, że ten ostatni przepis stanowi *lex specialis* względem art. 510 k.p.c.¹¹⁹²

Ustawodawca w sposób odmienny określa krąg osób uprawnionych do złożenia wniosku o wpis. Zgodnie z art. 626⁸ § 1 k.p.c. wpis dokonywany jest jedynie na wniosek i w jego granicach, chyba że przepis szczególny przewiduje dokonanie wpisu z urzędu. Art. 626² § 5 k.p.c. stanowi, że wniosek o wpis może złożyć właściciel nieruchomości, użytkownik

¹¹⁸⁸ Spośród omówionych wyżej oświadczeń, których złożenie przez osobę uprawnioną jest warunkiem *sine qua non* wniosku o wszczęcie postępowania nieprocesowego, sygnalizowany problem może w praktyce dotyczyć wniosku o odebranie oświadczenia o przyjęciu bądź odrzuceniu spadku.

¹¹⁸⁹ Zamiast wielu zob. E. Gniewek w: *System Prawa Prywatnego. Tom 4. Prawo rzeczowe*, Warszawa 2021, § 66, s. 689-690 oraz przywołaną tam literaturę.

¹¹⁹⁰ Dz. U. z 2019 r. poz. 2204.

¹¹⁹¹ Tak E. Kowalik, *Zakres kognicji sądu w postępowaniu wieczystoksięgowym*, Warszawa 2020, s. 194.

¹¹⁹² Zob. przykładowo postanowienia SN z dnia 16 czerwca 2004 r., I CZ 48/04, z 12 maja 2017 r., III CSK 154/16 i uchw. SN z dnia 7 lipca 2010 r., III CZP 45/10, OSNC 2010, Nr 12, poz. 164.

wieczysty, osoba, na rzecz której wpis ma nastąpić, albo wierzyciel, jeżeli przysługuje mu prawo, które może być wpisane w księdze wieczystej. W sprawach dotyczących obciążeń powstałych z mocy ustawy wniosek może złożyć uprawniony organ. Powszechnie przyjmuje się, że art. 626⁵ § 2 k.p.c. zawiera zamknięty katalog podmiotów uprawnionych do złożenia wniosku¹¹⁹³. W świetle tego, co powiedziano wyżej, sam fakt wymienienia w sposób enumeratywny osób legitymowanych do złożenia wniosku nie świadczy o braku możliwości zastosowania w tym postępowaniu art. 7 k.p.c. W literaturze pozytywnie o możliwości złożenia wniosku wieczystoksięgowego przez prokuratora wypowiedział się P. Mysiak, który podniósł, że art. 7 k.p.c. dotyczy postępowania nieprocesowego, a w konsekwencji również wieczystoksięgowego, gdyż „na gruncie postępowania wieczystoksięgowego brak jest odrębności w tym zakresie”¹¹⁹⁴. Taki sam pogląd wyrażono w orzecznictwie, wskazując, że prokurator uprawniony jest do złożenia wniosku o wpis hipoteki również na rzecz innego podmiotu niż Skarb Państwa (art. 7 k.p.c.)¹¹⁹⁵. Argument ten nie wydaje się jednak wystarczający, gdyż należy jeszcze rozważyć, czy przyznaniu prokuratorowi legitymacji do złożenia wniosku nie sprzeciwia się charakter postępowania wieczystoksięgowego.

Osobno należy rozważyć uprawnienie prokuratora do złożenia wniosku wieczystoksięgowego w ogólności, a odrębnie jego legitymację do złożenia wniosku o wpis hipoteki przymusowej, jeżeli jej podstawą jest postanowienie o udzieleniu zabezpieczenia majątkowego, gdyż w tym drugim przypadku następuje specyficzne przenikanie się norm postępowania karnego (art. 293 i nast. k.p.k.) i postępowania wieczystoksięgowego¹¹⁹⁶. Odnosząc się do pierwszej części zagadnienia należy zwrócić uwagę, że obowiązek ujawnienia prawa własności spoczywa w pierwszej kolejności na właścicielu nieruchomości (art. 35 ust. 1 u.k.w.h.), co obejmuje obowiązek złożenia wniosku o wpis w dziale II, a jeżeli dla

¹¹⁹³ Jak wskazuje K. Flaga-Gieruszyńska (w: taż, A. Zieliński, *KPC Komentarz*, 2022, art. 626⁴ Nb 8, Legalis), wśród osób legitymowanych do złożenia wniosku wymienić należy:

- 1) właściciela lub użytkownika wieczystego nieruchomości (np. co do wykreślenia wpisu);
- 2) osobę, na rzecz której wpis ma nastąpić (np. nabywcę nieruchomości);
- 3) osobę, której prawo ma być dotknięte wpisem (np. poprzez wpis hipoteki);
- 4) wierzyciela, jeżeli przysługuje mu prawo, które może być wpisane w księdze wieczystej (np. w przypadku hipoteki przymusowej);
- 5) komornika, który może złożyć wniosek w interesie i na rzecz wierzyciela o dokonanie wpisu o wszczęciu egzekucji z nieruchomości;
- 6) Skarb Państwa i jednostki samorządu terytorialnego (np. z tytułu zobowiązań podatkowych).

¹¹⁹⁴ P. Mysiak, *Postępowanie wieczystoksięgowe*, rozdział 4.7, LEX; tenże, *Podmioty postępowania wieczystoksięgowego*, Rej. 2007 Nr 4, s. 70-71.

¹¹⁹⁵ Tak SN w postanowieniu z 19 lutego 2021 r., III CSKP 33/21, Legalis. Postanowienie to zapadło w sprawie, w której podstawą wpisu hipoteki przymusowej miało być postanowienie prokuratora o ustanowieniu hipoteki przymusowej, zabezpieczającej roszczenia Skarbu Państwa i pokrzywdzonego.

¹¹⁹⁶ Zob. R. Seweryn, *Wieczystoksięgowe aspekty zabezpieczenia majątkowego*, Prok. i Pr. 2013 Nr 2.

nieruchomości brak jest księgi wieczystej – także o założenie księgi wieczystej¹¹⁹⁷. Obowiązek złożenia wniosku jest sprzężony z faktem, że wpis prawa własności ma charakter deklaratoryjny. Sam przez się uproszczony charakter postępowania wieczystoksięgowego oraz jego funkcje nie wydają się przemawiać przeciwko dopuszczalności złożenia wniosku o wpis przez prokuratora. Postępowanie to nie toczy się bowiem w interesie wyłącznie prywatnym. Wręcz przeciwnie, pierwiastek publicznoprawny jest w tym postępowaniu bardzo wyraźnie obecny. Podstawową funkcją ksiąg wieczystych jest wszak zapewnienie bezpieczeństwa obrotu prawnego. Jak zasadnie zauważono w doktrynie, „podlega ono szczególnej ochronie z uwagi na rolę, jaką w funkcjonowaniu państwa odgrywają nieruchomości i obrót prawny z nimi związany”, co oznacza, że zasada demokratycznego państwa prawnego będzie w pełni realizowana tylko wtedy, gdy „wpis dokonany w księdze wieczystej możliwie w najpełniejszy sposób [będzie] odzwierciedlał stan prawny nieruchomości”¹¹⁹⁸. Również w judykaturze podkreśla się, że funkcje ksiąg wieczystych należy rozpatrywać z punktu widzenia interesu publicznego¹¹⁹⁹. Wobec braku ustawowego wyłączenia uprawnienia prokuratora do złożenia wniosku o wpis, nie ma więc dostatecznych podstaw do przyjęcia, że prokurator nie ma uprawnień do jego złożenia na podstawie art. 7 k.p.c.

Przypadki, w których można by w ogóle rozważać celowość złożenia przez prokuratora wniosku o dokonanie wpisu w księdze wieczystej wydają się na tyle sporadyczne, że jego legitymacja może być rozważana głównie teoretycznie. Niemniej, nie można wykluczyć sytuacji, w której uregulowanie stanu prawnego nieruchomości poprzez założenie księgi wieczystej będzie konieczne dla ochrony interesu publicznego¹²⁰⁰. W sytuacji bierności właściciela nieruchomości (zarówno osoby fizycznej, prawnej, jak i Skarbu Państwa) może, przynajmniej hipotetycznie, powstać potrzeba złożenia przez prokuratora wniosku o założenie księgi wieczystej i wpis określonego podmiotu jako właściciela nieruchomości. Prokurator

¹¹⁹⁷ E. Gniewek, *Księgi wieczyste. Art. 1-58² Ustawy o księgach wieczystych i hipotece* w: E. Gniewek, *Księgi wieczyste. Komentarz*, Warszawa 2018, art. 35 UKWH Nb2.

¹¹⁹⁸ E. Kowalik, *Zakres kognicji*, s. 97.

¹¹⁹⁹ Zob. np. postanowienia SN z 23 listopada 2011 r., IV CSK 123/11, z 9 lipca 2021 r., IV CSKP 112/21, z 18 czerwca 2021 r., III CSKP 51/21 oraz uchw. SN składu 7 sędziów SN z 25 lutego 2016 r., III CZP 86/15, OSNC 2016 Nr 7-8, poz. 81.

¹²⁰⁰ Niekiedy założenie księgi wieczystej i wpis prawa własności Skarbu Państwa albo innego podmiotu publicznego może mieć znaczenie dla obrony majątku publicznego przed niesłusznymi roszczeniami repywatyzacyjnymi albo podobnymi. W celu minimalizacji tego ryzyka uchwalono ustawę z dnia 7 września 2007 r. o ujawnieniu w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2012 r. poz. 1460). W uzasadnieniu projektu tej ustawy (druk Nr 2107 Sejmu V kadencji) wskazywano z jednej strony na znaczenie ksiąg wieczystych dla bezpieczeństwa obrotu, a z drugiej na liczne zaniedbania podmiotów publicznych w dokonywaniu wpisów Skarbu Państwa oraz nieruchomości stanowiących własność jednostek samorządu terytorialnego, co stanowiło zagrożenie dla bezpieczeństwa obrotu szczególnie na obszarze dawnych tzw. Ziemi Odzyskanych.

działa wówczas we właściwie pojmowanym interesie właściciela nieruchomości, ale ze względu na brak podstaw do przyjęcia konstrukcji prawnej złożenia wniosku w trybie nieprocesowym na rzecz innego podmiotu, zajmuje on w postępowaniu wieczystoksięgowym pozycję całkowicie samodzielnej. Należy również pamiętać, że prokurator ma legitymację do wytoczenia powództwa o uzgodnienie treści księgi wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym na podstawie art. 10 u.k.w.h.¹²⁰¹

Powyższe uwagi dotyczyły jedynie wpisów deklaratoryjnych. Odmienne należy jednak odnieść się do dopuszczalności wpisów konstytutywnych, które polegają – ogólnie rzecz biorąc – na uzależnieniu skutków zdarzenia prawnego powodującego zmianę stanu prawnego nieruchomości (nabycia, zmiany lub utraty określonego prawa) od dokonania wpisu w księdze wieczystej¹²⁰². W takim przypadku, warunkiem powstania skutków prawnych jest nie tylko dokonanie czynności w określonej formie (np. zawarcie umowy odrębnej własności lokalu w formie aktu notarialnego), ale także dokonanie wpisu w księdze wieczystej¹²⁰³. Złożenie wniosku o dokonanie wpisu konstytutywnego jest więc nie tylko czynnością procesową, ale może być postrzegane także jako wyraz woli uprawnionego, który w ten sposób zmierza do wywołania skutków przez czynność prawną. Wydaje się zatem, że co do zasady prokurator nie może na podstawie art. 7 k.p.c. złożyć wniosku o dokonanie wpisu konstytutywnego w księdze wieczystej z tej samej przyczyny, dla której nie jest on uprawniony do złożenia wniosku o przysposobienie albo o odebranie oświadczenia o przyjęciu bądź odrzuceniu spadku. Wyjątkiem mogłaby być jednak sytuacja, w której zostałaby dokonana czynność prawna, ale nie wywołałaby skutków prawnych wobec braku złożenia wniosku o wpis do księgi wieczystej¹²⁰⁴.

Jak wskazano na początku rozważań dotyczących legitymacji prokuratora w postępowaniu wieczystoksięgowym, odrębnie należy odnieść się do legitymacji prokuratora w sprawach o wpis hipoteki przymusowej, jeżeli jej podstawą jest postanowienie o udzieleniu zabezpieczenia wydane w postępowaniu karnym. W przeciwieństwie do innych wniosków wieczystoksięgowych, prokuratorzy składają wnioski o wpis hipoteki przymusowej w związku z prowadzonymi postępowaniami karnymi, więc kwestia ma istotne praktyczne znaczenie¹²⁰⁵.

¹²⁰¹ Zob. rozdział III. 1.3.1.

¹²⁰² E. Gniewek w: *System Prawa Prywatnego. Tom 4. Prawo rzeczowe*, § 71, s. 742.

¹²⁰³ Zgodnie z art. 7 ust. 2 ustawy z 24 czerwca 1994 r. o własności lokali, do powstania tej własności niezbędny jest wpis do księgi wieczystej. Podobnie konstytutywny charakter mają wpisy dotyczące ograniczonych praw rzeczowych.

¹²⁰⁴ Ze względu na fakt, że czynności, które dla wywołania skutków prawnych wymagają wpisu do księgi wieczystej, są z reguły dokonywane w formie aktu notarialnego, taka sytuacja będzie w praktyce rzadkością.

¹²⁰⁵ Zob. szerzej R. Seweryn, *Wieczystoksięgowe*, s. 140 i n.

Zgodnie z art. 291 § 1 k.p.k. w razie zarzucenia oskarżonemu popełnienia przestępstwa, za które lub w związku z którym można orzec: grzywnę, świadczenie pieniężne, przepadek, środek kompensacyjny, zwrot pokrzywdzonemu lub innemu uprawnionemu podmiotowi korzyści majątkowej, jaką sprawca osiągnął z popełnionego przestępstwa, albo jej równowartości – może z urzędu nastąpić zabezpieczenie wykonania tego orzeczenia na mieniu oskarżonego lub na mieniu, o którym mowa w art. 45 § 2 Kodeksu karnego, jeżeli zachodzi uzasadniona obawa, że bez takiego zabezpieczenia wykonanie orzeczenia będzie niemożliwe albo znacznie utrudnione. Art. 292 § 1 k.p.k. stanowi, że zabezpieczenie następuje w sposób wskazany w przepisach Kodeksu postępowania cywilnego, chyba że ustawa stanowi inaczej, co oznacza odesłanie do art. 747 k.p.c., który normuje sposoby zabezpieczenia roszczeń pieniężnych¹²⁰⁶. Jednym z nich jest obciążenie nieruchomości hipoteką przymusową (art. 747 pkt 2 k.p.c.).

W orzecznictwie i literaturze ujawniła się jednak wątpliwość, czy wniosek o wpis hipoteki przymusowej na podstawie postanowienia o zabezpieczeniu majątkowym w postępowaniu karnym składa prokurator na podstawie art. 7 k.p.c., czy też Skarb Państwa reprezentowany przez właściwego prokuratora. Niektórzy autorzy wyrażają pogląd, że składając wniosek o wpis hipoteki przymusowej, zabezpieczającej grożącą podejrzanemu karę grzywny, prokurator występuje jako *statio fisci*¹²⁰⁷, podczas gdy jeżeli wierzycielem jest pokrzywdzony inny niż Skarb Państwa (w przypadku zabezpieczenia środka kompensacyjnego w postaci obowiązku naprawienia szkody), podstawą uprawnienia prokuratora ma być art. 7 k.p.c.¹²⁰⁸ Inni przyjmują, że prokurator – składając wniosek o wpis hipoteki przymusowej – nie działa w imieniu Skarbu Państwa, ale na podstawie art. 7 k.p.c. niezależnie od tego, jaka należność jest przedmiotem zabezpieczenia¹²⁰⁹. Podobną rozbieżność daje się zauważyć w orzecznictwie, co wyraża się choćby sposobem oznaczenia wnioskodawcy. Przykładem może być postanowienie z 5 czerwca 2019 roku (V CSK 140/18), w którym oznaczono wnioskodawcę jako Skarb Państwa – Prokuratora Okręgowego w W.¹²¹⁰, podczas gdy w postanowieniu z 19 marca 2021 roku (III CSKP 33/21) określono wnioskodawcę jako „Prokuratora Prokuratury Okręgowej”.

Wydaje się, że prawidłowe jest stanowisko drugie, przyjmujące, że składając wniosek o wpis hipoteki przymusowej prokurator działa na podstawie art. 7 k.p.c. Za takim

¹²⁰⁶ Zob. zamiast wielu J. Skorupka (red.), *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, Wyd. 5, Warszawa 2021 Nb 3.

¹²⁰⁷ A. Rogowska, B. Rogowski, I. Zduński, *Korzystanie przez prokuratora z ksiąg wieczystych*, Prz. Sąd. 2011 Nr 11-12, s. 70; R. Seweryn, *Wieczystości*, s. 141.

¹²⁰⁸ Tak A. Rogowska, B. Rogowski, I. Zduński, *Korzystanie przez prokuratora*, s. 70.

¹²⁰⁹ B. Kolasinski, *Metodyka postępowania w zakresie zabezpieczenia majątkowego*, Prok. i Pr. 2006 Nr 4, s. 108.

¹²¹⁰ Podobnie w postanowieniu z 12 lutego 2014 r., IV CSK 275/13, z 11 lipca 2014 r., III CSK 257/13.

stanowiskiem przemawia spostrzeżenie, że domagając się ujawnienia skutków postanowienia o zabezpieczeniu majątkowym w postępowaniu karnym prokurator działa nie tyle w celu ochrony interesów majątkowych Skarbu Państwa (w sferze *dominium*), co – jako organ państwowy, wykonujący swoje władcze rozstrzygnięcie, jakim jest postanowienie wydane na podstawie art. 291 k.p.k. Składając wniosek o wpis hipoteki przymusowej prokurator działa zatem w sferze *imperium*¹²¹¹.

Dodać należy, że nie ma żadnych przeszkód, aby prokurator zgłosił udział w postępowaniu wieczystoksięgowym wszczętym przez jeden z podmiotów wymienionych w 626² § 5 k.p.c., a podstawą prawną tego udziału jest art. 60 § 1 k.p.c. w związku z art. 13 § 2 k.p.c.

Odrębnego omówienia wymaga również, ze względu na specyfikę postępowania rejestrowego, uprawnienie prokuratora do złożenia wniosku o wpis do Krajowego Rejestru Sądowego¹²¹². Rejestr ten został utworzony ustawą z 20 sierpnia 1997 roku o Krajowym Rejestrze Sądowym¹²¹³ i składa się z rejestru przedsiębiorców, rejestru stowarzyszeń, innych organizacji społecznych i zawodowych, fundacji oraz samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej oraz rejestru dłużników niewypłacalnych¹²¹⁴. W literaturze wskazuje się, że KRS pełni następujące funkcje: ewidencyjną (polegająca na dokumentowaniu określonych sytuacji poprzez dokonywanie wpisów i gromadzeniu w aktach rejestrowych odpowiednich dokumentów), informacyjną (polega ona na zapewnieniu osobom zainteresowanym dostępu do danych o podmiotach wpisanych do rejestru) oraz legalizacyjną (sprowadzającą się do zapewnienia, że dane podlegające wpisowi do rejestru są zgodne z prawem i stanem faktycznym)¹²¹⁵. Funkcje te są do pewnego stopnia zbliżone do wzmiankowanych wyżej funkcji ksiąg wieczystych. Postępowanie rejestrowe jest rodzajem postępowania nieprocesowego, a jego regulacja znajduje się w przepisach działu VI księgi drugiej części pierwszej k.p.c. (art. 694¹ – 694⁸ k.p.c.) oraz ustawie o KRS, której liczne przepisy zawierają normy o charakterze proceduralnym¹²¹⁶. W przeciwieństwie do postępowania wieczystoksięgowego postępowanie rejestrowe obejmuje jednak nie tylko sprawy, w których

¹²¹¹ Co do rozróżnienia czynności podejmowanych przez prokuratora na podstawie art. 7 k.p.c. oraz prokuratora jako *statio fisci* zob. wyrok SN z 23 marca 2007 r., V CSK 60/07.

¹²¹² Dalej także KRS. Ściśle rzecz ujmując, kolejne uwagi będą dotyczyły spraw o wpis podmiotu do rejestru, zmianę danych i wykreślenie.

¹²¹³ Jedn. tekst: Dz. U. z 2021 r. poz. 112; dalej: ustawa o KRS.

¹²¹⁴ Art. 1 ust. 2 ustawy o KRS.

¹²¹⁵ Szerzej zob. T. Stawecki, *Rejestry publiczne. Funkcje instytucji*, Warszawa 2005, s. 19; A. Jaworski w: A. Komenda (red.), *Krajowy Rejestr Sądowy i postępowanie rejestrowe*, Warszawa 2021, s. 43-45; P. Popardowski w: K. Osajda (red.), *Ustawa o Krajowym Rejestrze Sądowym. Komentarz*, Warszawa 2021, art. 1 Nb 2 i przywołana tam dalsza literatura.

¹²¹⁶ Zob. bliżej A. Jaworski w: *Krajowy Rejestr*, s. 827 i n.

sądy rejestrowe dokonują wpisów do KRS, ale również sprawy o złożenie dokumentów do akt rejestrowych na podstawie art. 9 ustawy o KRS oraz liczny katalog tzw. czynności nadzorczych i pomocniczych sądu rejestrowego¹²¹⁷. *De lege lata* zarówno sprawy wpisowe *sensu stricto*, jak i sprawy z zakresu czynności nadzorczych i pomocniczych sądu rejestrowego, mieszczą się w definicji legalnej „sprawy rejestrowej”. W myśl art. 694¹ § 1 k.p.c. sprawami rejestrowymi są postępowania w sprawach, w których właściwy jest sąd rejonowy (sąd gospodarczy) prowadzący Krajowy Rejestr Sądowy¹²¹⁸. W konsekwencji przepisy art. 694¹ – 694⁸ k.p.c. stosuje się także do wszystkich postępowań prowadzonych przez sąd rejestrowy, niezależnie od tego, czy są one związane z wpisem do rejestru.

Rozważając legitymację prokuratora do złożenia wniosku o wszczęcie postępowania rejestrowego, zasadne jest jednak rozróżnienie spraw wpisowych *sensu stricto* od pozostałych spraw należących do właściwości sądu rejestrowego. Odnosząc się do spraw z zakresu tzw. czynności nadzorczych lub pomocniczych należy wskazać, że nie ma żadnych przeszkód, aby prokurator składał wnioski inicjujące takie postępowania na podstawie art. 7 k.p.c. Nie sprzeciwia się temu ich funkcja ani charakter prawny. Przeciwnie, wiele z omawianych postępowań wyraźnie służy ochronie interesu publicznego, rozumianego jako pewność i bezpieczeństwo obrotu prawnego, któremu zagrażają sprzeczne z prawem działania osób prawnych oraz innych podmiotów podlegających kognicji sądu rejestrowego. Przykładami spraw rejestrowych wszczynanych *stricto* w interesie publicznym mogą być postępowania przymuszające, wszczynane w razie – ogólnie rzecz ujmując – niedopełnienia przez podmiot obowiązku złożenia wniosku o wpis¹²¹⁹, sprawy o rozwiązanie spółki na podstawie art. 21 k.s.h., o rozwiązanie podmiotu bez przeprowadzenia postępowania likwidacyjnego (art. 25a ustawy o KRS), o ustanowienie kuratora dla osoby prawnej nieposiadającej organów (art. 42 § 1 k.c.), czy o ustanowienie albo odwołanie likwidatora spółki handlowej (art. 71 k.s.h., 170 § 1 k.s.h., art. 276 § 3 k.s.h., art. 326 § 1 k.s.h.)¹²²⁰. W wielu z wymienionych postępowań złożenie wniosku przez prokuratora może być wręcz pożądane, jeżeli sąd rejestrowy nie podejmuje albo nie może podjąć czynności z urzędu, a osoby zainteresowane nie składają

¹²¹⁷ Na temat kompetencji sądu rejestrowego, niezwiązanych z wpisami, zob. P. Suski, *Czynności nadzorcze i pomocnicze sądu rejestrowego* w: J. Gudowski, K. Weitz (red.), *Aurea praxis, aurea theoria*, t. I, s. 703 i n. Również orzecznictwo posługuje się określeniem „funkcji nadzorczych” i „funkcji pomocniczych” sądu rejestrowego (tak post. SN z 19 lutego 2015 r., III CZ 2/15).

¹²¹⁸ Obecnie brzmienie przepisu zostało nadane ustawą z 26 stycznia 2018 r. o zmianie ustawy o Krajowym Rejestrze Sądowym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2018 r. poz. 398 ze zm.), która rozszerzyła definicję sprawy rejestrowej na wszystkie postępowania należące do właściwości sądów rejestrowych.

¹²¹⁹ Art. 24 ust. 1 ustawy o KRS.

¹²²⁰ Co do szczegółowego wyliczenia i charakterystyki czynności nadzorczych i pomocniczych zob. P. Suski, *Czynności*, s. 709-710 oraz A. Jaworski w: *Krajowy Rejestr*, s. 839-840.

wniosku. Wreszcie do czynności nadzorczych i pomocniczych sądu rejestrowego należą wspomniane już postępowania z zakresu nadzoru nad stowarzyszeniami i związkami zawodowymi, w których *expressis verbis* wskazano prokuratora jako organ legitymowany do ich zainicjowania. Ten wątek można podsumować stwierdzeniem, że generalna legitymacja prokuratora do złożenia wniosku w sprawie rejestrowej inna niż wpisowa nie budzi wątpliwości.

Odmienne należy jednak rozważyć uprawnienia prokuratora do złożenia wniosku w sprawach o wpis, przez co rozumiemy sprawy o wpis podmiotu do rejestru, sprawy o zmianę danych w rejestrze oraz o wykreślenie podmiotu¹²²¹. Podstawowa norma została wyrażona w art. 694³ § 1 k.p.c., który stanowi, że wniosek do sądu rejestrowego prowadzącego Krajowy Rejestr Sądowy składa podmiot podlegający wpisowi do tego rejestru, jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej. W postępowaniu rejestrowym (zarówno w sprawach o wpis, jak i w pozostałych należących do kognicji sądu rejestrowego) podstawową grupą uprawnionych są więc podmioty, które na podstawie przepisów szczególnych podlegają obowiązkowi wpisu do KRS¹²²². Istnieje również kilka postępowań, w których inny podmiot został wprost wskazany jako uprawniony do złożenia wniosku o wpis. Tytułem przykładu: legitymacja w zakresie wpisów dotyczących zaległości podatkowych przysługuje organowi podatkowemu¹²²³, a uprawnionym (a zarazem zobowiązanym) do złożenia wniosku o wykreślenie spółki handlowej z rejestru po zakończeniu postępowania upadłościowego jest syndyk¹²²⁴. Ten ostatni przypadek jest o tyle interesujący, że jak dostrzegł Sąd Najwyższy, kompetencja syndyka „do działania po zakończeniu postępowania upadłościowego w sferach, które zmierzają do zapewnienia porządku prawnego pozwala przyjąć, że składając w postępowaniu rejestrowym wniosek o wykreślenie, był syndyk nie działa ściśle w interesie prywatnym¹²²⁵. Ściśle publicznoprawny charakter mają również normy, które przyznają Ministrowi Sprawiedliwości legitymację (a zarazem szczególną zdolność sądową) do złożenia wniosku o wykreślenie z KRS związku zawodowego¹²²⁶ albo organizacji pracodawców¹²²⁷. Podsumowując ten wątek należy wskazać, że w odniesieniu do wniosku o wpis ustawodawca

¹²²¹ O tak rozumianym „wpisie do Rejestru” mowa jest w art. 19 ust. 1 i przede wszystkim art. 20 ust. 1 ustawy o KRS (zob. M. Tarska, *Ustawa o KRS. Komentarz*, Warszawa 2015, art. 20 Nb 1-2; Ł. Goździaszek w: K. Osajda (red.), *Ustawa o Krajowym Rejestrze Sądowym. Komentarz*, Warszawa 2022, art. 20 Nt 7; A. Jaworski w: *Krajowy Rejestr*, s. 840 oraz 988-989.

¹²²² Tamże, s. 845.

¹²²³ Art. 55a ustawy z 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2020 r. poz. 1427 ze zm.).

¹²²⁴ Art. 85 § 1 k.s.h., art. 289 § 1 k.s.h. i art. 477 § 1 k.s.h.

¹²²⁵ Tak uchwała SN z 11 września 2014 r., III CZP 56/14.

¹²²⁶ Zob. art. 36 ust. 3 ustawy z 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 263 ze zm.).

¹²²⁷ Art. 19 ust. 3 ustawy z 23 maja 1991 r. o organizacjach pracodawców (Dz. U. z 2019 r. poz. 1809 ze zm.).

generalnie przyznał legitymację podmiotowi podlegającemu wpisowi do rejestru i przewidział wiele wyjątków, w których na podstawie przepisów szczególnych przyznano legitymację innym podmiotom lub organom. W świetle przedstawionych wyżej uwag nie ulega jednak wątpliwości, że taki sposób unormowania uprawnienia do złożenia wniosku nie wyłącza uprawnień prokuratora, których podstawą jest art. 7 k.p.c. Rozważenia więc wymaga, czy istnieją inne – wynikające z charakteru omawianego postępowania – przeszkody do złożenia przez prokuratora wniosku o wpis do KRS.

W literaturze generalnie przyjmuje się założenie, że prokurator może na podstawie art. 7 k.p.c. zainicjować każde postępowanie rejestrowe¹²²⁸. Podzielając to założenie co do zasady należy jednak – podobnie jak w odniesieniu do postępowania wieczystoksięgowego – opowiedzieć się za poglądem, w myśl którego kompetencja prokuratora nie doznaje ograniczeń w przypadku wpisów o charakterze deklaratoryjnym, czyli stwierdzających jedynie stan prawny. Są to wpisy dotyczące zmiany niektórych danych w rejestrze¹²²⁹. Podzielając stanowisko wyrażone przez A. Michnik należy jednak dodać, że „uprawnienie prokuratora lub Rzecznika Praw Obywatelskich do składania wniosku o wpis staje się aktualne dopiero wówczas, gdy sąd rejestrowy z tych instrumentów (czyli określonych w art. 24 ustawy o KRS – przyp. A.J.) nie skorzysta. Interesy prawne, które mają być chronione przez wszczęcie postępowania przez te organy, znajdują bowiem dostateczną ochronę w działaniach sądu rejestrowego”¹²³⁰. Mając na uwadze trafną argumentację przedstawioną przez cytowaną autorkę można wyrazić pogląd, że prokurator – stwierdzając (np. w związku z prowadzonym albo nadzorowanym postępowaniem przygotowawczym), że podmiot rejestrowy nie wykonał obowiązków, co skutkuje niezgodną z rzeczywistością treścią rejestru – powinien w pierwszej kolejności zawiadomić sąd rejestrowy o konieczności podjęcia działań z urzędu, takich jak na przykład wszczęcie postępowania przymuszającego. Dopiero brak należytej reakcji może, jak się wydaje, uzasadniać złożenie wniosku przez prokuratora, na podstawie art. 7 k.p.c. Uwagi te należy jednak uzupełnić spostrzeżeniem, że przypadki składania przez prokuratorów wniosków o wpis praktycznie nie zdarzają się, niemniej nie można ich całkowicie wykluczyć.

¹²²⁸ A. Michnik, *Postępowanie o wpis do rejestru przedsiębiorców*, Warszawa 2009, s. 145; E. Norek, *Krajowy Rejestr Sądowy i postępowanie rejestrowe*, Warszawa 2001, s. 84-85; A. Jaworski w: *Krajowy Rejestr*, s. 849; E. Gapska, J., Studzińska, *Postępowanie nieprocesowe*, Warszawa 2015, s. 798.

¹²²⁹ Najczęściej występującymi w praktyce przykładami są wpisy dotyczące członków organów podmiotów rejestrowych, prokurenta, adresu oraz wzmianek o złożeniu sprawozdania finansowego i innych dokumentów (zob. A. Jaworski w: *Krajowy Rejestr*, s. 996).

¹²³⁰ A. Michnik, *Postępowanie o wpis*, s. 145. Por. też E. Norek, *Krajowy*, s. 139.

W odniesieniu do wpisów konstytutywnych, czyli takich, które skutkują powstaniem, utratą bytu prawnego albo inną zmianą¹²³¹ stanu prawnego podmiotu¹²³². Spośród tych wpisów wydaje się, że prokurator nie ma legitymacji do złożenia wniosku o wpis podmiotu do rejestru przedsiębiorców albo rejestru stowarzyszeń, innych organizacji społecznych i zawodowych, fundacji oraz samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej oraz rejestru dłużników niewypłacalnych. Mimo że żaden przepis nie wyłącza uprawnienia prokuratora, to jednak wyraźnie sprzeciwia się temu charakter postępowania o wpis podmiotu do rejestru. Złożenie takiego wniosku jest bowiem immanentnie związane z wolą osób zakładających podmiot podlegający wpisowi do KRS (np. wspólników spółki, członków komitetu założycielskiego stowarzyszenia), a skuteczne złożenie takiego wniosku jest ostatnią czynnością niezbędną do tego, aby mógł on nabyć osobowość prawną (albo – w przypadku spółki osobowej – zdolność prawną), a tym samym rozpocząć działalność. Znaczenie wniosku nie ogranicza się zatem do jego aspektu procesowego, ale wywołuje istotne skutki materialnoprawne. Czynność tę można traktować jako *sui generis* oświadczenie woli osób uprawnionych do jego powołania, którego nie może złożyć nikt inny. Z tego faktu wynika wyłączna legitymacja podmiotu, a ściślej rzecz ujmując, spółki w organizacji albo osób, które zgodnie z przepisami prawa są uprawnieni do działania w jego imieniu jako założyciele (np. wspólnicy spółki osobowej)¹²³³. Mimo zawarcia w przepisanej formie umowy albo statusu osoby te mają swobodę w podjęciu decyzji o rezygnacji z utworzenia spółki albo innego podmiotu, czego wyrazem może być właśnie zaniechanie złożenia wniosku o wpis podmiotu do rejestru. Z tej przyczyny uzasadnione jest stanowisko, że prokurator nie jest legitymowany do złożenia takiego wniosku.

Stanowisko to należy odpowiednio odnieść do wszystkich wpisów zmian danych w rejestrze, które mają charakter konstytutywny, a których przykłady przedstawiono powyżej¹²³⁴.

Odnosząc się do uprawnienia prokuratora do złożenia wniosku o wykreślenie podmiotu z rejestru należy przyjąć, że jest ono uzależnione od przyczyny wykreślenia. Jeżeli przyczyną tą jest zakończenie likwidacji podmiotu, to tak samo jak w odniesieniu do wpisów skutkujących powstaniem podmiotu albo konstytutywnych wpisów zmieniających, należy uznać, że decyzja

¹²³¹ Przykładem może być wpis zmiany umowy spółki albo statutu, przekształcenie spółki handlowej, zmiany statutu spółdzielni lub stowarzyszenia – zob. A. Jaworski w: *Krajowy Rejestr*, s. 995-996.

¹²³² A. Jaworski w: *Krajowy Rejestr*, s. 995; E. Norek, *Krajowy*, s. 139-142; E. Marszałkowska-Krześ, *Wpisy w rejestrze przedsiębiorców dotyczące spółek handlowych*, Wyd. 1, Warszawa 2004, s. 146.

¹²³³ E. Marszałkowska-Krześ, *Wpisy* s. 67.

¹²³⁴ Na marginesie można odnotować, że z podobnych przyczyn nie wszczyna się postępowania przymuszającego na podstawie art. 24 ust. 1 ustawy o KRS w celu przymuszenia podmiotu do złożenia wpisu o charakterze konstytutywnym.

o zakończeniu działalności podmiotu należy do jego autonomicznej decyzji (a w istocie osób wchodzących w skład jego struktury)¹²³⁵, co uzasadnia wniosek, że jedynym uprawnionym do zgłoszenia żądania wykreślenia z rejestru jest ten podmiot. Odmienne należy jednak ocenić dopuszczalność złożenia przez prokuratora wniosku o wykreślenie podmiotu z rejestru z innych przyczyn niż zakończenie likwidacji. Jeżeli podstawą taką jest zakończenie postępowania upadłościowego, to co do zasady legitymację wyłączną ma syndyk (były syndyk) masy upadłości. Zważywszy na publicznoprawną funkcję wniosku syndyka o wykreślenie podmiotu, który w istocie jest składany w obronie porządku prawnego¹²³⁶, można bronić tezy, że w przypadku zaniechania złożenia wniosku przez syndyka, może on zostać złożony przez prokuratora na podstawie art. 7 k.p.c. Podobnie, do wykreślenia podmiotu z rejestru, prowadzi postępowanie o jego rozwiązanie bez przeprowadzenia postępowania likwidacyjnego, o którym mowa w art. 25a ustawy o KRS. Nie podejmując się w tym miejscu analizy tego postępowania można jedynie ogólnie wskazać, że celem tej instytucji prawnej jest wzmocnienie pewności i bezpieczeństwa obrotu przez wyeliminowanie z rejestru (a tym samym również z obrotu prawnego) podmiotów, które nie wypełniają obowiązków rejestrowych, nie prowadzą działalności i nie posiadają zbywalnego majątku, przez co stanowią jednak zagrożenie dla potencjalnych kontrahentów¹²³⁷. Cel postępowania prowadzonego na podstawie art. 25a ustawy o KRS jest zatem ściśle publicznoprawny. Nie ma zatem żadnych przeszkód, aby wszczął je prokurator na podstawie art. 7 k.p.c., a w sytuacji, gdy sąd rejestrowy nie wszczyna postępowania z urzędu, może to być nawet wskazane.

Należy również wskazać, że skutek utraty bytu prawnego podmiotu będzie miało uwzględnienie skargi prokuratora o wznowienie postępowania o wpis do rejestru. Prokurator jest legitymowany do złożenia tej skargi przez art. 7 oraz 60 § 2 k.p.c.¹²³⁸ Analiza orzecznictwa pozwala stwierdzić, że w przeciwieństwie do wniosków o wpis, uprawnienia te były wykorzystywane w praktyce, zwłaszcza w odniesieniu do wpisów tzw. spółek przedwojennych

¹²³⁵ W niektórych przypadkach utrata bytu prawnego podmiotu może jednak pozostawać w sprzeczności z interesem publicznym, np. jeśli toczą się przeciwko niemu postępowania sądowe lub administracyjne (por. uzasadnienie postanowienia SO w Krakowie z 7 marca 2019 r., XII Ga 300/18). Jeżeli wykreśleniu podmiotu z rejestru sprzeciwiają się ważne względy utożsamiane z interesem publicznym (np. byłoby to z pokrzywdzeniem dużej liczby wierzycieli, mających interes w uzyskaniu wyroków zasądzających przeciwko podmiotowi rejestrowemu), to prokurator może i nawet powinien zgłosić na podstawie art. 60 § 1 k.p.c. w związku z art. 13 § 2 k.p.c. udział w postępowaniu rejestrowym i sprzeciwić się uwzględnieniu wniosku.

¹²³⁶ Por. uchw. SN z 11 września 2014 r., III CZP 56/14.

¹²³⁷ Zob. M. Hotel, T. Marek, *Rozwiązanie podmiotu wpisanego do Krajowego Rejestru Sadowego bez przeprowadzenia postępowania likwidacyjnego*, Pal. 2016 Nr 7-8; A. Komenda w: *taż* (red.), *Krajowy*, s. 596-597, *taż*, *Rozwiązanie podmiotu wpisanego do rejestru bez przeprowadzania postępowania rejestrowego*, *Doradca restrukturyzacyjny* 2016 Nr 1, *passim*.

¹²³⁸ A. Jaworski w: *Krajowy Rejestr*, s. 857-858.

Podsumowując, przedstawione powyżej rozważania prowadzą do konkluzji, że ogólna kompetencja prokuratora uprawnia go do składania wniosków o wpis do KRS. Z uwagi na charakter wpisu konstytutywnego uprawnienie to nie dotyczy jednak wniosków zmierzających do dokonania takich wpisów, z wyjątkiem wykreślenia podmiotu z KRS z przyczyn uzasadnionych interesem publicznym.

3.4. Udział prokuratora w wybranych postępowaniach nieprocesowych

Ze względu na duże zróżnicowanie postępowań prowadzonych w trybie nieprocesowym proporcja między ochroną interesu prywatnego a ochroną interesu publicznego jest różna w zależności od przedmiotu sprawy. Niektóre z postępowań są szczególnie istotne z punktu widzenia interesu publicznego, co skutkowało tym, że ustawodawca przyjął odrębne regulacje dotyczące udziału prokuratora w nich. Wśród tych postępowań można wyróżnić grupę spraw, w których prokuratorowi przyznano status uczestnika postępowania nieprocesowego z mocy prawa. Do tych postępowań należą sprawy o ubezwłasnowolnienie, z zakresu przeciwdziałania przemocy w rodzinie, prowadzone na podstawie ustaw szczególnych: ustawy z 22.11.2013 roku o postępowaniu wobec osób z zaburzeniami psychicznymi i stwarzających zagrożenie zdrowia, życia lub wolności seksualnej innym osobom, ustawy z 7 lipca 2005 roku o państwowej kompensacie przysługującej ofiarom niektórych czynów zabronionych, a także – chociaż regulacja ta nie jest już w praktyce stosowana – w niektórych postępowaniach rejestrowych, dotyczących tzw. spółek przedwojennych¹²³⁹. Analizy wymaga również udział prokuratora w tych postępowaniach, w których nie jest on obowiązkowy, ale rozstrzygnięcia wywołują szczególne skutki dla ochrony praw i wolności człowieka, stanowiąc ingerencję w wolność osobistą albo życie prywatne lub rodzinne jednostki. Do tych postępowań należą w istocie wszystkie sprawy rozpoznawane przez sąd opiekuńczy¹²⁴⁰ oraz sprawy z zakresu przymusowego leczenia osób chorych psychicznie i uzależnionych.

3.4.1. Postępowania, w których prokurator jest uczestnikiem z mocy prawa

3.4.1.1. Uwagi wprowadzające

W literaturze słusznie zwrócono uwagę, że przepisy zakładające obligatoryjny udział prokuratora w postępowaniu mają różne brzmienie, wyrażające w istocie tę samą treść¹²⁴¹, jak

¹²³⁹ Art. 9b ust. 2 zd. 2 ustawy z 20 sierpnia 1997 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o KRS (Dz. U. Nr 121 poz. 770 ze zm.).

¹²⁴⁰ Zob. H. Haak, *Ochrona prawna udzielana przez sąd opiekuńczy*, Warszawa 2002.

¹²⁴¹ P. Wiśniewski, *Udział*, 2014, s. 147. Podobnie na tle nieaktualnego stanu prawnego W. Masewicz, *Prokurator*, s. 114.

na przykład: „postępowanie toczy się z udziałem prokuratora” (art. 546 § 2 k.p.c.), „prokurator wstępuje do postępowania” (art. 9b ust. 2 zd. 2 przepisów wprowadzających ustawę o KRS), „uczestnikiem postępowania jest prokurator” (art. 8 ust. 6 ustawy o państwowej kompensacie) oraz „udział prokuratora (...) jest obowiązkowy” (art. 15 ust. 1 zd. 3 o postępowaniu wobec osób z zaburzeniami psychicznymi stwarzających zagrożenie życia, zdrowia lub wolności seksualnej innych osób¹²⁴²). Chociaż brak konsekwencji językowej ustawodawcy należy ocenić krytycznie, to jednak nie ulega wątpliwości, że przytoczone wyżej przepisy zawierają w istocie taką samą normę, przewidującą udział prokuratora w postępowaniu z mocy prawa.

Uczestnictwo w postępowaniu nieprocesowym z mocy prawa polega – najogólniej rzecz ujmując – na tym, że ustawa przesądza, iż określony podmiot jest uczestnikiem postępowania nieprocesowego, niezależnie od posiadania statusu zainteresowanego¹²⁴³. W orzecznictwie i literaturze ujawniła się rozbieżność poglądów na temat tego, czy podmiot traktowany przez ustawodawcę jako uczestnik z mocy prawa nabywa ten status przez sam fakt wszczęcia postępowania¹²⁴⁴, czy też do nabycia statusu uczestnika konieczne jest wzięcie przez niego faktycznego udziału w postępowaniu albo wezwanie przez sąd do udziału w sprawie¹²⁴⁵. W mojej ocenie należy zdecydowanie opowiedzieć się za pierwszym z zaprezentowanych stanowisk. W literaturze słusznie zauważono bowiem, że ustawodawca przewiduje w niektórych przypadkach status „zainteresowanego z mocy prawa”¹²⁴⁶, czego przykładem jest art. 46 ust. 1 zd. 2 *in fine* ustawy o ochronie zdrowia psychicznego¹²⁴⁷. Gdyby przyjąć założenie, że uczestnik z mocy ustawy powinien zostać wezwany do udziału w sprawie, to doszłoby do zatarcia różnicy pomiędzy statusem prawnym takiego uczestnika, a zainteresowanego w rozumieniu art. 510 § 1 k.p.c., który staje się uczestnikiem z chwilą wezwania go do udziału w sprawie (wzięcia udziału w sprawie). Wypada zgodzić się z poglądem Janusza Jagiełły, że w

¹²⁴² Dz. U. z 2021 r. poz. 1638 ze zm.

¹²⁴³ P. Rylski w: T. Ereciński, K. Lubiński (red.), *System Prawa Procesowego Cywilnego. Tom 4. Postępowanie nieprocesowe Część 1 vol. 1 i 2*, t. 4, cz. 1, Warszawa 2021, s. 930; tenże, *Uczestnik*, s. 367.

¹²⁴⁴ Tak K. Lubiński, *Postępowanie o ubezwłasnowolnienie*, s. 71; W. Broniewicz: *Postępowanie cywilne w zarysie*, Warszawa 2008, s. 333; J. Bodio, *Komentarz aktualizowany do art. 510 k.p.c.* w: A. Jakubecki, *KPC Komentarz*, 2022, LEX; I. Kunicki w: A. Góra-Błaszczkowska (red.), *KPC Komentarz*, t. 1B, 2020, art. 510 Nb 10; J. Jagieła, *Skutki niewzięcia przez zainteresowanego udziału w postępowaniu nieprocesowym*, PiP 2014 Nr 3, s. 47; P. Rylski w: *System*, t. 4, s. 930; tenże, *Uczestnik*, s. 367.

¹²⁴⁵ W. Siedlecki, Z. Świeboda, *Postępowanie nieprocesowe*, s. 45. W orzecznictwie tak w uzasadnieniu uchw. SN (7) z 20 kwietnia 2010 r., III CZP 112/09, Legalis, gdzie wskazano: „w niektórych wypadkach przymiot uczestnika postępowania wynika wprost z ustawy, także bowiem w tych wypadkach konieczny jest akt procesowy podnoszący dany podmiot do roli uczestnika postępowania”. Zdaniem P. Wiśniewskiego, „uchwała ta i zawarte w jej uzasadnieniu wywody dotyczą także wywołanego niedokonaniem przez sąd czynności notyfikacyjnych niewzięcia udziału w postępowaniu” (P. Wiśniewski, *Udział*, 2014, s. 176).

¹²⁴⁶ P. Rylski w: *System*, t. 4, s. 931.

¹²⁴⁷ Przepis ten stanowi, że: „W miarę potrzeby sąd zawiadamia o rozprawie małżonka osoby, której postępowanie dotyczy, oraz osobę sprawującą nad nią faktyczną opiekę; mogą oni wziąć udział w każdym stanie sprawy i wtedy stają się uczestnikami”.

razie przyjęcia odmiennego stanowiska, brak wydania postanowienia o wezwaniu uczestnika *ex lege* do udziału w sprawie oznaczałby „pozbawienie tych podmiotów przymiotu, który nadał im ustawodawca. Można byłoby zatem zaryzykować tezę o zbędności uregulowań szczególnych, stanowiących, że podmioty w nich wskazane są uczestnikami postępowania z mocy prawa. Wystarczającym unormowaniem byłby art. 510 § 2 k.p.c., który nakazuje, aby wszystkie podmioty zainteresowane wynikiem toczącego się postępowania były jego uczestnikami, a jeżeli nimi nie są – powinny być wezwane do udziału w sprawie przez sąd z urzędu”¹²⁴⁸.

Przywołane wyżej uwagi, które mają walor uniwersalny, znajdują wprost zastosowanie do uczestnictwa prokuratora w tych sprawach, w których z mocy ustawy jest on uczestnikiem postępowania. Trzeba dojść do wniosku, że w sprawach tych prokurator nabywa status uczestnika z chwilą wszczęcia postępowania (złożenia wniosku inicjującego postępowanie) bez konieczności podejmowania jakiegokolwiek czynności procesowej przez sąd albo wnioskodawcę. W konsekwencji, w tych sprawach prokurator nie składa oświadczenia o wstąpieniu do postępowania. Jest on – co należy podkreślić – uczestnikiem niezależnie od tego, czy sąd doręczył mu odpis wniosku i zawiadomił o terminie rozprawy.

Wobec tego powstaje pytanie o skutki braku faktycznego udziału prokuratora w postępowaniu, którym jego udział jest obligatoryjny.

Nie ulega wątpliwości, że jeżeli prokurator – mimo prawidłowego zawiadomienia o terminie rozprawy i doręczenia mu odpisu wniosku – nie uczestniczy faktycznie w postępowaniu, to postępowanie nie jest dotknięte żadną wadą. Doręczając bowiem prokuratorowi odpis wniosku i dalszych pism oraz zawiadamiając go o terminie rozprawy sąd wypełnia wszystkie obowiązki procesowe. Nie można więc zarzucić mu skutecznie uchybień, które mogą prowadzić do nieważności postępowania albo nawet mogłyby mieć wpływ na treść orzeczenia kończącego postępowanie¹²⁴⁹. Oznacza to, że ewentualna bierność prokuratora może być sankcjonowana tylko w drodze odpowiedzialności służbowej lub dyscyplinarnej.

Bardziej złożona jest ocena skutków braku działania prokuratora, jeżeli nastąpi to w wyniku uchybień procesowych, takich jak niedoręczenie odpisu wniosku albo zawiadomienia o terminie rozprawy. Przeważa pogląd, że stanowi to uchybienie procesowe, które może mieć wpływ na wynik sprawy, nie powoduje natomiast nieważności

¹²⁴⁸ J. Jagieła, *Skutki*, s. 48.

¹²⁴⁹ P. Wiśniewski, *Udział*, 2014, s. 179. Podobnie K. Lubiński, *Udział*, s. 87.

postępowania¹²⁵⁰. P. Wiśniewski wyraził przekonanie, że prokurator nie może być pozbawiony możliwości obrony swoich praw, skoro nie ma statusu zainteresowanego, co ma prowadzić do wniosku, że prokurator nie może być pozbawiony możliwości obrony swoich praw, a jedynie możliwości dokonywania czynności procesowych¹²⁵¹. Stanowisko to wydaje się jednak zbyt daleko idące. Akceptując pogląd, że przesłanka nieważności postępowania polega na pozbawieniu strony możliwości ochrony jej sfery prawnej, należy przyjąć, że w przypadku prokuratora jako uczestnika z mocy prawa sfera ta obejmuje jego zadania ustawowe¹²⁵². Należy zatem odnieść do prokuratora trafny pogląd P. Ryłskiego, który przyjmuje, że w przypadku uczestników postępowania z mocy prawa należy przyjąć nieważność postępowania (art. 379 pkt 5 w zw. z art. 13 § 2 k.p.c.), jeżeli brak udziału tych podmiotów jest spowodowany niezawiadomieniem ich przez sąd¹²⁵³. Skoro prokurator nabywa status uczestnika z mocy samego prawa, to pozbawienie go możliwości podjęcia działania w postępowaniu powinno być sankcjonowane w taki sam sposób, jak gdyby dotyczyło to innych uczestników. Dlatego wniosek o istnieniu w analizowanym przypadku sankcji nieważności postępowania wydaje się uzasadniony, tym bardziej, że obecnie obligatoryjny udział prokuratora pełni funkcję gwarancyjną w postępowaniach szczególnie wrażliwych ze względu na konieczność ochrony praw obywatelskich.

Należy w tym miejscu wyraźnie zaznaczyć, że prokurator nie staje się uczestnikiem postępowania *ex lege* w sprawach, w których ustawa wymaga jedynie doręczenia mu odpisu wniosku oraz zawiadomienia o terminie rozprawy.

3.4.1.2. Postępowanie o ubezwłasnowolnienie

Najstarszą i najczęściej stosowaną w praktyce regulacją, spośród przewidujących udział prokuratora w postępowaniu *ex lege*, jest regulacja dotycząca postępowania o ubezwłasnowolnienie¹²⁵⁴. Nie podejmując rozważań nad istotą ubezwłasnowolnienia, można w tym miejscu ograniczyć się do stwierdzenia, że skutki ubezwłasnowolnienia obejmują nie

¹²⁵⁰ Zob. S. Włodyka, *Udział*, s. 1044; M. Sychowicz w: A. Marciniak, K. Piasecki, *KPC Komentarz*, t. 1, 2016, art. 60 Nb 11; P. Wiśniewski, *Udział*, 2014, s. 172-174.

¹²⁵¹ P. Wiśniewski, *Udział*, 2014, s. 174.

¹²⁵² Por. odpowiednio wyrok SN z 2 kwietnia 1998 r., I PKN 521/97, Legalis.

¹²⁵³ P. Ryłski, *Uczestnik postępowania*, s.367; P. Ryłski w: *System*, t. 4, s. 931.

¹²⁵⁴ Zgodnie z art. 4 pkt 3 dekretu z 29 sierpnia 1945 r. w sprawie postępowania o ubezwłasnowolnienie (Dz. U. Nr 40 poz. 225) prokurator był uczestnikiem postępowania z mocy prawa z wyjątkiem przypadku, gdy ubezwłasnowolnienie miało być orzeczone z powodu marnotrawstwa (zob. K. Lubiński, *Postępowanie o ubezwłasnowolnienie*, s. 78-79). Warto zwrócić uwagę, że również w art. 1681 obowiązującej na terytorium dawnego zaboru rosyjskiego ustawy o sądowym postępowaniu cywilnym z 1864 r. przewidziano udział prokuratora w postępowaniu „o ograniczenie zdolności prawnej przez ustanowienie doradcy sądowego”. Por. rozdział I. 1.3.

tylko pozbawienie (w przypadku ubezwłasnowolnienia całkowitego – art. 13 § 1 k.c.) lub ograniczenie (w przypadku ubezwłasnowolnienia częściowego – art. 14 § 1 k.c.) zdolności prawnej, ale także wpływają zasadniczo na sferę konstytucyjnych praw politycznych osób ubezwłasnowolnionych¹²⁵⁵. Truizmem jest więc stwierdzenie, że postępowanie o ubezwłasnowolnienie szczególnie mocno dotyka praw i wolności jednostki. Tradycyjnie przyjmuje się, że udział prokuratora w tym postępowaniu ma na celu wzmocnienie ochrony praw podmiotowych osoby, której dotyczy wnioski o ubezwłasnowolnienie. Jeszcze w latach siedemdziesiątych XX wieku K. Lubiński pisał, że „udział ten w sprawach o tak doniosłej wadze społecznej i dotyczących podstawowych praw obywatela w zakresie kierowania swoim postępowaniem przyczynić się ma do wszechstronnego i pełnienia wyjaśnienia sprawy”¹²⁵⁶. Spostrzeżenie to jest w całości aktualne również obecnie¹²⁵⁷, chociaż obserwacja praktyki może wskazywać, że mimo uczestnictwa w postępowaniu prokuratora, w sprawach o ubezwłasnowolnienie jeszcze w nieodległej przeszłości dochodziło do poważnych uchybień procesowych, wpływających ujemnie na ochronę praw osób, których to postępowanie dotyczy¹²⁵⁸.

Zgodnie z art. 546 § 2 k.p.c. postępowanie o ubezwłasnowolnienie toczy się z udziałem prokuratora, co oznacza, że – w świetle uwag poczynionych w poprzednim podrozdziale – prokurator jest jego uczestnikiem z mocy ustawy od chwili złożenia wniosku, bez potrzeby wydawania przez sąd postanowienia o wezwaniu bądź też dopuszczeniu do udziału w sprawie. W dawniejszej literaturze wyrażono również pogląd, że przepis ten należy rozumieć jako wprowadzający obligatoryjny udział prokuratora w rozprawie, a nawet posiedzeniu niejawnym

¹²⁵⁵ P. Księżak w: K. Osajda (red. serii), W. Borysiak (red. tomu), *Kodeks cywilny. Komentarz*. Wyd. 29, Warszawa 2021, art. 13 Nt. 4 i powołany tam wyrok TK z 7 marca 2005 r., K 28/05, OTK-A 2007, Nr 3, poz. 24. Na temat instytucji ubezwłasnowolnienia zob. m.in. M. Domański, *Ubezwłasnowolnienie w prawie polskim a wybrane standardy międzynarodowej ochrony praw człowieka*, Pr. w Dz. 2014 Nr 17, passim; M. Tomaszewska, *Charakter prawny decyzji o ubezwłasnowolnieniu w sądowym stosowaniu prawa*, Toruń 2008, passim; L. Ludwiczak, *Ubezwłasnowolnienie w polskim systemie prawnym. Aspekty materialnoprawne i formalnoprawne*, Warszawa 2012, passim; I. Kleniewska, *Postępowanie w sprawach o ubezwłasnowolnienie w praktyce sądowej*, w: E. Holewińska-Lapińska (red.), Pr. w Dz. Tom I. Sprawy Cywilne, 2006, Warszawa 2006, passim.

¹²⁵⁶ K. Lubiński, *Postępowanie o ubezwłasnowolnienie*, s. 84; W. Masewicz, *Prokurator*, s. 104.

¹²⁵⁷ Tak też L. Ludwiczak, *Ubezwłasnowolnienie*, s. 143; K. Flaga-Gieruszyńska w: taż, A. Zieliński, *KPC Komentarz*, 2022, art. 546 Nb 2, Legalis oraz J. Gudowski, który wskazuje, że obligatoryjny udział prokuratora służy temu, „żeby prawa podmiotowe osoby, której dotyczy wnioski, były chronione jak najlepiej i jak najbardziej profesjonalnie” (J. Gudowski w: T. Ereciński (red.), *KPC Komentarz*, T. IV, 2016, art. 546 uw. 4).

¹²⁵⁸ M. Małczyk-Herdzina, *Postępowanie o ubezwłasnowolnienie w świetle nowelizacji Kodeksu postępowania cywilnego z 9 maja 2007 r.* 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 28-30.9.2007*, Warszawa 2009, s. 216) omawia wyniki zlecone przez Ministerstwo Sprawiedliwości w latach 2003-2004 lustracji spraw o ubezwłasnowolnienie, która wykazała m.in. następujące uchybienia: wszczynanie spraw bez wymaganej dokumentacji, ograniczanie postępowania dowodowego, brak bezpośredniego kontaktu sądu (sędziego wyznaczonego) z osobą, której dotyczy postępowanie, bierność kuratorów procesowych oraz szablony i rutynowe prowadzenie postępowań.

sądu¹²⁵⁹. Zdaniem tych autorów nieobecność prokuratora na rozprawie stanowiła przyczynę jej obligatoryjnego odroczenia¹²⁶⁰. Współcześnie takie stanowisko podtrzymała E. Marszałkowska-Krześ, zdaniem której „intencję ustawodawcy oddaje także okoliczność, iż przepis tego paragrafu nie zalicza prokuratora do uczestników postępowania („Uczestnikiem postępowania jest także prokurator”), lecz w sposób szczególny statuuje jego pozycję w postępowaniu („postępowanie toczy się z udziałem”). Jest to świadomy zabieg, którego celem jest podkreślenie, że prokurator nie jest zwykłym uczestnikiem postępowania, którego niestawiennictwo nie tamuje rozpoznania sprawy (art. 513 k.p.c.), ale że postępowanie może toczyć się tylko z udziałem (czynnym – obecność) prokuratora”¹²⁶¹. Odmienne stanowisko zakładało, że niestawiennictwo prokuratora nie wstrzymywało rozstrzygnięcia sprawy, ale sąd mógł odroczyć rozprawę, jeżeli uznawał uczestnictwo prokuratora w rozprawie za konieczne. Zwolennicy tego stanowiska wywodzili je z art. 513 k.p.c., zgodnie z którym niestawiennictwo uczestników nie tamuje rozpoznania sprawy¹²⁶². We współczesnej literaturze ten drugi pogląd przeważa zdecydowanie¹²⁶³ i należy go podzielić. Przede wszystkim brak jest podstaw, aby wywodzić, że art. 546 § 2 k.p.c. wyraża inną normę niż taką, która przewiduje uczestnictwo prokuratora *ex lege*. Zacytowane argumenty E. Marszałkowskiej-Krześ, nawiązujące do brzmienia art. 546 § 2 k.p.c., nie wydają się przekonujące.

Jak wynika z zestawienia przepisów przewidujących obowiązkowe uczestnictwo prokuratora w postępowaniu, posługują się one różnymi sformułowaniami i tylko w jednym przypadku¹²⁶⁴ ustawodawca użył sformułowania, że prokurator jest uczestnikiem postępowania. Art. 546 § 2 k.p.c. stanowi co prawda o prowadzeniu postępowania „z udziałem” prokuratora, ale jest oczywiste, że prokurator ma w nim status uczestnika. Przekonuje zatem

¹²⁵⁹ Zob. w tym kierunku S. Włodyka, *Udział prokuratora*, s. 1049; B. Dobrzański w: Z. Resich, W. Siedlecki (red.), *KPC Komentarz*, t. 1, Warszawa 1975, s. 844; W. Siedlecki, *Postępowanie z zakresu prawa osobowego*, w: Z. Resich (red.), *System prawa procesowego cywilnego: postępowanie rozpoznawcze przed sądami pierwszej instancji*, t. 2, Wrocław 1987, s. 115.

¹²⁶⁰ Wobec braku w KPC przepisów regulujących obowiązkowy udział prokuratora w posiedzeniu sądu i możliwość procedowania pod jego nieobecność, B. Dobrzański (w: Z. Resich, W. Siedlecki (red.), *KPC Komentarz*, 1975, s. 844) proponował analogię do art. 400 ówczesnego k.p.k., który stanowił, że nieobecność prokuratora tamuje rozpoznanie sprawy. Pogląd ten spotkał się z trafną krytyką K. Lubińskiego (*Postępowanie o ubezwłasnowolnienie*, s. 86-87), który wskazuje, że wątpliwa jest dopuszczalność analogii z przepisów procedury karnej, a ponadto referowana propozycja nie uwzględnia treści art. 513 k.p.c.

¹²⁶¹ E. Marszałkowska-Krześ w: *taż* (red.), *Kodeks Postępowania Cywilnego. Komentarz*, 2022, art. 546 Nt. 4, Legalis. Podobnie M. Malczyk w: A. Góra-Błaszczkowska (red.), *KPC Komentarz*, t. IB, 2020, art. 546 Nb 5.

¹²⁶² J. Jodłowski, *Glosa do orzeczenia SN z dnia 10 lutego 1972 r., II CR 663/71*, PiP 1973 Nr 4 s. 164; W. Masewicz, *Prokurator*, s. 114-115; K. Lubiński, *Postępowanie o ubezwłasnowolnienie*, s. 76-77.

¹²⁶³ L. Ludwiczak, *Ubezwłasnowolnienie*, s. 145; B. Czech w: A. Marciniak (red.), *KPC Komentarz*, t. III, Warszawa 2020, art. 546 Nb 9, Legalis; A. Górski w: T. Wiśniewski (red.), *Kodeks Postępowania Cywilnego. Komentarz. Tom III. Artykuły 506-729*, Warszawa 2021, art. 546 uw. 4; J. Gudowski w: T. Ereciński (red.), *KPC Komentarz*, t. IV, art. 546 uw. 4.

¹²⁶⁴ Art. 8 ust. 6 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o państwowej kompensacie przysługującej ofiarom niektórych czynów zabronionych.

spoznaczenie tych autorów, którzy wskazują, że do prokuratora stosuje się w tym postępowaniu art. 513 k.p.c., a brak jest argumentów juretycznych, mogących uzasadniać stanowisko odmienne. A. Górski słusznie zauważył, że przemawia przeciwko niemu „sama konstrukcja postępowania cywilnego, w której, poza wypadkiem wezwania przez sąd do osobistego stawienia, strona czy uczestnik postępowania nie ma obowiązku brania udziału w rozprawie”¹²⁶⁵. Dodać należy, że prokurator powinien – ze względu na swoje zadania ustawowe – uczestniczyć w posiedzeniach sądu i brać aktywny udział w postępowaniu dowodowym, gdyż tylko jego aktywność może doprowadzić do tego, że gwarancyjna funkcja z art. 546 § 2 k.p.c.

Na obowiązek uczestnictwa prokuratora w rozprawie w postępowaniu o ubezwłasnowolnienie należy jeszcze spojrzeć przez pryzmat przepisów ustrojowych. Zgodnie § 360 ust. 3 Regulaminu w sprawach, w których postępowanie toczy się z inicjatywy prokuratora oraz w których zgłosił on udział w postępowaniu, prokurator uczestniczy w rozprawie, z zastrzeżeniem ust. 4. Przepis ten należy, jak się wydaje, stosować odpowiednio do przypadków uczestnictwa prokuratora w postępowaniu z mocy ustawy, na zasadzie *a minori ad maius*. Skoro bowiem Regulamin nakłada na prokuratora obowiązek osobistego uczestnictwa w rozprawie w każdym postępowaniu, w którym zgłosił on udział, to tym bardziej taki obowiązek istnieje w postępowaniu, w którym prokurator ma status uczestnika z mocy ustawy w celu ochrony praw jednostki lub interesu publicznego. Można postawić tezę, że co do zasady powinność udziału w rozprawie będzie wynikała z ogólnego obowiązku sumiennego wykonywania przez prokuratora obowiązków służbowych (art. 92 § 1 pr. prok.).

Podsumowując, można stwierdzić, że prokurator ma obowiązek aktywnego udziału w postępowaniu o ubezwłasnowolnienie, w tym zwłaszcza uczestnictwa w rozprawie. Obowiązek ten ma jednak tylko wewnątrzorganizacyjne znaczenie dla prokuratora i jego przełożonych. Ewentualna nieusprawiedliwiona nieobecność prokuratora na rozprawie może więc uzasadniać jego odpowiedzialność dyscyplinarną (zwłaszcza, jeśli zaniechanie wpłynęło negatywnie na sposób ochrony praw osoby, której wniosek dotyczy), ale nie skutkuje wadliwością czynności podejmowanych przez sąd. Jej skutki dla postępowania cywilnego są bowiem regulowane przez art. 513 k.p.c., od którego ustawodawca nie przewidział odstępstw.

Art. 545 § 1 k.p.c. wskazuje w sposób taksatywny krąg osób legitymowanych do złożenia wniosku o wszczęcie postępowania o ubezwłasnowolnienie¹²⁶⁶. W świetle

¹²⁶⁵ A. Górski w: T. Wiśniewski (red.), *KPC Komentarz*. T. III, 2021, art. 546 uw. 4.

¹²⁶⁶ W orzecznictwie przyjmuje się jednolicie, że wniosek może skutecznie złożyć również sama osoba, wobec której zachodzą przesłanki do ubezwłasnowolnienia (zob. nadal aktualne post. SN z 20 października 1965 r., II

przedstawionych wyżej ustaleń¹²⁶⁷ nie ulega jednak wątpliwości, że prokurator jest uprawniony do złożenia wniosku o ubezwłasnowolnienie na podstawie art. 7 k.p.c. Taki pogląd jest jednolicie akceptowany w doktrynie¹²⁶⁸, a uprawnienie prokuratora jest wykorzystywane w praktyce. Jak wynika z badań akt spraw o ubezwłasnowolnienie, prokuratorzy byli wnioskodawcami w 11% wszystkich spraw. Wyróżniono trzy kategorie spraw o ubezwłasnowolnienie, w których postępowania wszczynają prokuratorzy: gdy osoba przebywa w domu pomocy społecznej lub w szpitalu dla osób chorych psychicznie i nie ma osób uprawnionych do złożenia wniosku, gdy wniosek osoby uprawnionej jest z różnych powodów kierowany nie do sądu, ale do prokuratury albo prokurator otrzymuje informację o potrzebie złożenia wniosku od osoby innej niż legitymowana zgodnie z art. 545 § 1 k.p.c.¹²⁶⁹ Słuszny jest postulat, aby inicjatywa prokuratora, „ze względu na drastyczną ingerencję w prywatność i dobra osobiste”, była traktowana powściągliwie i ograniczana do przypadków oczywistych, gdy nie ma osób uprawnionych do złożenia wniosku albo zachodzi wyjątkowy wypadek, w których osoby te nie mogą lub nie chcą złożyć wniosku, a wymaga tego ochrona praw osoby, wobec której zachodzą przesłanki do ubezwłasnowolnienia¹²⁷⁰. Obecnie ten postulat znalazł normatywny wyraz w § 359 Regulaminu, który stanowi, że prokurator może zgłosić wniosek o ubezwłasnowolnienie, gdy stwierdzi, że brak jest osób do tego uprawnionych na podstawie art. 545 § 1 k.p.c. albo że osoby te bezpodstawnie uchylają się od zgłoszenia wniosku albo nie są w stanie samodzielnie go zgłosić wskutek choroby psychicznej, niedorozwoju umysłowego, nieporadności lub z innych wyjątkowych przyczyn.

Samo uprawnienie prokuratora do wszczęcia postępowania o ubezwłasnowolnienie nie budzi zastrzeżeń, a w sytuacji, gdy osoba dotknięta zaburzeniami psychicznymi przebywa w placówce albo nie ma osób bliskich, wymienionych w art. 545 § 1 k.p.c., przyznanie prokuratorowi uprawnienia do złożenia wniosku stanowi swoisty „wentyl bezpieczeństwa”, który może okazać się niezbędny dla ochrony praw takich osób. Istnieją bowiem przypadki, w których osoby bliskie uprawnione do złożenia wniosku są nieporadne, ich miejsce pobytu nie jest znane albo uchylają się od tego. Dlatego pozostawienie legitymacji czynnej wyłącznie

CR 273/65, OSNCP 1966, Nr 7–8, poz. 124, a współcześnie uchw. SN z 28 września 2016 r., III CZP 38/16, Legalis oraz post. SA w Łodzi z 25 marca 2014 r., I ACa 985/13, Legalis.

¹²⁶⁷ Por. rozdział III. 3.4.3.

¹²⁶⁸ Zob. K. Lubiński, *Postępowanie o ubezwłasnowolnienie*, s. 126; tenże, *Pozycja procesowa prokuratora*, s. 89 i n.; H. Szymańska, *Prawno - społeczne aspekty wniosku prokuratora o ubezwłasnowolnienie*, Probl. Praw. 1978 Nr 5; E. Gapska, J. Studzińska, *Postępowanie nieprocesowe*, s. 190-191; P. Rylski, *Uczestnik*, rozdział 4.5; tenże w: *System*, t. 4, cz. 1, s. 820; J. Gudowski w: T. Ereciński (red.), *KPC Komentarz*. T. IV, 2016, art. 506 uw. 12 oraz art. 545 uw. 9; K. Flaga-Gieruszyńska w: *taż*, A. Zieliński, *KPC Komentarz*, 2022, art. 545 Nb 4, Legalis; A. Górski w: T. Wiśniewski (red.), *KPC Komentarz*. T. III, 2021, art. 545 uw. 5.

¹²⁶⁹ I. Kleniewska, *Postępowanie w sprawach o ubezwłasnowolnienie*, s. 120-121.

¹²⁷⁰ J. Gudowski w: T. Ereciński (red.), *KPC Komentarz*. T. IV, 2016, art. 545 uw. 9.

członkom rodziny osoby chorej psychicznie albo dotkniętej niedorozwojem umysłowym nie zawsze będzie wystarczające dla ochrony jej praw. Jednocześnie spośród innych osób i organów prokurator wydaje się najwłaściwszym podmiotem, któremu można powierzyć legitymację do składania wniosków o ubezwłasnowolnienie. Pozycja ustrojowa prokuratury oraz wysokie kwalifikacje merytoryczne prokuratorów zdają się gwarantować, że będą oni składali wnioski o ubezwłasnowolnienie w uzasadnionych przypadkach¹²⁷¹. Można by jedynie rozważyć *de lege ferenda* określenie przesłanek złożenia przez prokuratora wniosku o ubezwłasnowolnienie w przepisie rangi ustawowej, w sposób zbliżony do obecnie obowiązującego § 359 Regulaminu.

Z uczestnictwem prokuratora w postępowaniu o ubezwłasnowolnienie łączy się także pytanie, czy jego uczestnictwo do wniosku zgłoszonego przez osobę uprawnioną sanuje brak legitymacji czynnej wnioskodawcy. Nie ulega wątpliwości, że sam udział prokuratora, który w omawianym postępowaniu ma charakter uczestnictwa *ex lege*, nie prowadzi do takiego skutku i nie zwalnia sądu z obowiązku wydania orzeczenia oddalającego wniosek¹²⁷². Inaczej należałoby jednak ocenić sytuację, w której prokurator wyraźnie poparłby wniosek pochodzący od osoby nieuprawnionej. Wówczas można dojść do wniosku, że jego aktywność w postępowaniu sanuje brak legitymacji czynnej wnioskodawcy¹²⁷³. Jest to wyrazem ogólniejszej reguły, w myśl której „nie ma podstaw do oddalenia wniosku o wszczęcie postępowania w przypadku, gdy wniosek pochodził od osoby nieuprawnionej, jeżeli do postępowania wstąpiły osoby, którym uprawnienie to przysługuje, i podtrzymały one wniosek”¹²⁷⁴.

¹²⁷¹ A. Jaworski, *Uprawnienia*, s. 510.

¹²⁷² Tak post. SN z 7 stycznia 1966 r., I CR 371/65, Legalis, w którym wskazano: „Przystąpienie zaś prokuratora do toczącego się postępowania nie sanuje braku legitymacji do wszczęcia postępowania, gdyż prokurator nie reprezentuje interesu konkretnej osoby, ale zawsze jest rzecznikiem interesu ogólnego. Przeciwnie nawet, prawidłowość wszczęcia postępowania stanowi wręcz konieczną przesłankę możliwości przystąpienia prokuratora do toczącej się sprawy”. Por. też głos krytyczny J. Jodłowskiego, PiP 1967 Nr 12, s. 1068. Podzielając trafność stanowiska SN należy jednak potraktować jako wątpliwe sformułowanie o „przystąpieniu” prokuratora do postępowania, skoro jest on uczestnikiem postępowania o ubezwłasnowolnienie z mocy ustawy, a więc jego status jako uczestnika nie jest uzależniony od żadnych dalszych czynności w postaci „przystąpienia”.

¹²⁷³ Por. odpowiednio, co do postępowań przed sądem opiekuńczym, które mogą być wszczynane jedynie na wniosek, uzasadnienie uchw. SN z 13 grudnia 2013 r., III CZP 89/13, Legalis, w której SN przyjął, że „w tego rodzaju sprawach sąd opiekuńczy widząc potrzebę zainicjowania postępowania przez podmiot do tego uprawniony powinien zawiadomić o tym prokuratora lub inny uprawniony do tego organ lub osobę w celu umożliwienia im podtrzymania wniosku i umożliwienia rozpoznania sprawy, przed podjęciem decyzji o oddaleniu wniosku”.

¹²⁷⁴ P. Ryłski, *Uczestnik*, rozdział 5.3.1.3 pkt 7, zob. też powołane tam wypowiedzi doktryny i judykatury, w tym uzasadnienie uchw. z 10 grudnia 1969 r., III CZP 31/69, OSNC 1970/6/107 i post. SN z 14 lutego 2014 r., II CSK 216/13, Legalis i z 10 maja 2017 r., I CSK 521/16, Legalis.

3.4.1.3. Postępowanie o przyznanie państwowej kompensaty

Kolejny przykład sprawy, w której prokurator jest uczestnikiem postępowania z mocy ustawy, to postępowanie w przedmiocie przyznania kompensaty, na podstawie ustawy z 7 lipca 2005 roku o państwowej kompensacie przysługującej ofiarom niektórych czynów zabronionych. Ustawa ta nie tylko wskazuje prokuratora jako podmiot legitymowany do złożenia wniosku o przyznanie państwowej kompensaty¹²⁷⁵, ale jej art. 8 ust. 6 stanowi, że uczestnikami postępowania są wyłącznie osoba uprawniona i prokurator. Ustawodawca wyraźnie przesądził więc status prokuratora jako uczestnika z mocy ustawy. W literaturze wskazano, że prokurator pełni w tym postępowaniu funkcję „rzecznika interesu publicznego”¹²⁷⁶, co jest oczywiście uwagą słuszną, chociaż aktualną w odniesieniu do wszystkich innych postępowań z udziałem prokuratora. Wyjaśniając *ratio legis* tego przepisu ustawodawca wskazał jedynie, że „uczestnikiem postępowania jest prokurator, którego udział jest uzasadniony także jego wiedzą o toczącym się potencjalnie postępowaniu karnym, w którym pokrzywdzonym jest wnioskodawca”¹²⁷⁷. Zdaniem S. Łagodzińskiego, „ustawa o państwowej kompensacie, powołując prokuratora jako reprezentanta interesu publicznego do uczestnictwa w procesie o przyznanie finansowego wsparcia ofiarom przestępstwa, uczyniła go *eo ipso* współodpowiedzialnym za procesową sprawność jego przebiegu oraz zgodność z obowiązującym porządkiem prawnym zapadających orzeczeń sądowych”¹²⁷⁸. Autor zwraca uwagę również, że udział prokuratora miałby w jego ocenie przyczynić się do usunięcia licznie występujących w praktyce braków formalnych wniosków, chociaż zauważa jednocześnie, że w badanych przez niego aktach nie było śladów wskazujących na to, by udział prokuratora przyczynił się w tym aspekcie do przyspieszenia postępowania¹²⁷⁹. W odniesieniu do tego ostatniego aspektu należy jednak zauważyć, że prokurator – jako niezależny od wnioskodawcy podmiot postępowania – z natury rzeczy nie może uzupełnić braków formalnych wniosku składanego przez osobę fizyczną – pokrzywdzonego. Uczestnictwo prokuratora z pewnością może być pomocne w odniesieniu do kwestii dowodowych, zwłaszcza jeśli wnioskodawca jest osobą nieporadną. O ile zasadność przyznania prokuratorowi uprawnienia do składania wniosku o przyznanie pokrzywdzonemu państwowej kompensaty można ocenić jako w pełni zasadne i zrozumiałe, o tyle ukształtowanie jego statusu jako uczestnika z mocy ustawy może

¹²⁷⁵ Zob. bliżej podrozdział 3.3.

¹²⁷⁶ E. Hryniewicz-Lach, D. Lach, *Ustawa o państwowej kompensacie*, 2019, art. 8 Nb 5.

¹²⁷⁷ Uzasadnienie rządowego projektu ustawy, druk Nr 3859 Sejmu RP IV kadencji.

¹²⁷⁸ S. Łagodziński, *Praktyka przyznawania świadczeń na podstawie ustawy z 7 lipca 2005 r. o państwowej kompensacie przysługującej ofiarom niektórych czynów zabronionych*, Pr. w Dz. 2018 Nr 9, s. 140.

¹²⁷⁹ Tamże, s. 140.

budzić wątpliwości. Nie negując wiedzy o okolicznościach sprawy, którą prokurator posiada z akt postępowania przygotowawczego¹²⁸⁰, można bowiem uznać, że ochrona praw pokrzywdzonego czynem zabronionym byłaby zagwarantowana w stopniu wystarczającym, gdyby prokurator na ogólnych zasadach samodzielnie podejmował decyzję o tym, czy zgłasza udział w postępowaniu, tym bardziej, że nie byłaby wykluczona inicjatywa sądu (art. 59 k.p.c. w związku z art. 13 § 2 k.p.c.).

3.4.1.4. Postępowanie prowadzone na podstawie ustawy o postępowaniu wobec osób z zaburzeniami psychicznymi stwarzających zagrożenie życia, zdrowia lub wolności seksualnej innych osób

Ustawa z 22 listopada 2013 roku o postępowaniu wobec osób z zaburzeniami psychicznymi stwarzających zagrożenie życia, zdrowia lub wolności seksualnej innych osób¹²⁸¹ określa sposób postępowania z osobami, które – mówiąc ogólnie – mimo odbycia orzeczonej wobec nich kary pozbawienia wolności nadal stwarzają zagrożenie dla społeczeństwa z powodu „zaburzeń psychicznych w postaci upośledzenia umysłowego, zaburzenia osobowości lub zaburzeń preferencji seksualnych”¹²⁸². W tym miejscu należy zaznaczyć, że ustawa ta jest aktem prawnym wysoce kontrowersyjnym już co do samych swoich założeń. Jej dokładne omówienie oraz rozważenie powstałych na tle jej stosowania dylematów, a zwłaszcza powstających w związku z tym konfliktów wartości w zakresie praw obywatelskich wykracza poza ramy niniejszej pracy¹²⁸³. Dlatego w tym miejscu można

¹²⁸⁰ Należy jednak zauważyć, że w praktyce do podejmowania czynności w sprawie o przyznanie kompensaty często będzie właściwy prokurator innej jednostki niż ta, która prowadziła postępowanie przygotowawcze. Sądem właściwym jest sąd rejonowy właściwy ze względu na miejsce stałego pobytu osoby uprawnionej (art. 8 ust. 1 ustawy o państwowej kompensacie *in principio*), a więc czynności w tych sprawach zawsze podejmuje prokurator prokuratury rejonowej, właściwej ze względu na siedzibę tego sądu (§ 354 Regulaminu prokuratury). Jeżeli postępowanie przygotowawcze było prowadzone albo nadzorowane w innej jednostce, to argument dotyczący znajomości przez prokuratora okoliczności sprawy traci na znaczeniu.

¹²⁸¹ Jedn. tekst: Dz. U. z 2021 r. poz. 1638 ze zm.; dalej również u.p.o.z.p.

¹²⁸² Zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawa reguluje postępowanie wobec osób, które spełniają łącznie następujące przesłanki:

- 1) odbywają prawomocnie orzeczoną karę pozbawienia wolności lub karę 25 lat pozbawienia wolności, wykonywaną w systemie terapeutycznym,
- 2) w trakcie postępowania wykonawczego występowały u nich zaburzenia psychiczne w postaci upośledzenia umysłowego, zaburzenia osobowości lub zaburzenia preferencji seksualnych,
- 3) stwierdzone u nich zaburzenia psychiczne mają taki charakter lub takie nasilenie, że zachodzi co najmniej wysokie prawdopodobieństwo popełnienia czynu zabronionego z użyciem przemocy lub groźbą jej użycia przeciwko życiu, zdrowiu lub wolności seksualnej, zagrożonego karą pozbawienia wolności, której górna granica wynosi co najmniej 10 lat.

¹²⁸³ Zob. bliżej A. Barczak-Oplustil, *Środki reakcji „prawnokarnej” wobec osób z zaburzeniami psychicznymi stwarzających zagrożenie dla życia, zdrowia lub wolności seksualnej innych osób w perspektywie zasad zawartych w konstytucji*. Wybrane zagadnienia, CPKiNP 2014 Nr 4; J.K. Gierowski, L.K. Paprzycki, *Kontrowersje związane z ustawą z dnia 22 listopada 2013 r. o postępowaniu wobec osób z zaburzeniami psychicznymi stwarzających zagrożenie życia, zdrowia lub wolności seksualnej innych osób – perspektywa prawna i psychiatryczno-*

ograniczyć się do ogólnego stwierdzenia, że celem ustawy było rozwiązanie problemu „zaburzonych psychicznie sprawców najgroźniejszych przestępstw, w stosunku do których brak było podstaw orzeczenia środka zabezpieczającego w postaci umieszczenia w szpitalu psychiatrycznym, gdyż w czasie popełnienia przestępstwa byli całkowicie lub częściowo poczytalni”¹²⁸⁴, a którzy po odbyciu kary pozbawienia wolności nadal stanowią zagrożenie dla społeczeństwa z uwagi na – ogólnie rzecz ujmując – zaburzenia psychiczne lub osobowościowe¹²⁸⁵. Ustawa ta wprowadza instytucję przymusowej terapii, w warunkach izolacji w Krajowym Ośrodku Zapobiegania Zachowaniom Dyssocjalnym, sprawców przestępstw, którzy z powodu zaburzonej psychiki mogą nadal stanowić zagrożenie dla społeczeństwa, a także możliwość zastosowania tzw. nadzoru prewencyjnego¹²⁸⁶. W tym miejscu zostanie krótko omówiony jedynie aspekt procesowy ustawy i to w takim zakresie, jaki jest związany z udziałem prokuratora w tym postępowaniu.

Zgodnie z art. 2 ust. 3 *in principio* u.p.o.z.p. w postępowaniu sądowym stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu postępowania cywilnego o postępowaniu nieprocesowym ze zmianami wynikającymi z ustawy, a stosownie do art. 2 ust. 4 ustawy postępowanie toczy się z udziałem prokuratora. Warto podkreślić, że środki przewidziane w ustawie nie mają charakteru karnego, co miało wpływ na wybór przez ustawodawcę procedury cywilnej, chociaż postępowanie sądowe wykazuje pewne podobieństwa do orzekania o środkach zabezpieczających w postępowaniu karnym¹²⁸⁷. Wobec tego postępowanie przewidziane ustawą, które na gruncie prawa cywilnego procesowego jest zaliczane do postępowań z zakresu prawa osobowego¹²⁸⁸, służy ściśle ochronie interesu ogólnego, rozumianego jako ochrona społeczeństwa przed dotkniętymi różnymi dysfunkcjami sprawcami najgroźniejszych

psychologiczna, Pal. 2014 Nr 9; M. Płatek, *Negatywne skutki iluzji terapii. Uwagi o stosowaniu ustawy o postępowaniu wobec osób z zaburzeniami psychicznymi stwarzających zagrożenie życia, zdrowia lub wolności seksualnej innych osób*, PiP 2020 Nr 11; A. Więcek-Durańska, *Praktyka orzecznicza wykonywania nadzoru prewencyjnego oraz umieszczenia w Krajowym Ośrodku Zapobiegania Zachowaniom Dyssocjalnym osób stwarzających zagrożenie*, Instytut Wymiaru Sprawiedliwości, Warszawa 2016, dostęp online: https://iws.gov.pl/wp-content/uploads/2018/08/kolor_IWS_Wi%C4%99cek-Dura%C5%84ska-A._Nadz%C3%B3r-prewencyjny.pdf Zob. również wyrok TK z 23 listopada 2016 r., K 6/14, w którym poddano kontroli konstytucyjności szereg przepisów ustawy.

¹²⁸⁴ Zob. uzasadnienie rządowego projektu ustawy, druk Nr 1577 Sejmu VII kadencji.

¹²⁸⁵ Tamże.

¹²⁸⁶ Zob. art. 14 u.p.o.z.p.

¹²⁸⁷ Zgodnie ze stanowiskiem TK, wyrażonym w uzasadnieniu wyroku z 23 listopada 2016 r. (K 6/14), „decyzja ustawodawcy o zastosowaniu procedury cywilnej do postępowania przewidzianego ustawą, które może prowadzić do zastosowania środków o charakterze prewencyjno-terapeutycznym, nie może być bowiem konfrontowana z konstytucyjnymi zakazami podwójnego karania za ten sam czyn”.

¹²⁸⁸ Tak wyrażnie postanowienia SN z 27 sierpnia 2020 r., IV CSK 569/19 i z 26 listopada 2021 r., II CSKP 317/21; pogląd taki wynika pośrednio także z wcześniejszych orzeczeń SN, którymi merytorycznie rozpoznawano skargi kasacyjne w sprawach z u.p.o.z.p. (zob. np. post. SN z 26 stycznia 2017 r., I CSK 821/14 i z 11 stycznia 2017 r., IV CSK 792/15).

przestępstw. Oznacza to, że instytucje prawa procesowego cywilnego mogą być stosowane w tym postępowaniu, o ile są zgodne z jego celami i nie prowadzą do ograniczenia praw i wolności jednostki¹²⁸⁹. Sąd Najwyższy podkreślił, że wybór postępowania nieprocesowego nie był przypadkowy, gdyż przepisy o postępowaniu nieprocesowym mają kształt dostosowany do rozpoznawania spraw, które w istotnym stopniu dotyczą nie tylko interesu indywidualnego spierających się stron, ale i interesu publicznego¹²⁹⁰. Uzasadnienie projektu ustawy nie wskazuje wprost przyczyny uznania prokuratora za uczestnika postępowania z mocy prawa, ale przyczyna ta jest – w świetle *ratio legis* całej ustawy – nader oczywista. Należy zwrócić uwagę na wyjątkową na tle innych postępowań nieprocesowych, czy w ogóle postępowań cywilnych, regulację, zawartą w art. 15 ust. 1 zd. 3 u.p.o.z.p., zgodnie z którym udział prokuratora w rozprawie jest obowiązkowy. Projektodawca wskazał, że odszedł tu od reguły, że uczestnictwo w rozprawie cywilnej jest prawem, a nie obowiązkiem, mając na względzie charakter rozstrzygnięcia¹²⁹¹. Można dodać, że ustawodawca wprowadził w ten sposób normę o charakterze *lex specialis* względem art. 513 k.p.c., przesądzając, że nieobecność prokuratora (podobnie jak osoby, której postępowanie dotyczy i jej pełnomocnika), tamuje bieg postępowania. Wprowadzenie tak daleko idącego odstępstwa od ogólnych zasad postępowania było w pełni uzasadnione. Osobisty i aktywny udział prokuratora w rozprawie ma bowiem na celu zarówno ochronę interesu publicznego, jak i praw osoby, wobec której może być orzeczony środek terapeutyczny, polegający na bezterminowym pozbawieniu wolności.

Ustawodawca nie rozstrzygnął wprost skutków braku udziału prokuratora w rozprawie. Kwestia ta nie była przedmiotem zainteresowania w dotychczasowym orzecznictwie i literaturze¹²⁹². Wydaje się, że skutkiem nieobecności prokuratora na rozprawie przed sądem I instancji będzie nieważność postępowania i to zarówno wtedy, gdy prokurator nie został prawidłowo zawiadomiony o rozprawie, jak i wtedy, gdy mimo prawidłowego zawiadomienia nie stawił się na nią. W pierwszym przypadku ma zastosowanie ogólniejszy pogląd, zgodnie z którym zaniechanie zawiadomienia o terminie rozprawy i doręczenia odpisu wniosku prokuratorowi – uczestnikowi *ex lege* stanowi pozbawienie go możliwości obrony swoich praw (art. 379 pkt 5 k.p.c. w związku z art. 13 § 2 k.p.c.)¹²⁹³.

¹²⁸⁹ Por. uchw. SN z 30 stycznia 2019 r., III CZP 75/18, OSNC 2019 Nr 6 poz. 69.

¹²⁹⁰ Tak post. SN z 26 stycznia 2017 r., I CSK 821/14.

¹²⁹¹ Tak uzasadnienie rządowego projektu ustawy, druk Nr 1577 Sejmu VII kadencji. W orzecznictwie zob. post. z 14 listopada 2019 r., IV CSK 131/19.

¹²⁹² Zapewne problem ten nie powstał w praktyce z tego powodu, że prokuratorzy, rzetelnie wykonując swoje obowiązki, uczestniczyli osobiście w rozprawach w postępowaniach prowadzonych na podstawie ustawy.

¹²⁹³ Zob. wyżej rozdział III. 3.4.1.1.

Trudniejszy do oceny jest przypadek, w którym prokurator mimo prawidłowego zawiadomienia nie uczestniczy w rozprawie. Ze względu na szczególny cel ustawy i wyraźne brzmienie art. 15 ust. 1 u.p.o.z.p. nie można do analizowanego postępowania odnieść poglądu wyrażonego w odniesieniu do skutków nieobecności prokuratora na rozprawie w sprawie o ubezwłasnowolnienie. Wówczas uchybienie proceduralne sądu sprowadza się do tego, że mimo wyraźnego nakazu ustawy nie odracza rozprawy mimo niestawiennictwa na nią prokuratora. W przypadku doprowadzenia na rozprawę uczestnika postępowania i obecności jego pełnomocnika *prima facie* można by przyjąć, że okoliczności z art. 379 pkt 5 k.p.c. nie zachodzą, gdyż uczestnik ten ma możliwość podjęcia obrony osobiście albo przez pełnomocnika. W omawianej sytuacji brak udziału prokuratora faktycznie nie wyczerpywałby „klasycznej” definicji pozbawienia strony możliwości obrony swoich praw¹²⁹⁴. Niemniej w art. 15 ust. 1 zd. 3 ustawy przyjęto, że udział prokuratora w posiedzeniu sądu jest obligatoryjną, ustawową gwarancją praw uczestnika postępowania. Gdyby nieobecność prokuratora traktować tylko jako uchybienie, które może stanowić podstawę środka zaskarżenia pod warunkiem wpływu na wynik sprawy, to gwarancyjny charakter normy przewidującej obowiązkowy udział prokuratora w rozprawie byłby osłabiony. Dlatego uzasadniony wydaje się pogląd, że jeżeli sąd zaniecha odroczenia rozprawy i będzie procedował mimo nieobecności prokuratora, uchybienie to skutkuje nieważnością postępowania na podstawie art. 379 pkt 5 k.p.c. stosowanego *per analogiam*.

3.4.2. Sprawy, w których prokuratora zawiadamia się o terminie rozprawy

Oprócz postępowań, w których prokurator jest uczestnikiem postępowania z mocy ustawy, istnieje grupa postępowań prowadzonych w trybie nieprocesowym, w których ustawa procesowa wymaga doręczenia prokuratorowi odpisu wniosku oraz zawiadomienia go o terminie rozprawy. W postępowaniu nieprocesowym dotyczy to obecnie postępowań: o zobowiązanie osoby stosującej przemoc w rodzinie do opuszczenia wspólnie zajmowanego lokalu (art. 560⁴ § 2 KPC), o przysposobienie dziecka niezgłoszonego do ośrodka adopcyjnego (art. 585² KPC) oraz o odebranie dziecka znajdującego się pod władzą rodzicielską albo osoby

¹²⁹⁴ Przyjmuje się powszechnie, że nieważność postępowania z tej przyczyny zachodzi, gdy strona na skutek uchybień procesowych sądu zostaje pozbawiona możliwości efektywnego działania w całym postępowaniu lub jego znacznej części (zamiast wielu zob. T. Zembrzusi, *Pozbawienie możliwości obrony praw strony w orzecznictwie Sądu Najwyższego* w: M. Tomalak, T. Ereciński, J. Gudowski, M. Pazdan, *Ius est a iustitia appellatum. Księga Jubileuszowa dedykowana Profesorowi Tadeuszowi Wiśniewskiemu*, Warszawa 2017, s. 585 i n.; z licznych orzecznictwa zob. np. wyroki Sądu Najwyższego z 24 kwietnia 1967 r., II CR 412/66, niepubl., z 10 maja 1974 r., II CR 155/74, OSPiKA 1975, Nr 3, poz. 66, i z dnia 1 marca 2017 r., IV CSK 350/16 oraz post. SN z 19 lutego 2021 r., IV CSK 514/20.

pozostającej pod opieką (art. 598¹ § 1 KPC)¹²⁹⁵. *Ratio legis* wszystkich tych przepisów polega na tym, aby prokurator miał informację o wszczęciu postępowania w każdej z tych spraw, które ustawodawca uznał za szczególnie wrażliwe z punktu widzenia interesu publicznego oraz ochrony praw jednostki, w tym zwłaszcza – w odniesieniu do spraw o odebranie dziecka lub osoby pozostającej pod opieką oraz o przysposobienie – ochrony praw dziecka¹²⁹⁶.

Kwestią wstępną, która wymaga omówienia w odniesieniu do tych spraw, jest status prokuratora. Problem ten został podjęty w orzecznictwie i doktrynie już na początku obowiązywania Kodeksu postępowania cywilnego. W nadal aktualnej uchwale SN z 24 czerwca 1966 roku¹²⁹⁷ wyrażono pogląd, że z obowiązku doręczenia prokuratorowi odpisu wniosku i zawiadomienia go o terminie rozprawy nie wynika, aby nabywał on status uczestnika postępowania z mocy prawa. Sąd wyjaśnił, że „na tle art. 580 k.p.c.¹²⁹⁸ ocena celowości wstąpienia do postępowania została pozostawiona prokuratorowi, to brak podstaw do przyjęcia tezy, że samo wystosowanie zawiadomienia rodzi skutki fakultatywnego udziału. Skoro prokurator może nie przystąpić do sprawy, to jego absencja może być rozumiana tylko w ten sposób, że nie brał on udział w sprawie”¹²⁹⁹. Podobne stanowisko zdecydowanie przeważało w orzecznictwie w pierwszych latach obowiązywania kodeksu postępowania cywilnego¹³⁰⁰, a także zostało podtrzymane współcześnie¹³⁰¹ oraz nie budzi wątpliwości w doktrynie, zarówno dawnej¹³⁰², jak i współczesnej¹³⁰³. Nie ulega więc wątpliwości, że wskazane przepisy nie

¹²⁹⁵ Warto w tym miejscu przypomnieć, że obowiązek doręczania prokuratorowi odpisu pozwu i zawiadamiania go o terminach rozprawy dotyczy również spraw rozpoznawanych w trybie procesowym: o unieważnienie małżeństwa albo istnienie bądź nieistnienie małżeństwa (art. 448 k.p.c.), o zaprzeczenie pochodzenia dziecka, ustalenie bezskuteczności uznania dziecka oraz rozwiązanie przysposobienia (art. 457 k.p.c.),

¹²⁹⁶ Jak wskazano w projekcie ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw, którą nadano obecny kształt postępowaniu o odebranie dziecka: „Jako dodatkową gwarancję prawidłowości postępowania przewidziano obowiązek doręczenia prokuratorowi odpisu wniosku i zawiadomienia go o terminach rozprawy” (druk Nr 2844 Sejmu III kadencji).

¹²⁹⁷ III CZP 42/66, OSNC 1966/12/210.

¹²⁹⁸ Obecnie art. 598¹² § 2 k.p.c.

¹²⁹⁹ Tamże.

¹³⁰⁰ Por. wydane na kanwie spraw procesowych orzeczenia SN z 14 grudnia 1965 r., I CR 337/65, Legalis, z 4 marca 1969 r., II CR 20/69 oraz z 10 lutego 1972 r., II CR 663/71 z glosą J. Jodłowskiego, PiP 1973 Nr 4 s. 162 i n.

¹³⁰¹ Zob. post. SN z 29 września 2021 r., I CZ 59/21, Legalis.

¹³⁰² S. Włodyka, Glosa do uchw. SN z 24 czerwca 1966 r., III CZP 42/66, NP Nr 5/1968, s. 872; W. Masewicz, *Prokurator*, s.114-115.

¹³⁰³ Zob. J. Gudowski, *Postępowanie w sprawach o odebranie osoby podlegającej władzy rodzicielskiej albo pozostającej pod opieką*, Prz. Sąd. 2002 Nr 2, s. 24; J. Jagieła, *Postępowanie w sprawach o odebranie osoby podlegającej władzy rodzicielskiej lub pozostającej pod opieką*, MoP 2002 Nr 19; tenże w: A. Marciniak (red.), *KPC Komentarz*, t. 3, Warszawa 2020, art. 598¹ Nb 16, Legalis; M. Wach-Pawliczak, J. Pawliczak w: P. Rylski (red.), *Kodeks Postępowania Cywilnego. Komentarz*, Warszawa 2022, art. 598¹ Nt. 35, Legalis; P. Rylski w: *System*, t. 4, s. 824; E. Gapska, J. Studzińska, *Postępowanie nieprocesowe*, s. 230 (autorki uważają, że brak udziału prokuratora nie powoduje wadliwości postępowania. Wniosek ten wymaga jednak doprecyzowania przez wskazanie, że wadliwości postępowania nie powoduje brak udziału prokuratora, jeśli sąd doręczy mu odpis wniosku i zawiadomi o terminie rozprawy. W przypadku zaniechania przez sąd czynności notyfikacyjnych niewątpliwie mamy do czynienia z uchybieniem procesowym, ale nie powodującym nieważności postępowania).

przewidują obowiązkowego udziału prokuratora w postępowaniu¹³⁰⁴, a jedynie przyznają mu, jak trafnie wskazano w literaturze, swoisty „przywilej informacyjny”¹³⁰⁵. Nadal jednak prokurator samodzielnie – na ogólnych zasadach – ocenia, czy zachodzą przesłanki określone w art. 7 k.p.c., które uzasadniają jego uczestnictwo w postępowaniu.

3.4.2.1. Postępowanie o odebranie dziecka albo osoby pozostającej pod opieką

Postępowanie o odebranie dziecka w obecnym, zasadniczym kształcie zostało unormowane ustawą z 19 lipca 2001 roku o zmianie ustawy Kodeks postępowania cywilnego i niektórych innych ustaw¹³⁰⁶, a jego zasadniczym celem było ukształtowanie postępowania w sprawie o odebranie dziecka albo osoby podlegającej opiece jako postępowanie opiekuńcze rozpoznawcze, przez pozbawienie go cech postępowania egzekucyjnego, jak również uczynienie go bardziej skutecznym¹³⁰⁷. Istotą regulacji jest skupienie w jednym postępowaniu kwestii związanych z rozpoznaniem i odebraniem dziecka albo osoby podlegającej odebraniu, przy czym obie fazy mają charakter jurysdykcyjny¹³⁰⁸. Podstawą materialnoprawną rozstrzygnięć w omawianym postępowaniu są przepisy art. 100 k.r.o. (jeżeli wnioskodawcą jest rodzic), art. 100 w związku z 155 § 2 k.r.o. (jeżeli wnioskodawcą jest opiekun małoletniego) i 175 k.r.o. (jeżeli wnioskodawcą jest opiekun ubezwłasnowolnionego całkowicie) oraz Konwencji dotyczącej cywilnych aspektów uprowadzenia dziecka, sporządzonej w Hadze¹³⁰⁹ w dniu 25 października 1980 roku¹³¹⁰. Nakładając na sąd obowiązek poinformowania prokuratora o toczącym się postępowaniu ustawodawca wyszedł z założenia, że sprawa o odebranie dziecka na tyle głęboko dotyczy praw i wolności jednostki, w tym zwłaszcza praw dziecka, że w celu zagwarantowania ich ochrony na najwyższym poziomie wiedzę

¹³⁰⁴ Odmienne, ale nietrafne postanowienie SN z 20 stycznia 1967 r. (I CR 149/66), w którym Sąd ten przyjął, że art. 457 KPC przewiduje obowiązkowy udział prokuratora w sprawach o zaprzeczenie ojcostwa. To odosobnione stanowisko wydaje się nietrafne przede wszystkim ze względu na jego sprzeczność z wykładnią językową tego przepisu, który – podobnie jak pozostałe przepisy przewidujące obowiązek jedynie zawiadamiania prokuratora o terminach rozprawy – nie przewidują nabycia przez niego statusu strony. Gdyby ustawodawca chciał, aby prokurator obowiązkowo uczestniczył w takich sprawach, wyraziłby to w taki sposób jak w art. 546 § 2 KPC. Poza tym, przyjęcie takiego poglądu prowadziłoby do zatarcia różnicy, pomiędzy obowiązkowym udziałem prokuratora, a obowiązkiem zawiadomienia go o terminie rozprawy, chociaż z woli ustawodawcy są to dwie odrębne instytucje prawne.

¹³⁰⁵ Tak Z. Strus w: H. Dolecki, T. Wiśniewski (red.), *KPC Komentarz*, t. III, 2021, art. 598¹ uw. 3 oraz M. Wach-Pawliczak, J. Pawliczak w: P. Rylski (red.), *KPC Komentarz*, 2022, art. 598¹ Nt 35, Legalis.

¹³⁰⁶ Dz. U. Nr 98 poz. 1069.

¹³⁰⁷ Zob. J. Gudowski, *Postępowanie*, s. 22 oraz uzasadnienie uchw. SN z 28 sierpnia 2008 r., III CZP 75/08, OSNC 2009 Nr 1 poz. 12.

¹³⁰⁸ J. Gudowski, *Postępowanie*, s. 23.

¹³⁰⁹ Dz. U. z 1995 r. poz. 528 ze zm.

¹³¹⁰ J. Gudowski, *Postępowanie*, s. 24; M. Wach-Pawliczak, J. Pawliczak w: P. Rylski (red.), *KPC Komentarz*, 2022, art. 598¹ Nt. 8-9, Legalis. Co do stosowania krajowych przepisów proceduralnych w sprawach prowadzonych na podstawie konwencji haskiej por. uzasadnienie uchw. SN z 22 listopada 2017 r., III CZP 78/17, OSNC 2018, Nr 5, poz. 51.

o postępowaniu powinien mieć prokurator, jako rzecznik praworządności¹³¹¹. Art. 598¹ § 1 k.p.c. nie stanowi jednak regulacji nowej, gdyż w stanie prawnym przed wejściem w życie powyższej ustawy jego odpowiednikiem był art. 580 k.p.c., który miał taką samą normatywną treść. Zgodnie z art. 598¹ § 1 k.p.c. sąd doręcza odpis wniosku prokuratorowi¹³¹² i zawiadamia go o terminach rozprawy, przez co rozumie się obowiązek zawiadomienia prokuratora o wszystkich terminach rozprawy, także wówczas, gdy po doręczeniu mu odpisu wniosku prokurator nie zgłosi udziału w postępowaniu¹³¹³. Przyjmuje się, że obowiązek ten dotyczy tych wszystkich spraw, w których z treści wniosku albo ustalonych okoliczności wynika, że może dojść do zmiany miejsca pobytu dziecka¹³¹⁴. W literaturze wskazano, że art. 598¹ § 1 k.p.c. stanowi „wyjątek względem art. 59 k.p.c.”, który jedynie uprawnia sąd do zawiadomienia prokuratora o potrzebie zgłoszenia udziału w sprawie¹³¹⁵. Nie budzi wątpliwości, że między tymi przepisami zachodzi relacja *lex generalis* – *lex specialis*, w tym sensie, że art. 59 k.p.c. pozostawia sądowi dyskrecyjne uprawnienie do zawiadomienia prokuratora, podczas gdy art. 598¹ § 1 k.p.c. nakłada obowiązek zawiadomienia o tym, że postępowanie się toczy. Wydaje się jednak, że przepis ten nie wyłącza całkowicie możliwości zastosowania art. 59 k.p.c. w związku z art. 13 § 2 k.p.c., gdyż dokonując obowiązkowych czynności notyfikacyjnych w sprawie o odebranie dziecka albo osoby pozostającej pod opieką sąd może jednocześnie zasygnalizować prokuratorowi, że jego udział w konkretnym postępowaniu uważa za celowy, np. z powodu nieporadności uczestników albo niebezpieczeństwa szczególnie rażącego naruszenia dobra dziecka. Celem art. 598¹ § 1 k.p.c. jest bowiem, tak samo jak dawnego art. 580 k.p.c., jedynie poinformowanie prokuratora o toczącym się postępowaniu i wyznaczonych rozprawach¹³¹⁶.

¹³¹¹ Por. druk Nr 2844 Sejmu III kadencji.

¹³¹² Co do zasady prokuratorowi, który nie zgłosił udziału w sprawie, nie doręcza się – poza przypadkiem określonym w art. 598⁵ § 3 k.p.c. – dalszych pism ani orzeczeń w sprawie.

¹³¹³ Taki pogląd wyrażono w orzecznictwie na tle art. 457 k.p.c. (por. nadal aktualny wyrok z 15 marca 1974 r., I CR 71/74, Legalis).

¹³¹⁴ Zob. H. Haak, *Ochrona prawna*, s. 226 oraz nadal aktualną uchw. SN z 12 maja 1969 r., III CZP 12/69, OSNCP 1969, Nr 12, poz. 213.

¹³¹⁵ P. Ryłski w: *System*, t. 4, cz. 1, s. 834.

¹³¹⁶ Podobnie J. Gudowski, *Postępowanie*, s. 24. Odmienne A. Zieliński (*Sądownictwo opiekuńcze*, s. 112-113), który podniósł, że: „Gdyby takowe dodatkowe zabezpieczenie dopuścić, cały sens art. 580 k.p.c. zostałby podważony. Prokurator mógłby oczekiwać w każdej sprawie dodatkowego zawiadomienia, uważając, że zawiadomienie dokonane na podstawie art. 580 k.p.c. jest zawiadomieniem wstępnym. Prowadziłoby to zaś do skutków niekorzystnych”. Pogląd ten nie wydaje się przekonujący dlatego, że prokurator już na podstawie odpisu wniosku będzie w stanie samodzielnie ocenić, czy zachodzą przesłanki uzasadniające zgłoszenie jego udziału w postępowaniu. W niektórych sprawach może jednak zdarzyć się tak, że okoliczności przemawiające za zgłoszeniem udziału w postępowaniu przez prokuratora ujawnią się dopiero na dalszym etapie postępowania i wówczas celowe może być skorzystanie przez sąd z art. 59 k.p.c.

W sprawach o odebranie dziecka, prowadzonych na podstawie konwencji haskiej w sprawie cywilnych aspektów uprowadzenia dziecka, obowiązki notyfikacyjne sądu są jeszcze dalej idące. Zgodnie bowiem z art. 598⁵ § 3 k.p.c. postanowienie w przedmiocie odebrania osoby podlegającej władzy rodzicielskiej lub pozostającej pod opieką w sprawie prowadzonej na podstawie konwencji haskiej z 1980 roku wymaga uzasadnienia, które sporządza się w terminie dwóch tygodni od dnia ogłoszenia. Postanowienie wraz z uzasadnieniem doręcza się z urzędu uczestnikom postępowania oraz prokuratorowi. Przepis ten, którego aktualne brzmienie zostało nadane ustawą z 26 stycznia 2018 roku o wykonywaniu niektórych czynności organu centralnego w sprawach rodzinnych z zakresu obrotu prawnego na podstawie prawa Unii Europejskiej i umów międzynarodowych¹³¹⁷ wprowadza odstępstwo od kardynalnej reguły wyrażonej w art. 328 § 1 k.p.c. w związku z art. 13 § 2 k.p.c.¹³¹⁸, wzmocnionej jeszcze ustawą z 7 listopada 2019 roku o zmianie ustawy Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw¹³¹⁹, zgodnie z którą uzasadnienie orzeczenia sporządza się tylko na wniosek uczestnika postępowania. Kolejnym odstępstwem od ogólnych zasad postępowania jest wprowadzenie obowiązku doręczenia odpisu postanowienia wraz ze sporządzonym z urzędu uzasadnieniem prokuratorowi, także wtedy, gdy nie zgłosił on udziału w postępowaniu¹³²⁰. Wyjaśniając motywy tej regulacji ustawodawca wskazał jedynie, że: „Doręczenie postanowienia z uzasadnieniem czyni zbędnym składanie wniosku o uzasadnienie, przez co skraca się czas do możliwego rozpoznania sprawy w II instancji”¹³²¹. Nie wyjaśniono jednak przyczyn, dla których wprowadzono obowiązek doręczania odpisu postanowienia z uzasadnieniem prokuratorowi, który nie zgłosił udziału w sprawie. Można jedynie domyślać się, że ustawodawca miał na względzie ułatwienie prokuratorowi podjęcie decyzji o zaskarżeniu orzeczenia. Wydaje się jednak, że nie ma dostatecznych podstaw do przyjęcia

¹³¹⁷ Dz. U. poz. 416 ze zm. Ustawa ta wprowadziła szereg odrębności w postępowaniu prowadzonym na podstawie Konwencji haskiej, a do najważniejszych z nich należy zaliczyć: wprowadzenie właściwości rzeczowej sądu okręgowego oraz wyznaczenie wyspecjalizowanych sądów (art. 569¹ k.p.c.), objęcie tych spraw zakresem dopuszczalności skargi kasacyjnej (przy przyznaniu wyłącznej legitymacji Prokuratorowi Generalnemu, Rzecznikowi Praw Obywatelskich i Rzecznikowi Praw Dziecka – art. 519¹ § 2¹ k.p.c.) oraz wyłączenie zastosowania art. 577 k.p.c. i art. 578 k.p.c. (art. 598⁵ § 4 i 5 k.p.c.).

¹³¹⁸ Na marginesie można zauważyć, że ustawodawca powielił – być może nieświadomie – konstrukcję przyjętą w art. 328 § 1 zd. 1 k.p.c. w brzmieniu obowiązującym do 1 lipca 1985 r., który stanowił, że uzasadnienie wyroku sporządza się z urzędu tylko w sprawach, w których jedną ze stron jest jednostka gospodarki społecznej lub w których brał udział prokurator.

¹³¹⁹ Dz. U. z 2019 r. poz. 1469 ze zm.

¹³²⁰ Za takim wnioskiem przemawia zdecydowanie wykładnia językowa, gdyż w przepisie wyróżniono „uczestników postępowania” oraz „prokuratora”. Zob. M. Białecki, *Orzekanie w sprawach o wydanie dziecka w trybie Konwencji dotyczącej cywilnych aspektów uprowadzenia dziecka za granicę sporządzanej w Hadze w dniu 25 października 1980*, Instytut Wymiaru Sprawiedliwości, 2021, s. 21 i n., dostęp online: https://iws.gov.pl/wp-content/uploads/2021/04/TWS_Bialecki-M._Orzekanie-w-sprawach-o-wydanie-dziecka-w-trybie-Konwencji.pdf

¹³²¹ Druk Nr 1827 Sejmu VII kadencji.

takiego odstępstwa od ogólnych zasad postępowania cywilnego, tym bardziej, że obowiązek sporządzenia uzasadnienia postanowienia i doręczenia go z urzędu nie został przewidziany w odniesieniu do żadnego innego postępowania, traktowanego jako sprawy pilne, jak np. postępowanie zabezpieczające albo sprawy o zobowiązanie sprawcy przemocy do opuszczenia lokalu mieszkalnego¹³²². Można przyjąć założenie, że obowiązek doręczenia prokuratorowi odpisu wniosku oraz zawiadomienia go o każdym terminie rozprawy stanowi wystarczającą gwarancję zarówno ochrony interesu publicznego, jak i ochrony praw dziecka w postępowaniu o odebranie dziecka w trybie konwencji haskiej¹³²³. Gdyby jednak uznać taką regulację za niewystarczającą, to należałoby raczej postulować uznanie prokuratora za uczestnika postępowania z mocy prawa, co zapewniłoby większą spójność regulacji.

Należy jeszcze zwrócić uwagę, że zupełnie inny charakter ma zawiadomienie prokuratora, o którym mowa w art. 598¹¹ § 1 k.p.c. Przepis ten stanowi, że jeżeli przymusowe odebranie osoby podlegającej władzy rodzicielskiej lub pozostającej pod opieką napotyka przeszkody na skutek ukrycia tej osoby lub na skutek innej czynności przedsięwziętej w celu udaremnienia wykonania orzeczenia, kurator sądowy zawiadomi prokuratora. Zawiadomienie to nie ma jednak na celu umożliwienia prokuratorowi wstąpienia do postępowania, ale jest kierowane do niego jako do organu ścigania¹³²⁴. Można więc uznać, że przepis ten stanowi *superfluum*, gdyż obowiązek zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia przestępstwa spoczywa na kuratorze sądowym z mocy art. 304 § 2 k.p.k.¹³²⁵

3.4.2.2. Postępowanie o przysposobienie (art. 585² k.p.c.)

Art. 585² k.p.c., dodany ustawą z 24 lipca 2015 roku o zmianie ustawy – Kodeks rodzinny i opiekuńczy, ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej¹³²⁶. Przepis ten stanowi, że o toczącym się postępowaniu w sprawach, w których wniosek o przysposobienie dotyczy dziecka niezgłoszonego do ośrodka adopcyjnego, sąd opiekuńczy zawiadamia prokuratora. Uregulowanie to jest wyrazem dążenia ustawodawcy do tego, aby orzeczenie sądu o przysposobieniu było poprzedzone

¹³²² W odniesieniu do tych spraw przewiduje się jedynie doręczenie z urzędu uczestnikom oraz prokuratorowi sentencji postanowienia (art. 560⁹ § 1 k.p.c.).

¹³²³ Na marginesie można zauważyć, że zgodnie z przyjętą w prokuraturze metodyką postępowania w sprawach dotyczących tzw. uprowadzeń transgranicznych, prokuratorzy zostali zobowiązani do zgłaszania udziału w omawianych postępowaniach (pismo Zastępcy Prokuratora Generalnego Roberta Hernanda z 22 września 2016 r., PR IV Ko.c. 369.2016).

¹³²⁴ J. Gudowski, *Postępowanie*, s. 25.

¹³²⁵ J. Jagieła, w: A. Marciniak, K. Piasecki (red.), *KPC Komentarz*, t. 2, 2016, art. 598¹¹ Nb 2, Legalis; K. Flaga-Gieruszyńska, A. Zieliński, w: K. Flaga-Gieruszyńska, A. Zieliński (red.), *KPC Komentarz*, 2019, art. 598¹¹ Nb 1, Legalis; M. Wach-Pawliczak, J. Pawliczak w: P. Rylski (red.), *KPC Komentarz*, 2022, art. 598¹¹ Nt. 4, Legalis.

¹³²⁶ Dz. U. poz. 1199.

przeprowadzeniem przez ośrodek adopcyjny procedury adopcyjnej, mającej na celu ustalenie i weryfikację kwalifikacji oraz predyspozycji poszczególnych kandydatów do przysposabianych dzieci¹³²⁷. Obowiązek zawiadamiania prokuratora o postępowaniu w sprawie o przysposobienie, w której dziecko nie zostało zgłoszone do ośrodka adopcyjnego, jest jednym z rozwiązań mających „ograniczyć zagrażające prawom i dobru dzieci tzw. podziemie adopcyjne”, a tym samym zagwarantować, że do adopcji nie będzie dochodziło bez pośrednictwa ośrodka adopcyjnego¹³²⁸. Wykładnia językowa pozwala na stwierdzenie, że sąd opiekuńczy jest zobligowany do zawiadomienia prokuratora w każdym przypadku złożenia wniosku o przysposobienie dziecka niezgłoszonego do ośrodka adopcyjnego i sam nie jest uprawniony do dokonywania oceny celowości uczestnictwa prokuratora w postępowaniu¹³²⁹. Przepis nie wymaga jednak – w przeciwieństwie do art. 598¹ § 1 k.p.c. – doręczania prokuratorowi odpisu wniosku ani zawiadamiania o terminie rozprawy. Kierując się jedynie brzmieniem art. 585² k.p.c. należałoby dojść do wniosku, że wystarczające jest wystosowanie przez sąd opiekuńczy pisemnego zawiadomienia o toczącym się postępowaniu o przysposobienie. Wydaje się jednak, że ze względu na cel regulacji prawidłową praktyką jest zawiadomienie prokuratora przez doręczenie odpisu wniosku. Taka praktyka pozwoli prokuratorowi dokonać oceny, czy uzasadnione jest zgłoszenie udziału w postępowaniu. Warto bowiem zaznaczyć, że art. 585² k.p.c. nie daje podstaw do wyrażenia poglądu, iż udział prokuratora we wskazanym w nim postępowaniu jest obowiązkowy¹³³⁰, choć w niektórych przypadkach prokurator powinien zgłosić w nim udział ze względu na konieczność ochrony praw dziecka.

¹³²⁷ T. Żyżnowski w: A. Marciniak (red.), *KPC Komentarz*, t. 4, art. 585, Legalis.

¹³²⁸ Uzasadnienie komisyjnego projektu ustawy, druk Nr 2361 Sejmu VII kadencji. Por. też R. Łukasiewicz, *Prawna regulacja przysposobienia ze wskazaniem a problem handlu dziećmi*, MoP 2016 Nr 3, który pozytywnie ocenił omawianą regulację.

¹³²⁹ J. Gudowski trafnie wskazuje, że wynika to z użytej w przepisie fleksyjnej formy „zawiadamia” (J. Gudowski w: T. Ereciński (red.), *KPC Komentarz*. T. IV, 2016, art. 585²).

¹³³⁰ Odmienny pogląd, o obowiązkowym udziale prokuratora w postępowaniu uregulowanym w art. 585² k.p.c., wyraziły jednak J. Bodio (*Komentarz aktualizowany do art. 585² k.p.c.* w: A. Jakubecki, *KPC Komentarz*, 2022, LEX) oraz N. Krej (w: E. Marszałkowska-Krześ (red.), *Kodeks Postępowania Cywilnego. Komentarz*, Warszawa 2022, art. 585², uw. 3, Legalis). Stanowiska tego nie można jednak podzielić przede wszystkim ze względu na jego sprzeczność z brzmieniem tego przepisu. Gdyby ustawodawca chciał zastrzec obowiązkowy udział prokuratora w omawianym postępowaniu, powinien wprost to wskazać w taki sam sposób, jak w sprawach, w których uznał prokuratora za uczestnika *ex lege*. Nie ma też podstaw, aby pogląd o obowiązkowym udziale prokuratora wywodzić z pozajęzykowych dyrektyw wykładni.

3.4.2.3. Postępowanie wobec sprawcy przemocy domowej

Ustawą z dnia 30 stycznia 2020 roku o zmianie ustawy Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw¹³³¹ wprowadzono do księgi drugiej części pierwszej KPC dział IA – „Sprawy o zobowiązanie osoby stosującej przemoc w rodzinie do opuszczenia wspólnie zajmowanego mieszkania i jego bezpośredniego otoczenia lub zakazanie zbliżania się do mieszkania i jego bezpośredniego otoczenia”. Postępowanie to stworzyło proceduralne ramy dla spraw prowadzonych na podstawie art. 11a ustawy z dnia 29 lipca 2005 roku o przeciwdziałaniu przemocy domowej¹³³², co w założeniu ustawodawcy miało przyczynić się do usprawnienia tych niezwykle ważnych dla ochrony osób dotkniętych przemocą w rodzinie postępowań. Głównym założeniem ustawy było bowiem „wprowadzenie do porządku prawnego kompleksowych rozwiązań dotyczących szybkiego izolowania osoby dotkniętej przemocą od osoby stosującej przemoc, w sytuacjach, gdy stwarza ona zagrożenie dla życia lub zdrowia domowników”¹³³³. Temu celowi służyło wprowadzenie szczególnych regulacji postępowania, które obejmują między innymi kwestie braków formalnych, doręczeń, postępowania zabezpieczającego¹³³⁴. W tym samym celu wprowadzono obowiązek doręczenia prokuratorowi odpisu wniosku i zawiadamiania prokuratora o terminach rozprawy (art. 560⁴ § 2 zd. 2 k.p.c.). Jak wskazano w uzasadnieniu projektu ustawy, „z uwagi na szczególny charakter tych spraw w postępowaniu przed sądem jest pożądanym udział prokuratora (...) Dzięki temu prokurator, działając w interesie publicznym, będzie mógł w trakcie postępowania składać niezbędne wnioski, a jeżeli zajdzie taka konieczność – podejmować inne działania, np. o charakterze karnoprawnym, na podstawie informacji uzyskanych w toku rozprawy”¹³³⁵. W dotychczasowych wypowiedziach literatury uznawano udział prokuratora za uzasadniony, co motywowano względem na penalizację zjawiska przemocy w rodzinie¹³³⁶, a także dążeniem do „zapewnienia adekwatnych standardów ochrony osoby doznającej przemocy domowej”¹³³⁷. Rozwijając ten ostatni wątek można dodać, że udział prokuratora w omawianym postępowaniu wydaje się pożądanym właśnie ze względu na jego możliwą aktywność w postępowaniu

¹³³¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 956.

¹³³² Dz.U. z 2020 r. poz. 218 i 956.

¹³³³ Druk Nr 279 Sejmu IX kadencji.

¹³³⁴ Pierwotny tytuł ustawy: o przeciwdziałaniu pomocy domowej. Na marginesie można zauważyć, że nowelizacja wyszła naprzeciw potrzebom praktyki i zasługuje na jednoznacznie pozytywną ocenę, gdyż w poprzednim stanie prawnym ustawodawca ograniczył się do wskazania w art. 11a ust. 1 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie terminu instrukcyjnego, nie przewidując odrębności proceduralnych, np. dotyczących braków formalnych i doręczeń, które umożliwiały sprawne rozpoznanie sprawy.

¹³³⁵ Druk Nr 279 Sejmu IX kadencji.

¹³³⁶ K. Flaga-Gieruszyńska, A. Zieliński, *KPC Komentarz*, 2022, art. 560⁴ Nb 3, Legalis.

¹³³⁷ A. Budniak-Rogała w: E. Marszałkowska-Krześ (red.), *Kodeks Postępowania Cywilnego. Komentarz*, Warszawa 2022, art. 560⁴, uw. 4, Legalis.

dowodowym. Jest to szczególnie istotne, gdyż obserwacja praktyki wskazuje, że osoby wszczynające postępowanie w trybie art. 11a ustawy o przeciwdziałaniu przemocy domowej z reguły nie korzystają z profesjonalnej pomocy prawnej, a często są nieporadne¹³³⁸. W takich sytuacjach sąd, dążąc do prawidłowego rozstrzygnięcia sprawy, jest niekiedy zmuszony prowadzić postępowanie dowodowe z urzędu.

Przepis art. 560⁴ § 2 zd. 2 k.p.c. został sformułowany identycznie jak art. 598¹ § 1 k.p.c., co oznacza, że w omawianym postępowaniu zachowują aktualność uwagi dotyczące fakultatywności udziału prokuratora, sposobu realizacji obowiązku zawiadamiania go o terminach rozprawy oraz stosowania art. 59 k.p.c., które przedstawiono wyżej.

3.4.3. Sprawy o zobowiązanie do przymusowego leczenia odwykowego albo psychiatrycznego

W kontekście udziału prokuratora w postępowaniu nieprocesowym istotne praktyczne znaczenie mają sprawy o zobowiązanie do przymusowego leczenia odwykowego albo psychiatrycznego. Sprawy te wymagają zatem bliższego omówienia. Ich wspólną cechą jest to, że należą one do szczególnie wrażliwych ze względu na ingerencję w wolności obywatelskie¹³³⁹, gdyż przymusowe leczenie w zakładzie stacjonarnym stanowi w istocie pozbawienie człowieka wolności. Wszystkie postępowania o zobowiązanie do poddania się leczeniu zawierają szczególnie silny pierwiastek publicznoprawny. Art. 5 ust. 1 lit. e Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności dopuszcza *expressis verbis* pozbawienie wolności „alkoholika”, czyli osoby, której zachowanie pod wpływem alkoholu stwarza zagrożenie dla porządku publicznego albo niej samej¹³⁴⁰. Ze względu na charakter

¹³³⁸ Taki wniosek wynika z badań empirycznych F. Manikowskiego, *Postępowanie w sprawie o zobowiązanie osoby stosującej przemoc w rodzinie do opuszczenia wspólnie zajmowanego mieszkania i jego bezpośredniego otoczenia lub zakazania zbliżania się do mieszkania i jego bezpośredniego otoczenia*, Pr. w Dz. 2022 Nr 50 s. 16 i n. Poczynione tam spostrzeżenia znajdują odzwierciedlenie we własnych doświadczeniach autora rozprawy z orzekania w obu instancjach w analizowanych sprawach.

¹³³⁹ K. Markiewicz, *Moment właściwy dla oceny występowania przesłanek do orzeczenia o obowiązkowym leczeniu w zakładzie leczenia odwykowego*, PPC 2013, Nr 3, s. 400 i n.; A. Jaworski, *Glosa do uchw. SN z 11 września 2013 r., III CZP 52/13*, PPC 2015 Nr 2, s. 247. W orzecznictwie zob. przede wszystkim uzasadnienie wyroków TK z 8 listopada 2001 r., P 6/01, OTK-A 2001 Nr 8, poz. 248 i z 4 lipca 2006 r., K 43/05, OTK-A 2006 Nr 7, poz. 78 oraz postanowienia SN z 9 listopada 2007 r., V CSK 241/07, OSNC-ZD 2009, Nr A, poz. 1, z 25 marca 2015 r., II CSK 828/14, z 18 września 2015 r., I CSK 351/15, z 10 stycznia 2018 r., I CSK 538/17.

¹³⁴⁰ Zgodnie ze stanowiskiem ETPCz w wyroku z dnia 4 kwietnia 2000 r. (skarga Nr 26629/95) sprawie Litwa przeciwko Polsce, w rozumieniu Konwencji „alkoholikiem” jest nie tylko osoba znajdująca się w klinicznym stanie „alkoholizmu”. Trybunał uznaje, że zgodnie z art. 5 ust. 1 (e) Konwencji, osoby które nie są medycznie zdiagnozowane jako „alkoholicy”, ale których postępowanie i zachowanie pod wpływem alkoholu stwarza zagrożenie dla porządku publicznego lub dla nich samych, mogą być zatrzymane dla ochrony publicznego lub ich własnego interesu, takiego jak zdrowie lub bezpieczeństwo osobiste. Warto jednak zauważyć, że wyrok ten został wydany nie w związku z umieszczeniem skarżącego na przymusowym leczeniu, ale krótkotrwałym pozbawieniem wolności w izbie wytrzeźwień. Zob. też wyrok ETPCz z 8 czerwca 2004 r. w sprawie Hafsteinsdottir przeciwko Islandii (nr 40905/98), LEX Nr 133536, w którym Trybunał zwrócił dodatkowo uwagę na konieczność precyzyjnego określenia przesłanek pozbawienia wolności osoby nietrzeźwej w prawie krajowym.

zapadających w omawianych postępowaniach rozstrzygnięć gwarancje procesowe uczestnika postępowania (czyli osoby mającej być poddaną leczeniu) muszą być przestrzegane szczególnie skrupulatnie¹³⁴¹. *De lege lata* postępowanie o przymusowe leczenie zostało uregulowane w odniesieniu do osób uzależnionych od alkoholu, narkotyków i dotkniętych chorobami psychicznymi. Regulacje ustaw szczególnych, dotyczących tych grup osób, wykazują jednak znaczne różnice, przejawiające się w legitymacji podmiotów uprawnionych do złożenia wniosku oraz szczegółowości regulacji toku postępowania.

Zgodnie z art. 26 ust. 3 zd. 1 ustawy z 26 października 1982 roku o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi¹³⁴² sąd wszczyna postępowanie na wniosek gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych lub prokuratora. Legitymacja czynna w tej sprawie przysługuje jedynie dwóm, enumeratywnie wskazanym, podmiotom wyposażonym w legitymację publiczną, co oznacza, że postępowanie nie może być wszczęte np. przez członków rodziny osoby uzależnionej¹³⁴³. Stosownie do art. 34 ust. 2 tej ustawy w czasie trwania obowiązku poddania się leczeniu odwykowemu sąd może na wniosek osoby, w stosunku do której został orzeczony prawomocnie obowiązek poddania się leczeniu odwykowemu lub kuratora sądowego, po zasięgnięciu opinii kierownika podmiotu leczniczego albo na jego wniosek, zmieniać postanowienia w zakresie rodzaju zakładu leczenia odwykowego. Art. 34 ust. 4 ustawy o wychowaniu w trzeźwości stanowi, że o ustaniu obowiązku poddania się leczeniu przed upływem okresu wskazanego w ust. 1 decyduje sąd na wniosek osoby zobowiązanej, zakładu leczącego, kuratora sądowego, prokuratora lub z urzędu, po zasięgnięciu opinii zakładu, w którym osoba leczona przebywa. Należy podzielić pogląd, że przepisy art. 26 ust. 3 oraz art. 34 ust. 4 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, które wprost

¹³⁴¹ Zob. odnoszące się do przy musowego leczenia psychiatrycznego wyroki ETPCz: z 8 czerwca 2004 r. w sprawie *Hutchison Reid v. Great Britain* (nr 50272/99), LEX Nr 78078 oraz z 11 grudnia 2008 r. w sprawie *Shulepova v. Russia* (nr 34449/03), LEX Nr 468459.

¹³⁴² Dz. U. z 2021 r. poz. 1119.

¹³⁴³ Zob. bliżej uzasadnienie wyroku TK z 4 lipca 2006 r. (K 43/05, OTK-A 2006 Nr 7 poz. 58 oraz uchw. SN z 11 września 2013 r., III CZP 52/13, OSNC 2014/4/39), a także głosę A. Jaworskiego do tej uchwały (PPC 2015 Nr 2 s. 248). W doktrynie, odwołując się do powołanego orzeczenia TK, zauważono, że podmioty wymienione w art. 26 ust. 3 ustawy zostały dobrane „pod kątem swojej obiektywności i profesjonalizmu”, którego brakuje członkom rodziny uczestnikowi, co mogłoby powodować zbędne konflikty, czy też działanie sprzeczne z celem ustawy (M. Koszowski w: I. Niżnik-Dobosz, M. Koszowski, *Ustawa o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Komentarz*, Warszawa 2020, art. 26 uw. 4, s. 341-342. Por. też D. Lebowa, W. Maciejko, *Gminna komisja rozwiązywania problemów alkoholowych*, Warszawa 2011, s. 106-108. Dodać należy, że stanowisko ustawodawcy nie jest do końca konsekwentne, gdyż przyznał legitymację czynną osobom najbliższym uzależnionego przy złożeniu wniosku o przymusowe leczenie osoby niepełnoletniej uzależnionej od narkotyków (art. 30 ustawy z 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii, t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 2050; ustawa ta nie przewiduje poddania osoby pełnoletniej leczeniu przymusowemu, z wyłączeniem obowiązków nałożonych przez sąd karny w ramach środków probacyjnych – por. art. 71 ustawy). Osoby bliskie chorego mają legitymację czynną również w postępowaniu o przyjęcie osoby chorej do szpitala psychiatrycznego bez jej zgody (art. 29 ust. 2 ustawy z 19 sierpnia 1994 r. ustawy o ochronie zdrowia psychicznego, Dz. U. z 2022 r. poz. 2123).

wymieniają prokuratora jako wnioskodawcę, stanowią *superfluum* ustawowe¹³⁴⁴, a gdyby ich nie było, legitymację prokuratora należałoby wywieść właśnie z art. 7 k.p.c.¹³⁴⁵ Z tym stanowiskiem zbieżna jest również wypowiedź P. Wiśniewskiego, który wyraził pogląd, że przepis art. 26 ust. 3 ustawy o wychowaniu w trzeźwości nie jest przepisem szczególnym wobec art. 7 k.p.c., ale stanowi jedynie „podkreślenie” kompetencji przyznanej prokuratorowi na podstawie art. 7 k.p.c.¹³⁴⁶ W świetle zasad techniki legislacyjnej owo „podkreślenie” można byłoby uznać za zbędne, gdyż jedną z reguł prawidłowej legislacji jest niepowtarzanie przepisów zawartych w innych ustawach¹³⁴⁷. Można jednak znaleźć uzasadnienie dla przyjętej w art. 26 ust. 3 ustawy metody regulacji. Istotny jest bowiem fakt, że ustawodawca przyznaje legitymację tylko dwóm podmiotom, wyposażonym w legitymację publiczną. Gdyby w jego treści pominąć prokuratora, to mogłyby powstać wątpliwości, czy jedynym podmiotem legitymowanym nie jest gminna komisja rozwiązywania problemów alkoholowych.

Przepisy ustawy z 29 lipca 2005 roku o przeciwdziałaniu narkomanii nie zawierają norm, które regulowałyby postępowanie analogiczne do przewidzianego w art. 26 i następne ustawy o wychowaniu w trzeźwości. Ustawa ta przewiduje przymusowe leczenie osób niepełnoletnich (art. 30), a pełnoletnich jedynie w związku z postępowaniem karnym (art. 71), co wykracza poza przedmiot niniejszej pracy. Art. 30 ust. 1 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii stanowi, że na wniosek przedstawiciela ustawowego, krewnych w linii prostej, rodzeństwa lub faktycznego opiekuna albo z urzędu sąd rodzinny może skierować niepełnoletnią osobę uzależnioną na przymusowe leczenie i rehabilitację. Postępowanie w tych sprawach toczy się według przepisów o postępowaniu w sprawach nieletnich (art. 30 ust. 4), czyli według przepisów ustawy z dnia 29 czerwca 2022 roku o wspieraniu i resocjalizacji nieletnich¹³⁴⁸. Postępowanie prowadzone na podstawie tej ustawy pozostaje poza zakresem niniejszej rozprawy¹³⁴⁹, dlatego można tylko ogólnie wskazać, że legitymacja prokuratora do złożenia wniosku zdaje się wynikać z art. 30 § 1 pkt 3 u.p.n.

Odrębnego omówienia wymagają uprawnienia prokuratora w postępowaniu prowadzonym na podstawie ustawy z 19 sierpnia 1994 roku o ochronie zdrowia

¹³⁴⁴ Zob. post. SN z 9 października 2009 r., IV CSK 210/09, OSNC 2010 Nr 4 poz. 59.

¹³⁴⁵ A. Jaworski, Głosa do postanowienia SN z 9 października 2009 r., s. 116-117.

¹³⁴⁶ Zob. P. Wiśniewski, *Udział*, 1997, s. 66.

¹³⁴⁷ § 4 ust. 1 Zasad techniki prawodawczej, załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „zasad techniki prawodawczej” (jedn. tekst: Dz. U. z 2016 r. poz. 283).

¹³⁴⁸ Dz. U. z 2022 r. poz. 1700.

¹³⁴⁹ Nie jest ono postępowaniem cywilnym (w sprawie cywilnej w rozumieniu art. 1 k.p.c.), a jedynie w pewnym zakresie stosuje się w nim odpowiednio przepisy Kodeksu postępowania cywilnego (art. 20 § 1 ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich). Zob. w tej kwestii uzasadnienie postanowienia SN z 30 kwietnia 1997 r., III CKU 19/97.

psychicznego¹³⁵⁰. Postępowanie to jest szczególnie wrażliwe z punktu widzenia praw jednostki, gdyż zapadające w nim rozstrzygnięcia w przedmiocie przymusowego umieszczenia w szpitalu psychiatrycznym albo domu pomocy społecznej stanowią pozbawienie wolności w rozumieniu konstytucyjnych i międzynarodowych standardów w zakresie ochrony wolności osobistej¹³⁵¹. Art. 5 ust. 1 lit. e Konwencji dopuszcza wprost zgodne z prawem pozbawienie wolności „osoby umysłowo chorej”¹³⁵², co może nastąpić wtedy, gdy jest ono konieczne ze względu na potrzebę ochrony zdrowia publicznego, a wyjątkowo także ochronę zdrowia osoby chorej¹³⁵³. Podobnie ocenia się dopuszczalność przymusowego umieszczenia w stacjonarnej placówce osoby chorej psychicznie na gruncie art. 41 ust. 1 i art. 31 ust. 3 Konstytucji¹³⁵⁴.

Ustawa o ochronie zdrowia psychicznego reguluje postępowanie przed sądem opiekuńczym w przedmiocie przyjęcia osoby chorej psychicznie do szpitala psychiatrycznego bez jej zgody w przypadkach nagłych (art. 23-25 u.z.p.) oraz tzw. „wnioskowym” (art. 29 u.z.p.), o nakazanie wypisania ze szpitala osoby przyjętej bez zgody (art. 36 ust. 3 u.z.p.) a także o przyjęcie do domu pomocy społecznej bez zgody pacjenta (art. 38-39), w tym również o zmianę orzeczenia w tym przedmiocie (art. 41 u.z.p.). Postępowanie sądowe w tych wszystkich sprawach jest prowadzone przed sądem opiekuńczym przy odpowiednim zastosowaniu przepisów Kodeksu postępowania cywilnego o postępowaniu nieprocesowym, ze zmianami wynikającymi z ustawy o ochronie zdrowia psychicznego (art. 42 zd. 1 u.z.p.). W doktrynie wskazano, że postępowanie w sprawach z ustawy o ochronie zdrowia psychicznego ma charakter cywilny o szczególnym charakterze¹³⁵⁵ i należy do grupy spraw z zakresu prawa osobowego¹³⁵⁶, co wywodzi się z obowiązku odpowiedniego stosowania

¹³⁵⁰ Dz. U. z 2022 r. poz. 2123; dalej: u.z.p.

¹³⁵¹ M. Szwed, *Przymusowe umieszczenie w zakładzie psychiatrycznym w świetle współczesnych standardów ochrony praw człowieka*, Warszawa 2020, s. 129.

¹³⁵² Zgodnie z nadal aktualnym wyrokiem ETPCz z 24 października 1979 r., Winterwerp przeciwko Holandii, skarga Nr 6301/73, należy na podstawie obiektywnego badania lekarskiego wykazać, że osoba poddana przymusowemu leczeniu cierpi na poważne zaburzenia psychiczne. W krajowym orzecznictwie zob. np. post. SN z 6 sierpnia 2014 r., V CSK 145/14 z glosą J. Ciechorskiego, Glosa 2016 Nr 2, str. 128 i n.

¹³⁵³ Zob. oprócz powołanego wyroku w sprawie Winterwerp przeciwko Holandii także np. wyrok ETPCz z 25 stycznia 2005 r., Enhorn przeciwko Szwecji, skarga Nr 56529/00. Szerzej co do materialnych przesłanek przymusowego umieszczenia w szpitalu psychiatrycznym w świetle Konwencji zob. P. Hofmański w: L. Garlicki (red.), *Konwencja Komentarz*, t. 1, 2010, art. 5 Nb 68-75 oraz J. Ciechorski, *Przyjęcie osoby*, s. 13 i n.

¹³⁵⁴ Zob. wyrok TK z 23 listopada 2016 r., K 6/14, OTK-A 2016 poz. 98.

¹³⁵⁵ K. Korzan, *Postępowanie w sprawach ochrony zdrowia psychicznego*, Rej. 1996, Nr 6, s. 25; K. Eichstaedt w: K. Babińska, K. Eichstaedt, P. Gałęcki, *Ustawa o ochronie zdrowia psychicznego. Komentarz*, 2016, art. 42 uw. 1.

¹³⁵⁶ Tak K. Korzan, *Postępowanie w sprawach ochrony*, s. 32. Taka kwalifikacja spraw prowadzonych na podstawie u.z.p. jest powszechnie podzielana w judykaturze (zob. np. postanowienia SN: z 25 stycznia 2001 r., III CKN 1454/00 OSNC 2001 Nr 7-8, poz. 116 z glosą Z. Świebody OSP 2002 Nr 5, z 5 września 2008 r., III CSK 178/08, OSNC 2009 Nr 9, poz. 129; z 16 marca 2012 r., IV CSK 373/11).

przepisów Kodeksu postępowania cywilnego¹³⁵⁷. Art. 46 - 48 u.z.p. zawierają liczne odrębności proceduralne, obejmujące między innymi status uczestnictwa, dopuszczenia dowodu z opinii biegłych, możliwości stosowania środków przymusu, złagodzenie wymagań formalnych dla środków odwoławczych oraz ustanowienia adwokata albo radcy prawnego z urzędu (art. 48), co stanowi *lex specialis* względem art. 117 k.p.c. Zasygnalizowane odrębności proceduralne nie dotyczą kwestii udziału prokuratora w postępowaniu, dlatego nie będą przedmiotem dalszych rozważań¹³⁵⁸. Bezpośrednio z udziałem prokuratora w postępowaniu cywilnym związana jest natomiast norma wynikająca z art. 46 ust. 4 ustawy o ochronie zdrowia psychicznego, który stanowi, że sąd zawiadamia prokuratora o potrzebie wzięcia udziału w postępowaniu, jeżeli uzna to za konieczne. Jak łatwo zauważyć, przepis ten ma odmienną redakcję niż art. 59 k.p.c., który stanowi, że sąd zawiadamia prokuratora o każdej sprawie, w której jego udział uważa za potrzebny. Różnica między obydwoma przepisami sprowadza się do tego, że art. 46 ust. 4 u.z.p. mówi o „konieczności”, a art. 59 k.p.c. o „potrzebie” jego udziału w sprawie. Ustawodawca nie wskazał przyczyn odmiennej redakcji tych przepisów¹³⁵⁹. Użycie innych słów mogłoby pozornie prowadzić do wniosku, że ustawodawca traktuje udział prokuratora w postępowaniu prowadzonym na podstawie ustawy o ochronie zdrowia psychicznego odmiennie niż w postępowaniach prowadzonych na zasadach ogólnych. Wniosek taki jest jednak chybiony, o czym przekonuje wykładnia językowa i funkcjonalna. W warstwie językowej „potrzeba” i „konieczność” są w istocie synonimami, chociaż przymiotnik „konieczny” ma silniejszy wydźwięk¹³⁶⁰. Oba wyrazy są jednocześnie zwrotami niedookreślonymi, pozostawiającymi sądowi duży margines swobody przy ocenie, czy okoliczność uzasadniająca zawiadomienie prokuratora rzeczywiście zachodzi. Trudno dostrzec

¹³⁵⁷ Tak K. Korzan, *Postępowanie w sprawach ochrony*, s. 25. Podnosi się, że taki sposób odesłania do przepisów KPC może problemy praktyczne w ich stosowaniu w sprawach z zakresu ochrony zdrowia psychicznego (M. Sychowicz, *Postępowanie sądowe w sprawach z ustawy o ochronie zdrowia psychicznego*, Prz. Sąd. 1995 Nr 1, s. 8 i n.; P. Ryłski, *Uczestnictwo szpitala psychiatrycznego w postępowaniu dotyczącym przyjęcia osoby do tego szpitala bez jej zgody*, PPC 2015 Nr 4, s. 632).

¹³⁵⁸ Szerzej w kwestii odrębności proceduralnych omawianego postępowania zob. K. Korzan, *Sądowe postępowanie*, s. 23 i n.; M. Sychowicz, *Postępowanie sądowe*, s. 3 i n.; P. Ryłski, *Uczestnictwo szpitala*, s. 632 i n.; J. Ciechorski, *Przyjęcie osoby do szpitala psychiatrycznego na podstawie ustawy o ochronie zdrowia psychicznego – uwagi w świetle Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, EPS 2018 Nr 4, s. 20-22; K. Babińska, K. Eichstaedt, P. Gałęcki, *Ustawa o ochronie zdrowia psychicznego. Komentarz*, 2016, uwagi do art. 42-48.

¹³⁵⁹ W uzasadnieniu rządowego projektu ustawy o ochronie zdrowia psychicznego (druk Nr 61 Sejmu II kadencji nie odniesiono się w ogóle do projektowanego art. 49 ust. 4, którego treść odpowiada obecnemu art. 46 ust. 4 u.z.p.

¹³⁶⁰ Zgodnie ze słownikiem języka polskiego „konieczny” to „bezwzględnie potrzebny, taki którego nie da się uniknąć, nieuchronny, niezbędny, obligatoryjny, przymusowy” (St. Dubisz (red.), *Wielki Słownik Języka Polskiego PWN*, t. 2, Warszawa 2018, s. 427). Słownikowa definicja przymiotnika „potrzebny” to „taki, bez którego nie można się obejść, którego się potrzebuje, niezbędny, konieczny, nieodzowny” (St. Dubisz (red.), *Wielki Słownik Języka Polskiego PWN*, t. 3, Warszawa 2018, s. 809).

też jakiekolwiek racjonalne argumenty, które mogłyby przemawiać za odmiennym rozumieniem przesłanki zawiadomienia prokuratora w omawianym postępowaniu.

De lege ferenda można byłoby jedynie rozważyć rozszerzenie uprawnień prokuratora w omawianych sprawach. Skoro są to jedne z nielicznych postępowań cywilnych, w których zapadają rozstrzygnięcia dotyczące bezpośrednio wolności osobistej jednostki, można postulować wprowadzenie obowiązku zawiadamiania prokuratora o terminach rozprawy¹³⁶¹ albo nawet rozważenie wprowadzenia obligatoryjnego udziału prokuratora w tych postępowaniach. Obligatoryjny udział prokuratora mógłby mieć szczególne znaczenie dla ochrony praw osoby chorej psychicznie w postępowaniu, które w istotny sposób dotyka jej wolności osobistej¹³⁶². Potrzeba tej ochrony byłaby tym większa, że praktyka sądowa dostarcza przykładów uchybień procesowych w tych sprawach, zwłaszcza dotyczących prawa do obrony uczestników postępowania lub niedostatków postępowania dowodowego¹³⁶³. Przyczyny odmiennej redakcji art. 46 ust. 4 u.z.p. nie wynikają również z uzasadnienia projektu ustawy o ochronie zdrowia psychicznego¹³⁶⁴. Dlatego zasadne jest przyjęcie, że przepis ten należy traktować jako *superfluum*. W razie braku tej regulacji, sąd i tak mógłby (i w uzasadnionych przypadkach powinien) zawiadamiać prokuratora na podstawie art. 59 w zw. z 13 § 2 k.p.c. i art. 42 u.z.p. Odwołanie się w art. 46 ust.4 u.z.p. do konieczności udziału prokuratora nie zmienia ogólnej zasady, że prokurator nie jest związany taką sygnalizacją i samodzielnie ocenia zasadność, choć należy zastrzec, że w sprawach z zakresu ochrony zdrowia psychicznego tym bardziej aktualny jest pogląd, że zaniechanie zgłoszenia udziału w sprawie, w której sąd uznał udział prokuratora za konieczny, powinien mieć miejsce w sytuacjach zupełnie wyjątkowych¹³⁶⁵. Nic nie stoi na przeszkodzie również temu, aby prokurator z własnej inicjatywy zgłosił udział w postępowaniu prowadzonym na podstawie ustawy (art. 60 § 1 k.p.c. w związku z art. 13 § 2 k.p.c.)¹³⁶⁶.

Prima facie bardziej problematyczna może wydawać się kwestia uprawnienia prokuratora do złożenia wniosku o poddanie osoby chorej psychicznie przymusowemu

¹³⁶¹ Podobne racje przemawiały za przyjęciem obowiązku zawiadamiania prokuratora w sprawach o zobowiązanie sprawcy przemocy do opuszczenia lokalu zajmowanego wspólnie z osobą dotkniętą przemocą w rodzinie (art. 560⁴ § 2 k.p.c.).

¹³⁶² A. Jaworski, *Uprawnienia*, s. 513.

¹³⁶³ Zob. tytułem przykładu postanowienia SN z 22 kwietnia 2010 r., V CSK 384/09, Legalis; z 22 lipca 2010 r., I CSK 234/10, OSNC 2011, Nr 2, poz. 32 i z 5 kwietnia 2012 r., II CSK 575/11, BSN 2013, Nr 7-8; post. SN z 24 listopada 2016 r., III CSK 35/16.

¹³⁶⁴ Zob. druk Nr 61 Sejmu II kadencji.

¹³⁶⁵ Por. J. Misztal-Konecka, *Wzięcie udziału*, s. 31; P. Wiśniewski, *Udział*, 2014, s. 178; por. też St. Gross, *SN z 10 lutego 1972 r.*, II CR 663/71, OSPKiA 1972 Nr 15, s. 543.

¹³⁶⁶ K. Eichstaedt w: K. Babińska, K. Eichstaedt, P. Gałęcki, *Ustawa o ochronie zdrowia psychicznego. Komentarz*, 2016, art. 46 uw. 10.

leczeniu, gdyż art. 29 ust. 2 i 3 u.z.p. wskazują enumeratywnie krąg podmiotów uprawnionych. Zgodnie z art. 29 ust. 2 u.z.p. o potrzebie przyjęcia do szpitala osoby chorej psychicznie, spełniającej przesłanki z art. 29 ust. 1 u.z.p.¹³⁶⁷, orzeka sąd opiekuńczy miejsca zamieszkania tej osoby - na wniosek jej małżonka, krewnych w linii prostej, rodzeństwa, jej przedstawiciela ustawowego lub osoby sprawującej nad nią faktyczną opiekę. Wyjątkowo, na podstawie art. 29 ust. 3 u.z.p. legitymację czynną (a zarazem – jak się wydaje – tzw. szczególną zdolność sądową)¹³⁶⁸ – ma organ do spraw pomocy społecznej¹³⁶⁹. Przepisy te nie wskazują prokuratora jako legitymowanego do złożenia wniosku, co może wywoływać wątpliwości co do jego uprawnienia.

Kwestię tę podjął Sąd Najwyższy w postanowieniu z 5 września 2008 roku, III CSK 178/08¹³⁷⁰, w którym odmawiając przyjęcia do rozpoznania skargi kasacyjnej uczestnika od postanowienia sądu okręgowego w przedmiocie przyjęcia do szpitala psychiatrycznego bez jego zgody wyraził pogląd, że wniosek o umieszczenie osoby chorej psychicznie w szpitalu psychiatrycznym (art. 29 ust. 1 pkt 1 i 2 u.z.p.) może być złożony przez prokuratora. Na uzasadnienie tego poglądu SN podtrzymał wcześniej ukształtowany w orzecznictwie pogląd, że omawiana sprawa jest sprawą z zakresu prawa osobowego, a nie rodzinnego, choć jednocześnie SN dostrzega, że wynikające z art. 7 zdanie drugie k.p.c. ograniczenia możliwości wszczęcia przez prokuratora postępowania dotyczą tylko spraw rozpoznawanych w procesie. Warto przytoczyć fragment argumentacji SN *in extenso*: „sprawa o umieszczenie w szpitalu psychiatrycznym nie jest sprawą z zakresu prawa rodzinnego, a prawo nie wiąże z jej wszczęciem przez prokuratora obowiązku złożenia oświadczenia woli przez osobę bezpośrednio zainteresowaną, to prokurator mógł samodzielnie skutecznie złożyć wniosek o wszczęcie tego postępowania. Za takim wnioskiem przemawiają również argumenty odwołujące się do interesu publicznego (por. art. 29 ust. 3 w związku z art. 8 u.z.p.), należy jednak zastrzec, że złożenie przez prokuratora wniosku, o którym mowa, powinno w zasadzie

¹³⁶⁷ Przepis ten stanowi, że do szpitala psychiatrycznego może być również przyjęta, bez zgody wymaganej w art. 22, osoba chora psychicznie: której dotychczasowe zachowanie wskazuje na to, że nieprzyjęcie do szpitala spowoduje znaczne pogorszenie stanu jej zdrowia psychicznego (pkt 1) oraz która jest niezdolna do samodzielnego zaspokajania podstawowych potrzeb życiowych, a uzasadnione jest przewidywanie, że leczenie w szpitalu psychiatrycznym przyniesie poprawę jej stanu zdrowia (pkt 2). Analiza przesłanek materialnoprawnych przyjęcia do szpitala wykracza poza zakres niniejszej pracy, dlatego w tym miejscu można odwołać się do literatury (zob. np. K. Eichstaedt w: K. Babińska, K. Eichstaedt, P. Gałęcki, *Ustawa o ochronie zdrowia psychicznego. Komentarz*, 2016, art. 29; A. Wojcieszak, *Autonomia pacjenta z zaburzeniami psychicznymi*, Warszawa 2021, rozdział V § 3 III. 4).

¹³⁶⁸ Tak też M. Dziurda, *Szczególna*, s. 252.

¹³⁶⁹ Organem tym jest kierownik gminnego (miejskiego) ośrodka pomocy społecznej (por. art. 110 ust. 1 ustawy z 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, jedn. tekst: Dz. U. z 2021 r. poz. 2268).

¹³⁷⁰ OSNC 2009 Nr 9, poz. 129, s. 74.

nastąpić po stwierdzeniu, że nie ma innych osób uprawnionych do jego zgłoszenia (art. 29 ust. 2 i 3 u.z.p.) albo że osoby uprawnione od tego się uchylają, są nieporadne, upośledzone umysłowo lub z innych przyczyn nie można uzyskać ich stanowiska w sprawie złożenia wniosku”¹³⁷¹. Stanowisko Sądu Najwyższego zostało zaaprobowane w doktrynie¹³⁷².

Powyższą argumentację można odnieść do spraw o przyjęcie osoby, która wskutek choroby psychicznej lub upośledzenia umysłowego nie jest zdolna do zaspokajania podstawowych potrzeb życiowych i nie ma możliwości korzystania z opieki innych osób oraz potrzebuje stałej opieki i pielęgnacji, lecz nie wymaga leczenia szpitalnego, do domu pomocy społecznej bez jej zgody albo zgody przedstawiciela ustawowego (art. 39 ust. 1 u.z.p.).

3.4. Wnioski

Konkludując uwagi dotyczące udziału prokuratora w postępowaniu nieprocesowym można zauważyć, że udział ten pozostaje w ścisłym związku z funkcją ochronną tego postępowania, którego istotnym aspektem jest 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. Szczególne znaczenie z punktu widzenia interesu publicznego mają te sprawy, w których ustawodawca przyznaje prokuratorowi status uczestnika postępowania nieprocesowego z mocy ustawy albo obliguje sąd do zawiadomienia go o toczącym się postępowaniu oraz o terminach rozprawy. Analiza zmian legislacyjnych, że ustawodawca w ostatnim okresie rozszerza zakres uprawnień prokuratora w postępowaniach nieprocesowych. Co do zasady, omówiony wyżej zakres spraw, w których udział prokuratora jest obligatoryjny albo sąd jest zobowiązany do dokonania czynności notyfikacyjnych, nie budzi zastrzeżeń. Krytycznie należy ocenić jedynie brak konsekwencji terminologicznej w przepisach uznających prokuratora za uczestnika postępowania z mocy prawa. Można by rozważyć *de lege ferenda* rozszerzenie tej grupy spraw o 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

¹³⁷¹ SN powołuje się na nieobowiązujący obecnie przepis § 276 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 27 sierpnia 2007 r. – Regulamin wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury, Dz.U. Nr 169, poz. 1189 ze zm., ale jego spostrzeżenie zachowuje aktualność pod rządami § 359 rozporządzenia MS z 7 kwietnia 2016 r. – Regulamin wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury (Dz. U. z 2017 r. poz. 1206 ze zm.).

¹³⁷² E. Gapska, J. Studzińska, *Postępowanie nieprocesowe*, s. 185; P. Ryłski, *Uczestnik*, rozdział 4.7.6, LEX, tenże w: *System*, t. 4, cz. 1, s. 819; K. Eichstaedt w: K. Babińska, K. Eichstaedt, P. Gałęcki, *Ustawa o ochronie zdrowia psychicznego. Komentarz*, 2016, art. 29; Przed wydaniem omawianego postanowienia taki sam pogląd wyraził K. Korzan (*Sądowe postępowanie*, s. 30).

uprowadzenia dziecka. Wątpliwości budzi też celowość zawiadamiania prokuratora o każdym terminie rozprawy w sprawach, w których prokurator został zawiadomiony o toczącym się postępowaniu, ale nie zgłosił w nim udziału. Można postawić tezę, że w postępowaniach, 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.

4. Udział prokuratora zabezpieczającym, egzekucyjnym, upadłościowym i restrukturyzacyjnym

Analizę uczestnictwa prokuratora w różnych rodzajach postępowania cywilnego należy zamknąć przedstawieniem uprawnień prokuratora w postępowaniach o charakterze pomocniczym¹³⁷³ i wykonawczym¹³⁷⁴, a także w postępowaniu upadłościowym i restrukturyzacyjnym, które również zalicza się do szeroko rozumianego postępowania cywilnego¹³⁷⁵. Cechą wspólną tych postępowań jest to, że co do zasady nie mają one charakteru rozpoznawczego¹³⁷⁶, co wywiera zasadniczy wpływ na ich funkcję, a także na cele i funkcje udziału w nich prokuratora. Jako podstawowe, wstępne założenie, można przyjąć, że prokurator jest uprawniony do wszczynania i zgłaszania udziału w tych postępowaniach na podstawie art. 7 k.p.c., z tym, że kwestia ta wymaga bliższego rozważenia w odniesieniu do postępowania upadłościowego i restrukturyzacyjnego.

4.1. Postępowanie zabezpieczające

W literaturze wskazuje się, że postępowanie zabezpieczające ma służebną rolę względem postępowania rozpoznawczego, a także – w sprawach, w których orzeczenia nadają się do wykonania w drodze egzekucji – wobec postępowania egzekucyjnego, gdyż jego celem jest zapewnienie jego skuteczności¹³⁷⁷. Mimo akcesoryjnego charakteru postępowanie

¹³⁷³ Za pomocnicze postępowania uznaje się te rodzaje postępowań cywilnych, które nie są samoistne pod względem celów (zob. S. Włodyka, *Pojęcie postępowania cywilnego i jego rodzaje* w: J. Jodłowski, *Wstęp do systemu prawa procesowego cywilnego*, Warszawa 1986, s. 323; A. Jakubecki w: tenże (red. naukowa), T. Ereciński (redaktor naukowy serii), *System Prawa Procesowego Cywilnego. Postępowanie zabezpieczające. Tom V*, Warszawa 2016, s. 85).

¹³⁷⁴ Przyjęto założenie, że z punktu widzenia celu postępowania cywilnego można je podzielić na rozpoznawcze (mające na celu ustalenie istnienia albo nieistnienia normy prawnej indywidualno-konkretniej) i wykonawcze (mające na celu przymusowe urzeczywistnienie tej normy). Tak W. Broniewicz, A. Marciniak, I. Kunicki, *Postępowanie cywilne w zarysie*, s. 25.

¹³⁷⁵ Z. Resich, J. Lapiere (aktualizacja K. Weitz) w: *Postępowanie*, s. 37.

¹³⁷⁶ Należy jednak zaznaczyć, że postępowanie upadłościowe jest uznawane w doktrynie za postępowanie cywilne *sui generis*, co uzasadnia się zarówno specyfiką, jak i różnorodnością czynności podejmowanych w postępowaniu upadłościowym (na poszczególnych jego etapach) przez organy postępowania upadłościowego, jak i inne podmioty uczestniczące w tym postępowaniu (I. Gil w: A. Hrycaj (red.), *Prawo umów handlowych. Prawo restrukturyzacyjne i upadłościowe*. Wyd. 2, Tom 6, Warszawa 2020, rozdział 25.2 oraz powołany tam J. Jankowski, *Przebieg postępowania egzekucyjnego, upadłościowego i układowego. Struktura postępowań w ujęciu dynamicznym*, Kraków 1999, s. 246. M. Mrówczyński wskazuje natomiast, że rozpoznawczy charakter ma postępowanie o ogłoszenie upadłości, podczas gdy właściwe postępowanie upadłościowe ma charakter mieszany, rozpoznawczo-wykonawczy. Autor słusznie podkreśla, że „postępowanie to nie sprowadza się do czynności wykonawczych, a więc jego charakter nie jest wyłącznie wykonawczy. Ochrona prawna w postępowaniu upadłościowym udzielana jest przez ustalanie praw uczestników postępowania oraz przez przymusowe urzeczywistnianie praw tych uczestników, przy czym to ostatnie – przede wszystkim w postępowaniu podziałowym” (M. Mrówczyński, *Uczestnicy postępowania upadłościowego*, rozdział 1.8 i powołana tam dalsza literatura, LEX). Uwagi te można odnieść *mutatis mutandis* do postępowania restrukturyzacyjnego.

¹³⁷⁷ Zob. H. Mądrzak, *Charakter i zakres ochrony prawnej realizowanej w trybie postępowania zabezpieczającego* w: M. Sawczuk, *Jednolitość prawa sądowego a jego odrębności krajowe*, Lublin 1997, s. 85; K. Korzan, *Sądowe postępowanie*, s. 31; A. Jakubecki w: tenże (red. naukowa), *System*, T. V, s. 84-85.

zabezpieczające jest samodzielny pod względem struktury postępowaniem, a jego stronami są uprawniony oraz obowiązany. Cechą charakterystyczną postępowania zabezpieczającego jest zatem występowanie dwóch stron o przeciwstawnych interesach, niezależnie od tego, czy postępowanie główne toczy się w trybie procesowym, czy też nieprocesowym¹³⁷⁸. Dwustronność postępowania zabezpieczającego pozwala odnieść do jego podmiotów konstrukcje prawne przyjmowane do opisu stron procesu, w tym wyodrębnienie stron w znaczeniu materialnym i w znaczeniu formalnym¹³⁷⁹. Można zatem za M. Walasikiem przyjąć, że istnieją podstawy do wyróżnienia uprawnionego w znaczeniu materialnym i procesowym (formalnym). Pierwszym z nich jest podmiot, na rzecz którego i na czyją rzecz zabezpieczenie zostało (lub ma być) udzielone. Drugim natomiast podmiot, który we własnym imieniu poszukuje ochrony prawnej w postępowaniu zabezpieczającym, na swoją rzecz albo cudzą. Jeżeli uprawniony – na podstawie wyraźnego upoważnienia ustawy – żąda udzielenia ochrony prawnej w cudzym interesie i na cudzą rzecz, jest uprawnionym w znaczeniu wyłącznie formalnym¹³⁸⁰. Do tej grupy należą podmioty, które występują w postępowaniu cywilnym w celu ochrony praw osób materialnie uprawnionych, w tym prokurator, organizacje pozarządowe oraz tzw. organy wyspecjalizowane.

Nie budzi wątpliwości, że prokurator może wszcząć postępowanie zabezpieczające, jeżeli uzna, że wymaga tego ochrona praworządności, praw obywateli albo interesu społecznego i to niezależnie od tego, czy wniósł on pozew w sprawie¹³⁸¹. Nie można wykluczyć złożenia wniosku o udzielenie zabezpieczenia również przez prokuratora zgłaszającego udział w sprawie. Podstawą złożenia wniosku o udzielenie zabezpieczenia przez prokuratora będzie zawsze bezpośrednio art. 7 k.p.c.

Nie ulega wątpliwości, że wniosek prokuratora o udzielenie zabezpieczenia najczęściej będzie składany w interesie konkretnej osoby, mającej status uprawnionego w znaczeniu materialnym. Taka sytuacja może nastąpić w przypadku: złożenia wniosku o zabezpieczenie na rzecz osoby materialnie uprawnionej przed wszczęciem postępowania rozpoznawczego (art.

¹³⁷⁸ M. Walasik (w: tenże (red. naukowa), *System*, T. V, s. 472-473) zauważa, że zabezpieczenie wywołuje „ukierunkowane skutki prawne, ponieważ jest ustanawiane na rzecz uprawnionego przeciwko konkretnemu obowiązanyemu. Można dodać, że w sprawach nieprocesowych obowiązanyemu może być i często jest tylko jeden z wielu uczestników albo tylko niektórzy z nich”.

¹³⁷⁹ Por. rozdział II. 1.2. i powołaną tam literaturę.

¹³⁸⁰ Tamże, s. 478.

¹³⁸¹ Zob. np. E. Wengerek, *Postępowanie zabezpieczające i egzekucyjne. Komentarz*, Warszawa 1972, s. 20; M. Romańska, O. Leśniak, *Postępowanie zabezpieczające i egzekucyjne*, Warszawa 2016, s. 75; M. Walasik w: A. Jakubecki (red. naukowa), T. Ereciński (redaktor naukowy serii), *System Prawa Procesowego Cywilnego. Postępowanie zabezpieczające. Tom V*, Warszawa 2016, s. 480-481; J. Jagieła w: A. Marciniak (red.), *KPC Komentarz*, t. IV, 2019, art. 732 Nb 2, Legalis; A. Banaszewska w: P. Ryłski (red.), *KPC Komentarz*, Warszawa 2022, art. 732 Nt 3.

730 k.p.c.), złożenia wniosku o udzielenie zabezpieczenia wraz z powództwem niesamodzielnym (wytaczanym przez prokuratora na rzecz osoby materialnie uprawnionej) albo złożenia przez prokuratora wniosku o udzielenie zabezpieczenia na rzecz osoby materialnie uprawnionej już w toku postępowania (zarówno wtedy, gdy prokurator wszczął postępowanie, jak i wtedy, gdy zgłosił w nim swój udział na podstawie art. 60 § 1 k.p.c.). Dwustronność postępowania zabezpieczającego i wyróżnienie strony czynnej postępowania zabezpieczającego (uprawnionego) w znaczeniu materialnym i formalnym, uzasadnia odpowiednie zastosowanie do takich wniosków prokuratora konstrukcji powództwa niesamodzielnego prokuratora. Wydaje się, że do postępowania zabezpieczającego, wszczynanego przez prokuratora w celu ochrony praw konkretnej, oznaczonej osoby, należy stosować odpowiednio art. 55 i 56 k.p.c. (przy zastosowaniu art. 13 § 2 k.p.c.)¹³⁸². Co więcej, wydaje się, że odpowiednie zastosowanie tych przepisów jest zasadne także w przypadku złożenia przez prokuratora wniosku o udzielenie zabezpieczenia w postępowaniu nieprocesowym, jeżeli wniosek ten został złożony w celu ochrony praw wnioskodawcy albo innego uczestnika postępowania¹³⁸³. Nie stoi temu na przeszkodzie oparcie postępowania nieprocesowego na zasadzie uczestnictwa. Jeżeli *in concreto* postępowanie zabezpieczające ma charakter pomocniczy względem postępowania nieprocesowego, to również w tym postępowaniu uprawniony i obowiązany mają – jak już wskazano – status stron o przeciwstawnych interesach.

Z przedstawionych wyżej uwag można wyciągnąć konkluzję, że jeżeli wniosek o udzielenie zabezpieczenia jest zgłaszany przez prokuratora w celu ochrony praw konkretnego podmiotu, to niezależnie od trybu postępowania rozpoznawczego i osoby powoda (wnioskodawcy), do wniosku prokuratora należy stosować odpowiednio przepisy o powództwie niesamodzielnym: art. 55 § 1 k.p.c. (w związku z art. 13 § 2 k.p.c.) w zakresie obowiązku oznaczenia osoby, na rzecz której prokurator zgłasza żądanie udzielenia zabezpieczenia oraz art. 56 § 1 k.p.c. (w związku z art. 13 § 2 k.p.c.) w zakresie wstąpienia do postępowania uprawnionego w znaczeniu materialnym oraz odpowiedniego stosowania przepisów o współuczestnictwie jednolitym. W tym zakresie odpowiednio aktualność zachowują uwagi poczynione wyżej, przy analizie powództwa niesamodzielnego prokuratora. Ze względu na odmienny od postępowania rozpoznawczego przedmiot postępowania

¹³⁸² Do podobnych wniosków dochodzi M. Walasik w: A. Jakubecki (red. naukowa), *System*, T. V, 2016, s. 480.

¹³⁸³ Przykładem może być sprawa o zobowiązanie do opuszczenia lokalu na podstawie art. 11a ust. 1 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, w której prokurator – wnosząc o udzielenie zabezpieczenia przewidzianego w art. 755² k.p.c. – składa w istocie wniosek o zabezpieczenie na rzecz wnioskodawcy (osoby dotkniętej przemocą).

zabezpieczającego wydaje się natomiast, że nie ma w nim odpowiedniego zastosowania art. 56 § 2 k.p.c. (zakaz rozporządzania przedmiotem sporu) oraz art. 58 k.p.c. (odnośnie do powagi rzeczy osądzonej).

We wszystkich wskazanych wyżej sytuacjach wniosek prokuratora jest wnioskiem niesamodzielnym, co oznacza, że prokurator powinien na ogólnych zasadach uprawdopodobnić interes prawny osoby, na rzecz której składa wniosek o udzielenie zabezpieczenia (art. 730¹ § 2 k.p.c.)¹³⁸⁴

Wydaje się, że nic nie stoi na przeszkodzie, aby prokurator złożył wniosek o udzielenie zabezpieczenia również w ramach powództwa samodzielnego, wytaczanego przeciwko wszystkim stronom stosunku prawnego wyłącznie w interesie publicznym. Katalog przewidzianych przez art. 755 § 1 k.p.c. sposobów zabezpieczenia jest bardzo szeroki, co nie pozwala na wykluczenie *a priori* zasadności udzielenia zabezpieczenia w tego rodzaju sprawie. Wydaje się, że w przypadku umów dotyczących nieruchomości, najczęściej może powstać potrzeba wpisania ostrzeżenia o toczącym się postępowaniu w księdze wieczystej (art. 755 § 1 pkt 5 k.p.c.)¹³⁸⁵ albo orzeczenia zakazu zbywania (art. 755 § 1 pkt 2 k.p.c.). Podobnie, jeżeli prokurator wytacza powództwo o ustalenie nieważności uchwały organu spółki lub spółdzielni, zasadne może być zabezpieczenie takiego roszczenia przez wstrzymanie jej wykonania. Oczywiście w tych przypadkach pojawia się pytanie o sposób rozumienia interesu prawnego jako przesłanki udzielenia zabezpieczenia powództwa wytaczanego w interesie publicznym. Mając na względzie, że w postępowaniu zabezpieczającym interes prawny jest rozumiany jako „potrzeba wydania nakazów lub zakazów zmierzających do usunięcia zagrożenia albo poważnego utrudnienia osiągnięcia celu postępowania w sprawie”¹³⁸⁶ można przyjąć, że przesłanka ta będzie spełniona, gdy brak wydania postanowienia o zabezpieczeniu powodowałby istotny uszczerbek dla interesu publicznego. Innymi słowy, prokurator powinien uprawdopodobnić, że przesłanki określone w art. 7 k.p.c. wymagają udzielenia zabezpieczenia. Wydaje się, że mimo różnic w pojmowaniu interesu prawnego na potrzeby powództwa o ustalenie oraz postępowania zabezpieczającego w obu przypadkach, można tu odpowiednio odnieść uwagi przedstawione w rozdziale III.1.1.

¹³⁸⁴ Na temat rozumienia interesu prawnego w kontekście celów postępowania zabezpieczającego zob. m.in. A. Jarocho, *Interes prawny jako podstawa zabezpieczenia roszczeń w postępowaniu cywilnym* w: P. Grzegorzczak, K. Knoppek, M. Walasik (red.), *Proces cywilny. Nauka – Kodyfikacja – Praktyka. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Feliksowi Zedlerowi*, Warszawa 2012, s. 445 i n.

¹³⁸⁵ Odmiennie, na rzecz braku interesu prawnego w udzieleniu zabezpieczenia, post. SA w Krakowie z 24 kwietnia 2014 r., I ACz 609/14, Legalis.

¹³⁸⁶ J. Jagieła w: A. Marciniak (red.), *KPC Komentarz*, t. IV, 2019, art. 730 Nb 5, Legalis.

Ogólna kompetencja prokuratora upoważnia go również do złożenia wniosku o zmianę lub uchylenie zabezpieczenia¹³⁸⁷, a wniosek będzie wówczas składany na rzecz i w interesie obowiązanego.

W literaturze podniesiono, że prokurator może przystąpić do postępowania zabezpieczającego na podstawie art. 60 § 1 k.p.c. w związku z art. 13 § 2 k.p.c., zachowując status samodzielnego uczestnika, niezwiązanego z żadną ze stron¹³⁸⁸. Podzielając ten pogląd należy opatrzyć, go jednak zastrzeżeniem, że zgłoszenie udziału *stricte* w postępowaniu zabezpieczającym jest możliwe wtedy, gdy wniosek o udzielenie zabezpieczenia jest składany przed wszczęciem postępowania (art. 730 § 2 *in principio* k.p.c.). Wtedy bowiem postępowanie o udzielenie zabezpieczenia jest odrębną sprawą w znaczeniu technicznoprocesowym. Jeżeli zaś wniosek o udzielenie zabezpieczenia został złożony w piśmie wszczynającym postępowanie w sprawie albo w toku postępowania, to postępowanie zabezpieczające ma akcesoryjny charakter względem zasadniczego przedmiotu postępowania. Prokurator może wówczas jedynie zgłosić udział w postępowaniu rozpoznawczym, zgłoszenie udziału tylko w postępowaniu o charakterze pomocniczym, a więc w istocie w „części” postępowania, nie wydaje się możliwe¹³⁸⁹.

4.2. Postępowanie egzekucyjne

Postępowanie egzekucyjne ma na celu, najogólniej rzecz ujmując, przymusowe wykonanie orzeczeń sądowych i innych tytułów egzekucyjnych¹³⁹⁰, stanowiąc z reguły etap następczy wobec postępowania rozpoznawczego. Niektórzy autorzy uważają, że postępowanie to obejmuje postępowanie klauzulowe, tzw. „właściwe” postępowanie egzekucyjne oraz postępowanie mające na celu podział sumy uzyskanej z egzekucji¹³⁹¹. Odmienność celu i funkcji postępowania egzekucyjnego wpływa na odmienne postrzeganie zasad naczelnych postępowania w obrębie tego postępowania. Przyjmuje się, że na plan pierwszy wysuwają zasady dyspozycyjności i formalizmu postępowania. Z punktu widzenia przedmiotu rozprawy

¹³⁸⁷ M. Romańska, O. Leśniak, *Postępowanie zabezpieczające i egzekucyjne*, s. 144-145.

¹³⁸⁸ W. Siedlecki, Z. Świeboda, *Postępowanie nieprocesowe*, s. 48; M. Walasik w: A. Jakubecki (red. naukowa), *System*. T V, 2016, s. 492.

¹³⁸⁹ Jeżeli jednak prokurator dostrzeżałby wystąpienie przesłanek z art. 7 k.p.c. tylko w związku z postępowaniem zabezpieczającym (co jest teoretycznie możliwe, chociaż mało prawdopodobne), to po rozpoznaniu wniosku o udzielenie zabezpieczenia może odstąpić od dalszego udziału w tym postępowaniu.

¹³⁹⁰ Z. Resich, J. Lapierre (aktualizacja K. Weitz) w: *Postępowanie*, s. 37.

¹³⁹¹ A. Marciniak, *Postępowanie egzekucyjne w sprawach cywilnych*, Warszawa 2008, s. 24. Odmienne M. Muliński (*Postępowanie o nadanie klauzuli wykonalności tytułowi egzekucyjnemu*, Warszawa 2005, s. 22), który postawił tezę, że postępowanie klauzulowe jest postępowaniem „głównym” w sprawie. Za podstawę dalszych rozważań przyjęto jednak pogląd, że postępowanie klauzulowe jest częścią postępowania egzekucyjnego, stanowiąc jego postępowanie pomocnicze.

istotne jest stwierdzenie, że zasada dyspozycyjności, która jak określił to A. Marciniak, „najsilniej dochodzi do głosu w postępowaniu egzekucyjnym” jest uzasadniona zasadniczym celem postępowania, jakim jest zaspokojenie wierzyciela, czyli ochrona jego prawa podmiotowego do otrzymania świadczenia¹³⁹². Dysponentem postępowania zarówno w stadium postępowania klauzulowego, jak i tzw. właściwego postępowania egzekucyjnego, jest wierzyciel. Co do zasady jest on podmiotem wyłącznie legitymowanym do złożenia wniosku o nadanie klauzuli wykonalności oraz wniosku o wszczęcie egzekucji. Dyspozycyjność przejawia się też zawieszeniem i umorzeniem postępowania na żądanie wierzyciela, którym organ egzekucyjny jest związany. W postępowaniu egzekucyjnym nie ma więc odpowiedniego zastosowania art. 203 § 4 k.p.c., a czynności dyspozytywne wierzyciela nie podlegają kontroli sądu ani komornika.

Mimo tak szerokiego zakresu zasady dyspozycyjności art. 7 k.p.c. legitymuje prokuratora również do złożenia wniosku o nadanie klauzuli wykonalności tytułowi egzekucyjnemu oraz o wszczęcie postępowania egzekucyjnego. Wniosek ten może być złożony zarówno wtedy, gdy prokurator był powodem albo brał udział w sprawie, jak i wtedy, gdy nie uczestniczył on w postępowaniu rozpoznawczym. Stanowisko to wynika z językowego brzmienia art. 7 k.p.c. i nie budzi wątpliwości również w doktrynie¹³⁹³. Złożenie wniosku przez prokuratora ma takie same skutki, jak złożenie go przez wierzyciela (w znaczeniu materialnym). Należy je wyraźnie odróżnić od żądania przeprowadzenia egzekucji z urzędu, co następuje na żądanie sądu I instancji, w sprawach, które mogą być wszczęte z urzędu (art. 796 § 2 k.p.c.).

Ogólna kompetencja prokuratora, wynikająca z art. 7 i 60 k.p.c., legitymuje go również do wzięcia udziału w postępowaniu klauzulowym oraz złożenia w jego toku środków zaskarżenia – zażalenia i skargi na orzeczenie referendarza sądowego. Odpowiednie zastosowanie art. 60 § 2 k.p.c. prowadzi do wniosku, że prokurator może zaskarżyć postanowienie o nadaniu klauzuli wykonalności dopóty, dopóki może to uczynić dłużnik¹³⁹⁴.

¹³⁹² A. Marciniak, *Postępowanie egzekucyjne*, s. 30; M. Muliński, *Postępowanie*, s. 91 (autor pisze o „wierzycielu w znaczeniu procesowym”).

¹³⁹³ M. Sychowicz, R. Kulski w: A. Marciniak (red.), *KPC Komentarz*, t. 1, 2019, art. 7 Nb 22, Legalis; A. Marciniak, *Postępowanie egzekucyjne*, s. 69; P. Wiśniewski, *Udział*, 1997, s. 65; E. Wengerek, *Postępowanie*, s. 168-169 (spostrzeżenie tego autora, że w pewnych wypadkach prokurator poleca wszczęcie egzekucji z urzędu, utraciło aktualność w obecnym stanie prawnym).

¹³⁹⁴ Zgodnie z art. 795 § 2 zd. 2 k.p.c. tygodniowy termin do złożenia zażalenia na postanowienia o nadaniu klauzuli wykonalności przez dłużnika biegnie od dnia doręczenia mu zawiadomienia o wszczęciu egzekucji. W razie zgłoszenia wniosku, o którym mowa w art. 794² § 2 albo 3 k.p.c. (wniosku o sporządzenie uzasadnienia postanowienia o nadaniu klauzuli wykonalności), termin ten biegnie od dnia doręczenia stronie uzasadnienia postanowienia albo postanowienia z uzasadnieniem. Jednocześnie w orzecznictwie nie budzi wątpliwości, że dopuszczalne jest wniesienie przez dłużnika zażalenia jeszcze przed doręzeniem mu zawiadomienia o wszczęciu

Postępowanie egzekucyjne również jest zbudowane na konstrukcji dwustronności, a jego stronami są wierzyciel i dłużnik. Także w odniesieniu do tego postępowania wyróżnia się stronę w znaczeniu materialnym i formalnym¹³⁹⁵. Odnosząc do postępowania egzekucyjnego ustalenia poczynione w odniesieniu do statusu strony w postępowaniu rozpoznawczym procesowym należy przyjąć, że w postępowaniu egzekucyjnym prokurator może wystąpić jako wierzyciel w znaczeniu formalnym wtedy, gdy składa wniosek o wszczęcie egzekucji w imieniu własnym, ale na rzecz innej osoby. Zakres zastosowania tych przepisów jest jednak ograniczony celem i wykonawczą funkcją postępowania egzekucyjnego. Wydaje się, że do relacji procesowej między prokuratorem a wierzycielem w znaczeniu materialnym należy stosować odpowiednio art. 55 i 56 k.p.c. (w związku z art. 13 § 2 k.p.c.). Podobnie jak w postępowaniu zabezpieczającym do wniosku prokuratora o wszczęcie egzekucji na rzecz osoby uprawnionej materialnie stosuje się art. 55 § 1 k.p.c. (w związku z art. 13 § 2 k.p.c.) w zakresie obowiązku oznaczenia osoby, na rzecz której prokurator zgłasza wniosek o wszczęcie egzekucji oraz art. 56 § 1 k.p.c. (w związku z art. 13 § 2 k.p.c.) w zakresie wstąpienia do postępowania uprawnionego w znaczeniu materialnym oraz odpowiedniego stosowania przepisów o współuczestnictwie jednolitym. Nie wydaje się natomiast możliwe odpowiednie zastosowanie w postępowaniu egzekucyjnym art. 56 § 2 k.p.c. i art. 58 k.p.c., gdyż przepisy te mają ścisły związek z postępowaniem rozpoznawczym.

Z natury rzeczy nie jest możliwe, aby prokurator złożył wniosek o wszczęcie egzekucji we własnym imieniu i na własną rzecz. Postępowanie to może być wszczęte wyłącznie na rzecz wierzyciela. W postępowaniu egzekucyjnym konstrukcja powództwa samodzielnego prokuratora nie może być, nawet odpowiednio zastosowana.

Podsumowując wątek dotyczący wniosku prokuratora o wszczęcie postępowania egzekucyjnego trzeba zauważyć, że możliwość ta stanowi znaczne odstępstwo od zasady dyspozycyjności, chociaż zasada ta ma w postępowaniu egzekucyjnym kardynalne znaczenie, a odstępstwa od niej w tym stadium postępowania są znacznie mniejsze niż w postępowaniu rozpoznawczym. Jednocześnie trudniej niż w odniesieniu do powództwa na rzecz oznaczonej osoby¹³⁹⁶ znaleźć argumenty celowościowe, które uzasadniają utrzymanie uprawnienia prokuratora do wniosku o wszczęcie egzekucji na rzecz wierzyciela w znaczeniu materialnym.

egzekucji (zob. uchw. SN z 5 maja 1988 r., III CZP 29/88, Legalis i z 2 grudnia 2003 r., III CZP 90/03, OSNC 2005, Nr 2, poz. 21, Legalis). Tym bardziej należy przyjąć, że zażalenie może skutecznie złożyć prokurator, niezależnie od tego, czy termin dla wierzyciela już upłynął. Zasady te stosuje się odpowiednio do skargi na orzeczenie referendarza sądowego (art. 795 § 3 k.p.c.)

¹³⁹⁵ A. Marciniak, *Postępowanie egzekucyjne*, s. 80.

¹³⁹⁶ Zob. rozdział III. 1.3.

W tym postępowaniu w niewielkim zakresie prowadzi się postępowanie dowodowe¹³⁹⁷. Nawet w tych przypadkach, w których interes publiczny wymaga wytoczenia powództwa na rzecz oznaczonej osoby fizycznej lub prawnej, to uzyskanie wyroku zasądzającego na rzecz osoby materialnie uprawnionej powoduje, że interes ten jest zaspokojony, gdyż doszło do autorytatywnego przesądzenia, że pozwany jest zobowiązany takie świadczenie spełnić na rzecz osoby uprawnionej materialnie. Przymusowa realizacja tego świadczenia pozostaje już, niezależnie od jego podstawy materialnoprawnej, wyłącznie w interesie wierzyciela, chyba że jest nim Skarb Państwa. W tym zakresie interes publiczny jest jednak właściwie chroniony poprzez złożenie wniosku przez Skarb Państwa, reprezentowany przez właściwy organ. Wobec tego wydaje się, że w obecnym modelu postępowania cywilnego co do zasady brak jest dostatecznych racji przemawiających za tym, aby prokurator miał nadal uprawnienia do składania wniosku o wszczęcie egzekucji na rzecz wierzyciela w znaczeniu materialnym. Takie uprawnienie może mieć jednak uzasadnienie w wyjątkowych przypadkach, takich jak żądanie wszczęcia egzekucji należności na rzecz osoby nieporadnej, pokrzywdzonej czynem niedozwolonym¹³⁹⁸. Wydaje się, że podobne racje mogą przemawiać za dopuszczalnością złożenia przez prokuratora na rzecz osoby nieporadnej wniosku o wszczęcie egzekucji świadczenia niepieniężnego¹³⁹⁹.

Prokurator może na ogólnych zasadach – wynikających z art. 60 § 1 k.p.c. w związku z art. 13 § 2 k.p.c. – zgłosić udział w postępowaniu egzekucyjnym zarówno prowadzonym

¹³⁹⁷ W tym postępowaniu jednak także zachodzi niekiedy konieczność poczynienia określonych ustaleń faktycznych, co wymaga przeprowadzenia dowodów. W postępowaniu egzekucyjnym przeprowadza się, poza dowodami z dokumentów, także dowody z opinii biegłego, co jest konieczne zwłaszcza w przypadku wyceny nieruchomości (art. 948 § 1 k.p.c.), a niekiedy także ruchomości (art. 853 § 2 k.p.c.). Potrzeba zasięgnięcia opinii biegłego zachodzi również niektórych postępowaniach dotyczących egzekucji świadczeń niepieniężnych (zob. w tej kwestii Ł. Błaszczak, K. Markiewicz, *Dowody i postępowanie dowodowe w sprawach cywilnych. Komentarz praktyczny z orzecnictwem. Wzory czynności sądowych i pism procesowych*, Warszawa 2014, Legalis, rozdział 7.1; Z. Szczurek, *Czynności egzekucyjne. Zagadnienia ogólne*, Sopot 2017, Legalis, rozdział 14.4). Potrzeba skorzystania z różnych środków dowodowych, nie wyłączając zeznań świadków i przesłuchania stron może wystąpić w sprawach dotyczących egzekucji świadczenia zastępowalnego – czynności zastępowalnej. Zgodnie bowiem z art. 1049 § 1¹ k.p.c. w postępowaniu prowadzonym na podstawie niniejszego artykułu sąd bada fakt wykonania przez dłużnika czynności nakazanej tytułem wykonawczym, stosując odpowiednio przepisy o postępowaniu nieprocesowym.

¹³⁹⁸ W tym kontekście nie bez racji zauważono w literaturze, że: „Uprawnienie prokuratora do żądania wszczęcia egzekucji nie powinno być traktowane jedynie w kontekście ograniczenia dyspozycyjności wierzyciela, czym niewątpliwie jest, ale również jako prawnie zagwarantowana możliwość wzmocnienia pozycji wierzyciela, który częstokroć nie potrafi sam zadbać o swój interes prawny bądź nie posiada odpowiedniej wiedzy pozwalającej mu na wszczęcie postępowania egzekucyjnego. Pozycja wierzyciela w tym przypadku ulega wzmocnieniu, bowiem prokurator w sposób formalny wszczyna postępowanie, do którego wierzyciel może się przyłączyć i składać dalsze wnioski” (J. Szachta, *Zasada dyspozycyjności postępowania egzekucyjnego*, Warszawa 2022, rozdział III.1). Pogląd ten należy podzielić, ale nie podważa on trafności ogólnego stwierdzenia, że złożenie przez prokuratora wniosku o wszczęcie egzekucji na rzecz wierzyciela stanowi wyłom od zasady dyspozycyjności (por. R. Flejszar, *Zasada dyspozycyjności*, s. 477).

¹³⁹⁹ Przykładem może być złożenie przez prokuratora wniosku o wszczęcie egzekucji obowiązku opróżnienia lokalu przez sprawcę przemocy w rodzinie.

przez komornika, jak i wtedy, gdy organem egzekucyjnym jest sąd. Do udziału prokuratora w postępowaniu egzekucyjnym wszczętym przez wierzyciela mają zastosowanie wszystkie uwagi poczynione w odniesieniu do jego udziału w postępowaniu rozpoznawczym. Nie ulega wątpliwości, że prokurator może złożyć zażalenie na postanowienie sądu oraz skargę na czynność komornika, która jest podstawowym środkiem nadzoru judykacyjnego sądu nad komornikiem, służącym do eliminacji czynności komornika dokonanych z naruszeniem przepisów postępowania¹⁴⁰⁰. Warto zaznaczyć, że chociaż skarga ta inicjuje postępowanie przed sądem, które jest niejako częścią postępowania egzekucyjnego¹⁴⁰¹, to podstawą prawną legitymacji prokuratora wnoszącego skargę na czynności komornika będzie art. 60 § 2 k.p.c. w związku z art. 13 § 2 k.p.c., a nie art. 55 § 1 k.p.c. w związku z art. 13 § 2 k.p.c. Oznacza to, że prokurator nie wnosi skargi na czynność komornika na rzecz żadnej z osób wymienionych w art. 767 § 2 k.p.c., to jest wierzyciela, dłużnika ani innej osoby, której prawa zostały naruszone. Jest on wówczas związany terminem zastrzeżonym dla stron postępowania egzekucyjnego. Warto jednak zwrócić uwagę, że w przypadku, gdy termin do złożenia skargi przez strony postępowania egzekucyjnego już upłynął, prokurator może zawiadomić sąd o potrzebie podjęcia czynności z urzędu na podstawie art. 759 § 2 k.p.c., który może stanowić podstawę uchylenia nawet prawomocnych postanowień komornika sądowego¹⁴⁰².

Prokurator może również – jak się wydaje – złożyć zarzuty do planu podziału sumy uzyskanej z egzekucji z nieruchomości (art. 1027 § 2 k.p.c.).

Zgłoszenie przez prokuratora udziału w postępowaniu klauzulowym i egzekucyjnym *sensu stricto*, jakkolwiek wyjątkowe i w praktyce niezwykle rzadko spotykane, może w pewnych szczególnych sytuacjach przyczynić się do ochrony praw obu stron postępowania albo osób trzecich. Jak zaznaczył E. Wengerek, „może zdarzyć się, że w toku postępowania egzekucyjnego organ egzekucyjny ma poważne wątpliwości, czy tytuł egzekucyjny jest zgodny z prawdą, gdyż istnieją ważne przesłanki, że został wydany w wyniku zмовы stron (niekiedy w procesie fikcyjnym). W takim wypadku organ egzekucyjny może w trybie art. 59 k.p.c. (w związku z art. 13 § 2 k.p.c.) zawiadomić prokuratora o toczącej się sprawie w tym celu, aby mógł on zgłosić swój udział w postępowaniu egzekucyjnym i po zbadaniu sprawy zacząć

¹⁴⁰⁰ A. Marciniak, *Postępowanie egzekucyjne*, s. 244; A. Cudak w: A. Marciniak (red.), *KPC Komentarz*, t. IV, 2019, art. 767, Legalis.

¹⁴⁰¹ Por. uzasadnienie uchwały SN z 5 listopada 2014 r., III CZP 73/14, Legalis.

¹⁴⁰² Kwestia dopuszczalności zmiany prawomocnych postanowień komornika w przedmiocie kosztów egzekucyjnych na podstawie art. 759 § 2 k.p.c. budzi jednak kontrowersje – por. M. Rzewuski, *Dopuszczalność zmiany przez sąd prawomocnego postanowienia komornika, wadliwie ustalającego wysokość opłaty egzekucyjnej – glosa – III CZP 16/07*, MoP 2010 Nr 6; P. Lewandowska, *Nadzór judykacyjny jako forma kontroli sądu nad komornikiem. Ograniczenia podejmowania przez sąd czynności nadzorczych w trybie art. 759 § 2 KPC*, PPE 2017 Nr 17 oraz uchw. SN z 19 kwietnia 2007 r., III CZP 16/07.

tytuł wykonawczy bądź to za pomocą powództwa z art. 840 k.p.c., bądź też za pomocą rewizji nadzwyczajnej lub skargi o wznowienie”¹⁴⁰³. Spostrzeżenie autora, chociaż poczynione w zupełnie innych realiach społecznych i ustrojowych, zachowuje pewną aktualność również obecnie. Praktyka sądowa dowodzi bowiem, że zdarzają się postępowania o nadanie klauzuli wykonalności tytułom egzekucyjnym (najczęściej pozasądowym), w których strony ustalają rażąco wygórowane alimenty w celu uniemożliwienia zaspokojenia innych wierzycieli tego samego dłużnika¹⁴⁰⁴. W obecnym stanie prawnym art. 782¹ § 1 pkt 1 k.p.c. nakłada na sąd obowiązek oddalenia wniosku o nadanie klauzuli wykonalności, jeżeli w świetle okoliczności sprawy jest oczywiste, że wniosek jest sprzeczny z prawem albo zmierza do obejścia prawa¹⁴⁰⁵. Niemniej również przed wejściem w życie tego przepisu w judykaturze dopuszczano, w przypadkach absolutnie wyjątkowych, oddalenie wniosku o nadanie klauzuli wykonalności aktowi notarialnemu, jeżeli z jego treści oraz oświadczenia dłużnika w sposób oczywisty wynika, że zmierza ono do obejścia prawa¹⁴⁰⁶. W razie powzięcia przez sąd wątpliwości, zawiadomienie prokuratora o potrzebie wstąpienia do postępowania pozwoli mu nie tylko na zajęcie stanowiska wobec wniosku o nadanie klauzuli wykonalności, ale także podjęcie innych stosownych działań (np. wytoczenie powództwa w celu unicestwienia wydanego w takich okolicznościach tytułu egzekucyjnego)¹⁴⁰⁷.

Drugim aspektem, w którym uczestnictwo prokuratora w postępowaniu egzekucyjnym może służyć ochronie interesu publicznego, jest reakcja na rażące uchybienia organów postępowania egzekucyjnego. Obserwacja praktyki pozwala jednak stwierdzić, że udział prokuratora z tej przyczyny w postępowaniach egzekucyjnych prawie nie występuje. Jeśli idzie o postępowanie egzekucyjne właściwe, to taki stan rzeczy może być uzasadniony szerokim zakresem nadzoru judykacyjnego (w tym także z urzędu, na podstawie art. 759 § 2 k.p.c.)

¹⁴⁰³ E. Wengerek, *Postępowanie*, s. 190.

¹⁴⁰⁴ Przypadki takie miały miejsce w praktyce nawet w odniesieniu do ugody sądowej (por. stan faktyczny w sprawie zakończonej wyrokiem SN – Sądu Dyscyplinarnego z dnia 6 kwietnia 2013 r., SNO 6/13).

¹⁴⁰⁵ Co do motywów tej regulacji zob. Ł. Zamojski, *Zmiany w postępowaniu klauzulowym wprowadzone na mocy ustawy z 4 lipca 2019 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw*, MoP 2021 Nr 10.

¹⁴⁰⁶ Por. uchw. SN z 4 grudnia 2013 r., III CZP 85/13, OSNC 2014 r, Nr 3, poz. 28, Legalis.

¹⁴⁰⁷ Na marginesie można podać jeden przykład z własnej praktyki autora, który miał miejsce w czasie nadzorowanego postępowania egzekucyjnego z nieruchomości: w toku nadzorowanej przez jeden z sądów egzekucji z nieruchomości dostrzeżono, że na skutek poddania się przez dłużnika aktem notarialnym egzekucji świadczeń alimentacyjnych na rzecz matki i przyrodniej siostry (w wysokości po 5000 zł), ponad 80% sumy uzyskanej z egzekucji zostałaby przekazana tym osobom, a prawie wszyscy wierzyciele pozostaliby niezaspokojeni. Sąd nadzorujący egzekucję z nieruchomości zawiadomił prokuratora w trybie art. 59 k.p.c. w zw. z art. 13 § 2 k.p.c., a jednocześnie zawiadomił o podejrzeniu popełnienia przestępstwa z art. 300 KK. Zawiadomienie skutkowało zgłoszeniem przez prokuratora udziału w sprawie egzekucyjnej oraz wytoczeniem przez niego powództwa o ustalenie nieważności umów alimentacyjnych, stanowiących podstawę poddania się egzekucji.

i administracyjnego nad komornikiem. Niemniej nawet przy bardzo szerokim zakresie kompetencji sądu i jego obowiązku działania z urzędu, mogą zaistnieć sytuacje, w których sąd ze względu na niewniesienie przez zainteresowanych skargi na czynność komornika nie będzie miał wiedzy o dokonaniu przez komornika czynności naruszających prawo. Wiedzę taką prokurator może natomiast poznać w związku z innym postępowaniem, co może uzasadniać zgłoszenie przez niego udziału w postępowaniu egzekucyjnym oraz złożenie odpowiednich wniosków lub środków prawnych.

Podsumowując przedstawione uwagi można stwierdzić, że udział prokuratora w postępowaniu egzekucyjnym nie ma większego znaczenia z punktu widzenia ochrony interesu publicznego. Największe znaczenie wydaje się mieć potencjalnie w postępowaniu klauzulowym, w którym okoliczności sprawy wskazują na konieczność rozważenia oddalenia wniosku o nadanie klauzuli wykonalności na podstawie art. 782¹ § 1 pkt 1 k.p.c. Zarówno w postępowaniu egzekucyjnym właściwym, jak i klauzulowym mogą też zajść okoliczności dotyczące stanu zdrowia strony lub uczestnika, które na ogólnych zasadach uzasadniają zawiadomienie prokuratora przez sąd albo organ egzekucyjny o potrzebie zgłoszenia udziału w sprawie. Mimo nikłego zastosowania praktycznego, wyeliminowanie możliwości zgłoszenia udziału przez prokuratora w postępowaniu egzekucyjnym byłoby rozwiązaniem pochopnym. Brak jest natomiast, jak się wydaje, racjonalnych podstaw, aby utrzymywać kompetencję prokuratora do złożenia wniosku o wszczęcie egzekucji.

4.3. Postępowanie upadłościowe i restrukturyzacyjne

Postępowanie upadłościowe i postępowanie restrukturyzacyjne należą do szeroko rozumianego postępowania cywilnego¹⁴⁰⁸, co znajduje odzwierciedlenie w art. 35 i 229 ustawy z 20 lutego 2003 roku Prawo upadłościowe¹⁴⁰⁹ oraz art. 209 ustawy z 15 maja 2015 roku – Prawo restrukturyzacyjne¹⁴¹⁰. Przepisy te nakazują odpowiednie stosowanie przepisów o postępowaniu cywilnym rozpoznawczym w trybie procesowym do postępowań w przedmiocie upadłości, postępowania upadłościowego oraz postępowania restrukturyzacyjnego. Problem uczestnictwa prokuratora w tych postępowaniach, którego dopuszczalność jest sporna w literaturze, należy ocenić w dwóch płaszczyznach: dopuszczalności złożenia wniosku o ogłoszenie upadłości lub otwarcie postępowania

¹⁴⁰⁸ Zob. A. Jakubecki w: tenże, F. Zedler, *Prawo upadłościowe i naprawcze. Komentarz*, Warszawa 2011, art. 35 uw. 2, LEX; I. Gil w: A. Hrycaj, *System Prawa Handlowego. Tom 6. Prawo upadłościowe i restrukturyzacyjne*, Warszawa 2020, s. 315.

¹⁴⁰⁹ Jedn. tekst: Dz. U. z 2020 poz. 1228.

¹⁴¹⁰ Jedn. tekst: Dz. U. z 2021 r. poz. 1588.

restrukturyzacyjnego albo zgłoszenia udziału w już toczącym się postępowaniu. Rozważając dopuszczalność wszczęcia przez prokuratora postępowania upadłościowego należy zaznaczyć, że zgodnie z art. 3 p.u. postępowanie uregulowane ustawą może być wszczęte tylko na wniosek złożony przez podmioty określone w ustawie. Niewątpliwie w ustawie Prawo upadłościowe prokurator nie został wskazany jako podmiot legitymowany do złożenia wniosku o ogłoszenie upadłości. W związku z tym część autorów przyjmuje, że generalna kompetencja prokuratora z art. 7 k.p.c. nie legitymuje go do złożenia wniosku o ogłoszenie upadłości¹⁴¹¹. Do tej grupy autorów należy zaliczyć M. Mrówczyńskiego, który po analizie stanowisk doktryny dochodzi do wniosku, że art. 3 p.u. jest przepisem szczególnym, wyłączającym zastosowanie art. 7 k.p.c. Autor ten trafnie zauważa jednak, że „czym innym jest dokonanie przez *prokuratora* zgłoszenia wierzytelności (na rzecz oznaczonej osoby), złożenie wniosku o wyłączenie z masy upadłości (na rzecz oznaczonej osoby) czy wreszcie wstąpienie do toczącego się *postępowania* na podstawie art. 60 k.p.c. w zw. z art. 35 pr. up. lub na podstawie art. 60 k.p.c. w zw. z art. 229 pr. up.”¹⁴¹². Za udzieleniem pozytywnej odpowiedzi na postawione pytanie mogłoby przemawiać uzasadnienie uchwały SN z 14 września 2005 roku¹⁴¹³, która jednak nie dotyczyła legitymacji prokuratora do złożenia wniosku o ogłoszenie upadłości, ale o orzeczenie zakazu prowadzenia działalności gospodarczej. Odmienne stanowisko zakłada jednak, że użyte w art. 3 p.u. odesłanie do „ustawy” obejmuje również – za pośrednictwem art. 35 p.u. – odesłanie do Kodeksu postępowania cywilnego¹⁴¹⁴. Najszerzej pogląd ten uargumentował M. Kozaczek, który akcentuje, że złożenie wniosku o ogłoszenie upadłości realizuje nie tylko interes prywatny wierzycieli, ale także interes publiczny, rozumiany jako dążenie do wyeliminowania z obrotu podmiotu niewypłacalnego, który „zgodnie z »zasadą domina« naraża na niewypłacalność kolejne podmioty, które utrzymują z nim stosunki gospodarcze. Sytuacja taka powoduje najczęściej zatory płatnicze – stanowiące jeden z najpoważniejszych obecnie problemów gospodarczych. Autor zwraca także uwagę, że prokurator może powziąć informację o spełnieniu przesłanek ogłoszenia upadłości w toku postępowania karnego. Za

¹⁴¹¹ Tak F. Zedler w: A. Jakubecki, F. Zedler, *Prawo upadłościowe i naprawcze. Komentarz*, Warszawa 2011, art. 3 uw. 4, LEX; P. Janda, *Prawo upadłościowe. Komentarz*, Wyd. 2, Warszawa 2020, uw.3; P. Zimmerman, *Prawo upadłościowe*, 2022, Nb 1; P. Pogonowski, *Uprawnienia prokuratora w postępowaniu upadłościowym*, PPH 2008, s. 26 oraz szeroko M. Tuszakowski, Ł. Witkowski, *Legitymacja prokuratora do złożenia wniosku o ogłoszenie upadłości i jej implikacje*, Doradca Restrukturyzacyjny 2017 Nr 3, s. 98 i n. Autorzy ci wskazują jednak, w konwencji postulatu de lege ferenda, że „interwencja prokuratora w tym zakresie byłaby w nie tak rzadkich przypadkach celowa i wskazana, a także nie kłóciłaby się ze specyfiką postępowania upadłościowego”.

¹⁴¹² M. Mrówczyński, *Uczestnicy postępowania upadłościowego*, Warszawa 2019, rozdział 6.2.1.1.2.

¹⁴¹³ III CZP 58/05, OSP 2006, Nr 10, poz. 110 z gloszą F. Zedlera.

¹⁴¹⁴ S. Gurgul, *Prawo upadłościowe. Komentarz*, 2020, art. 3 Nb 2; Z. Świeboda, *Komentarz do prawa upadłościowego i prawa o postępowaniu układowym*, Warszawa 1999, s. 26; M. Kozaczek, *Prokurator w postępowaniu upadłościowym*, Prok. i Pr. 2005 Nr 5.

niezgłoszenie wniosku o upadłość spółki handlowej – pomimo powstania warunków uzasadniających jej upadłość – odpowiedzialność karną ponosi członek zarządu tej spółki albo jej likwidator. M. Kozaczek sygnalizuje jednak, że zasadność zgłoszenia wniosku o ogłoszenie upadłości przez prokuratora powstanie jedynie w wyjątkowych wypadkach¹⁴¹⁵. Pośrednie stanowisko zajmuje A. Witosz, który wskazuje, że w jego ocenie brak jest podstaw do wyłączenia stosowania art. 7 k.p.c. w postępowaniu upadłościowym, ale przyznanie legitymacji prokuratorowi byłoby sprzeczne z celem i istotą tego prawa¹⁴¹⁶.

Odnosząc się do zarysowanej rozbieżności wypada zgodzić się z M. Kozaczkiem, który – kwestionując wyrażony jeszcze w latach trzydziestych XX wieku odmienny pogląd M. Allhernada¹⁴¹⁷ – trafnie wykazuje, że interes publiczny w ogłoszeniu upadłości niewątpliwie istnieje. O tym, że wszczęcie postępowania o ogłoszenie upadłości nie jest kwestią dowolnej decyzji dłużnika świadczy najlepiej fakt, że zaniechanie tego obowiązku zostało obwarowane sankcją karną z art. 586 k.s.h. oraz sankcją zakazu prowadzenia działalności gospodarczej (art. 373 ust. 1 p.u.). Można również zgodzić się ze spostrzeżeniem, że w przypadkach, gdy dłużnik albo członkowie jego organów nie dopełniają ustawowych obowiązków, a wierzyciele również nie składają wniosku o ogłoszenie upadłości, wyeliminowanie nierzetelnego przedsiębiorcy z obrotu byłoby zgodne z interesem publicznym. Wydaje się jednak, że te względy nie mogą przeważać nad argumentem opartym na wykładni językowej i systemowej art. 3 p.u., który wyraźnie ogranicza legitymację czynną do osób wskazanych w „ustawie”, co niewątpliwie oznacza przepisy ustawy – Prawo upadłościowe. W postępowaniu upadłościowym oraz o ogłoszenie upadłości przepisy Kodeksu postępowania cywilnego stosuje się jedynie odpowiednio i w zakresie nieuregulowanym w ustawie. Uzasadnione jest więc stwierdzenie, że ustawodawca ograniczył krąg podmiotów uprawnionych do złożenia wniosku o ogłoszenie upadłości, wyłączając między innymi podmioty posiadające legitymację publiczną. Dlatego *de lege lata* należy uznać, że prokurator nie ma legitymacji do złożenia wniosku o ogłoszenie upadłości. Wydaje się natomiast, że nie ma żadnych przeszkód, aby prokurator zgłosił udział w postępowaniu o ogłoszenie upadłości albo w postępowaniu upadłościowym, na podstawie art. 60 § 1 k.p.c. w związku z – odpowiednio – art. 35 p.u. albo art. 229 p.u. Odmienny wniosek nie wynika z art. 26 ust. 1 p.u., który określa krąg uczestników postępowania upadłościowego na zasadzie *numerus clausus*. Najlepszym dowodem jest spostrzeżenie, że art. 510 k.p.c. również nie wskazuje, że prokurator wstępujący do postępowania ma status uczestnika

¹⁴¹⁵ M. Kozaczek, *Prokurator*, s. 85, 87-89.

¹⁴¹⁶ A. Witosz, *Prawo upadłościowe. Komentarz*, Wyd. 2, Warszawa 2021, art. 3 uw. 2.

¹⁴¹⁷ M. Allerhand, *Prawo upadłościowe. Komentarz*, Warszawa 1937, s. 35.

postępowania, chociaż taki status prokuratora w postępowaniu nieprocesowym nie budzi wątpliwości¹⁴¹⁸. Nie można też wykluczyć dokonania przez prokuratora – na podstawie art. 55 k.p.c. w związku z art. 229 p.u. – dokonania zgłoszenia wierzytelności albo żądania wyłączenia z masy upadłości na rzecz konkretnych osób¹⁴¹⁹.

Nie budzi natomiast wątpliwości, że prokurator nie ma legitymacji do złożenia wniosku o ogłoszenie upadłości osoby fizycznej, nieprowadzącej działalności gospodarczej, gdyż art. 491² ust. 3 p.u. przyznaje ją wyłącznie dłużnikowi, a wierzycielowi wyjątkowo w przypadkach określonych w art. 8¹⁴²⁰ i 9 p.u.¹⁴²¹ Takie ograniczenie jest uzasadnione odmiennymi celami i funkcjami upadłości konsumenckiej od postępowania upadłościowego prowadzonego wobec przedsiębiorców. To pierwsze postępowanie w mniejszym stopniu służy ochronie interesu publicznego, a w większym – ochronie interesu prywatnego dłużnika, służąc jego oddłużeniu, a częściowo także wierzycieli. Może w tym miejscu pojawić się wątpliwość, czy prokurator mógłby – na podstawie odpowiednio stosowanego art. 55 § 1 k.p.c. – złożyć wniosek o ogłoszenie upadłości konsumenckiej, działając na rzecz dłużnika. Wydaje się jednak, że próba transponowania konstrukcji powództwa niesamodzielnego na grunt postępowania o ogłoszenie upadłości (w tym upadłości konsumenckiej) jest wątpliwe już z tego powodu, że konstrukcja ta jest immanentnie związana z dwustronnością procesu¹⁴²². Trudno byłoby również wskazać interes publiczny przemawiający za taką aktywnością prokuratora, której nie można sprowadzać wyłącznie do pomocy osobie nieporadnej. Pogląd o niedopuszczalności złożenia wniosku o ogłoszenie upadłości konsumenckiej przez prokuratora jest również powszechnie akceptowany w doktrynie¹⁴²³. Zgodnie z art. 7 ust. 1 pr. rest. o ile ustawa nie stanowi inaczej, postępowanie restrukturyzacyjne wszczyna się na wniosek restrukturyzacyjny złożony przez dłużnika (wyjątkiem jest legitymacja wierzyciela osobistego do złożenia wniosku o wszczęcie postępowania sanacyjnego albo kuratora – art. 283 ust. 1 i 4 pr. rest.).

¹⁴¹⁸ Zob. P. Ryłski, *Uczestnik*, rozdział 4.5 oraz pozostałą literaturę powołaną w rozdziale III. 3.2.

¹⁴¹⁹ Tak trafnie M. Mrówczyński, *Uczestnicy*, rozdział 6.2.1.1.2.

¹⁴²⁰ Zgodnie z art. 8 ust. 1 p.u. Wierzyciel może złożyć wniosek o ogłoszenie upadłości osoby fizycznej, która była przedsiębiorcą, także po zaprzestaniu prowadzenia przez nią działalności gospodarczej, jeżeli od dnia wykreślenia z właściwego rejestru nie upłynął rok. Postępowanie toczy się według przepisów tytułu V części trzeciej, czyli upadłości konsumenckiej.

¹⁴²¹ Art. 9 p.u. stanowi, że wierzyciel może złożyć wniosek o ogłoszenie upadłości osoby fizycznej, która faktycznie prowadziła działalność gospodarczą, nawet wówczas gdy nie dopełniła obowiązku jej zgłoszenia we właściwym rejestrze, jeżeli od dnia zaprzestania prowadzenia działalności nie upłynął rok. Postępowanie toczy się według przepisów tytułu V części trzeciej.

¹⁴²² Zob. szerzej rozdział III. 1.3.1.

¹⁴²³ S. Gurgul, *Prawo upadłościowe w: tenże, Prawo upadłościowe. Prawo restrukturyzacyjne. Komentarz*. Wyd. 12, Warszawa 2020, Legalis, art. 491²Nb 4; R. Adamus, *Prawo upadłościowe. Komentarz*. Wyd. 3, Warszawa 2021, art. 491² Nb 11.

Pogląd o zamkniętym kręgu wnioskodawców jest powszechnie podzielany w literaturze¹⁴²⁴ i należy go podzielić. Do istoty postępowania restrukturyzacyjnego należy bowiem jego podejmowanie na wniosek dłużnika jako osoby najbardziej zainteresowanej swoją restrukturyzacją. Wydaje się, że podobnie jak w przypadku upadłości konsumenckiej, z tych samych przyczyn należy wykluczyć możliwość złożenia przez prokuratora wniosku „niesamodzielnego”, na rzecz przedsiębiorcy. Dodatkowo, profesjonalny charakter działalności gospodarczej sprzeciwia się temu, aby przedsiębiorcę zainteresowanego wszczęciem postępowania restrukturyzacyjnego uznać za osobę nieporadną.

Nie ma, wobec braku wyłączeń ustawowych, żadnych przeszkód do tego, aby prokurator wstąpił do wymienionych wyżej postępowań na podstawie odpowiednio stosowanego art. 60 § 1 k.p.c.

Z postępowaniem upadłościowym łączy się postępowanie o orzeczenie zakazu prowadzenia działalności gospodarczej, choć – co należy podkreślić – nie jest to postępowanie upadłościowe, ale postępowanie nieprocesowe o *stricte* rozpoznawczym charakterze¹⁴²⁵. Udział prokuratora w tym szczególnym postępowaniu zostanie omówiony w tym miejscu ze względu na jego związek z postępowaniem upadłościowym i miejsce regulacji prawnej, w art. 373 i następnych p.u. W orzecznictwie zwrócono uwagę na sankcyjny charakter normy wyrażonej w art. 373 p.u. Jak wyjaśnił Sąd Najwyższy, „orzeczenie zakazu przewidzianego w art. 373 ust. 1 p.u. ma charakter fakultatywny. Orzeczenie, o którym mowa w przywołanym przepisie jest wprawdzie sankcją cywilną o charakterze prewencyjnym, jednak w istocie jest zbliżone do sankcji karnej przewidzianej w art. 41 k.k., gdyż, w odróżnieniu od rozwiązań typowych dla prawa cywilnego, stanowi dolegliwość o charakterze głównie osobistym”¹⁴²⁶.

Kwestia legitymacji prokuratora do złożenia wniosku o orzeczenie zakazu prowadzenia działalności gospodarczej została obecnie pozytywnie rozstrzygnięta w art. 376 ust. 1 p.u., który w brzmieniu obowiązującym od dnia 1 stycznia 2016 roku¹⁴²⁷. Z uzasadnienia projektu ustawy wynika, że zmiana miała charakter doprecyzowujący. Należy ją ocenić jako w pełni zasadną, gdyż – jak ujął to Sąd Najwyższy w uzasadnieniu uchwały z 14 września 2005 roku¹⁴²⁸

¹⁴²⁴ P. Filipiak, B. Groele, A. Hrycaj, S. Gurgul, *Prawo restrukturyzacyjne w: System Prawa Handlowego. Tom 6*, s. 68-69; S. Gurgul, *Prawo upadłościowe. Prawo restrukturyzacyjne. Komentarz.*, Warszawa 2020, art. 7 Nb 2; P. Zimmerman, *Prawo upadłościowe. Prawo restrukturyzacyjne. Komentarz.* Wyd. 7, Warszawa 2022, art. 7 Nb 5

¹⁴²⁵ F. Zedler w: tenże, A. Jakubecki, *Prawo upadłościowe i naprawcze*, art. 373 uw. 1, LEX; A. Witosz, *Prawo upadłościowe*, 2021, art. 376 uw. 4, M. Sekuła, *Charakter prawny postępowania w sprawach orzekania zakazu prowadzenia działalności gospodarczej*, PPH 2008 Nr 7 s. 20-25, w orzecznictwie zob. postanowienia SN z 15 grudnia 2005 r., V CK 415/05, Legalis i z 26 stycznia 2017 r., I CZ 2/17, Legalis.

¹⁴²⁶ Post. SN z 30 listopada 2011 r., III CSK 44/11, Legalis

¹⁴²⁷ Nadany ustawą z 15 maja 2015 r. – Prawo restrukturyzacyjne.

¹⁴²⁸ III CZP 58/05, OSP 2006, Nr 10, poz. 110.

– „postępowanie to ma bowiem chronić nie tyle interes wierzycieli konkretnego dłużnika, ale interesy wszystkich uczestników obrotu prawnego. Pierwiastek publiczny, ochrona interesu społecznego, przemawia za przyjęciem, że prokurator jest legitymowany zarówno do występowania z wnioskiem o wszczęcie omawianego postępowania, jak i do przyłączania się do już toczącego się postępowania”. Również autor glosy krytycznej do tej uchwały¹⁴²⁹, F. Zedler, dostrzega publicznoprawny cel omawianego postępowania, którym jest eliminowanie nieuczciwych przedsiębiorców z obrotu i – mimo zdecydowanie krytycznego stosunku do obecnych, szerokich uprawnień prokuratora – rozważa zasadność przyznania prokuratorowi kompetencji do jego wszczynania *de lege ferenda*¹⁴³⁰. Warto również dostrzec, że do orzeczenia zakazu prowadzenia działalności gospodarczej dochodzi często ze względu na zachowania dłużnika albo jego reprezentantów, które jednocześnie wyczerpują znamiona przestępstw. Wskazuje na to już samo brzmienie art. 373 i 374 p.u., które określają przesłanki zakazu¹⁴³¹.

¹⁴²⁹ F. Zedler, *Glosa do uchwały w sprawie III CZP 58/05*, OSP 2006 Nr 10, poz. 110.

¹⁴³⁰ Tamże, s. 518.

¹⁴³¹ A. Jaworski, *Uprawnienia*, s. 517.

5. Koszty postępowania z udziałem prokuratora

5.1. Wprowadzenie

Omówienie różnych aspektów proceduralnych udziału prokuratora w postępowaniu cywilnym należy zakończyć odniesieniem do problematyki kosztów postępowania z udziałem prokuratora. W literaturze słusznie zwraca się uwagę, że „koszty procesu w aspekcie ich funkcji procesowych powinny być postrzegane również jako instrument służący realizacji zasad postępowania cywilnego (w tym prawa do sądu) oraz instrument przeciwdziałania nadużyciom praw procesowych”¹⁴³². Jakkolwiek koszty stanowią zagadnienie poboczne w stosunku do głównego celu procesu cywilnego i postępowania nieprocesowego, jakim jest merytoryczne rozstrzygnięcie sprawy, budzą wiele trudności i wątpliwości w praktyce¹⁴³³. W literaturze i orzecznictwie powszechnie przyjmuje się podział kosztów postępowania na koszty procesu i koszty sądowe. „Koszty postępowania sądowego powstałe w toku rozpoznawanej sprawy są pojęciem szerszym od *kosztów sądowych*, obejmują bowiem oprócz *kosztów sądowych* także koszty działania strony (uczestnika postępowania) oraz koszty działania pełnomocnika”¹⁴³⁴. Te ostatnie koszty należą do kosztów procesu, które zostały zdefiniowane w art. 98 § 2 i 3 k.p.c. Definicja legalna kosztów sądowych została natomiast sformułowana w art. 2 ust. 1 ustawy z 28 lipca 2005 roku o kosztach sądowych w sprawach cywilnych¹⁴³⁵, który zalicza do nich opłaty sądowe i wydatki. Jak słusznie zauważył T. Demendecki, „koszty sądowe (poniesione przez strony lub uczestników postępowania – uwaga A.J.) stają się co do zasady kosztami procesu jako jeden z ich składników przy okazji orzekania przez sąd o rozliczeniu kosztów procesu między stronami”¹⁴³⁶.

Kwestia kosztów postępowania jest o tyle istotna, że prawo do zwrotu kosztów procesu jest prawem majątkowym, które podlega ochronie na podstawie art. 64 ust. 2 Konstytucji, a także stanowi element konstytucyjnego prawa do sądu (art. 45 ust. 1). Elementem sprawiedliwego procesu sądowego jest bowiem zasada odpowiedzialności za wynik procesu¹⁴³⁷, prawo do zwrotu kosztów procesu na rzecz wygrywającej strony stanowi element

¹⁴³² A. Mendrek, Koszty procesy w przyszłym Kodeksie postępowania cywilnego w: K. Markiewicz, A. Torbus, *Postępowanie rozpoznawcze*, 2014; T. Bukowski, *Rozstrzygnięcie o kosztach procesu cywilnego*, Warszawa 1971, s. 12-13; szeroko o funkcjach kosztów procesu zob. T. Demendecki, *Rozstrzygnięcie o kosztach w sądowym postępowaniu cywilnym, Studium teoretycznoprawne*, Łódź 2019. W orzecznictwie zob. wyroki TK z 7 września 2004 r., P 4/04, OTK-A 2004, Nr 8, poz. 81 i z 21 lipca 2008 r., P 49/07, OTK-A 2008, Nr 6, poz. 108.

¹⁴³³ M. Manowska, A. Rafalska, *Koszty procesu i koszty sądowe w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 2017, s. 17; T. Demendecki, *Rozstrzygnięcie*, s. 35 i n.

¹⁴³⁴ H. Pietrkowski, *Metodyka pracy sędziego w sprawach cywilnych*, Warszawa 2021 rozdział XV, 2, LEX.

¹⁴³⁵ Dz. U. z 2022 r. poz. 1125 ze zm.

¹⁴³⁶ T. Demendecki, *Rozstrzygnięcie*, s. 36.

¹⁴³⁷ Zob. wyrok TK z 27 lutego 2018 r., SK 25/15, OTK-A 2018 Nr 11, Legalis, pkt 2.4 i 3.4 oraz powołane tam wcześniejsze orzeczenia. W doktrynie por. P. Grzegorzczak, K. Weitz w: M. Safjan, L. Bosek, *Konstytucja RP*.

prawa do rzetelnego procesu sądowego w myśl art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności¹⁴³⁸.

Szczególny status prokuratora jako podmiotu korzystającego z legitymacji publicznej oraz wielość form, w których uczestniczy w postępowaniu skutkuje tym, że orzekanie o kosztach procesu i kosztach sądowych w sprawach rozpoznanych z udziałem prokuratora. Szczególną regulację zawiera art. 106 k.p.c., który stanowi, że udział prokuratora w sprawie nie uzasadnia zasądzenia zwrotu kosztów na rzecz Skarbu Państwa ani od Skarbu Państwa. W orzecznictwie i literaturze ujawniła się rozbieżność co do zakresu zastosowania tego przepisu. Rozbieżność ta jest spowodowana niejednoznacznością pojęcia „udziału prokuratora”, który występuje w doktrynie w dwóch znaczeniach – szerszym, obejmującym wszystkie formy uczestnictwa postępowania w postępowaniu cywilnym oraz węższym, obejmującym wyłącznie uczestnictwo w postępowaniu w formie określonej w art. 60 § 1 k.p.c.¹⁴³⁹. Jednocześnie art. 7 k.p.c. odróżnia wszczęcie postępowania przez prokuratora od zgłoszenia przez niego udziału w postępowaniu, co prowadzi do wniosku, że art. 106 k.p.c. dotyczy wyłącznie udziału prokuratora w postępowaniu wszczętym przez inny podmiot.

5.2. Koszty procesu w postępowaniu wszczętym przez prokuratora

W praktyce kontrowersja dotycząca zakresu zastosowania art. 106 k.p.c. do spraw wszczętych przez prokuratora ma znaczenie tylko wtedy, gdy powództwo prokuratora (względnie wnioski w postępowaniu nieprocesowym, jeżeli uczestnicy sprzeciwiają się jego uwzględnieniu) zostaje oddalone w całości albo w części. Jeśli natomiast powództwo prokuratora zostaje uwzględnione w całości, to problem zwrotu kosztów procesu nie powstaje, gdyż prokurator – jako podmiot zwolniony od kosztów sądowych i niekorzystający z zastępstwa zawodowych pełnomocników¹⁴⁴⁰ – z natury rzeczy ich nie ponosi. W takiej sprawie powstaje jedynie konieczność poniesienia rozliczenia nieuiszczonych kosztów sądowych.

W orzecznictwie i literaturze zdecydowanie dominuje stanowisko, że art. 106 k.p.c. nie ma zastosowania do przypadków wszczęcia postępowania przez prokuratora, a koszty procesu rozlicza się wówczas na zasadach ogólnych, czyli zgodnie z zasadą odpowiedzialności za

Tom I. Komentarz do art. 1-86, 2016, art. 45 Nb 100 i powołane tam orzecznictwo oraz T. Demendecki (w: A. Jakubecki (red.), *Kodeks Postępowania Cywilnego. Komentarz*, t. 1, Warszawa 2019, art. 106) oraz tenże, Rozstrzygnięcie, s.141-142.

¹⁴³⁸ Por. wyrok ETPCz z 6.4.2006 r., Stankiewicz przeciwko Polsce, skarga Nr 46917/99, omówiony niżej.

¹⁴³⁹ Zob. na ten temat uwagi we wstępie do niniejszej rozprawy.

¹⁴⁴⁰ Zob. w tym zakresie rozdział II. 2.4.

wynik sprawy (art. 98 § 1 k.p.c.), a w postępowaniu nieprocesowym – według reguł określonych w art. 520 § 1 i 2 k.p.c.¹⁴⁴¹. Wyrażono jednak odmienny pogląd, z którego wynika, że art. 106 k.p.c. ma zastosowanie również w tych sprawach, w których prokurator wszczął postępowanie¹⁴⁴².

Należy zdecydowanie opowiedzieć się za stanowiskiem pierwszym, gdyż przemawia za tym wykładnia prokonstytucyjna oraz względy słusznościowe. Kwestii tej dotyczy istotny z punktu widzenia problematyki udziału prokuratora w postępowaniu cywilnym wyrok ETPCz w sprawie Stankiewicz przeciwko Polsce. Wyrok ten zapadł właśnie w stanie faktycznym, w którym powództwo wytoczone przez prokuratora na rzecz Skarbu Państwa zostało prawomocnie oddalone, ale sąd – powołując się na art. 106 k.p.c. – oddalił wniosek prokuratora o zwrot kosztów procesu od Skarbu Państwa na rzecz skarżących. Trybunał stwierdził, że w razie oddalenia powództwa prokuratora odmowa przyznania zwrotu kosztów zastępstwa procesowego na rzecz pozwanego może naruszać art. 6 ust. 1 Konwencji. Co prawda dostrzegł, że taki przywilej może być uzasadniony potrzebą ochrony porządku prawnego. Jednakże nie powinien być on stosowany tak, aby stawiać stronę postępowania cywilnego w niepotrzebnie niekorzystnej pozycji względem prokuratora¹⁴⁴³. Również w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego zanegowano rozwiązania legislacyjne, które wyłączały obowiązek zwrotu kosztów procesu przez podmioty publiczne, w sytuacji przegranej przez nie procesu. W wyroku TK z 12 czerwca 2002 roku, P 13/01 trafnie wskazano, że „zwolnienie od kosztów postępowania, w szczególności innych niż koszty sądowe, nie może mieć charakteru bezwzględne, tzn. nie może powodować sytuacji, w której druga strona wygrywając sprawę nie może domagać się uwzględnienia zwrotu poniesionych przez nią wydatków, wskazanych

¹⁴⁴¹ Zob. w tym kierunku post. SN z 17 czerwca 1966 r., I CZ 54/66, Legalis; wyr. z 15 maja 1989 r., II CR 155/89, Legalis, wyrok SN z 12 grudnia 2002 r., II CKN 1190/00, Legalis, wyrok SN z 10 października 2013 r., II CK 116/12, Legalis; w doktrynie: J. Gudowski w: T. Ereciński (red.), *KPC Komentarz*. T. I, 2016, uw. 1 do art. 106; T. Demendecki w: A. Jakubecki (red.), *KPC Komentarz*, t. 1, 2019, art. 106 uw. 1, LEX oraz tenże, *Rozstrzyganie*, s. 140-141; M. Kowalska, *Koszty procesu w postępowaniu cywilnym z udziałem prokuratora*, R.Pr. 1998 Nr 1 s. 22-23; M. Sorysz w: A. Góra- Błaszczkowska (red.), *KPC Komentarz*, t. IA, 2020, art. 106 Nb 3; D. Ryszał w: T. Szanciło (red.), *KPC Komentarz*, t. 1, 2019, art. 106 Nb 3; J. Gibiec w: E. Marszłkowska-Krzesz (red.), *Kodeks Postępowania Cywilnego. Komentarz*, Warszawa 2022, uw. 3 i 5, Legalis (Autor ten wskazuje jednak, że art. 106 nie ma zastosowania, gdy prokurator „wszczyna postępowanie lub jest pozywany”, co jest o tyle nietrafne, że prokurator nigdy nie występuje po stronie pozwanej).

¹⁴⁴² Tak post. SN z 8 lipca 1966 r., I CZ 62/66, z 23 października 1973 r., II CZ 173/73 i wyrok SO w Rzeszowie z 7 października 2013 r., VI GC 264/13, Legalis, pośrednio uzasadnienie postanowienia SN z 17 kwietnia 2013 r., V CZ 124/12, Legalis, wydanego w sprawie z powództwa rzecznika konsumentów, a w doktrynie niejednoznacznie H. Ciepla w: A. Marciniak (red.), *KPC Komentarz*, 2019, art. 106 Nb 1 i 5, Legalis. Autorka ta przyjmuje, że: „Norma art. 106 odnosi się zarówno do przypadków, w których prokurator wszczął postępowanie (art. 7 k.p.c.), jak i przypadków jego przystąpienia do toczącego się już postępowania (art. 60 k.p.c.). W konsekwencji takiej regulacji strona przeciwna zawsze poniesie własne koszty”, ale jednocześnie powołuje się aprobując na wyr. SN z 10 października 2013 r., II CK 116/12, Legalis, w którym wyrażono pogląd o braku podstaw do zastosowania art. 106 KPC w przypadku oddalenia tzw. „samodzielnego” powództwa prokuratora.

¹⁴⁴³ Wyrok ETPCz z 6 kwietnia 2006 r., skarga Nr 46917/99, pkt 69.

w przepisach ogólnych o postępowaniu cywilnym. W uznaniu Trybunału z uwagi na szczególną pozycję jednej ze stron bądź charakter postępowania nie można co prawda *a limine* wykluczyć stosowania takiego mechanizmu, na przykład w kształcie przewidzianym w przytoczonych powyżej przepisach k.p.c., nie może on jednak prowadzić do sytuacji, w której wygrywający sprawę podmiot prywatny ponosi pełny ekonomiczny ciężar związany z jego uczestnictwem w postępowaniu. W niektórych sytuacjach może to prowadzić wręcz do przekreślenia korzyści wiążących się z wygraniem sprawy. Jeżeli ustawodawca, mając na uwadze pewne okoliczności przemawiające za takim ukształtowaniem sytuacji prawnej strony postępowania, przyjmuje bezwzględne zwolnienie od kosztów strony przegrywającej, muszą przez niego zostać jednocześnie stworzone takie mechanizmy prawne, które umożliwią drugiej z nich – w wypadku, gdy wygrywa sprawę – uzyskanie zwrotu poniesionych kosztów z innego źródła”¹⁴⁴⁴.

W odniesieniu do sprawy zainicjowanej powództwem niesamodzielnym prokuratora, należy jeszcze odwołać się do przypadku, gdy strona w znaczeniu materialnym wstąpiła do postępowania i poparła powództwo. Nie budzi zastrzeżeń pogląd, że sąd zasądza od niej albo na jej rzecz zwrot kosztów procesu zgodnie z wynikiem sprawy (art. 98 § 1 k.p.c.), oczywiście, jeżeli nie występują podstawy do orzeczenia o kosztach zgodnie z zasadą słuszności albo zasadą zawinienia (art. 101 i 102 k.p.c.)¹⁴⁴⁵. Wydaje się, że w omawianym przypadku można jednak – ze względu na łączącą prokuratora i osobę materialnie uprawnioną więź procesową (por. art. 73 § 2 k.p.c.) rozważyć odpowiednie zastosowanie art. 105 k.p.c. i obciążenie powoda w znaczeniu materialnym oraz Skarbu Państwa kosztami w częściach równych. Skoro koszty były spowodowane również, a nawet przede wszystkim działaniem prokuratora, którego powództwo zostało oddalone, to zasady słuszności sprzeciwiają się obciążeniu kosztami tylko osoby materialnie uprawnionej, choćby wstąpiła do postępowania.

5.3. Koszty procesu w postępowaniu, w którym prokurator zgłosił udział

Szczególny status prokuratora wstępującego do postępowania, który jest podmiotem trzecim, implikuje konieczność przyjęcia szczególnych zasad orzekania o kosztach postępowania z jego udziałem. Skoro prokurator ma status samodzielny, niezależny od stron, to nie można stwierdzić, żeby „wygrał” albo „przegrał” proces. Jak trafnie wskazał Sąd

¹⁴⁴⁴ Wyrok TK z 12 czerwca 2002 r., P 13/01, OTK-A 2002 Nr 4 s. 42.

¹⁴⁴⁵ Tak trafnie w tym zakresie post. SN z 11 lutego 1977 r., II CZ 8/77 oraz H. Ciepla w: A. Marciniak (red.), *KPC Komentarz*, 2019, art. 106 Nb 3, Legalis; M. Sorysz w: A. Góra-Błaszczkowska, *KPC Komentarz*, t. I, 2019, art. 106 Nb 3.

Najwyższy, „wzięcie przez prokuratora udziału w już toczącym się procesie istotnie nie uzasadnia zasądzenia kosztów na rzecz Skarbu Państwa ani od Skarbu Państwa, gdyż pierwotne strony odpowiadają za wynik procesu, same zaś koszty nie są związane z udziałem prokuratora w sprawie”¹⁴⁴⁶. Te względy przemawiały za wprowadzeniem szczególnej regulacji orzekania o kosztach procesu w sprawach, w których udział zgłosił prokurator. Regulacja taka jest zawarta w art. 106 k.p.c., który – jak należy uznać – ma również zastosowanie w rozpoznawanych w trybie nieprocesowym sprawach, w których prokurator jest uczestnikiem z mocy prawa. W tych sprawach uzasadnione jest analogiczne zastosowanie art. 106 k.p.c. (w związku z art. 13 § 2 k.p.c.), skoro art. 520 k.p.c. nie reguluje oddzielnie zasad ponoszenia kosztów postępowania nieprocesowego z udziałem prokuratora.

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. Językowa wykładnia art. 106 prowadzi do wniosku, że również w tym przypadku nie ma – w razie oddalenia złożonej wyłącznie przez prokuratora apelacji albo skargi kasacyjnej – podstaw do zasądzenia zwrotu kosztów na rzecz strony wygrywającej sprawę¹⁴⁴⁷. Wniosek ten może być uznany za zasadny tym bardziej w świetle art. 398¹⁸ k.p.c., który przewiduje wzajemne zniesienie kosztów w postępowaniu zainicjowanym skargą kasacyjną Prokuratora Generalnego, niezależnie od wyniku sprawy¹⁴⁴⁸. Również ten mechanizm był krytykowany w doktrynie. T. Zembruski słusznie bowiem podniósł, że regulacja ta „koliduje z zasadą rzetelnego ukształtowania procesu, rozumianą jako nakaz kształtowania norm procesowych w sposób gwarantujący możliwość dochodzenia oraz obrony swych praw. Stanowi ona faktyczne ograniczenie w dostępie do sądu dla strony, która niezależnie od wyniku postępowania kasacyjnego nie może liczyć na zwrot kosztów. Strona przeciwna, realizując prawo do wysłuchania, jest zmuszona skorzystać z pomocy profesjonalnego pełnomocnika, zaś

¹⁴⁴⁶ Uzasadnienie wyroku z 5 maja 1989 r., II CR 155/89, Legalis. Zob. także post. SN z 17.6.1966 r., I CZ 54/66, Legalis; wyroki SN z 12 grudnia 2002 r., II CKN 1190/00, Legalis, z 10 października 2013 r., II CK 116/12, Legalis oraz post. SN z 29.5.2015 r., II CSK 669/14, Legalis.

¹⁴⁴⁷ Tak też przyjęto w orzecznictwie, por. np. wyr. SO w Łodzi z 4.3.2021 r., VIII Pa 209/19, POSP, Legalis.

¹⁴⁴⁸ Przepis ten ma – na podstawie art. 95 pkt 1 ustawy z 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym – odpowiednie zastosowanie w postępowaniu ze skargi nadzwyczajnej. W postanowieniu SN z 3 czerwca 2019 r. (I NSNc 7/19, Legalis) wskazano, że Zniesienie kosztów procesu w postępowaniu ze skargi nadzwyczajnej, wnoszonej *de lege lata* wyłącznie przez podmioty publiczne, będzie zawsze uzasadnione publicznymi celami tego postępowania.

art. 398¹⁸ k.p.c. uniemożliwia rekompensatę powstałego uszczerbku finansowego, mimo uwzględnienia przedstawionych przez nią żądań”¹⁴⁴⁹.

Wydaje się jednak, że w świetle przedstawionych wyżej konstytucyjnych podstaw orzekania o kosztach procesu oraz orzeczenia ETPCz w sprawie Stankiewicz przeciwko Polsce, przedstawiona wyżej wykładnia art. 106 k.p.c. budzi zastrzeżenia. Jeżeli apelację, która została oddalona przez sąd II instancji, składa wyłącznie prokurator uczestniczący w sprawie na podstawie art. 60 k.p.c.¹⁴⁵⁰ strony ponoszą koszty procesu (np. koszty zastępstwa prawnego), które są ściśle związane z czynnościami podejmowanymi przez prokuratora. W tym przypadku traci aktualność spostrzeżenie, że koszty nie są związane z udziałem prokuratora w sprawie. Dlatego w tej specyficznej sytuacji wydaje się, że prokonstytucyjna wykładnia art. 106 k.p.c. powinna prowadzić do wniosku, że przepis ten nie ma zastosowania, a podstawą zwrotu kosztów na rzecz strony, która „wygrała” spór w II instancji może być zastosowany w drodze analogii 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. *De lege ferenda* nieodzowna wydaje się jednak interwencja ustawodawcy.

Alternatywnym rozwiązaniem jest obciążenie kosztami strony, która w następstwie oddalenia apelacji prokuratora musi być uznana za „przegrywającą” sprawę. Takie rozwiązanie wydaje się jednak niewłaściwe, gdyż w sprawie, w której orzeczenie sądu I instancji zaskarżył tylko prokurator, strony postępowania nie miały wpływu na wynik procesu w instancji odwoławczej¹⁴⁵¹.

5.4. Koszty sądowe w sprawie z udziałem prokuratora

W przeciwieństwie do problematyki kosztów procesu w sprawie z udziałem prokuratora, kwestia kosztów sądowych nie budzi większych kontrowersji, dlatego zostanie tylko wzmiankowana.

Na podstawie art. 96 ust. 1 pkt 5 u.k.s.c. prokurator korzysta z ustawowego, tzw. podmiotowego¹⁴⁵² zwolnienia od kosztów sądowych. Oznacza to, że o nieuiszczonych kosztach

¹⁴⁴⁹ T. Zembrzusi w: P. Rylski (red.), *KPC Komentarz*, 2022, art. 398¹⁸ uw. 14 *Kodeks Postępowania Cywilnego*. Komentarz, Warszawa 2022, Legalis oraz tenże, *Skarga kasacyjna. Dostępność w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 2019, s. 373-374.

¹⁴⁵⁰ Ta sama uwaga dotyczy innych środków zaskarżenia, jeżeli składa je wyłącznie prokurator.

¹⁴⁵¹ Dostrzegając te uwarunkowania SA w Białymstoku w wydanym w zbliżonym do rozważanego tu stanie faktycznym wyroku z 13 kwietnia 2018 r., I ACa 1040/17, Legalis, na podstawie art. 102 k.p.c. nie obciążył powódki kosztami procesu. W podobnej sytuacji procesowej SO w Łodzi w wyroku z 4 marca 2021 r., VIII Pa 209/19, Legalis, stwierdził, że zasądzenie od strony przegrywającej cały proces byłoby „bezpprzedmiotowe”, skoro nie wносиła ona apelacji i nie spowodowała kosztów strony „wygrywającej” spór w II instancji.

¹⁴⁵² Por. np. uchw. z 12 stycznia 2022 r., III CZP 60/22.

sądowych sąd orzeka zgodnie z regułami przewidzianymi w art. 113 u.k.s.c. Zgodnie z art. 113 ust. 1 u.k.s.c. kosztami sądowymi, których nie miał obowiązku uiścić prokurator, sąd obciąży przeciwnika, przy odpowiednim zastosowaniu zasad dotyczących kosztów procesu. Oznacza to, że jeżeli powództwo wniesione przez prokuratora zostanie uwzględnione, sąd nakazuje pobrać od strony pozwanej nieuiszczoną opłatę sądową od pozwu oraz poniesione wydatki¹⁴⁵³. Jeżeli powództwo uwzględniono tylko częściowo, sąd obciąży pozwanego tymi kosztami w odpowiedniej części, stosując odpowiednio art. 100 k.p.c. Jeżeli po stronie pozwanej występuje współuczestnictwo (np. w sprawie o ustalenie nieważności umowy, to prawidłowe wydaje się obciążenie pozwanych kosztami w częściach równych (art. 113 ust. 1 u.k.s.c. w związku z art. 105 k.p.c.).

Art. 113 ust. 2 pkt 3 u.k.s.c. stanowi, że koszty sądowe nieobciążające przeciwnika sąd nakazuje w orzeczeniu kończącym postępowanie ściągnąć z roszczenia zasądzonego na rzecz osoby, na rzecz której prokurator wytoczył powództwo albo złożył wniosek o wszczęcie postępowania. Łatwo jednak zauważyć, że w części dotyczącej wniosku przepis ten jest martwy, skoro art. 55 i 56 k.p.c. nie mają zastosowania w postępowaniu nieprocesowym¹⁴⁵⁴.

5.5. Wnioski

Istnienie szczególnego unormowania kosztów postępowania w sprawie z udziałem prokuratora jest nieodzowne, gdyż ogólne reguły orzekania o kosztach nie przystają do sytuacji, w której prokurator zgłasza udział w postępowaniu na podstawie art. 60 k.p.c. Sposób tej regulacji budzi jednak zastrzeżenia, nie tylko ze względu na wątpliwości interpretacyjne, ale przede wszystkim ze względu na fakt, że nie w pełni odpowiada standardom konstytucyjnym. Dlatego konieczne wydaje się postulowanie, aby *de lege ferenda* art. 106 k.p.c. został doprecyzowany przez wyraźne wskazanie, że dotyczy on wyłącznie prokuratora zgłaszającego udział w postępowaniu na podstawie art. 60 k.p.c. oraz stworzenia podstawy prawnej do

¹⁴⁵³ Na temat sposobu stosowania tej regulacji zob. K. Flaga-Gieruszyńska, A. Zieliński, *Koszty sądowe w sprawach cywilnych. Komentarz. Art. 98-124 KPC*. Wyd. 10, Warszawa 2019, art. 113; por. jednak powołane tam post. SN z 13 grudnia 1972 r., II CZ 184/72, OSNCP 1973, Nr 7, poz. 142. Orzeczenie to wydaje się jednak nietrafne w odniesieniu do sprawy, w której powództwo prokuratora zostało uwzględnione, gdyż – jak wynika z powyższych rozważań – do takiego przypadku nie stosuje się art. 106 k.p.c. Pogląd wyrażony w powołanym orzeczeniu ma natomiast całkowite odniesienie do kosztów sądowych w sprawie, w której prokurator uczestniczy na podstawie art. 60 k.p.c.

¹⁴⁵⁴ Jak trafnie wskazuje P. Feliga (M. Uliasz, P. Feliga, *Ustawa o kosztach sądowych w sprawach cywilnych. Komentarz*, 2019, uw. 16 do art. 113), z powołaniem się na post. SN z 24.5.2011 r., II PZ 7/11, Legalis, ściągnięcie z zasądzanego roszczenia oznacza jedynie roszczenie zasądzone w instancji, w której sąd orzeka o kosztach. W razie oddalenia apelacji albo skargi kasacyjnej brak jest podstaw do ściągnięcia opłaty od tych pism z roszczenia zasądzanego w niższej instancji.

zasądzenia kosztów od Skarbu Państwa na rzecz strony, która poniosła je w związku z czynnościami podjętymi przez prokuratora, które okazały się nieskuteczne.

Rozdział IV. Uczestnictwo prokuratora w postępowaniu przed Sądem Najwyższym

1. Funkcja (cel) uczestnictwa prokuratora w postępowaniu cywilnym a funkcje postępowania przed Sądem Najwyższym w sprawach cywilnych

Ochrona interesu publicznego ma również szczególne znaczenie w postępowaniu cywilnym przed Sądem Najwyższym, o czym decyduje pozycja ustrojowa tego Sądu. Oczywiście należy pamiętać, że grupa postępowań w sprawach cywilnych przed Sądem Najwyższym nie jest jednorodna, a środki prawne, do których rozpoznania właściwy jest SN, pełnią w systemie prawa procesowego cywilnego różne zadania. Dla porządku można w tym miejscu przypomnieć, że Sąd Najwyższy jest w sprawach cywilnych funkcjonalnie właściwy do rozstrzygania zagadnień prawnych – zarówno abstrakcyjnych, jak i powstałych w związku z rozpoznawaniem środków zaskarżenia¹⁴⁵⁵ – oraz do rozpoznawania następujących środków prawnych w postępowaniu cywilnym: skarg kasacyjnych¹⁴⁵⁶, skarg o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia¹⁴⁵⁷, zażaleń na niektóre orzeczenia sądów II instancji¹⁴⁵⁸, skarg na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie¹⁴⁵⁹, skarg nadzwyczajnych¹⁴⁶⁰ oraz wniosków prokuratora o unieważnienie prawomocnych orzeczeń¹⁴⁶¹. Przy rozpoznawaniu wymienionych środków prawnych wzajemnie przenikają się dwie funkcje działalności orzeczniczej Sądu Najwyższego: ochrona interesu publicznego oraz ochrona interesu prywatnego stron, chociaż proporcje między nimi są w różnych postępowaniach odmienne¹⁴⁶². Relacje te będą przedmiotem dalszych szczegółowych rozważań. W tym miejscu można tylko zasygnalizować, że ochrona interesu publicznego ma największe znaczenie w odniesieniu do postępowań zainicjowanych skargą kasacyjną, skargą nadzwyczajną oraz wnioskiem o unieważnienie prawomocnego orzeczenia.

¹⁴⁵⁵ Zob. art. 83 i 86 u.s.n. oraz art. 390 i art. 398¹⁷ k.p.c.

¹⁴⁵⁶ Art. 398¹ i następne k.p.c.

¹⁴⁵⁷ Art. 424¹ i następne k.p.c.

¹⁴⁵⁸ Art. 394¹ § 1¹ k.p.c.

¹⁴⁵⁹ Art. 4 ust. 2 ustawy z 17 listopada 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora albo w postępowaniu sądowym w rozsądnym terminie (Dz. U. Nr 179 poz. 1843 ze zm.; dalej: ustawa o skardze na przewlekłość postępowania).

¹⁴⁶⁰ Art. 89 ustawy o SN.

¹⁴⁶¹ Art. 96 ustawy o SN.

¹⁴⁶² Por. w tej kwestii np. A. Górski, *Uwagi o sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości przez Sąd Najwyższy* w: J. Gudowski, K. Weitz (red.), *Aurea praxis, aurea theoria*, t. II, s. 2811 i n.; J. Gudowski w: *System*, t. III cz. 2, s. 905-906; B. Szmulik, *Pozycja ustrojowa Sądu Najwyższego Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2008, s. 276; W. Sanetra, *O roli Sądu Najwyższego w zapewnieniu zgodności z prawem oraz jednolitości orzecznictwa sądowego*, Prz. Sąd. 2006 Nr 9, s. 3 i n.; tenże, *Swoboda decyzji sędziowskiej z perspektywy Sądu Najwyższego*, Prz. Sąd. Nr 2008 Nr 11-12, s. 5 i n. oraz tenże, *Jednolitość orzecznictwa jako wartość sądowego stosowania prawa i rola Sądu Najwyższego w jej zapewnieniu*, Prz. Sąd. 2013 Nr 7-8, s. 9 i n.

Przewaga interesu publicznego nad interesem prywatnym stron jest mniej widoczna w postępowaniu ze skargi o stwierdzenie niezgodności prawomocnego orzeczenia z prawem, chociaż i w tym postępowaniu występuje pierwiastek publicznoprawny. Ochronie interesu prywatnego stron służy natomiast przede wszystkim postępowanie zażaleniowe oraz wywołane skargą na przewlekłość postępowania.

Niezależnie od specyfiki poszczególnych postępowań należących do właściwości funkcjonalnej Sądu Najwyższego można stwierdzić, że wszystkie one służą w pewnym stopniu realizacji podstawowej funkcji ustrojowej tego Sądu, którą jest – stosownie do art. 183 Konstytucji – nadzór nad orzecznictwem sądów powszechnych i wojskowych. Konstytucja nie określa środków sprawowania przez Sąd Najwyższy nadzoru judykacyjnego. W literaturze zwraca się jednak uwagę, iż „z analizy art. 183 ust. 1 Konstytucji RP i jego kontekstu można wyprowadzić wniosek, że zasadniczo konstytucyjny nadzór w zakresie orzekania ma na celu zapewnienie jednolitości orzecznictwa sądownictwa powszechnego i sądownictwa wojskowego”¹⁴⁶³, a zapewnienie jednolitości jest zawarte immanentnie w powinności sprawowania nadzoru judykacyjnego nad sądami powszechnymi¹⁴⁶⁴. Takie rozumienie wskazanego nadzoru znajduje także potwierdzenie w treści art. 1 ust. 1 lit. a u.s.n., który wprost stwierdza, że nadzór nad orzecznictwem sądów jest wykonywany przez ten sąd w celu zapewnienia „zgodności z prawem oraz jednolitości orzecznictwa sądów powszechnych i wojskowych przez rozpoznawanie kasacji oraz innych środków odwoławczych”¹⁴⁶⁵. Jednolitość wykładni i praktyki sądowej jest – jak trafnie zauważa się w doktrynie – kwintesencją interesu publicznego w odniesieniu do nadzoru judykacyjnego sprawowanego przez Sąd Najwyższy¹⁴⁶⁶.

Z udziałem prokuratora w postępowaniu cywilnym przed Sądem Najwyższym ściśle wiążą się uprawnienia procesowe Prokuratora Generalnego, które będą przedmiotem dalszych rozważań.

Prokurator Generalny jest naczelnym organem prokuratury¹⁴⁶⁷, do którego kompetencji należy – między innymi – podejmowanie czynności osobiście albo za pośrednictwem

¹⁴⁶³ W. Sanetra, *Swoboda*, s. 8.

¹⁴⁶⁴ W. Sanetra, *Jednolitość*, s. 11; podobnie B. Szmulik, *Pozycja ustrojowa Sądu Najwyższego*, Warszawa 2008, s. 283.

¹⁴⁶⁵ Należy w tym miejscu zaznaczyć, że użycie przez ustawodawcę w art. 1 ust. 1 lit. a) ustawy o SN pojęcia „środka odwoławczego” jest – przynajmniej w odniesieniu do postępowania cywilnego – nieściśle. W doktrynie prawa procesowego cywilnego za środki odwoławcze uznaje się bowiem środki zaskarżenia wnoszone w toku instancji, od orzeczeń nieprawomocnych (zob. w tej kwestii np. T. Ereciński, *Apelacja w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 2020, s. 20 i n.), podczas gdy skarga kasacyjna jest nadzwyczajnym środkiem zaskarżenia przysługującym poza tokiem instancji.

¹⁴⁶⁶ Tak w odniesieniu do skargi kasacyjnej J. Gudowski w: *System*, T. III, cz. 2, s. 906.

¹⁴⁶⁷ Zob. art. 1 § 2 ustawy z 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze (Dz. U. poz. 177).

podległych prokuratorów przed Sądem Najwyższym, Naczelnym Sądem Administracyjnym i Trybunałem Konstytucyjnym. W literaturze wskazano, że ustawodawca podkreślił w ten sposób ukierunkowaną przede wszystkim na ochronę interesu publicznego i praworządności szczególną legitymację Prokuratora Generalnego do podejmowania przed Sądem Najwyższym działań, w których nie może on zostać zastąpiony przez prokuratora powszechnej jednostki organizacyjnej, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej¹⁴⁶⁸. Jak wiadomo, ochrona porządku prawnego, a tym samym – interesu publicznego rozumianego jako interes ogółu¹⁴⁶⁹ jest podstawowym zadaniem prokuratora każdej jednostki organizacyjnej prokuratury. Prokurator Generalny – ze względu na swoje usytuowanie na szczycie hierarchii prokuratury – jest naturalnie predestynowany do podejmowania czynności przed Sądem Najwyższym. O tym, że ustawodawca nałożył na Prokuratora Generalnego szczególne zadania z zakresu udziału w postępowaniach mających na celu strzeżenie jednolitości orzecznictwa świadczą nie tylko przyznane indywidualnie Prokuratorowi Generalnemu uprawnienia do wnoszenia nadzwyczajnych środków zaskarżenia. Ważne znaczenie ma także kompetencja do zgłaszania wniosków o rozstrzygnięcie przez Sąd Najwyższy zagadnień prawnych wywołujących rozbieżności w orzecznictwie¹⁴⁷⁰, czy też prawo udziału Prokuratora Generalnego albo jego przedstawiciela w posiedzeniu pełnego składu, połączonych izb albo pełnej izby Sądu Najwyższego¹⁴⁷¹. Związki Prokuratora Generalnego z Sądem Najwyższym są więc istotne zarówno na płaszczyźnie ustrojowej, jak i pełnionych funkcji.

Można zatem postawić tezę, że Prokurator Generalny powinien uczestniczyć w postępowaniu przed Sądem Najwyższym jako podmiot, który wnosi nadzwyczajne środki zaskarżenia w interesie ogólnospołecznym albo przedstawia niezależną opinię na temat sposobu wykładni albo zastosowania prawa. Przedstawienie takiego poglądu przez rzecznika interesu publicznego może niewątpliwie wprowadzić do postępowania nową, inną niż przytoczona przez strony postępowania, argumentację prawną. Świadczy o tym także doświadczenie historyczne Polski okresu międzywojennego¹⁴⁷² oraz doświadczenie niektórych państw europejskich, szczególnie Belgii i Francji¹⁴⁷³. Argumenty prawnoporównawcze i historyczne przemawiają więc za stosunkowo szerokim udziałem Prokuratora Generalnego

¹⁴⁶⁸ P. Wiśniewski, *Udział*, 2014, s. 209. Pogląd ten, wyrażony w poprzednim stanie prawnym, zachowuje aktualność także pod rządami Prawa o prokuraturze.

¹⁴⁶⁹ Por. bliżej rozdział II. 3.

¹⁴⁷⁰ Zob. art. 83 § 2 ustawy z 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (jedn. tekst: Dz. U. z 2021 r. poz. 1904 ze zm.; dalej: ustawa o SN).

¹⁴⁷¹ Art. 85 § 3 ustawy o SN.

¹⁴⁷² Por. bliżej K. Stefko, *Udział*, s. 7.

¹⁴⁷³ Por. A. Jaworski, *Udział*, s. 89 i n.

w postępowaniu przed Sądem Najwyższym. Zakres tego udziału w poszczególnych rodzajach postępowań, należących do właściwości tego Sądu, będzie przedmiotem dalszych rozważań.

2. Uprawnienia prokuratora powszechnej jednostki organizacyjnej prokuratury a uprawnienia Prokuratora Generalnego w postępowaniu przed Sądem Najwyższym

Szczegółowe rozważania dotyczące udziału prokuratora w postępowaniu przed Sądem Najwyższym należy rozpocząć od rozgraniczenia uprawnień przysługujących wyłącznie Prokuratorowi Generalnemu od uprawnień przysługujących prokuratorowi powszechnej jednostki organizacyjnej prokuratury¹⁴⁷⁴. Kodeks postępowania cywilnego określa nie tylko uprawnienia prokuratora, których podstawą są przede wszystkim przepisy art. 7 k.p.c. oraz art. 55-60 k.p.c., ale także wskazuje na kompetencje przysługujące wyłącznie Prokuratorowi Generalnemu w postępowaniu ze skargi kasacyjnej oraz skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia. Uprawnienia procesowe Prokuratora Generalnego mają także podstawę we wskazanych wyżej przepisach z zakresu prawa ustrojowego, w tym zwłaszcza ustawy o Sądzie Najwyższym.

Warto zwrócić uwagę, że zgodnie art. 85 § 1 ustawy o SN o lub składu izby albo połączonych izb zawiadamia się Prokuratora Generalnego. Stosownie do art. 85 § 3 ustawy o SN w posiedzeniu, w zastępstwie Prokuratora Generalnego, może brać udział zastępca Prokuratora Generalnego, prokurator Prokuratury Krajowej lub prokurator innej jednostki organizacyjnej prokuratury, delegowany do wykonywania czynności w Prokuraturze Krajowej, wyznaczony przez Prokuratora Generalnego lub jego zastępcę do udziału w posiedzeniach Sądu Najwyższego¹⁴⁷⁵. Przepis ten nie dotyczy jednak legitymacji do wnoszenia środków zaskarżenia, adresowanych do Sądu Najwyższego, a jedynie określa stanowisko służbowe prokuratora uprawnionego do brania udziału w posiedzeniach Sądu Najwyższego, czyli do ustnego przedstawienia stanowiska prokuratury. Przepisy ustawy o SN nie stanowią podstawy ograniczenia legitymacji prokuratora powszechnej jednostki organizacyjnej prokuratury do wnoszenia środków prawnych, których adresatem jest Sąd Najwyższy. Problem legitymacji Prokuratora Generalnego oraz prokuratora powszechnej jednostki organizacyjnej do wnoszenia poszczególnych środków zaskarżenia i uczestniczenia w postępowaniach przed Sądem

¹⁴⁷⁴ Prokuratorzy Instytutu Pamięci Narodowej – Oddziałowej Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu nie są – zgodnie z regulacjami ustrojowymi prokuratury – uprawnieni do podejmowania czynności w postępowaniu cywilnym, a tym samym nie mogą składać środków zaskarżenia do Sądu Najwyższego ani uczestniczyć w postępowaniu przed tym Sądem (zob. w tej kwestii rozdział II. 1 oraz post. SN z 5 grudnia 1979 r., II CR 402/79 oraz w literaturze K. Gajda-Rozszczynialska w: A. Góra-Błaszczkowska, *KPC Komentarz*, 2013, s. 812).

¹⁴⁷⁵ Na marginesie można odnotować, że art. 85 § 3 ustawy o SN nieznacznie różni się od będącego ich odpowiednikiem przepisów art. 61 § 3 ustawy z 23 listopada 2002 r. o SN. Pod rządami obecnie obowiązującej ustawy udział Prokuratora Generalnego albo jego zastępcy w posiedzeniu pełnego składu Sądu Najwyższego albo pełnego składu Izby nie jest konieczny.

Najwyższym zostanie jednak omówiony w odniesieniu do konkretnych postępowań, gdyż w każdym z nich kształtuje się ona odmiennie.

Można postawić pytanie, czy celowe było rozróżnienie w Kodeksie postępowania cywilnego kompetencji prokuratora oraz Prokuratora Generalnego. *Prima facie* można by przyjąć, że bardziej trafne byłoby posługiwanie się w kodeksie postępowania cywilnego jednolitym pojęciem prokuratora. W razie posłużenia się taką techniką legislacyjną to przepisy normujące ustrój prokuratury decydowałyby o tym, który prokurator ma kompetencję do podejmowania czynności przed Sądem Najwyższym. Za takim rozwiązaniem mogłaby *prima facie* przemawiać zasada jednolitości prokuratury¹⁴⁷⁶. Mimo to należy jednak przyjąć, że wyraźne wskazanie kompetencji przysługujących wyłącznie naczelnemu organowi prokuratury jest jak najbardziej zasadne. Jak zasygnalizowano na wstępie niniejszego rozdziału, Prokurator Generalny wykonuje zadania określone w art. 2 ustawy o prokuraturze ze szczególnym uwzględnieniem tego aspektu, który dotyczy zgodności orzeczeń sądowych z prawem oraz jednolitości orzecznictwa. Przepisy normujące kompetencje Prokuratora Generalnego do wnoszenia adresowanych do Sądu Najwyższego nadzwyczajnych środków zaskarżenia – szczegółowo omówione w dalszej części niniejszego rozdziału – dotyczą bowiem jedynie przypadków najpoważniejszych uchybień, które godzą w podstawowe zasady porządku prawnego. Nie można więc stwierdzić, że uprawnienia Prokuratora Generalnego pokrywają się z analogicznymi uprawnieniami prokuratora będącego stroną postępowania. Naczelnny organ prokuratury wydaje się też najbardziej właściwy do przedstawiania stanowiska w rozpoznawanych przez Sąd Najwyższy sprawach, które zainicjowały strony albo inne uprawnione podmioty. Można też dostrzec, że przyznawanie bezpośrednio Prokuratorowi Generalnemu uprawnień do dokonywania poszczególnych czynności procesowych ma w polskim systemie prawną dość długą tradycję, poczynając od art. 77 Prawa o ustroju sądów powszechnych z 1928 roku¹⁴⁷⁷. Nie bez znaczenia są też rozwiązania przyjęte w postępowaniu karnym, gdzie oprócz kompetencji przysługujących prokuratorowi jako stronie postępowania sądowego wyróżnia się uprawnienia przysługujące wyłącznie Prokuratorowi Generalnemu¹⁴⁷⁸. Podobnie art. 285b ustawy z 30 sierpnia 2002 roku – Prawo o postępowaniu przed sądami

¹⁴⁷⁶ Por. rozdział II. 1.1.

¹⁴⁷⁷ Można jednak wymienić w tym kontekście już urząd prokuratora przy Sądzie Kasacyjnym Księstwa Warszawskiego, który stanowił namiastkę współczesnego urzędu Prokuratora Generalnego (por. szerzej rozdział 1).

¹⁴⁷⁸ W postępowaniu karnym zob. art. 521 k.p.k., stanowiący podstawę tzw. „kasacji nadzwyczajnej”, podobnie uprawnienia wyłączne Prokuratora Generalnego są przewidziane w odniesieniu do postępowania przygotowawczego (art. 328 § 2 k.p.k.), o ułaskawienie (art. 565 § 1 k.p.c.).

administracyjnymi¹⁴⁷⁹ przyznaje wprost Prokuratorowi Generalnemu legitymację do wniesienia skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia. Wydaje się więc, że rozróżnienie przez ustawodawcę wprost kompetencji prokuratora powszechnej jednostki oraz Prokuratora Generalnego było uzasadnione.

Zakres uprawnień Prokuratora Generalnego w poszczególnych sprawach rozpoznawanych przez Sąd Najwyższy będzie przedmiotem dalszych rozważań. Przed przystąpieniem do nich należy jednak sprecyzować, w jakim zakresie czynności przed Sądem Najwyższym może podejmować prokurator powszechnej jednostki organizacyjnej prokuratury. Nie ulega wątpliwości, że w sprawach, w których prokurator wytoczył powództwo albo był wnioskodawcą lub uczestnikiem postępowania nieprocesowego jego legitymacja do wniesienia skargi kasacyjnej ma podstawę w art. 398¹ § 1 k.p.c.¹⁴⁸⁰

Podobnie należy przyjąć, że legitymację do wniesienia skargi kasacyjnej ma także prokurator (powszechnej jednostki organizacyjnej prokuratury), który przystąpił do postępowania przed sądem I albo II instancji¹⁴⁸¹. Podstawy prawnej jego legitymacji należy upatrywać przede wszystkim w art. 7 i 60 § 1 i 2 k.p.c.¹⁴⁸² Wynika ona – w postępowaniu procesowym – ze statusu prokuratora jako podmiotu trzeciego, do którego czynności odpowiednio stosuje się przepisy o czynnościach procesowych stron, a w sprawie prowadzonej w trybie nieprocesowym – ze statusu prokuratora jako uczestnika postępowania¹⁴⁸³. *Prima facie* treść art. 60 § 2 k.p.c. mogłaby uzasadniać stanowisko, że prokurator biorący udział w postępowaniu nie jest uprawniony do wniesienia skargi kasacyjnej, gdyż nie jest ona obecnie „środkiem odwoławczym”. Warto jednak zwrócić uwagę, że w doktrynie postuluje się, aby pojęcie środków odwoławczych w rozumieniu art. 60 § 2 k.p.c. interpretować rozszerzająco¹⁴⁸⁴.

¹⁴⁷⁹ Dz. U. z 2022 r. poz. 329 ze zm.

¹⁴⁸⁰ Wynika to z powszechnie akceptowanego faktu, że prokurator wytaczający powództwo ma status strony (zob. rozdział III. 1.2. i powołaną tam literaturę). Co do legitymacji prokuratora uczestniczącego w postępowaniu zob. T. Ereciński w: *System*, Tom. III, cz. 2, s. 936-937.

¹⁴⁸¹ Tym samym odstępuję od poglądu wyrażonego przeze mnie w artykule (*Udział prokuratora w postępowaniu cywilnym przed Sądem Najwyższym*, PPC 2011 Nr 3, s. 102) poglądu, jakoby prokurator uczestniczący w postępowaniu cywilnym na podstawie art. 60 k.p.c. nie był uprawniony do wniesienia skargi kasacyjnej. Za przekonujące uważam w tym zakresie krytyczne uwagi P. Wiśniewskiego (*Udział*, s. 192-193).

¹⁴⁸² T. Ereciński w: *System*, t. III, cz. 2, s. 937.

¹⁴⁸³ Takie samo stanowisko należy odnieść do podmiotów, które podejmują w postępowaniu czynności „na prawach prokuratora” (T. Zembrzusi w: P. Ryłski (red.), *KPC Komentarz*, 2022, art. 398¹ Nt. 64, Legalis). Tak samo: T. Ereciński w: *KPC Komentarz*, t. 3, 2016, art. 398³ uw. 4; A. Góra-Błaszczkowska w: *taż* (red.), *KPC Komentarz*, t. 1A, 2020, art. 398¹ Nb 13; I. Piotrowska w: A. Marciniak (red.), *KPC Komentarz*, t. II, art. 398¹ Nb 13, Legalis; T. Zembrzusi, *Glosa do wyroku SN z 23 marca 2007 r.*, V CSK 60/07, OSP 2008 Nr 2 poz. 22; częściowo odmiennie M. P. Wójcik (w: A. Jakubecki, *Kodeks Postępowania Cywilnego. Komentarz*, t. 1, Warszawa 2019, art. 398¹ uw. 10, LEX).

¹⁴⁸⁴ Zob. W. Broniewicz, *Prokurator*, s. 14; i P. Wiśniewski, *Udział*, 2014, s. 184-185. Nie budzi np. wątpliwości, że art. 60 § 2 k.p.c. stanowi podstawę legitymacji prokuratora do złożenia skargi o wznowienie postępowania, która jest nadzwyczajnym środkiem zaskarżenia.

Przyjmuje się, że prokurator jest uprawniony do wnoszenia środków zaskarżenia, niebędących środkami odwoławczymi ze względu na brak dewolutywności, takich jak na przykład sprzeciw od wyroku zaocznego, sprzeciw od nakazu zapłaty w postępowaniu upominawczym, zarzuty od nakazu zapłaty¹⁴⁸⁵. Dopuszczono również – co szczególnie istotne dla dopuszczalności wniesienia skargi kasacyjnej – możliwość wniesienia przez prokuratora biorącego udział w postępowaniu na podstawie art. 60 k.p.c. skargi o wznowienie postępowania¹⁴⁸⁶. Tym samym fakt, że skargę kasacyjną wnosi się po prawomocnym zakończeniu postępowania nie stanowi wystarczającego argumentu na rzecz braku legitymacji prokuratora powszechnej jednostki.

Argumentem przeciwko możliwości wniesienia skargi kasacyjnej przez prokuratora biorącego udział w postępowaniu na podstawie art. 60 k.p.c. nie jest również fakt przyznania uprawnień do wniesienia skargi Prokuratorowi Generalnemu. Co prawda, to ten organ jest szczególnie powołany do ochrony interesu publicznego w postępowaniu cywilnym, ale legitymację prokuratora uczestniczącego w postępowaniu wywodzi się z art. 60 k.p.c. w związku z art. 398¹ k.p.c. *in principio*, gdyż przysługują mu uprawnienia procesowe, które posiadają strony procesu. Tymczasem Prokurator Generalny jest – podobnie jak Rzecznik Praw Obywatelskich i Rzecznik Praw Dziecka – podmiotem niebędącym stroną, któremu ustawa przyznaje legitymację do zaskarżenia prawomocnego orzeczenia. Nie można również pominąć tego, że legitymacja Prokuratora Generalnego doznaje istotnego ograniczenia ze względu na fakt, iż skarga kasacyjna wnoszona przez ten organ ma charakter subsydiarny i może opierać się tylko na kwalifikowanych podstawach. Prokurator powszechnej jednostki organizacyjnej, który bierze udział w postępowaniu rozpoznawczym przed sądem powszechnym, może natomiast podnieść w skardze wszystkie uchybienia, które mieszczą się w granicach podstaw wymienionych w art. 398³ k.p.c. Nie można więc twierdzić, że skarga kasacyjna Prokuratora Generalnego zastępuje skargę wniesioną przez prokuratora powszechnego. Warto też zwrócić uwagę, że ustawodawca w innych przypadkach nie wykluczył równoległego przyznania kompetencji organom działającym w interesie publicznym, czego przykładem może być jednocześnie przyznanie legitymacji Prokuratorowi Generalnemu, Rzecznikowi Praw Obywatelskich i – w zakresie jego uprawnień – Rzecznikowi Praw Dziecka. Z tych powodów

¹⁴⁸⁵ P. Wiśniewski, (*Udział* 2014, s. 184) zwraca uwagę, że w art. 60 § 2 k.p.c. posłużono się określeniem „środek odwoławczy” w znaczeniu potocznym i podnosi, że literalna wykładnia tego przepisu prowadziłaby do wniosków absurdalnych.

¹⁴⁸⁶ Zob. W. Broniewicz, *Wznowienie postępowania cywilnego*, Pal. 1967 Nr 12, s. 30 oraz tenże *Prokurator*, s. 14; T. Zembrzusi, *Rola Prokuratora Generalnego w cywilnym postępowaniu kasacyjnym*, Prok. i Pr. 2006 Nr 2, s. 160; M. Sawczuk, *Wznowienie postępowania w procesie cywilnym*, Warszawa 1970, s. 101; K. Weitz w: *System*, s. 1217-1218. W orzecznictwie zob. uzasadnienie postanowienia SN z 20 marca 2009 r., II CSK 590/08, LEX Nr 759959.

należy przyjąć, że prokurator uczestniczący w postępowaniu przed sądem II instancji jest uprawniony do wniesienia skargi kasacyjnej¹⁴⁸⁷.

Należy dodać, że w praktyce orzeczniczej Sądu Najwyższego powszechnie akceptuje się legitymację prokuratora powszechnego, który bierze udział w postępowaniu na podstawie art. 60 k.p.c., do wniesienia skargi kasacyjnej¹⁴⁸⁸.

Odmienne należy natomiast ocenić możliwość zaskarżenia orzeczenia sądu II instancji skargą kasacyjną prokuratora, który nie brał udziału w postępowaniu przed tym sądem. *De lege lata* podstawą legitymacji prokuratora w takim przypadku nie może być art. 60 § 1 i 2 k.p.c.¹⁴⁸⁹, gdyż nie jest możliwe wstąpienie prokuratora do postępowania w sprawie prawomocnie zakończonej¹⁴⁹⁰. Tym samym odmienny pogląd, wskazujący na możliwość wstąpienia przez prokuratora do postępowania przez wniesienie kasacji¹⁴⁹¹, stracił obecnie aktualność. Do odmiennych wniosków nie prowadzi bynajmniej akceptowana w literaturze i doktrynie możliwość wniesienia skargi o wznowienie postępowania przez prokuratora, który nie brał udziału w postępowaniu. Istotne znaczenie ma bowiem to, że w takim przypadku źródłem legitymacji prokuratora nie jest art. 60 § 2 k.p.c., ale ogólna norma kompetencyjna zawarta w art. 7 k.p.c. Decyduje o tym charakter prawny skargi o wznowienie postępowania, która chociaż pełni funkcję nadzwyczajnego środka zaskarżenia, to jednak od strony formalnej jest szczególną postacią powództwa (wniosku w postępowaniu innym niż proces)¹⁴⁹². Ten argument, z oczywistych względów, nie może dotyczyć skargi kasacyjnej, dlatego należy przyjąć, że jeżeli do czasu prawomocnego zakończenia postępowania prokurator nie brał w nim udziału, skargę kasacyjną może – spośród podmiotów korzystających z tzw. legitymacji publicznej – wnieść jedynie Prokurator Generalny albo Rzecznik Praw Obywatelskich

¹⁴⁸⁷ Podobnie T. Zembruski, *Rola*, s. 160-161.

¹⁴⁸⁸ P. Wiśniewski, *Udział*, 2014, s. 192 oraz wyroki i postanowienia Sądu Najwyższego: z 8 listopada 2007 r., III CSK 142/07, LEX Nr 484705; z 19 kwietnia 2012 r., IV CSK 459/11, OSNC 2012/10/122 oraz z 17 kwietnia 2015 r., III CSK 259/14, LEX Nr 1682545, z 9 czerwca 2021 r., IV CSKP 91/21, Legalis.

¹⁴⁸⁹ Zob. T. Ereciński w: *System*, Tom III, cz. 1, s. 937; T. Zembruski, *Dostępność*, s. 152; A. Jaworski, *Udział*, s. 102.

¹⁴⁹⁰ Na marginesie warto zwrócić uwagę na problem, czy w sprawie zainicjowanej niesamodzielnym powództwem prokuratora, osoba, która nie wstąpiła do sprawy w charakterze powoda, może wstąpić do postępowania na etapie postępowania kasacyjnego, a także, czy może wnieść skargę kasacyjną, jeżeli nie wniósł jej prokurator. Wydaje się, że na oba te pytania należy udzielić pozytywnej odpowiedzi. (zob. rozdział III. 1.3 i przywołaną tam literaturę). Należy jednak przyjąć, że strona „potencjalna”, która nie przystąpiła do postępowania na podstawie art. 56 k.p.c., nie ma legitymacji do wniesienia skargi kasacyjnej od wyroku niekorzystnego dla niej (T. Ereciński w: *System*, Tom. III, cz. 2, s. 937). Jeżeli powództwo zostało oddalone w całości albo w części, osoba ta może jednak - na podstawie art. 58 k.p.c. – wytoczyć ponowne powództwo o to samo roszczenie (por. szczegółowe uwagi w rozdziale III).

¹⁴⁹¹ Tak W. Broniewicz, *Prokurator*, s. 96.

¹⁴⁹² Por. np. K. Weitz w: *System*, s. 1136.

(względnie Rzecznik Praw Dziecka w zakresie swojej właściwości) działając na podstawie art. 398¹ § 1 k.p.c.¹⁴⁹³

Wydaje się, że z podobnych przyczyn prokurator powszechnej jednostki organizacyjnej prokuratury, który nie brał udziału w postępowaniu, nie może wnieść skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia. Chociaż nie wynika to wprost z treści art. 424¹ k.p.c., nie ulega wątpliwości, że do wniesienia omawianej skargi legitymowane są strony zakończonego postępowania (uczestnicy postępowania nieprocesowego)¹⁴⁹⁴, przez co należy rozumieć – podobnie jak w art. 398¹ k.p.c. – strony w znaczeniu technicznoprosesowym¹⁴⁹⁵. Podobnie w doktrynie dopuszcza się, na podstawie art. 79 k.p.c., możliwość wniesienia skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia przez interwenienta ubocznego¹⁴⁹⁶, choć zwraca się uwagę, że „wątpliwa jest możliwość uprawdopodobnienia przez niego, że wydanie skarżonego orzeczenia spowodowało jego szkodę pozostającą w normalnym związku przyczynowym z wydaniem tego orzeczenia”¹⁴⁹⁷. *Prima facie* nie ma więc podstaw normatywnych, aby odebrać legitymację do wniesienia skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia prokuratorowi biorącemu udział w postępowaniu przed sądami powszechnymi na podstawie art. 7 i 60 k.p.c.¹⁴⁹⁸ Może jednak powstać pytanie, czy przeciwko legitymacji prokuratora nie przemawia istota tej skargi. Celem skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia jest bowiem w pierwszej kolejności uzyskanie prejudykatu w wytoczonym przeciwko Skarbowi Państwa procesie odszkodowawczym. Inne funkcje skargi, jak zapewnienie jednolitości orzecznictwa,

¹⁴⁹³ Zob. T. Ereciński, *System Prawa Procesowego*, 2013, t. III cz. 2, s. 937; T. Ereciński w: tenże (red.), *KPC Komentarz*, t. 3, 2016, art. 398¹ uw. 4; T. Zembrzusi w: *Dostępność*, s. 152, A. Jaworski, *Udział*, s. 102-103.

¹⁴⁹⁴ Warto dodać, że zgodnie z uchw. Sądu Najwyższego z 26 października 2005 r., III BZP 1/05 (OSNC 2006 Nr 5 poz. 78), legitymację do wniesienia skargi mają także spadkobiercy stron.

¹⁴⁹⁵ Zob. K. Świtaj, *Skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia*, Warszawa 2014, rozdział IV § 4 pkt 4.

¹⁴⁹⁶ Tak J. Gudowski w: *System*, t. III, 2013, s. 1587; K. Świtaj, *Skarga*, rozdz. IV § 4 pkt 5.

¹⁴⁹⁷ Zob. np. T. Wiśniewski w: tenże (red.), *KPC Komentarz*, T. II, 2021, art. 424¹ uw. 6 oraz J. Gudowski w: T. Ereciński (red.), *KPC Komentarz*, t. III, art. 424¹ uw. 14.

¹⁴⁹⁸ Jak słusznie zauważył SN w uzasadnieniu uchwały składu 7 sędziów – zasady prawnej z 23 listopada 2005 r., III BZP 2/05, OSNC 2006 Nr 3, poz. 41, stronami postępowania ze skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia są strony postępowania zakończonego prawomocnym orzeczeniem. Interesujące jest również poczynione przez SN – i stanowiące argument za brakiem uznania Skarbu Państwa za stronę postępowania wywołanego skargą spostrzeżenie, że: „Z punktu widzenia interesu publicznego celem postępowania wywołanego skargą nie jest obrona prawomocnego orzeczenia niezgodnego z prawem. Cel ten jest odwrotny, jeśli bowiem uprawomocniło się orzeczenie niezgodne z prawem, interes publiczny wymaga, aby Sąd Najwyższy to stwierdził po przeprowadzeniu kontradiktoryjnego postępowania z udziałem dotychczasowych stron. Nie ma żadnych przeszkód, aby w postępowaniu tym wziął udział prokurator po zawiadomieniu go przez sąd lub z własnej inicjatywy (art. 59 i 60 k.p.c.)”. Wydaje się jednak, że wypowiedź tę trzeba doprecyzować w ten sposób, że udział w postępowaniu przed Sądem Najwyższym może zgłosić Prokurator Generalny, a nie może tego uczynić prokurator powszechnej jednostki.

mają tu drugorzędne znaczenie¹⁴⁹⁹. W literaturze przeważa pogląd opowiadający się za dopuszczalnością złożenia skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia przez prokuratora powszechnej jednostki organizacyjnej prokuratury, jeśli brał on udział w postępowaniu zakończonym prawomocnym orzeczeniem¹⁵⁰⁰. Odmienny pogląd przedstawił J. Gudowski, który przyjął, że skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia nie może wnieść prokurator, podobnie jak organizacja pozarządowa albo inspektor pracy bądź rzecznik konsumentów. Zdaniem autora: „Brak legitymacji tych organów wynika nie tylko z braku stosownego upoważnienia przewidzianego w art. 60, ale także z całokształtu unormowania instytucji skargi oraz jej istoty. Należy zwrócić uwagę, że art. 60 w zw. z art. 62 § 1, art. 63² i 63⁴ upoważnia wymienione organy wyłącznie do wnoszenia środków odwoławczych, do których skarga o stwierdzenie niezgodności prawem – co oczywiste – nie należy”¹⁵⁰¹. Wydaje się jednak, że pogląd ten jest zbyt daleko idący. Co prawda trudno nie zgodzić się ze stwierdzeniem, że skarga nie jest środkiem odwoławczym, ani nie jest nawet nadzwyczajnym środkiem zaskarżenia w ścisłym rozumieniu, to jednak art. 60 § 2 k.p.c. jest poddawany w doktrynie i orzecznictwie szerokiej wykładni, obejmującej wszystkie środki zaskarżenia, w tym szczególne i nadzwyczajne, z wyjątkiem – rzecz jasna – zastrzeżonych dla Prokuratora Generalnego. Prokurator będący powodem albo wnioskodawcą może, jak się wydaje, złożyć skargę o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia już z racji swojego statusu jako strony (uczestnika) postępowania. W odniesieniu do prokuratora uczestniczącego w postępowaniu przed sądami powszechnymi na podstawie art. 60 § 1 k.p.c. uzasadnione wydaje się stanowisko, że odejście od zasady, zgodnie z którą prokuratorowi działającemu w postępowaniu na tej podstawie prawnej przysługują uprawnienia procesowe strony, wymagałoby podstawy normatywnej. Tym bardziej, wniosek ten jest uzasadniony w trybie nieprocesowym, w którym prokurator zgłaszający udział w postępowaniu wszczętym przez inny podmiot ma status uczestnika postępowania.

Niezależnie od tego, czy prokurator uczestniczył w postępowaniu przed sądem powszechnym w charakterze powoda albo wnioskodawcy, czy zgłosił on swój udział w postępowaniu na podstawie art. 60 k.p.c., składając skargę działa on w imieniu własnym, ale zawsze na rzecz strony, której wyrządzono szkodę przez wydanie orzeczenia niezgodnego

¹⁴⁹⁹ Szerzej na temat funkcji skargi zob. rozdział IV. 3.2 i powołaną tam literaturę.

¹⁵⁰⁰ K. Świtaj, *Skarga*, rozdział IV § 4; R. Dul, *Skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia a skarga kasacyjna*, Warszawa 2015, rozdział II. 2, który pisze, że „powyższa legitymacja prokuratora wynika wprost z treści art. 60 § 2 k.p.c.” Por. też P. Wiśniewski, *Udział*, 2014, s. 195.

¹⁵⁰¹ J. Gudowski w: T. Ereciński (red.), *KPC Komentarz*, t. III, 2016, art. 424¹ uw. 14.

z prawem¹⁵⁰². Podobnie jak w przypadku skargi kasacyjnej, kompetencja prokuratora powszechnej jednostki organizacyjnej prokuratury nie pokrywa się też ze szczególną legitymacją Prokuratora Generalnego, gdyż podstawy przysługującej temu organowi skargi zostały określone wąsko w art. 424² k.p.c. Prokurator biorący wcześniej udział w postępowaniu przed sądem powszechnym może natomiast oprzeć swoją skargę na podstawach określonych w art. 424⁴ k.p.c., w taki sposób, jak strona albo inny uczestnik postępowania. Należy też dodać, że postępowanie zmierzające do stwierdzenia, czy prawomocne orzeczenie sądu powszechnego jest niezgodne z prawem, jest immanentnie związane z interesem publicznym.

Jeżeli natomiast prokurator powszechnej jednostki organizacyjnej prokuratury nie brał udziału w prawomocnie zakończonym postępowaniu, to nie ma legitymacji do wniesienia skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia. *Mutatis mutandis* mają tu zastosowanie argumenty, które przemawiają przeciwko dopuszczalności wniesienia w takim przypadku skargi kasacyjnej.

Należy jeszcze rozważyć, czy w przypadku wniesienia skargi kasacyjnej (odpowiednio również skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia) przez Prokuratora Generalnego w sprawie, w której w instancjach merytorycznych uczestniczył prokurator powszechnej jednostki organizacyjnej prokuratury¹⁵⁰³, prokurator ten pozostaje nadal odrębnym podmiotem postępowania kasacyjnego. *Prima facie* można by uznać, że wniesienie skargi kasacyjnej przez Prokuratora Generalnego wyłącza od udziału w postępowaniu kasacyjnym innego prokuratora, choćby był stroną lub uczestnikiem postępowania przed sądem II instancji. Taki wniosek można by wywieść z zasad dewolucji i hierarchicznego podporządkowania, które są zasadami ustrojowymi prokuratury i znajdują podstawę normatywną w art. 9 § 2 pr. prok.¹⁵⁰⁴ Z drugiej strony nie można jednak pomijać faktu, że Prokurator Generalny składa skargę kasacyjną jako podmiot trzeci, podczas gdy prokurator wszczynający postępowanie cywilne albo uczestniczący w nim na podstawie art. 60 k.p.c. zachowuje status strony lub uczestnika postępowania. Oznacza to, że przynajmniej teoretycznie ma on możliwość działania w postępowaniu kasacyjnym obok Prokuratora Generalnego, chociaż ze względu na hierarchiczne podporządkowanie prokuratury trudno wyobrazić sobie, aby jego stanowisko było odmienne niż Prokuratora Generalnego. Niemniej,

¹⁵⁰² Por. K. Świtaj, *Skarga*, rozdział IV § 4 pkt IV.

¹⁵⁰³ Takie przypadki zdarzają się zwłaszcza w sprawach o zobowiązanie do powrotu dziecka na podstawie konwencji haskiej w sprawie cywilnych aspektów uprowadzenia dziecka (zob. np. postanowienia SN z: 23 maja 2023 r., I CSK 548/23, Legalis, z 30 września 2022 r., II CSKP 1421/22, Legalis, z 13 września 2022 r., II CSKP 1553/22, Legalis i z 4 lutego 2022 r., II CSKP 1196/22, Legalis).

¹⁵⁰⁴ G. Stanek w: *Prawo o prokuraturze*, art. 9 Nb 3-4, w orzecznictwie zob. np. uzasadnienie uchwały składu 7 sędziów SN z 18 czerwca 2019 r., III CZP 101/18, OSNC 2019 Nr 11, poz. 106, Legalis.

w omawianej sytuacji prokuratora uczestniczącego w postępowaniu w instancjach merytorycznych należy traktować jako samodzielnego uczestnika postępowania kasacyjnego, co implikuje konieczność doręczenia takiemu prokuratorowi odpisu skargi kasacyjnej wniesionej przez Prokuratora Generalnego¹⁵⁰⁵.

Nie budzi natomiast wątpliwości legitymacja prokuratora biorącego udział w postępowaniu, do wnoszenia zażaleń oraz skarg na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie w postępowaniu sądowym, do których rozpoznania właściwy jest Sąd Najwyższy. W tym zakresie stosuje się reguły ogólne, a więc legitymacja prokuratora wynika z art. 60 § 1 i 2 k.p.c., stosowanych wprost albo – w przypadku skargi na naruszenie prawa do rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie – odpowiednio.

Jak wynika z przedstawionych uwag, nadzwyczajne środki zaskarżenia do Sądu Najwyższego może wnosić zarówno Prokurator Generalny, jak i prokurator powszechnej jednostki organizacyjnej prokuratury. Ten ostatni zachowuje jednak to uprawnienie wyłącznie wtedy, gdy brał udział w postępowaniu przed sądem II instancji. Nie ma też przeszkód, aby prokurator powszechnej jednostki składał w postępowaniu przed Sądem Najwyższym dalsze pisma procesowe. Nie może jednak występować przed tym Sądem na rozprawie i posiedzeniu jawnym, gdyż zgodnie z art. 85 § 4 ustawy o SN jest to zastrzeżone do kompetencji prokuratora Prokuratury Krajowej albo delegowanego do niej.

¹⁵⁰⁵ Zob. post. SN z 8 lipca 2021 r., I CSK 342/21, Legalis.

3. Udział Prokuratora Generalnego w poszczególnych postępowaniach w sprawach cywilnych przed Sądem Najwyższym

Jak już zasygnalizowano, Prokurator Generalny jest naczelnym organem prokuratury, a ze względu na swoją ustrojową pozycję jest szczególnie predestynowany do składania środków zaskarżenia oraz udziału w postępowaniach cywilnych przed Sądem Najwyższym. Dokonany poniżej przegląd zostanie ograniczony do tych postępowań, w których przepisy Kodeksu postępowania cywilnego albo ustawy o Sądzie Najwyższym przyznają Prokuratorowi Generalnemu szczególne uprawnienia. Przedmiotem dalszych uwag nie będą więc postępowania zażaleniowe oraz ze skarg na naruszenie prawa do rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie, w których udział prokuratora (w tym również Prokuratora Generalnego) jest możliwy na ogólnych zasadach, czyli podstawie art. 7 k.p.c. Ze względu na szczególne znaczenie dla funkcji ustrojowych Sądu Najwyższego odrębnie zostanie omówiony udział Prokuratora Generalnego w postępowaniu w przedmiocie rozstrzygnięcia zagadnień prawnych.

Zasadniczym celem dalszych rozważań jest próba odpowiedzi na pytanie, czy dotychczasowe uprawnienia Prokuratora Generalnego w tych postępowaniach są optymalne z punktu widzenia ustrojowej funkcji Sądu Najwyższego, a także sformułowanie propozycji *de lege ferenda*. W dalszej części pracy zostaną również poruszone kwestie, które wywołały wątpliwości interpretacyjne w dotychczasowej praktyce orzeczniczej i doktrynie.

3.1. Postępowanie kasacyjne

Przegląd uprawnień Prokuratora Generalnego w poszczególnych postępowaniach przed Sądem Najwyższym w sprawach cywilnych należy rozpocząć od postępowania kasacyjnego. To postępowanie można uznać za najważniejsze nie tylko ze względu na liczbę skarg kasacyjnych wnoszonych do Sądu Najwyższego. Przede wszystkim bowiem to postępowanie kasacyjne, oprócz postępowań mających na celu rozstrzygnięcie zagadnień prawnych, wykazuje najściślejszy związek z ustrojowymi zadaniami Sądu Najwyższemu, takimi jak sprawowanie nadzoru judykacyjnego nad działalnością sądów powszechnych oraz eliminowanie rozbieżności w judykaturze.

Przystępując do omówienia uprawnień Prokuratora Generalnego w postępowaniu kasacyjnym należy dla porządku zauważyć, że jakkolwiek jednolitość orzecznictwa sądowego była i jest istotną wartością ustrojową wspólną dla wszystkich systemów prawnych¹⁵⁰⁶, to

¹⁵⁰⁶ W. Sanetra, *O roli Sądu Najwyższego w zapewnianiu zgodności z prawem oraz jednolitości orzecznictwa sądowego*, Prz. Sąd. 2006 Nr 9, s. 19; W. Krueger, *Ograniczenie dopuszczalności rewizji w sprawach cywilnych w Niemczech*, Prz. Sąd. 1997 Nr 9 s. 57 i n.; J. Gudowski w: *System*, T. III, cz. 1, s. 902 oraz tamże z powołaniem

jednak jej zapewnieniu w postępowaniu cywilnym służą w różnych systemach rozmaite środki prawne, które są pogrupowane na dwa systemy: model kasacyjny i rewizyjny¹⁵⁰⁷. Model kasacyjny wywodzi się z Francji i jest rozpowszechniony w krajach romańskich. Za podstawowe założenie tego systemu tradycyjnie uznawano, że kasacja stanowi nadzwyczajny środek zaskarżenia *sui generis*, którego celem jest przede wszystkim ochrona interesu publicznego, rozumianego jako zapewnienie jednolitości stosowania prawa¹⁵⁰⁸. W systemie rewizyjnym, którego przykładami są przede wszystkim procedury niemiecka¹⁵⁰⁹ i austriacka, większy akcent kładzie się na ochronę interesu prywatnego stron. Współcześnie jednak także w prawie niemieckim i austriackim coraz wyraźniej przypisuje się rewizji funkcję rozwoju prawa i ujednolicania orzecznictwa¹⁵¹⁰. Można więc stwierdzić, że mimo podziału modeli środków zaskarżenia na kasacyjny i rewizyjny, w większości systemów prawnych środki zaskarżenia adresowane do sądów najwyższych zawierają istotny pierwiastek publicznoprawny, który polega na zapewnianiu jednolitości orzecznictwa i dbaniu o rozwój prawa¹⁵¹¹. Obecnie powszechnie akceptuje się pogląd, że taka jest też podstawowa funkcja postępowania kasacyjnego¹⁵¹².

się na A.R. Światłowskiego, *Zagadnienia jednolitości stosowania prawa karnego w obcych systemach prawnych – Anglia i Walia na tle typowych rozwiązań europejskich* w: S. Waltoś (red.), *Jednolitość orzecznictwa w sprawach karnych*, Kraków 1998, s. 115 i n.

¹⁵⁰⁷ Zob. np. T. Ereciński w: *System*, t. 3, cz. 1, s. 49-51.

¹⁵⁰⁸ Zob. np. J. Skąpski, *Skarga w przedmiocie kasacji* w: *Polska Procedura Cywilna. Projekty referentów z uzasadnieniami*, t. II, Kraków 1923, s. 39; M. Waligórski, *Środki odwoławcze kodeksu postępowania cywilnego w oświetleniu materiałów Komisji Kodyfikacyjnej (III)*, NPC 1933 Nr 12, s. 368 i n. Warto tu dodać, że w pierwotnej, czystej postaci (obecnej w dawnej procedurze francuskiej i w Księstwie Warszawskim), kasacja nie umożliwiała sądowi kasacyjnemu orzeczenia co do istoty sprawy. Sąd ten mógł jedynie skasować zaskarżone orzeczenie, przekazując sprawę sądowi niższego rzędu celem rozpoznania. Współcześnie z reguły dopuszcza się jednak, ze względów pragmatycznych, możliwość orzekania reformatoryjnego w postępowaniu kasacyjnym, czego wyrazem w polskim postępowaniu kasacyjnym jest art. 398¹⁶ k.p.c.

¹⁵⁰⁹ Najbardziej charakterystycznym przykładem systemu rewizyjnego jest procedura niemiecka, która dzieli środki zaskarżenia na odwołanie (*Berufung*) oraz rewizję (*Revision*), która przysługuje od orzeczeń sądu II instancji do Federalnego Sądu Najwyższego (*Bundesgerichtshof*). Zob. np. L. Rosenberg, K. Schwab, P. Gottwald, *Zivilprozessrecht*, s. 944 i n.; H. Koch w: J.A. Jolowicz, C.H. van Rhee (red.), *Recourse against judgments in the European Union*, the Hague-Boston 1999, s. 156.

¹⁵¹⁰ Zob. L. Rosenberg, K. H. Schwab, P. Gottwald, *Zivilprozessrecht*, s. 994. W polskiej literaturze zob. przede wszystkim T. Ereciński, *Selekcja kasacji w sprawach cywilnych z perspektywy prawnoporównawczej* w: *Ars et usus. Księga pamiątkowa ku czci Sędziego Stanisława Rudnickiego*, Warszawa 2004, s. 95 i 97 oraz przywołana tam literatura.

¹⁵¹¹ T. Zembrzusi, *Skarga kasacyjna*, s. 27-28. Por. też np. A. Zieliński, *Kasacja jako środek odwoławczy w znowelizowanym kodeksie postępowania cywilnego*, Pal. 1996 Nr 5-6, s. 7 i n.

¹⁵¹² Na temat charakteru prawnego skargi kasacyjnej zob. m. in. T. Ereciński, *Apelacja i kasacja w procesie cywilnym*, Warszawa 1996; tenże, *Entwicklung der Regelung der Kassation in Zivilsachen in Polen* w: *Festschrift für Walter H. Rechberger zum 60. Geburtstag*, Wien 2005; J. Gudowski, *Kasacja w świetle projektu Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Cywilnego (z uwzględnieniem aspektów historycznych i prawnoporównawczych)*, Prz. Leg. 1999 Nr 4, s. 28 i n.; tenże, *Pogląd na kasację* w: P. Grzegorzczak, K. Knoppek, M. Walasik (red.), *Proces cywilny. Nauka – Kodyfikacja – Praktyka. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Feliksowi Zedlerowi*, Warszawa 2012, s. 158, K. Kołakowski, *Refleksje wokół kasacji w procesie cywilnym*, Prz. Sąd. 1997 Nr 7-8; T. Zembrzusi, *Skarga kasacyjna*, s. 34 i n.

Omawiając udział Prokuratora Generalnego w postępowaniu kasacyjnym należy odnieść się odrębnie do wnoszonych przez ten organ skarg kasacyjnych oraz uczestnictwa naczelnego organu prokuratury w postępowaniu wszczętym przez stronę.

3.1.1. Skarga kasacyjna Prokuratora Generalnego

3.1.1.1. Uwagi wprowadzające

Po wejściu w życie ustawy z dnia 1 marca 1996 roku o zmianie ustawy kodeks postępowania cywilnego, rozporządzeń Prezydenta Rzeczypospolitej – Prawo upadłościowe i Prawo o postępowaniu układowym, Kodeksu postępowania administracyjnego, ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych oraz niektórych innych ustaw¹⁵¹³, którą uchylono przepisy o rewizji nadzwyczajnej w postępowaniu cywilnym¹⁵¹⁴, nie było przepisów szczególnych dotyczących wnoszenia kasacji przez podmioty utożsamiane z legitymacją publiczną¹⁵¹⁵. Prokurator Generalny mógł jedynie złożyć wniosek o unieważnienie prawomocnego orzeczenia sądu wydanego w sprawie, która ze względu na osobę lub przedmiot nie podlegała orzecznictwu polskich sądów powszechnych¹⁵¹⁶. Z dniem 1 lipca 2000 roku¹⁵¹⁷ wprowadzono do k.p.c. przepis art. 393⁴ § 2 umożliwiający Rzecznikowi Praw Obywatelskich wniesienie kasacji w terminie 6 miesięcy od dnia doręczenia orzeczenia stronie. Kasacja RPO mogła być wniesiona po upływie terminu zastrzeżonego dla strony jedynie wtedy, gdy jej podstawą było naruszenie konstytucyjnych praw człowieka lub obywatela¹⁵¹⁸.

Wyrokiem¹⁵¹⁹ z dnia 19 lutego 2003 roku Trybunał Konstytucyjny uznał art. 393⁴ § 2 k.p.c. za niezgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP. Głównym powodem zakwestionowania wskazanego przepisu były powstające na jego tle wątpliwości co do tego, w którym momencie

¹⁵¹³ Dz. U. Nr 43 poz. 189.

¹⁵¹⁴ Na temat rewizji nadzwyczajnej zob. J. Krajewski, *Nadzór judykacyjny nad prawomocnymi orzeczeniami sądów cywilnych*, Toruń 1963, tenże, *Rewizja nadzwyczajna*, Warszawa 1970; F. Rusek, *Prawomocność orzeczenia na tle instytucji rewizji nadzwyczajnej* w: T. Ereciński, M. Jędrzejewska (red.), *Studia z prawa postępowania cywilnego. Księga pamiątkowa ku czci Zbigniewa Resicha*, Warszawa 1985.

¹⁵¹⁵ Ze względu na to, że kasacja przysługiwała wówczas w toku instancji, Prokurator Generalny mógł – tak jak każdy inny prokurator – wnieść kasację, wstępując jednocześnie do postępowania na podstawie art. 60 k.p.c. W tym miejscu trzeba jednak wspomnieć o art. 10 ust. 1 ustawy z 1 marca 1996 r. o zmianie Kodeksu postępowania cywilnego i niektórych innych ustaw. Co do pojęcia legitymacji publicznej zob. rozdział II. 2.3.

¹⁵¹⁶ Podstawą prawną tego nadzwyczajnego środka zaskarżenia był wówczas art. 36¹ ustawy z 20 czerwca 1985 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (jedn. tekst: Dz. U. z 1994 r. Nr 7 poz. 25 ze zm.)

¹⁵¹⁷ Zob. ustawę z dnia 12 maja 2000 r. o zmianie ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich, ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 48, poz. 552).

¹⁵¹⁸ Zob. w tej kwestii T. Zembrzusi, *Skarga kasacyjna. Dostępność w postępowaniu cywilnym*, wyd. 2, Warszawa 2009, rozdział III.3.4, LEX.

¹⁵¹⁹ Wyrok z dnia 19 marca 2002 r., P 11/02, OTK-A z 2003 r. Nr 2 poz. 12. Por. także głosę M. Dobrowolskiego, Prz. Sej. Nr 4/2003, s. 119 i n.

uprawomocniało się orzeczenie sądu II instancji w sprawie, w której przysługiwała kasacja¹⁵²⁰. Trybunał Konstytucyjny nie zakwestionował zaś samej możliwości wnoszenia środków zaskarżenia od orzeczeń sądu II instancji przez organy władzy publicznej. W postanowieniu sygnalizacyjnym Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę na potrzebę nowego ukształtowania przepisów o nadzwyczajnych środkach zaskarżenia orzeczeń sądowych wydanych w sprawach cywilnych, które rażąco naruszają prawa i wolności człowieka i obywatela¹⁵²¹. Trybunał wskazał, że: „Ukształtowanie w ramach postępowania cywilnego »kasacji w obronie prawa« jako szczególnego (nadzwyczajnego) środka odwoławczego, którego wniesienie przez podmiot reprezentujący interes publiczny nie hamowałoby uprawomocnienia się orzeczenia, nie sprzeciwia się zasadom konstytucyjnym. Nie można tracić z pola widzenia faktu, że polski system prawny dopuszcza nadzwyczajne środki odwoławcze w postępowaniach innych niż postępowanie cywilne. W taki sposób ukształtowana jest kasacja w postępowaniu karnym, jak też obowiązująca jeszcze rewizja nadzwyczajna¹⁵²² od orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego”¹⁵²³. W obecnym stanie prawnym, w którym skarga kasacyjna jest środkiem nadzwyczajnym – przysługującym od orzeczeń prawomocnych – zarzut niekonstytucyjności utracił aktualność¹⁵²⁴. Chwila uprawomocnienia się orzeczenia sądu II instancji podlegającego zaskarżeniu skargą kasacyjną, którą jest data jego ogłoszenia lub wydania¹⁵²⁵, nie budzi wątpliwości.

Jak zasygnalizowano już wcześniej, w orzecznictwie Trybunału Strasburskiego przywiązuje się zasadniczą wagę do stabilności orzeczeń prawomocnych¹⁵²⁶, a zatem kompetencje organów państwowych do zaskarżania prawomocnych orzeczeń powinny być określone wąsko. W sprawie *Brumarescu* Europejski Trybunał Praw Człowieka podkreślił, że gwarantowane przez art. 6 ust. 1 Konwencji prawo do rzetelnego procesu powinno być interpretowane w kontekście zasady praworządności (*rule of law*), której nieodłącznym składnikiem jest powinność poszanowania pewności prawnej¹⁵²⁷. W uzasadnieniu

¹⁵²⁰ W ówczesnym stanie prawnym kasacja przysługiwała od nieprawomocnych orzeczeń sądu II instancji (art. 388 k.p.c. w ówczesnym brzmieniu).

¹⁵²¹ Postanowienie TK z dnia 12 marca 2003 r., S 1/03, OTK-A Nr 3 poz. 24.

¹⁵²² W stanie prawnym obowiązującym do dnia 3 grudnia 2003 r.

¹⁵²³ Postanowienie TK z dnia 12 marca 2003 r., S 1/03, OTK-A Nr 3 poz. 24.

¹⁵²⁴ Tak też T. Zembruski, *Skarga*, rozdział III.3.4, LEX.

¹⁵²⁵ W późniejszym terminie uprawomocniają się tylko zawarte w orzeczeniu sądu II instancji rozstrzygnięcia co do kosztów procesu i kosztów pomocy prawnej, udzielonej z urzędu (art. 394² § 1 pkt 3 i 4 k.p.c.), co jednak nie ma znaczenia dla dopuszczalności skargi kasacyjnej. Podobnie późniejszy jest termin uprawomocnienia się wyroku kasacyjnego sądu II instancji, od którego przysługuje zażalenie do Sądu Najwyższego (art. 394¹ § 1 k.p.c.).

¹⁵²⁶ Por. rozdział I. 2.2 i powołana tam judykatura ETPCz.

¹⁵²⁷ Zob. pkt 61 uzasadnienia wyroku ETPCz z dnia 28 października 1999 r., *Brumarescu v. Romania*, sprawa Nr 28342/95. Na temat tego wyroku zob. w literaturze polskiej przede wszystkim P. Grzegorzczak, *Stabilność orzeczeń*

przywołanego wyroku Trybunał ocenił art. 330 rumuńskiego kodeksu postępowania cywilnego, który uprawniał Prokuratora Generalnego do zaskarżania do Sądu Najwyższego każdego prawomocnego orzeczenia, które zostało wydane przez sąd z przekroczeniem zakresu jego jurysdykcji. Co istotne, kompetencja ta mogła być wykonana bez ograniczenia czasowego¹⁵²⁸. Trybunał uznał, że zastosowanie takiej regulacji w sprawie skarżącego prowadziło do naruszenia zasady pewności prawa, przez co doszło do naruszenia art. 6 ust. 1 Konwencji. Stanowisko akcentujące związek zasady pewności prawa z prawem do sądu Trybunał podtrzymał i rozwinął w dalszych orzeczeniach¹⁵²⁹.

Podjmując w roku 2004 prace legislacyjne nad ukształtowaniem instytucji skargi kasacyjnej jako środka nadzwyczajnego, skierowanego przeciwko orzeczeniom prawomocnym, ustawodawca uwzględnił powyższe stanowisko przy konstruowaniu uprawnień organów wnoszących je w interesie publicznym¹⁵³⁰. Wzmocnienie roli Prokuratora Generalnego w postępowaniu cywilnym przed Sądem Najwyższym uzasadniało wyrażoną w literaturze ocenę, że omawiana nowelizacja była zwiastunem powołania prokuratury przy Sądzie Najwyższym¹⁵³¹. Ostatecznie ustawodawca przyjął jednak zupełnie inny kształt ustrojowo organizacyjny prokuratury.

Chociaż do wniesienia skargi kasacyjnej legitymowane są przede wszystkim strony (art. 398¹ § 1 *in principio* k.p.c.), ustawodawca przyznał również legitymację do wniesienia tego środka zaskarżenia Prokuratorowi Generalnemu, Rzecznikowi Praw Obywatelskich oraz Rzecznikowi Praw Dziecka. Jak wskazuje się w literaturze, ten typ legitymacji samodzielnej należy uznać za regulację wyjątkową¹⁵³². Nadzwyczajność uprawnień Prokuratora Generalnego¹⁵³³ została podkreślona przez ustawodawcę przede wszystkim przez

sądowych w sprawach cywilnych w świetle standardów konstytucyjnych i międzynarodowych, w: T. Ereciński, K. Weitz (red.), *Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego a Kodeks postępowania cywilnego*, Warszawa 2010, s. 134.

¹⁵²⁸ Dopiero od 1997 roku rumuński ustawodawca wprowadził termin 6 miesięcy, ale stan faktyczny, na kanwie którego Trybunał wypowiadał się, dotyczył wcześniejszego stanu prawnego (zob. wyciąg z przepisów rumuńskiego k.p.c., przytoczonych w punkcie 32 uzasadnienia orzeczenia w sprawie Brumarescu).

¹⁵²⁹ Zob. wyrok ETPCz z dnia 12 czerwca 2008 r., *Kurinnyy v. Russia*, sprawa Nr 36495/02 (LEX Nr 398393). Por. również orzeczenie z dnia 22 marca 2005 r. *Rosca v. Moldova*, sprawa Nr 6267/02 (LEX Nr 264325). Charakterystyczne jest, że większość przytoczonych spraw powstała na kanwie wywodzącej się z prawa radzieckiego instytucji tzw. „protestu”, pozwalającego organowi państwowemu (np. prezesowi sądu) na zaskarżenie prawomocnego orzeczenia z powodu naruszenia prawa.

¹⁵³⁰ Zob. uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego i Prawo o ustroju sądów powszechnych (druk Nr 2696 Sejmu IV kadencji) oraz ustawę z dnia 22 grudnia 2004 r. o zmianie ustawy kodeks cywilny, kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2005 r. Nr 13 poz. 98).

¹⁵³¹ T. Zembrzusi, *Rola*, s. 162

¹⁵³² T. Zembrzusi, *Skarga kasacyjna*, s. 152.

¹⁵³³ To samo dotyczy skarg kasacyjnych wnoszonych przez Rzecznika Praw Obywatelskich i Rzecznika Praw Dziecka.

wprowadzenie reguły subsydiarności skargi kasacyjnej wnoszonej przez niego oraz jej kwalifikowanych, węższych niż w odniesieniu do skargi wywiedzionej przez stronę, podstaw.

Już w tym miejscu należy zaznaczyć, że omawiane odstępstwa nie dotyczą skargi kasacyjnej wnoszonej przez Prokuratora Generalnego w sprawach określonych w art. 519¹ § 2¹ k.p.c. Chociaż w postępowaniach nieprocesowych o odebranie dziecka albo osoby pozostającej pod opieką w trybie konwencji haskiej z 1980 roku skarga może zostać wniesiona jedynie przez podmioty wyposażone w legitymację publiczną, to jednak jest to przepis o charakterze *lex specialis* względem art. 398¹ § 2 k.p.c. oraz art. 398³ § 2 k.p.c. Oznacza to, że nawet w przypadku, gdy Prokurator Generalny, Rzecznik Praw Obywatelskich i Rzecznik Praw Dziecka nie uczestniczyli w postępowaniu, uprawnienie do wniesienia skargi kasacyjnej przez każdy z tych organów nie jest uzależnione od tego, czy skargę wniósł którykolwiek z uczestników postępowania, a podstawy skargi kasacyjnej Prokuratora Generalnego (Rzecznika Praw Obywatelskich, Rzecznika Praw Dziecka) nie są ograniczone dodatkowo przez art. 398³ § 2 k.p.c.¹⁵³⁴.

3.1.1.2. Subsydiarność skargi kasacyjnej Prokuratora Generalnego

W pierwszej kolejności należy dokonać wykładni art. 398¹ § 2 k.p.c. w celu wyjaśnienia, jak rozumieć wyrażoną w tym przepisie zasadę subsydiarności skargi kasacyjnej Prokuratora Generalnego oraz innych podmiotów działających w celu ochrony interesu publicznego. Można wyjść od niekontrowersyjnego stwierdzenia, że najszersza legitymacja przysługuje w postępowaniu kasacyjnym stronom i uczestnikom postępowania, a legitymacja podmiotów publicznych ma charakter wyjątkowy, niejako uzupełniający legitymację stron¹⁵³⁵. Uzasadnione jest więc stwierdzenie, że legitymacja Prokuratora Generalnego do złożenia tego nadzwyczajnego środka zaskarżenia jest subsydiarna względem legitymacji stron.

Zgodnie z art. 398¹ § 2 k.p.c. wniesienie skargi kasacyjnej przez stronę wyłącza – w zaskarżonym zakresie – wniesienie skargi przez Prokuratora Generalnego. W doktrynie wyrażono pogląd, że reguła ta jest w pełni logiczna, gdyż „w procesie cywilnym to strony z natury rzeczy korzystają z najszerszej legitymacji”¹⁵³⁶, co niewątpliwie łączy się z zasadą dyspozycyjności, która również ma zastosowanie w postępowaniu wywołanym skargą

¹⁵³⁴ Tak post. SN z 17 grudnia 2020 r., I CSK 183/20, Legalis, por. jednak odmiennie J. Pawliczak, *Skarga kasacyjna w sprawach o nakazanie powrotu dziecka na podstawie konwencji haskiej z 1980 r.*, PPC 2022 Nr 2, s. 328.

¹⁵³⁵ Zob. T. Zembrzusi, *Skarga kasacyjna*, s. 157-158.

¹⁵³⁶ T. Zembrzusi, *Skarga kasacyjna*, s. 159; odmiennie P. Wiśniewski, *Udział*, 2014, s. 217-219.

kasacyjną¹⁵³⁷. Brzmienie art. 398¹ § 2 k.p.c. nie jest jednak jednoznaczne. Wykładnia językowa *prima facie* prowadzi do wniosku, że przepis ten odwołuje się do pojęcia zakresu zaskarżenia rozumianego jako wskazanie, czy orzeczenie zostało zaskarżone w całości, czy też w części¹⁵³⁸. Oznaczałoby to, że w razie zaskarżenia przez stronę (uczestnika postępowania) zaskarżonego orzeczenia w całości, wniesienie skargi przez Prokuratora Generalnego nie jest w ogóle możliwe. Jeżeli natomiast strona (uczestnik postępowania) zaskarży orzeczenie jedynie w części, to złożenie skargi przez Prokuratora Generalnego byłoby możliwe jedynie w odniesieniu do tych rozstrzygnięć, co do których strona nie zaskarżyła orzeczenia¹⁵³⁹. Konsekwencją takiego założenia byłoby stwierdzenie, że w przypadku zaskarżenia przez stronę orzeczenia w całości, nie jest już możliwe wniesienie skargi przez Prokuratora Generalnego¹⁵⁴⁰. Art. 398¹ § 2 k.p.c. pozwala jednak na rozważenie odmiennej interpretacji, prowadzącej do wniosku, że jednocześnie wniesienie skargi przez Prokuratora Generalnego i samą stronę jest możliwe również wtedy, gdy zakresy zaskarżenia pokrywają się, ale skarga wywiedziona przez Prokuratora Generalnego jest oparta na innej podstawie niż skarga wniesiona przez samą stronę¹⁵⁴¹. Przy takim założeniu nie można wykluczyć wniesienia skargi przez Prokuratora Generalnego również wtedy, gdy strona zaskarżyła orzeczenie w całości, jeżeli Prokurator podniesie w skardze inne uchybienia niż wytknięte w skardze sporządzonej w imieniu strony¹⁵⁴². Za taką interpretacją wydaje się przemawiać fakt, że zakres przedmiotowy

¹⁵³⁷ Zob. np. post. Sądu Najwyższego z 9 października 2013 r., V CSK 444/12, Legalis.

¹⁵³⁸ „Zakres zaskarżenia” rozumie się dość powszechnie jako wskazanie, czy skarżący kwestionuje orzeczenie w całości czy też tylko w określonej części, a rozstrzygnięcia sądu nie objęte zakresem zaskarżenia nie mogą podlegać kontroli Sądu Najwyższego. Zob. T. Ereciński w: *System*, t. 3, cz. 1, s. 104; tenże w: T. Ereciński (red.), *KPC Komentarz*, t. 3, art. 398⁴ uw. 4; J. Gudowski w: *System*, t. III, s. 1037-1039; T. Zembrzusi w: P. Rylski (red.), *KPC Komentarz*, 2022, art. 398⁴ Nt. 29, Legalis; A. Góra-Błaszczkowska w: tenże (red.), *KPC Komentarz*, t. IA, 2020, art. 398⁴ Nb 6; T. Wiśniewski w: tenże (red.), *KPC Komentarz*, t. II, 2021, art. 398⁴ Nt. 1. Zob. także M. Michalska, *Zakres rozpoznania sprawy przez Sąd Najwyższy w postępowaniu cywilnym*, PiP 2003 Nr 10, s. 67 i n. W orzecznictwie zob. np. post. SN z 12 października 2007 r., V CSK 309/07, Legalis, z 24 kwietnia 2013 r., III CSK 77/13, Legalis, z 14 sierpnia 2020 r., I CSK 107/20, Legalis.

¹⁵³⁹ T. Zembrzusi w: P. Rylski (red.), *KPC Komentarz*, 2022, art. 398¹, Nt. 72; tenże, *Skarga*, s. 152, tenże, *Rola*, s. 153-154; A. Góra-Błaszczkowska w: tenże (red.), *KPC Komentarz*, art. 398¹ Nb 18; T. Wiśniewski w: tenże (red.), *KPC Komentarz*, t. II, 2021, art. 398¹ Nt. 7.

¹⁵⁴⁰ Tak T. Zembrzusi, *Skarga kasacyjna*, s. 152 i tenże, *Rola*, s. 153-154.

¹⁵⁴¹ Zob. T. Ereciński w: *System*, t. 3, cz. 2, s. 938, który podnosi, że „wniesienie skargi kasacyjnej przez Prokuratora Generalnego (...) jest dopuszczalne, gdy skarga ta ma inny zakres lub jest oparta na innej podstawie niż skarga strony”. Inaczej T. Zembrzusi (*Rola*, s. 153), który stwierdza, że jeżeli strona zaskarży orzeczenie w całości, to nie ma miejsca na skargę Prokuratora Generalnego, która musiałaby podlegać odrzuceniu jako niedopuszczalna. W tym samym kierunku A. Góra-Błaszczkowska w: tenże (red.), *KPC Komentarz*, art. 398¹ Nb 18; T. Wiśniewski w: tenże (red.), *KPC Komentarz*, t. II, 2021, art. 398¹ Nt. 7.

¹⁵⁴² Pojęcie „podstaw zaskarżenia” można określić jako powody, dla których skarga zasługująca na przyjęcie do rozpoznania, powinna być zdaniem skarżącego uwzględniona (zob. M. Waligórski, *Podstawy kasacyjne procesy cywilnego w świetle różnicy między faktem a prawem*, Lwów 1936, s. 344; W. Siedlecki, *Podstawy rewizji cywilnej*, J. Gudowski, *Pogląd na kasację w: P. Grzegorzczak, K. Knoppek, M. Walasik (red.), Proces cywilny. Nauka – Kodyfikacja – Praktyka. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Feliksowi Zedlerowi*, Warszawa 2012, s. 161).

rozpoznania przez Sąd Najwyższy skargi kasacyjnej wyznaczają nie tylko granice zaskarżenia, ale także granice podstaw¹⁵⁴³, co oznacza, że Sąd Najwyższy nie może – poza przypadkiem dostrzeżenia nieważności postępowania przed sądem II instancji – uwzględnić skargi z powodu innych uchybień niż podniesione przez skarżącego. Skoro *ratio legis* art. 398¹ § 2 k.p.c. polega na tym, aby zapobiec pokrywaniu się skarg strony i Prokuratora Generalnego, to można by *prima facie* bronić poglądu dopuszczającego możliwość wniesienia przez Prokuratora skargi wobec tej samej części orzeczenia, którą zakwestionowała strona, ale pod warunkiem oparcia jej na innych podstawach niż podniesione przez stronę.

Mimo dostrzeżenia przedstawionych wyżej racji, które przemawiałyby za szerszym rozumieniem pojęcia „w zaskarżonym zakresie”, którym posługuje się art. 398¹ § 2 k.p.c. należy ostatecznie uznać za trafne pierwsze stanowisko, prezentowane przez zdecydowaną większość doktryny. Za jego akceptacją przemawiają przede wszystkim wyniki wykładni językowej, przy uwzględnieniu faktu, że pojęcie „zakresu zaskarżenia” chociaż nie należy do języka prawnego (ustawa posługuje się zbliżonym określeniem „granic zaskarżenia”), to jednak jest jednolicie rozumiane zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie¹⁵⁴⁴. Skoro ustawodawca nawiązał właśnie do pojęcia „zakresu zaskarżenia”, to brak jest podstaw, aby nadawać mu inne znaczenie niż powszechnie przyjęte. Poza tym, również na płaszczyźnie funkcjonalnej można argumentować, że legitymacja Prokuratora Generalnego do złożenia skargi kasacyjnej powinna być – zgodnie z zasadą dyspozycyjności – uruchomiona dopiero wtedy, gdy strony zachowują się biernie, a za wyeliminowaniem orzeczenia sądu II instancji przemawia interes publiczny. Także względy celowościowe nie przemawiają więc jednoznacznie za taką wykładnią art. 398¹ § 2 k.p.c., która dopuszczałaby wniesienie przez stronę oraz Prokuratora Generalnego skarg kasacyjnych przeciwko temu samemu rozstrzygnięciu, ale opartych na innych podstawach, co również przemawia za przychyleniem się do przyjmowanej w literaturze wykładni. Problem relacji między skargą kasacyjną wniesioną przez stronę a skargą wniesioną przez Prokuratora Generalnego nie był dotychczas przedmiotem wypowiedzi orzecznictwa.

Nie ulega wątpliwości, że art. 398¹ § 2 k.p.c. wyłącza późniejsze wniesienie skargi kasacyjnej przez Prokuratora Generalnego niż przez stronę. Wydaje się jednak, że wyjątek stanowi sytuacja, w której skarga kasacyjna strony zostałaby cofnięta¹⁵⁴⁵ albo prawomocnie

¹⁵⁴³ Zob. M. Michalska, *Zakres rozpoznania*, s. 67 i n. J. Gudowski w: *System*, T. III, cz. 2, s. 1037-1038 i przywołana tam literatura oraz orzecznictwo.

¹⁵⁴⁴ Zob. literaturę i orzecznictwo powołane w przypisie Nr 79.

¹⁵⁴⁵ Cofnięcie skargi kasacyjnej wiąże Sąd Najwyższy i prowadzi do umorzenia postępowania kasacyjnego przez Sąd Najwyższy, przy czym, jeżeli strona dokona tej czynności przed przekazaniem akt Sądowi Najwyższemu, postępowanie umarza sąd II instancji na podstawie art. 398²¹ k.p.c. w związku z art. 391 § 2 k.p.c. (zob. R. Więckowski, *Cofnięcie apelacji i kasacji*, Prz. Sąd. 2002 Nr 7-8, s. 15 i n.)

odrzucona, gdyż cofnięcie skargi albo wydanie postanowienia o jej odrzuceniu niweczy skutki związane z jej wniesieniem¹⁵⁴⁶. Skoro w wymienionych sytuacjach wniesienie skargi kasacyjnej nie wywołuje żadnych skutków procesowych, to należy przyjąć, że nie stoi ono na przeszkodzie zaskarżeniu orzeczenia przez Prokuratora Generalnego w terminie określonym art. 398⁵ k.p.c.¹⁵⁴⁷.

Pewne wątpliwości mogą jednak dotyczyć przypadku, w którym skarga Prokuratora Generalnego zostałaby wniesiona wcześniej niż skarga strony, choć z przyczyn praktycznych wydaje się to mało prawdopodobne. Brzmienie art. 398¹ § 2 k.p.c. nie daje podstaw do tego, aby różnicować skutki kolizji skarg kasacyjnych strony i Prokuratora Generalnego, w zależności od tego, która z nich została wywiedziona jako pierwsza. Dlatego, jak zauważono w literaturze, skarga kasacyjna wniesiona przez ten podmiot w interesie publicznym musi niejako „ustąpić” skardze kasacyjnej wniesionej przez stronę¹⁵⁴⁸. Nie ma przy tym, oczywiście, podstaw prawnych do oceny, która z konkurujących ze sobą skarg jest bardziej trafna. Nie wydaje się także, aby w drodze wykładni celowościowej możliwa była obrona stanowiska, że art. 398¹ § 2 k.p.c. dotyczy tylko późniejszego wniesienia skargi kasacyjnej przez stronę¹⁵⁴⁹. Celem analizowanego przepisu nie jest bowiem zapewnienie uzyskania przez stronę najbardziej korzystnego dla niej rozstrzygnięcia, ale przede wszystkim przesądzenie, że najszersza legitymacja przysługuje stronom, jako osobom zainteresowanym wynikiem postępowania¹⁵⁵⁰. Skarga kasacyjna wniesiona przez Prokuratora Generalnego powinna bowiem uzupełniać czynności procesowe stron w takim zakresie, w jakim jest to niezbędne do ochrony interesu publicznego. Jeżeli orzeczenie zostało zaskarżone przez stronę, to cel skargi kasacyjnej będzie zrealizowany przez własne czynności strony, a angażowanie organu władzy publicznej będzie miało znaczenie uzupełniające.

¹⁵⁴⁶ Tak trafnie T. Wiśniewski, *Przebieg procesu cywilnego*, Warszawa 2009, s. 364; por. T. Ereciński w: *System*, t. 3, cz. 2, s. 1025 oraz powołane tam orzecznictwo.

¹⁵⁴⁷ Odmiennie T. Zembrzusi (Rola, s. 158), który uznaje, że także w przypadku odrzucenia skargi kasacyjnej wniesionej przez stronę, Prokurator Generalny nie ma legitymacji do wywiedzenia skargi w tym samym zakresie. Nie ulega natomiast wątpliwości, że Prokurator nie odzyskuje legitymacji do wniesienia skargi w przypadku odmowy przyjęcia do rozpoznania albo rozpoznania jej przez Sąd Najwyższy, nawet gdy nastąpi to przed upływem terminu z art. 398⁵ k.p.c.

¹⁵⁴⁸ T. Zembrzusi, *Rola*, s. 153; Autor ten rozważa jednak, w jaki sposób należy postąpić, gdy in concreto argumentacja zawarta w skardze Prokuratora Generalnego okaże się lepsza i trafniejsza. Należy zgodzić się z propozycją T. Zembrzuskiego, który w analizowanym przypadku wskazuje, że przeszkoda do wniesienia skargi kasacyjnej przez ten organ może zostać usunięta w ten sposób, że strona cofnie wniesioną własną skargę. W takim przypadku nie ma przeszkód, aby Prokurator Generalny ponownie wniósł skargę uprzednio odrzuconą z powodu jej następczej niedopuszczalności.

¹⁵⁴⁹ Odmiennie jednak P. Wiśniewski, *Udział*, 2014, s. 218.

¹⁵⁵⁰ T. Ereciński w: *System*, t. 3, cz. 2, s. 938.

Nie ulega natomiast wątpliwości, że zasada subsydiarności dotyczy tylko relacji między skargami kasacyjnymi wniesionymi przez Prokuratora Generalnego i stronę. Nie jest więc wykluczone jednoczesne wniesienie skarg kasacyjnych przez Prokuratora Generalnego oraz Rzecznika Praw Obywatelskich i Rzecznika Praw Dziecka, choć trafnie dostrzeżono, że taka sytuacja może budzić zastrzeżenia¹⁵⁵¹.

Po przedstawieniu celu regulacji i rozważeniu zarysowanych problemów wynikających z interpretacji art. 398¹ § 2 k.p.c. należy odpowiedzieć, na pytanie, czy subsydiarność skargi kasacyjnej Prokuratora Generalnego jest uzasadniona także *de lege ferenda*. W literaturze przeważa stanowisko, że regulacja ta – przyznająca stronom legitymację w najszerszym zakresie – nie nasuwa zastrzeżeń¹⁵⁵², tym bardziej, że jednocześnie gwarantuje ona niezależność uprawnienia strony postępowania do wszczęcia postępowania przed Sądem Najwyższym od działań podmiotów zewnętrznych¹⁵⁵³. Wyrażono jednak także stanowisko odmienne. Podniesiono bowiem, że możliwość wniesienia przez Prokuratora Generalnego skargi kasacyjnej jest jednym z jego wiodących uprawnień w postępowaniu cywilnym i ma na celu wyeliminowanie orzeczeń naruszających podstawowe zasady porządku prawnego, co jest ściśle związane z ustrojową rolą Prokuratora Generalnego oraz publicznoprawnym charakterem skargi kasacyjnej¹⁵⁵⁴. Co więcej, zdaniem P. Wiśniewskiego strony mogą być w niektórych przypadkach żywotnie zainteresowane tym, aby nie doszło do wniesienia skargi kasacyjnej przez Prokuratora Generalnego. W tym kontekście przywołany autor zauważa, że strony – uznając naruszające podstawowe zasady porządku prawnego orzeczenie sądu II instancji za korzystne dla siebie – mogą podjąć skuteczne działania mające na celu wyłączenie dopuszczalności skargi kasacyjnej Prokuratora Generalnego¹⁵⁵⁵.

Zreferowane argumenty należy uznać za w znacznej części zasadne, choć nie wydaje się przekonujący argument, wskazujący na możliwość udaremnienia przez strony zaskarżenia orzeczenia przez Prokuratora Generalnego. Co prawda, nie zostało to powiedziane wprost, ale nie ulega wątpliwości, że jedynym sposobem doprowadzenia do następcej niedopuszczalności skargi kasacyjnej Prokuratora Generalnego mogłoby być wniesienie przez strony skargi

¹⁵⁵¹ T. Zembrzusi, *Rola* s. 159.

¹⁵⁵² T. Ereciński w: *System*, t. 3, cz. 2, s. 938; T. Zembrzusi, *Skarga kasacyjna*, s. 161.

¹⁵⁵³ T. Ereciński w: *System*, t. 3, cz. 2, s. 938-939, który dodaje, że zależność inicjatywy stron od działań podmiotów zewnętrznych była przedmiotem uzasadnionej krytyki w odniesieniu do rewizji nadzwyczajnej. Obecnie stan ten jest przedmiotem krytyki w odniesieniu do skargi nadzwyczajnej (por. rozdział IV 3.4 i powołaną tam literaturę).

¹⁵⁵⁴ Zob. P. Wiśniewski, *Udział*, 2014, s. 218 i n.; wcześniej A. Jaworski, *Udział*, s. 118.

¹⁵⁵⁵ P. Wiśniewski, *Udział*, 2014, s. 221.

kasacyjnej przez strony w tym samym zakresie¹⁵⁵⁶. Należy przy tym zauważyć, że środek ten musiałby być wniesiony w sposób skuteczny, co oznacza, że byłoby to działanie obliczone właśnie na wzruszenie orzeczenia uznanego przez stronę za korzystne. Strona nie dysponuje zaś innymi środkami procesowymi, które mogłyby pozbawić Prokuratora Generalnego możliwości skutecznego wywiedzenia skargi kasacyjnej. Wydaje się więc, że art. 398¹ § 2 k.p.c. nie prowadzi w praktyce do sytuacji, w której strona mogłaby udaremnić wniesienie skargi kasacyjnej przez Prokuratora Generalnego.

Niezależnie od tej konstatacji można podtrzymać krytyczną ocenę normy wynikającej z art. 398¹ § 2 k.p.c. Ewentualne równoległe wniesienie skarg kasacyjnych przez strony i Prokuratora Generalnego w niczym nie ogranicza uprawnień stron do zaskarżenia orzeczenia na podstawie art. 398¹ § 1 k.p.c. Nie można także przyjąć, aby w przypadku jednoczesnego wniesienia skarg kasacyjnych przez strony i Prokuratora Generalnego doszło do „wyręczenia” strony w obronie jej praw. Chociaż skarga kasacyjna w każdym przypadku pełni funkcje publicznoprawne, to jednak strony wnoszą ją i opłacają przede wszystkim w interesie własnym¹⁵⁵⁷. Tymczasem skarga Prokuratora Generalnego jest wnoszona wyłącznie w interesie publicznym, rozumianym jako potrzeba wyeliminowania z obrotu prawnego orzeczeń rażąco naruszających porządek prawny¹⁵⁵⁸. Skoro również *de lege lata* nie jest wykluczone rozstrzygnięcie w jednym postępowaniu skarg kasacyjnych kilku podmiotów, a co więcej – nie ma przeszkód do zaskarżenia tego samego orzeczenia przez Prokuratora Generalnego oraz Rzecznika Praw Obywatelskich, to nic nie stoi na przeszkodzie, aby Sąd Najwyższy w jednym postępowaniu kasacyjnym rozpoznawał skargi kasacyjne wniesione przez stronę oraz Prokuratora Generalnego. Uwzględnienie proponowanego rozwiązania nie pozostawałoby w sprzeczności z zasadą dyspozycyjności, gdyż strona (uczestnik postępowania) nadal miałaby nieskrępowaną możliwość podjęcia decyzji o zaskarżeniu orzeczenia.

3.1.1.3. Ograniczenia dopuszczalności skargi kasacyjnej Prokuratora Generalnego

Prokurator Generalny może wnieść skargę kasacyjną tylko w tych przypadkach, gdy środek ten jest dopuszczalny na podstawie przepisów ogólnych. Jak podkreśla się w literaturze, dominacja interesu publicznego stanowiącego esencję środków zaskarżenia kierowanych do

¹⁵⁵⁶ Jest to konsekwencja założenia, że art. 398¹ § 1 k.p.c. dopuszcza możliwość wniesienia skargi kasacyjnej przez Prokuratora Generalnego nie tylko przeciwko innej części orzeczenia niż zaskarżona przez PG, ale także przeciwko tej samej części, którą zaskarżyła strona, jeżeli skarga Prokuratora jest oparta na innej podstawie niż skarga strony.

¹⁵⁵⁷ Por. w tej kwestii A. Górski, *Uwagi o sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości*, s. 2819.

¹⁵⁵⁸ J. Gudowski, *Pogląd na kasację*, s. 160.

sądów usytuowanych najwyżej w hierarchii organizacji wymiaru sprawiedliwości, wymusza stosowanie różnorodnych „filtrów” służących selekcji spraw, w których kontrola orzeczeń na szczeblu Sądu Najwyższego jest uzasadniona z tego punktu widzenia¹⁵⁵⁹. Taką funkcję mają ograniczenia dopuszczalności skargi kasacyjnej *ratione materiae* i *ratione valoris*, które dotyczą także skargi Prokuratora Generalnego¹⁵⁶⁰. Ograniczenia te są narzędziem selekcji skarg kasacyjnych na poziomie legislacyjnym¹⁵⁶¹, a ich uzasadnieniem jest założenie, że nie wszystkie kategorie spraw cywilnych wymagają jeszcze jednej, dodatkowej kontroli, gdy były już przedmiotem rozpoznania przez sądy powszechne w dwóch instancjach¹⁵⁶². Na zasadność ograniczenia dopuszczalności środków prawnych adresowanych do Sądu Najwyższego tylko do spraw o szczególnym znaczeniu zwraca uwagę Komitet Ministrów Rady Europy¹⁵⁶³.

Wyłączenie dopuszczalności skargi kasacyjnej ze względu na przedmiot sprawy (*ratione materiae*) oznacza, że ustawodawca *a priori* uznał, iż sprawy wymienione w art. 398² § 2 i 3 k.p.c. oraz art. 519¹ k.p.c. nie wymagają poddania ich dodatkowej kontroli w postępowaniu kasacyjnym. Dla porządku należy stwierdzić, że zgodnie z art. 398² § 2 k.p.c. skarga kasacyjna jest niedopuszczalna w sprawach o rozwód, o separację, o alimenty, o czynsz najmu lub dzierżawy, o naruszenie posiadania, w sprawach dotyczących kar porządkowych, świadectwa pracy i roszczeń z tym związanych oraz o deputaty i ich ekwiwalent, a także w sprawach rozpoznawanych w postępowaniu uproszczonym. Ograniczenia przedmiotowe skargi kasacyjnej w postępowaniu nieprocesowym zawiera art. 519¹ § 4 k.p.c., który wymienia sprawy o przepadek rzeczy, dotyczące zarządu związanego ze współwłasnością albo użytkowaniem, zabezpieczenia spadku i spisu inwentarza, wyjawienia przedmiotów spadkowych, zarządu spadku nieobjętego oraz zwolnienia wykonawcy testamentu, a także likwidacji niepodjętych depozytów. Art. 519¹ § 2 i 3 k.p.c. przewiduje zaś ogólną zasadę niedopuszczalności skargi kasacyjnej w sprawach rodzinnych i opiekuńczych oraz

¹⁵⁵⁹ Tak J. Gudowski, *Pogląd na kasację*, s. 158.

¹⁵⁶⁰ Zob. T. Zembrzusi, *Skarga kasacyjna*, s. 187 i n.; P. Wiśniewski, *Udział*, 2014, s. 216-217; A. Jaworski, *Udział*, s. 104.

¹⁵⁶¹ T. Zembrzusi, *Skarga kasacyjna*, s. 187.

¹⁵⁶² W kwestii ograniczeń dopuszczalności skargi kasacyjnej zob. T. Ereciński, *Kilka uwag o modelu kasacji w sprawach cywilnych* w: E. Łętowska (red.), *Z zagadnień współczesnego polskiego prawa cywilnego. Księga pamiątkowa ku czci profesora Tomasza Dybowskiego*, Studia Iuridica t. XXI; T. Ereciński, *Ograniczenia w dostępności do kasacji w sprawach cywilnych* w: Z. Banaszczyk (red.), *Prace z prawa prywatnego. Księga pamiątkowa ku czci Sędziego Janusza Pietrzykowskiego*, Warszawa 2000, s. 76-77, T. Wiśniewski, *Apelacja i kasacja. Nowe środki odwoławcze w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 1996, s. 134; T. Ereciński w: *System*, t. 3, cz. 2, s. 926-927; A. Kincbok, *Dopuszczalność skargi kasacyjnej ze względu na przedmiot zaskarżenia*, ZP UKSW 2007, s. 171 i n.

¹⁵⁶³ Zob. art. 7 pkt 64 memorandum wyjaśniającego zalecenie Komitetu Ministrów Rady Europy z 7 grudnia 1995 r. R 95 (5) w sprawie środków odwoławczych w sprawach cywilnych i handlowych (polski tekst: J. Jasiński (wyb. i tłum.), *Standardy prawne Rady Europy. Zalecenia. Tom IV: Sądownictwo. Organizacja – postępowanie – orzekanie*, Warszawa 1998.

w postępowaniu rejestrowym, z wyjątkiem enumeratywnie wskazanych w tych przepisach postępowań.

Istotnym wyjątkiem jest, wprowadzona na mocy ustawy z 26 stycznia 2018 roku o wykonywaniu niektórych czynności organu centralnego w sprawach rodzinnych z zakresu obrotu prawnego na podstawie prawa Unii Europejskiej i umów międzynarodowych¹⁵⁶⁴, dopuszczalność skargi kasacyjnej w sprawach o odebranie osoby podlegającej władzy rodzicielskiej lub pozostającej pod opieką prowadzonych na podstawie konwencji haskiej z 1980 roku (art. 519¹ § 2¹ k.p.c.), przy czym skargę w tych sprawach może wnieść wyłącznie Prokurator Generalny, Rzecznik Praw Obywatelskich i Rzecznik Praw Dziecka w terminie 4 miesięcy od daty uprawomocnienia się postanowienia (art. 519¹ § 2² k.p.c.)¹⁵⁶⁵. W uzasadnieniu projektu ustawy wskazano, że „mając na względzie rangę orzeczeń wydawanych w tych sprawach przez ich kontekst międzynarodowy, zasadnym będzie, niezależnie od powyższych rozwiązań, aby orzecznictwo mogło być kształtowane w tych sprawach przez Sąd Najwyższy. Instrumentem temu służącym będzie możliwość wniesienia skargi kasacyjnej w tych sprawach, o czym mowa w projektowanym art. 519¹ k.p.c. Tym samym rozszerzono katalog spraw rodzinnych w jakich skarga ta może zostać złożona. Podmiotami legitymowanymi będą Prokurator Generalny, Rzecznik Praw Dziecka i Rzecznik Praw Obywatelskich. Uczynienie skargi kasacyjnej dostępną dla uczestników postępowania nie uchroni przed działaniami na rzecz opóźniania podejmowanych czynności w tych sprawach”¹⁵⁶⁶. Dodać należy, że Sąd Najwyższy jednolicie przyjmuje, iż uczestnicy postępowania w sprawach o odebranie dziecka na podstawie konwencji haskiej nie mają legitymacji do wniesienia skargi kasacyjnej¹⁵⁶⁷. Wydaje się, że sama decyzja ustawodawcy o rozszerzeniu katalogu spraw „kasacyjnych” na sprawy o odebranie dziecka na podstawie konwencji haskiej z 1980 roku była trafna. Z jednej strony, dotychczasowe orzecznictwo Sądu Najwyższego w tych sprawach wskazuje na znaczną liczbę skarg składanych przez uprawnione organy, w tym zwłaszcza Prokuratora Generalnego oraz Rzecznika Praw Dziecka¹⁵⁶⁸, spośród których część okazała się zasadna¹⁵⁶⁹.

¹⁵⁶⁴ Dz. U. z 2018 r. poz. 416.

¹⁵⁶⁵ Zob. J. Pawliczak, *Skarga*, s. 318 i n.

¹⁵⁶⁶ Druk Nr 1827 Sejmu VIII kadencji.

¹⁵⁶⁷ Postanowienie SN z 24 lipca 2020 r., I CSK 818/19, Legalis, z 24 lipca 2020 r., I CSK 166/20, Legalis, z 4 września 2020 r., I CSK 195/20, Legalis; aprobując J. Pawliczak, *Skarga*, s. 326-237, odmiennie M. Białecki, *Orzekanie*, s. 42-43.

¹⁵⁶⁸ Zob. postanowienia SN z 17 grudnia 2020 r., I CSK 183/20, Legalis, z 22 stycznia 2022 r., II CSKP 1190/22, Legalis, z 17 czerwca 2021 r., I CSKP 360/21, Legalis, z 28 kwietnia 2021 r., I CSKP 109/21, Legalis.

¹⁵⁶⁹ Zob. postanowienia SN z 22 października 2020 r., I CSKP 511/21, Legalis; z 17 czerwca 2021 r., I CSKP 360/21, Legalis (to postanowienie wydano po rozpoznaniu skarg kasacyjnych Prokuratora Generalnego

Wątpliwe jednak wydaje się wyłączenie legitymacji uczestników postępowania, a przedstawiony argument nawiązujący wyłącznie do zasady szybkości postępowania budzi zastrzeżenia. Dość powiedzieć, że termin do wniesienia skargi kasacyjnej przez uczestników postępowania wynosi 2 miesiące, a więc jest dwukrotnie krótszy niż przewidziany dla podmiotów publicznych (można by zresztą wyobrazić sobie, że w sprawach o odebranie dziecka w trybie konwencji haskiej termin do wywiedzenia skargi kasacyjnej przez uczestników postępowania zostałby *de lege ferenda* skrócony np. do miesiąca). Powołanie się na zasadę szybkości postępowania jako przyczynę wyłączenia w art. 519¹ § 2² k.p.c. legitymacji uczestników postępowania jest problematyczne o tyle, że zgodnie z art. 388¹ § 1 k.p.c.¹⁵⁷⁰ na żądanie podmiotu uprawnionego do złożenia skargi kasacyjnej w tych sprawach, zgłoszone Sądowi Apelacyjnemu w Warszawie, wstrzymuje się z mocy prawa wykonalność orzeczenia, przy czym wstrzymanie to ustaje, jeżeli podmiot uprawniony nie wniesie skargi kasacyjnej w terminie dwóch miesięcy od dnia uprawomocnienia się tego postanowienia (art. 388¹ § 2 k.p.c.).

Wyrokiem TSUE z 16 lutego 2023 roku orzeczono, że: „Artykuł 11 ust. 3 rozporządzenia Rady (WE) nr 2201/2003 z dnia 27 listopada 2003 r. dotyczącego jurysdykcji oraz uznawania i wykonywania orzeczeń w sprawach małżeńskich oraz w sprawach dotyczących odpowiedzialności rodzicielskiej, uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1347/2000, w świetle art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie przepisom krajowym przyznającym organom niemającym statusu sądu uprawnienie do uzyskania wstrzymania z mocy prawa, na okres co najmniej dwóch miesięcy, wykonania orzeczenia zarządzającego powrót wydanego na podstawie Konwencji dotyczącej cywilnych aspektów uprowadzenia dziecka za granicę, sporządzonej w Hadze dnia 25 października 1980 r., bez konieczności uzasadnienia żądania tego wstrzymania”¹⁵⁷¹. Wyrok ten nie został dotychczas wykonany przez polskiego ustawodawcę, niemniej ze względu na zasadę pierwszeństwa prawa UE należy przyjąć, że art. 388¹ k.p.c. nie powinien być obecnie stosowany¹⁵⁷². Nic nie stoi jednak na przeszkodzie, aby

i Rzecznika Praw Dziecka), z 4 lutego 2022 r., II CSKP 1196/22, Legalis i II CSKP 1197/22, Legalis, z 30 września 2022 r., II CSKP 1421/22, Legalis, z 13 września 2022 r., II CSKP 1553/22, Legalis.

¹⁵⁷⁰ Dodanym ustawą z dnia 7 kwietnia 2022 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2022 r. poz. 1098).

¹⁵⁷¹ C-638/22 PPU.

¹⁵⁷² Z utrwalonego orzecznictwa TSUE wynika bowiem, że zasada pierwszeństwa prawa Unii wymaga, by sąd krajowy, do którego należy w ramach jego właściwości stosowanie przepisów prawa Unii, zapewnił pełną ich skuteczność, w razie konieczności odstępując z własnej inicjatywy od stosowania wszelkich sprzecznych z nimi przepisów prawa krajowego, także późniejszych (zob. wyroki TS z 9 września 1978 r., 106/77 Simmenthal, z 19 czerwca 1990 r., Factortame i in., C-213/89, z 24 czerwca 2019 r., C-573/17 Popławski i z 30 marca 2023 r., C-34/21, Hauptpersonalrat der Lehrerinnen und Lehrer beim Hessischen Kulturstministerium)

sąd II instancji – kierując się dobrem dziecka, będącym naczelną dyrektywą postępowania w sprawach prowadzonych na podstawie konwencji haskiej¹⁵⁷³ – wstrzymał wykonanie postanowienia na podstawie ogólnej normy, zawartej w art. 388 § 1 k.p.c.¹⁵⁷⁴. Chociaż przepis ten przyznaje legitymację do złożenia wniosku o wstrzymanie wykonania orzeczenia stronie, a więc w sprawach rozpoznawanych w trybie nieprocesowym – każdemu z uczestników, to wykładnia systemowa i celowościowa prowadzi do wniosku, że sąd II instancji może wstrzymać wykonanie orzeczenia na wniosek organu uprawnionego do wniesienia skargi kasacyjnej¹⁵⁷⁵.

Mimo słusznego celu regulacji zawartej w art. 388¹ k.p.c. należy podzielić zastrzeżenia TSUE zwłaszcza w części, w której wskazuje się na niedopuszczalność podejmowania decyzji o wstrzymaniu wykonania orzeczenia przez organ pozasądowy, jakim jest Prokurator Generalny¹⁵⁷⁶. Nie podejmując w tym miejscu kompleksowej analizy tego zagadnienia, można zasygnalizować, że takie rozwiązanie może budzić wątpliwości również z punktu widzenia art. 45 Konstytucji. Z drugiej strony trzeba pamiętać o tym, że wykonanie postanowienia uwzględniającego wniosek na podstawie konwencji haskiej wywołuje z reguły nieodwracalne skutki. Akcentowana przez Trybunał Sprawiedliwości szybkość postępowania, jakkolwiek niewątpliwie istotna, nie może jednak przesłonić zasadniczej wartości podlegającej ochronie,

¹⁵⁷³ Zob. np. post. SN z 6 października 2021 r., I NSNc 357/21, Legalis.

¹⁵⁷⁴ W tym miejscu warto jednak odnotować, że art. 388¹ k.p.c. został wprowadzony jako reakcja na praktykę Sądu Apelacyjnego w Warszawie, która została oceniona jako wadliwa. Jak bowiem wskazali projektodawcy: „Analiza spraw sądowych w tych sprawach prowadzi do wniosku, że wystąpienie z wnioskiem o wstrzymanie wykonania zaskarżonego orzeczenia w trybie art. 388 § 1 k.p.c. nie jest skuteczne, albowiem wnioski takie są oddalane i sąd II instancji nie wstrzymuje wykonania swojego orzeczenia ani też orzeczenia sądu I instancji” (druk Nr 2027 Sejmu IX kadencji). Zob. też M. Białecki, *Orzekanie*, s. 28. Również w uzasadnieniu postanowienia SN z 22 października 2021 r., I CSKP 511/21, Legalis, wskazano, że „na dzień orzekania, przypadający w rocznicę wydania postanowienia Sądu Apelacyjnego, orzeczenie to nie zostało wykonane, a dzieci wraz z matką nadal, czyli łącznie dwa lata od uprowadzenia, przebywają w ośrodku interwencji kryzysowej. Taki stan rzeczy trudno pogodzić z tym, że uprzednio Sąd drugiej instancji trzykrotnie oddalił wnioski o wstrzymanie wykonania postanowienia, składane przez uczestniczkę, Prokuratora Prokuratury Okręgowej w K. i Prokuratora Generalnego”.

¹⁵⁷⁵ Tak trafnie J. Pawliczak, *Skarga*, s. 336-337.

¹⁵⁷⁶ Ponadto regulacja wywołuje istotne zastrzeżenia legislacyjne. Jako wadliwe można ocenić przyjęcie konstrukcji wstrzymania wykonalności postanowienia sądu II instancji z mocy prawa, ale na żądanie podmiotu uprawnionego, co zdaje się zawierać logiczną sprzeczność. Brzmienie przepisu uzasadnia wnioski, że skutek wstrzymania wykonania postanowienia następuje w wyniku samego żądania organu uprawnionego do złożenia skargi kasacyjnej. W uzasadnieniu projektu ustawy (druk Nr 2027 Sejmu IX kadencji) wskazano, że: Jeżeli ustawodawca ocenił, że w sprawach o odebranie dziecka na podstawie konwencji haskiej nie jest wystarczająca, możliwość wstrzymania wykonania orzeczenia przez sąd II instancji na zasadach ogólnych, to bardziej konsekwentne byłoby albo przyjęcie, że wykonanie postanowienia podlega obligatoryjnemu wstrzymaniu na wniosek uprawnionego organu (różnica względem ogólnej reguły z art. 388 § 1 k.p.c. polegałaby na tym, że sąd II instancji nie mógłby nie uwzględnić wniosku o wstrzymanie) albo wręcz przyjęcie reguły, że postanowienie podlegałoby wykonaniu dopiero z chwilą upływu terminu do złożenia skargi kasacyjnej przez uprawnione organy. To ostatnie rozwiązanie mogłoby jednak budzić wątpliwości z punktu widzenia celu konwencji haskiej. Można też zauważyć niespójność między art. 388¹ § 2 k.p.c. a art. 519¹ § 2² k.p.c., gdyż termin do złożenia przez uprawniony organ skargi kasacyjnej wynosi cztery miesiące, podczas gdy wstrzymanie wykonania ustaje z chwilą upływu dwóch miesięcy od uprawomocnienia się postanowienia, jeżeli nie zostanie wniesiona skarga kasacyjna.

jaką jest dobro dziecka. Skoro ustawodawca – dostrzegając doniosłość spraw dotyczących odebrania dziecka na podstawie konwencji haskiej – poddał je kontroli kasacyjnej, to za niepożądane należałoby uznać sytuacje, w których przed rozstrzygnięciem sprawy przez Sąd Najwyższy dochodzi do przymusowego odebrania dziecka¹⁵⁷⁷. Wydaje się zatem, że nie tracąc z pola widzenia celu konwencji haskiej i zasady szybkości postępowania należałoby postulować wykonanie wyroku TSUE w sprawie C-638/22 przede wszystkim przez wprowadzenie instrukcyjnego, odpowiednio krótkiego terminu na rozpoznanie skargi kasacyjnej przez Sąd Najwyższy¹⁵⁷⁸. Godne rozważenia mogłoby być również skrócenie terminu do wniesienia skargi kasacyjnej przez uprawnione organy. Biorąc pod uwagę, że prokurator jest zawiadamiany o terminie rozprawy apelacyjnej i doręcza się mu odpis apelacji, a pozostałe legitymowane organy mogą wziąć udział w postępowaniu przed sądami powszechnymi, za wystarczający mógłby być uznany nawet termin miesięczny.

Ponadto art. 398³ § 3 k.p.c. stanowi, że skarga kasacyjna jest niedopuszczalna od wyroku ustalającego nieistnienie małżeństwa lub orzekającego unieważnienie małżeństwa, jeżeli choćby jedna ze stron po uprawomocnieniu się wyroku zawarła związek małżeński.

Jak zauważył T. Zembrzusi, między sprawami, w których ustawodawca wyłączył dopuszczalność skargi kasacyjnej, trudno wskazać ścisły związek, a przyczyny wyłączenia dopuszczalności w nich są zróżnicowane. Można wskazać na kilka zasadniczych powodów. Należy tu dostrzec potrzebę zapewnienia szybkiego rozstrzygnięcia sporu w niektórych postępowaniach, jak przykładowo w sprawach o ochronę posiadania albo w postępowaniu opiekuńczym. Inną przyczyną ograniczeń przedmiotowych jest możliwość korekty orzeczenia ze względu na zmianę okoliczności faktycznych, czego przykładem mogą być sprawy alimentacyjne, o rentę albo o zapłatę czynszu najmu lub dzierżawy¹⁵⁷⁹. Ustawodawca wyłączył możliwość zaskarżenia skargą kasacyjną orzeczeń w sprawach drobnych, rozpoznawanych w postępowaniu uproszczonym¹⁵⁸⁰. Przyczyną wprowadzenia ograniczenia, o którym mowa

¹⁵⁷⁷ Na taki kazus wskazano wprost w uzasadnieniu projektu ustawy z druku Nr 2027, Sejmu IX kadencji: „Taka sytuacja miała m.in. miejsce w jednej ze spraw, w której 9 sierpnia 2021 r. Prokurator Generalny skierował skargę kasacyjną, zaś 18 sierpnia 2021 r. dziecko zostało przymusowo odebrane od matki i wraz z ojcem powróciło do miejsca stałego pobytu do Norwegii. W takim i podobnych stanach faktycznych wniesiona skarga kasacyjna okazuje się bezprzedmiotowa wobec wykonania orzeczenia wydanego na gruncie konwencji haskiej”.

¹⁵⁷⁸ J. Pawliczak, *Skarga*, s. 332-334, wywodzi, odwołując się do przepisów prawa unijnego i odpowiedniego zastosowania art. 518² § 2 k.p.c., że termin rozpoznania skargi kasacyjnej również *de lege lata* powinien wynieść 6 tygodni. Stanowisko to wydaje się słuszne, ale z przytoczonych przez tego autora danych wynika, że postępowanie kasacyjne trwa kilka albo kilkanaście miesięcy (tamże, s. 333-334), dlatego zasadna wydaje się interwencja ustawodawcy.

¹⁵⁷⁹ Zob. T. Ereciński w: *System*, t. 3, cz. 2, s. 926 i n.; J. Gudowski, *Pogląd na kasację*, s. 145 i n.; A. Kincbok, *Dopuszczalność*, s. 171.

¹⁵⁸⁰ T. Zembrzusi zauważa, że dopuszczenie skargi kasacyjnej w sprawach drobnych wiązałoby się z zaprzeczeniem sensu postępowania uproszczonego oraz prowadziłoby do nieproporcjonalnego wzrostu kosztów

w art. 398³ § 3 k.p.c., jest ochrona trwałości rodziny¹⁵⁸¹. Gdyby bowiem skarga kasacyjna była dopuszczalna w sprawie, w której po uprawomocnieniu się wyroku unieważniającego albo ustalającego nieistnienia małżeństwa strona zawarłaby kolejny związek małżeński, skutkiem uwzględnienia skargi kasacyjnej byłoby pozostawanie strony w dwóch związkach małżeńskich¹⁵⁸². Wspólną cechą większości spraw objętych wyłączeniami przedmiotowymi jest również to, że są one w typowe i z reguły nie występują w nich skomplikowane zagadnienia prawne albo zostały już wyjaśnione przez orzecznictwo¹⁵⁸³. Zasadność istnienia ograniczeń *ratione materiae* dopuszczalności skargi kasacyjnej można uznać za niekwestionowane.

W sprawach o prawa majątkowe uzależniono dodatkowo dopuszczalność kasacji od wartości przedmiotu zaskarżenia (ograniczenie *ratione valoris*). Zgodnie z art. 398² § 1 k.p.c. skarga kasacyjna jest niedopuszczalna w sprawach o prawa majątkowe, w których wartość przedmiotu zaskarżenia jest niższa niż 50 000 złotych, a w sprawach z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych – 10 000 złotych, przy czym w sprawach o przyznanie bądź wstrzymanie emerytury albo renty, o objęcie ubezpieczeniem społecznym oraz o odszkodowanie za szkodę wyrządzoną przez wydanie orzeczenia niezgodnego z prawem skarga kasacyjna przysługuje niezależnie od wartości przedmiotu zaskarżenia.

Uzależnienie dopuszczalności środka zaskarżenia od wartości przedmiotu zaskarżenia oparte jest na znanej jeszcze prawu rzymskiemu zasadzie *de minimis non curat praetor*¹⁵⁸⁴. Choć współcześnie w literaturze niemal jednolicie prezentowane jest stanowisko aprobujące ten mechanizm ograniczenia dostępu do postępowania kasacyjnego¹⁵⁸⁵, to jednak zwrócono także uwagę na jego negatywne strony, które pozwoliły na określenie ograniczenia *ratione valoris* jako „wyjątkowo dyskusyjnego”¹⁵⁸⁶. Ograniczeniu temu nie bez racji zarzucono, że dla osób zamożnych sprawy o sumy znacznie przekraczające próg kasacyjny „są drobnymi sprawami, a z kolei dla osób niezamożnych nawet znacznie mniejsza suma może stanowić cały

postępowania w tych sprawach, chociaż jednocześnie słusznie dostrzega, że założenie, iż w tym postępowaniu rozpoznawane są tylko sprawy drobne, może okazać się wątpliwe (zob. T. Zembrzusi, *Skarga kasacyjna*, s. 196).

¹⁵⁸¹ Por. uzasadnienie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 11 maja 2011 r., SK 11/09, OTK-A 2001 Nr 4 poz. 32.

¹⁵⁸² T. Ereciński w: *System*, t. 3, cz. 2 s. 927.

¹⁵⁸³ Takie względy przemawiały za wyłączeniem dopuszczalności skargi kasacyjnej w sprawach o rozwód i separację (por. T. Zembrzusi, *Skarga kasacyjna*, s. 197, z powołaniem się na zapis stenograficzny z posiedzenia Senackiej Komisji Praworządności i Praw Człowieka z dnia 25 listopada 2004 r., Senat V kadencji).

¹⁵⁸⁴ A. Kincbok, *Dopuszczalność*, s. 169.

¹⁵⁸⁵ W. Broniewicz, *Dopuszczalność środków odwoławczych w postępowaniu cywilnym ze względu na przedmiot zaskarżenia*, PiP 1997 Nr 5, s. 78 i n.; T. Ereciński w: *System*, t. 3, cz. 2, s. 934; E. Czaplicka, *Dopuszczalność kasacji ze względu na wartość przedmiotu zaskarżenia*, MoP 1999 Nr 10.

¹⁵⁸⁶ T. Zembrzusi, *Skarga kasacyjna*, s. 198.

majątek”¹⁵⁸⁷. Równie zasadnie wskazuje się jednak, że przewidziany w art. 398² § 1 k.p.c. mechanizm ograniczający dopuszczalność skarg kasacyjnych od wartości przedmiotu zaskarżenia ma istotne znaczenie praktyczne, gdyż wyłącza potrzebę przeprowadzenia postępowania kasacyjnego w sprawach drobnych i nieskomplikowanych, co najczęściej dotyczy spraw o świadczenia, w których wartość przedmiotu sporu jest niewysoka¹⁵⁸⁸. Nie bez znaczenia jest też spostrzeżenie, że dopuszczenie wniesienia skargi kasacyjnej w sprawach o obiektywnie niewielkiej wartości przedmiotu sporu prowadziłoby do nieproporcjonalnego do wartości przedmiotu sporu zwiększenia kosztów postępowania. Nie podejmując się w tym miejscu szerszego omawiania ograniczeń dostępności skargi kasacyjnej dla stron, co pozostaje poza przedmiotem niniejszej pracy, warto zasygnalizować, że mankamenty ograniczenia dopuszczalności skargi kasacyjnej *ratione valoris* i przemawiające za jego istnieniem argumenty praktyczne mogą zostać pogodzone dzięki propozycji zgłoszonej w doktrynie przez J. Gudowskiego¹⁵⁸⁹. Autor proponuje rozważenie wprowadzenia instytucji zezwolenia na wniesienie skargi kasacyjnej, uzależnionego od dyskrecjonalnej, poddanej kontroli Sądu Najwyższego, decyzji sądu II instancji w sprawach, w których skarga ta co do zasady nie przysługuje. Podstawową zaletą takiego mechanizmu jest jego elastyczność, gdyż pozwoliłby on na poddanie ocenie sądu kasacyjnego każdej sprawy, jeżeli wymagałby tego interes publiczny¹⁵⁹⁰. Wydaje się, że takie rozwiązanie – zbliżone do występującego w prawie niemieckim i austriackim zezwolenia sądu odwoławczego na wniesienie rewizji¹⁵⁹¹ – zasługuje na dogłębne rozważenie *de lege ferenda*. Akceptacja zrelacjonowanej propozycji J. Gudowskiego pozwoliłaby też inaczej spojrzeć na zasadność związania Prokuratora Generalnego ograniczeniami przedmiotowymi dopuszczalności skargi kasacyjnej.

Przechodząc do pytania o zasadność ograniczenia dopuszczalności skargi kasacyjnej Prokuratora Generalnego *ratione materiae* oraz *ratione valoris* należy najpierw rozważyć, czy ewentualne przyznanie Prokuratorowi Generalnemu legitymacji do wniesienia skarg kasacyjnych w sprawach, w których jest ona niedopuszczalna dla stron, nie skutkuje naruszeniem równości. Podobny problem był już przedmiotem rozważań Trybunału

¹⁵⁸⁷ S. Machalski, *Jakich zmian można dokonać w k.p.c., aby uniknąć zaległości w Sądzie Najwyższym*, GS 1938 z. 3, s. 216; T. Zembrzuski, *Skarga kasacyjna*, s. 225-226 z powołaniem się na wypowiedź W. Majera.

¹⁵⁸⁸ T. Ereciński w: *System*, T. III, cz. 1, s. 934. Zbyt daleko idąca wydaje się jednak sformułowana przez autora krytyka poglądów T. Zembrzuskiego, gdyż praktyka rzeczywiście pozwala wskazać sprawy, które nie mają charakteru „kasacyjnego” ze względu na niską wartość przedmiotu zaskarżenia, ale są bardzo doniosłe społecznie albo mają szczególne znaczenie dla stron, jak sprawy o eksmisję z lokalu mieszkalnego.

¹⁵⁸⁹ J. Gudowski, *Pogląd na kasację*, s. 170-172.

¹⁵⁹⁰ J. Gudowski zwraca uwagę, że konsekwencją przyjęcia takiej koncepcji byłoby podniesienie, nawet znaczne, ograniczeń kwotowych dopuszczalności skargi kasacyjnej oraz konieczność przeformułowania ograniczeń przedmiotowych (tamże, s. 171).

¹⁵⁹¹ Szerzej zob. T. Ereciński, *Selekcja*, s. 94 i n.

Konstytucyjnego na tle poprzedniego stanu prawnego, dotyczącego legitymacji Rzecznika Praw Obywatelskich¹⁵⁹². Przede wszystkim należy stwierdzić, że rozważane rozwiązanie nie prowadziło do zróżnicowania uprawnień stron i uczestników postępowania, gdyż szerszy zakres dopuszczalności skargi kasacyjnej dotyczyłby tylko Prokuratora Generalnego, który nie był stroną prawomocnie zakończonego postępowania. Należy podkreślić, że sytuacja Prokuratora Generalnego oraz stron postępowania jest zdecydowanie odmienna. Do zróżnicowania uprawnień Prokuratora Generalnego i stron postępowania można odpowiednio odnieść stanowisko Trybunału Konstytucyjnego, który zasadnie podkreślił, że w tym przypadku mamy do czynienia z działaniem uprawnionego organu państwa, który ma działać w interesie wszystkich uczestników postępowania, o ile zająd przewidziane prawem podstawy. Działania organów państwa, podejmowane w wykonaniu przysługujących im kompetencji należy bowiem oceniać w innej płaszczyźnie niż działania obywateli i przysługujące im w związku z konkretnym postępowaniem środki prawne¹⁵⁹³. W obecnym stanie prawnym różnice między legitymacją Prokuratora Generalnego a uprawnieniami strony uwypukla też zróżnicowanie podstaw skarg kasacyjnych obu tych podmiotów, gdyż skarga Prokuratora Generalnego może być oparta tylko na szczególnej, kwalifikowanej podstawie.

Ewentualne przyjęcie *de lege ferenda*, że Prokurator Generalny może wnieść skargę w każdej sprawie cywilnej, nie naruszałoby więc zasady równości (równouprawnienia) stron.

Odpowiedź na pytanie o zasadność dalszego związania Prokuratora Generalnego ograniczeniami *ratione materiae* oraz *ratione valoris* wymaga odniesienia się do celów tych ograniczeń, które przedstawiono powyżej. Skoro istotą ograniczeń dopuszczalności skargi kasacyjnej jest przeświadczenie, że niektóre kategorie spraw nie wymagają ich rozpoznawania przez Sąd Najwyższy, to *prima facie* może wydawać się, że takie ograniczenie powinno dotyczyć również Prokuratora Generalnego. Jednocześnie należy jednak zauważyć, że ograniczenia dopuszczalności skargi kasacyjnej opierają się na generalnym założeniu braku potrzeby poddawania prawomocnych orzeczeń w niektórych sprawach dodatkowej kontroli, ale z natury rzeczy takie uogólnienie może być w niektórych przypadkach zawodne. Nie można bowiem wykluczyć, że w wyjątkowym przypadku także w sprawie „niekasacyjnej” będzie można odnaleźć interes publiczny, który uzasadni objęcie jej kontrolą kasacyjną. Aspekt ten trafnie dostrzega J. Gudowski, opowiadając się za zwiększeniem elastyczności kryteriów

¹⁵⁹² Zob. uzasadnienie omawianego już wyroku TK z 19 lutego 2003 r., P 11/02.

¹⁵⁹³ Pkt 2.1 uzasadnienia wyroku TK, powołanego w przypisie poprzedzającym. Przedstawione rozumowanie doprowadziło Trybunał Konstytucyjny do konkluzji, że art. 32 Konstytucji nie jest adekwatnym wzorcem kontroli przepisów wprowadzających zróżnicowanie uprawnień organów państwa.

dopuszczalności skargi kasacyjnej¹⁵⁹⁴. Nie bez znaczenia jest też spostrzeżenie, że skarga kasacyjna jest obecnie niedopuszczalna w niektórych sprawach o dużej doniosłości społecznej¹⁵⁹⁵. Tytułem przykładu można wskazać na sprawy procesowe i nieprocesowe z zakresu prawa rodzinnego oraz większość spraw o eksmisję z lokalu mieszkalnego, w których skarga kasacyjna nie przysługuje ze względu na wartość przedmiotu sporu.

Warto również zauważyć, że skarga kasacyjna Prokuratora Generalnego została ukształtowana jako szczególna także ze względu na podstawy, gdyż warunkiem skuteczności skargi prokuratorskiej jest kwalifikowane naruszenie prawa, czyli naruszenie podstawowych zasad porządku prawnego¹⁵⁹⁶. Wydaje się, że orzeczenie dotknięte taką wadą powinno być w każdym przypadku usunięte z obrotu prawnego¹⁵⁹⁷. Nie wydaje się w takim przypadku kontrargumentem fakt, że orzeczenie może być *in concreto* stosunkowo łatwo zmienione ze względu na zmianę okoliczności sprawy. Konieczność wzruszenia orzeczenia rażąco naruszającego porządek prawny powinna też ustąpić przed przemawiającą za wyłączeniem kontroli kasacyjnej niektórych orzeczeń potrzebą szybkiego rozstrzygnięcia sporu. Odstąpienie od związania Prokuratora Generalnego ograniczeniami *ratione materiae* oraz *ratione valoris* może stanowić swoisty „wentyl bezpieczeństwa”, który zapobiegnie pozostawianiu w obrocie prawnym orzeczeń naruszających podstawowe zasady porządku prawnego¹⁵⁹⁸.

Przedstawione stanowisko należy jednak uzupełnić stwierdzeniem, że postulowana rezygnacja z ograniczenia dopuszczalności skargi kasacyjnej Prokuratora Generalnego nie obejmuje wyłączenia dopuszczalności skargi kasacyjnej na podstawie art. 398² § 3 k.p.c. Przepis ten bowiem – podobnie jak oparte na podobnym założeniu art. 171 k.p.c., art. 400 k.p.c. oraz art. 1149 k.p.c., a także art. 90 § 3 ustawy o Sądzie Najwyższym – realizuje wynikającą z art. 18 Konstytucji zasadę ochrony trwałości małżeństwa¹⁵⁹⁹. Skoro w razie konfliktu dwóch wartości chronionych na poziomie konstytucyjnym: integralności rodziny oraz prawa do rzetelnego procesu, przyznaje się pierwszeństwo ochronie rodziny niezależnie od przyczyn wadliwości wyroku, na mocy którego orzeczono rozwód albo unieważnienie małżeństwa bądź

¹⁵⁹⁴ J. Gudowski, *Pogląd na kasację*, s. 171.

¹⁵⁹⁵ A. Jaworski, *Udział*, s. 109.

¹⁵⁹⁶ Zob. rozdział IV. 3.1.1.5.

¹⁵⁹⁷ Por. J. Gudowski, *Pogląd na kasację*, s. 160, który wskazuje, że przesłanki przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania na podstawie art. 398⁹ § 1 pkt 3 i 4 k.p.c., jakkolwiek mają na celu ochronę praw strony, także mają znaczenie publicznoprawne. Autor wskazuje, że zarówno nieważność postępowania, jak i wydanie prawomocnego orzeczenia oczywiście błędnego, prowadzą do naruszenia interesu państwa, a więc eliminacja orzeczeń dotkniętych tymi wadami ma na celu ochronę porządku prawnego. Tym bardziej w interesie publicznym jest uchylenie orzeczeń prawomocnych, które naruszają podstawowe zasady porządku prawnego.

¹⁵⁹⁸ Por. J. Gudowski w: *System*, T. III, cz. 2, s. 1029.

¹⁵⁹⁹ Zob. K. Weitz w: T. Ereciński (red.), *KPC Komentarz*, t. 3, 2016, art. 400 Nt. 1; oraz wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 11 maja 2011 r., SK 11/09, OTK-A 2011 Nr 4 poz. 32.

ustalono jego nieistnienie¹⁶⁰⁰, to nie ma podstaw, aby czynić wyjątek w odniesieniu do skargi kasacyjnej Prokuratora Generalnego.

Wydaje się, że przedstawionych konkluzji nie zmienia fakt, że Prokurator Generalny jest również legitymowany do wniesienia od prawomocnych orzeczeń rażąco naruszających prawo innych środków prawnych: skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia oraz skarg nadzwyczajnych. Sama jednak możliwość zaskarżenia prawomocnych orzeczeń tymi środkami nie przemawia przeciwko odstąpieniu od związania Prokuratora Generalnego ograniczeniami *ratione materiae* i *ratione valoris*. W przypadku skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia wystarczy zauważyć, że środek ten pełni zupełnie odmienną funkcję od skargi kasacyjnej i poza sytuacją uregulowaną w art. 424¹¹ § 3 k.p.c. nie prowadzi do wzruszenia zaskarżonego orzeczenia. Po wprowadzeniu do polskiego systemu prawnego skargi nadzwyczajnej trzeba natomiast przyznać, że zarówno zakres przedmiotowy, jak i funkcje skargi kasacyjnej składanej przez Prokuratora Generalnego oraz skargi nadzwyczajnej, częściowo pokrywają się. Abstrahując od samej oceny tego ostatniego środka istotne jest jednak spostrzeżenie, że podstawy obu skarg wykazują znaczne podobieństwo, ale zostały określone przez ustawodawcę w nieco odmienny sposób. Podstawy skargi nadzwyczajnej są bowiem ograniczone wymaganiem, aby wzruszenie zaskarżonego orzeczenia było konieczne dla zapewnienia zgodności z zasadą demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej (art. 89 § 1 ustawy o SN), co wydaje się mieć *prima facie* węższy zakres niż naruszenie podstawowych zasad porządku prawnego (art. 398³ § 2 k.p.c.). Można jednak założyć, że jeżeli orzeczenie jest tak wadliwe, że wymaga uchylecia przez wzgląd na zasadę wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP, to z reguły dojdzie do naruszenia podstawowych zasad porządku prawnego. Również w drugą stronę, trudno sobie wyobrazić orzeczenie wydane z naruszeniem elementarnych zasad porządku prawnego, którego wzruszenia (albo w przypadku określonym w art. 115 § 2 ustawy o SN). Obecnie ograniczenie dopuszczalności skargi kasacyjnej Prokuratora Generalnego za pomocą mechanizmów *ratione materiae* i *ratione valoris* jest zatem mniej dotkliwe, gdyż eliminowanie rażąco wadliwych orzeczeń, które nie mogą być skutecznie zaskarżone przez strony, następuje przede wszystkim w drodze skargi nadzwyczajnej. Niemniej wydaje się, że przedstawione argumenty za tym, aby ograniczenia dopuszczalności nie dotyczyły skarg kasacyjnych Prokuratora Generalnego, nadal zachowują aktualność. Dodatkowo likwidacja

¹⁶⁰⁰ Por. orzeczenie Sądu Najwyższego z 6 stycznia 1961 r., sygn. akt I CR 147/60, OSN Nr 1962 Nr 1 poz. 30 oraz punkty 3.1 - 3.3 uzasadnienia wyroku TK w sprawie SK 11/09.

tych ograniczeń mogłaby stanowić istotny argument za ograniczeniem kompetencji prokuratora.

Na zakończenie tego fragmentu rozważań należy zwrócić uwagę, że przyznanie organowi państwowemu prawa do zaskarżenia prawomocnego orzeczenia sądu w sytuacji, gdy takiego prawa nie posiadają strony sporu, nie jest – pomijając skargę nadzwyczajną, którą z samej istoty może wnieść wyłącznie uprawniony organ – rozwiązaniem nowym. Zgodnie bowiem z przywołanym już art. 519¹ § 2¹ k.p.c. skargę kasacyjną w sprawach o odebranie osoby podlegającej władzy rodzicielskiej lub pozostającej pod opieką prowadzonych na podstawie konwencji haskiej z 1980 roku, mogą wnieść Prokurator Generalny, Rzecznik Praw Dziecka lub Rzecznik Praw Obywatelskich, a legitymacja do wniesienia skargi kasacyjnej w tych sprawach nie przysługuje uczestnikom¹⁶⁰¹.

3.1.1.4. Termin wniesienia skargi kasacyjnej przez Prokuratora Generalnego

Art. 398⁵ k.p.c. wprowadza zróżnicowanie terminu wniesienia skargi kasacyjnej dla stron oraz dla Prokuratora Generalnego¹⁶⁰². Termin do wniesienia skargi kasacyjnej przez stronę wynosi dwa miesiące od daty doręczenia jej odpisu wyroku sądu II instancji wraz z uzasadnieniem¹⁶⁰³. Ten sam termin dotyczy również prokuratora, który był stroną albo brał udział w postępowaniu przed sądem II instancji, gdyż do podejmowanych przez niego czynności stosuje się przepisy o czynnościach strony. Od razu należy zaznaczyć, że szczególna regulacja została przewidziana dla skargi kasacyjnej w sprawach o odebranie dziecka na podstawie konwencji haskiej (art. 519¹ § 2¹ k.p.c.).

Zgodnie z art. 398⁵ § 2 k.p.c. termin do wniesienia skargi kasacyjnej przez Prokuratora Generalnego, Rzecznika Praw Obywatelskich i Rzecznika Praw Dziecka wynosi sześć miesięcy od dnia uprawomocnienia się orzeczenia, a jeżeli strona zażądała doręczenia orzeczenia z uzasadnieniem – od chwili doręczenia orzeczenia stronie. Art. 398⁵ § 2 k.p.c. dotyczy wyłącznie skargi kasacyjnej wniesionej przez Prokuratora Generalnego na podstawie art. 398¹

¹⁶⁰¹ Szerzej J. Pawliczak, *Skarga*, s. 326-327.

¹⁶⁰² Art. 398⁵ § 2 k.p.c. dotyczy także skargi kasacyjnej wnoszonej przez Rzecznika Praw Obywatelskich oraz Rzecznika Praw Dziecka.

¹⁶⁰³ Wraz z przekształceniem dawnej kasacji w skargę kasacyjną – nadzwyczajny środek zaskarżenia przysługujący od orzeczeń prawomocnych, termin ten został wydłużony dwukrotnie, gdyż w poprzednio obowiązującym art. 393⁴ k.p.c. przewidziano termin miesięczny. Za przedłużeniem terminu do wniesienia skargi kasacyjnej przemawiały stawiane skardze kasacyjnej szczególne wymagania formalne oraz przymus adwokacko-radcowski, a także fakt, że przysługuje ona od orzeczenia prawomocnego (J. Gudowski w: *System*, T. III, cz. 2, s. 1006). W doktrynie słusznie również podniesiono, że „postulat szybkości postępowania i – stojące za nim – dążenie do skracania terminów procesowych nie ma w tym wypadku istotnego znaczenia, gdyż skarga przysługuje od orzeczeń prawomocnych i nie wstrzymuje ich wykonania, chyba że na wniosek skarżącego sąd II instancji postanowi inaczej” (tamże, s. 1006, podobnie T. Zembrzusi, *Skarga kasacyjna*, s. 228).

§ 1 i 2 k.p.c. Jeżeli żadna ze stron (uczestników postępowania) nie składała wniosku o sporządzenie uzasadnienia orzeczenia sądu II instancji, termin 6-miesięczny rozpoczyna bieg od jego ogłoszenia przez sąd II instancji¹⁶⁰⁴, a w przypadku wydania na posiedzeniu niejawnym – od daty podpisania sentencji przez wszystkich członków składu orzekającego¹⁶⁰⁵. Zgodnie z art. 398⁵ § 2 k.p.c. początek biegu 6-miesięcznego terminu do wniesienia skargi przez Prokuratora Generalnego zależy od tego, czy strona zażądała doręczenia jej odpisu orzeczenia sądu II instancji z uzasadnieniem. Jeżeli strona nie złożyła wniosku w trybie art. 387 § 3 k.p.c., to termin biegnie od daty ogłoszenia orzeczenia przez sąd II instancji, a jeżeli ogłoszenia nie było – od daty jego wydania. Należy przyjąć, że wbrew dosłownej treści art. 398⁵ § 2 k.p.c. termin biegnie od daty uprawomocnienia się (a w istocie wydania) orzeczenia należy liczyć także wtedy, gdy sąd II instancji odmówił sporządzenia uzasadnienia lub doręczenia stronie odpisu orzeczenia z uzasadnieniem. Świadczy o tym fakt, że przepis ten uzależnia bieg terminu dla strony, która zażądała uzasadnienia orzeczenia właśnie od doręczenia stronie orzeczenia. Przede wszystkim należy jednak zwrócić uwagę, że punktem odniesienia dla przedłużonego terminu do wniesienia skargi kasacyjnej przez Prokuratora Generalnego jest termin określony dla stron. W przypadku prawomocnej odmowy sporządzenia uzasadnienia orzeczenia sądu II instancji termin do wniesienia skargi kasacyjnej dla strony w ogóle nie rozpoczyna biegu¹⁶⁰⁶. Podobnie należy ocenić sytuację, w której strona złożyłaby wniosek o doręczenie orzeczenia sądu II instancji z uzasadnieniem przed jego ogłoszeniem, gdyż wniosek taki nie wywołuje skutków prawnych¹⁶⁰⁷.

Jeżeli sporządzenia uzasadnienia orzeczenia sądu II instancji zażądały obie strony albo więcej niż jeden uczestnik postępowania, termin 6-miesięczny należy – jak się wydaje – liczyć od dnia, w którym orzeczenie z uzasadnieniem zostało doręczone tej stronie (uczestnikowi), która najpóźniej je odebrała. Kwestia ta jest jednak wątpliwa, gdyż nie rozstrzyga jej wyraźnie

¹⁶⁰⁴ Zgodnie z art. 363 § 1 k.p.c. orzeczenie staje się prawomocne, jeżeli nie przysługuje od niego środek odwoławczy albo inny środek zaskarżenia. Skoro od orzeczenia sądu drugiej instancji nie przysługuje obecnie środek odwoławczy, to nie ulega wątpliwości, że staje się ono prawomocne z chwilą jego wydania. Wyjątkiem jest orzeczenie kasatoryjne, o którym mowa w art. 386 § 2 i 4 k.p.c., na które przysługuje zażalenie do Sądu Najwyższego (na ten temat zob. P. Grzegorzczak, *Środki zaskarżenia w postępowaniu cywilnym w świetle ustawy nowelizującej z 16 września 2011 r. – ogólna charakterystyka zmian*, Prz. Sąd. 2012 Nr 4).

¹⁶⁰⁵ Wyroki wydane na posiedzeniu niejawnym wiążą sąd od chwili ich podpisania przez wszystkich członków składu orzekającego (zob. w tej kwestii np. I. Kunicki, *Rodzaje związania sądu wydanym orzeczeniem w procesie cywilnym* w: I. Ratusińska, A. Oklejak (red.), *Czterdziestolecie kodeksu postępowania cywilnego. Zjazd Katedr Postępowania Cywilnego w Zakopanem (7-9.10.2005 r.)*, s. 152-154.

¹⁶⁰⁶ Por. np. postanowienia SN z 11 grudnia 1996 r., I PKN 45/96, OSAPiUS 1997 Nr 14 poz. 254; z 2 marca 2006 r., I CZ 9/06; z 16 kwietnia 2008 r., I CZ 33/08, z 26 sierpnia 2008 r., I CSK 342/08 i z 28 czerwca 2010 r., I CSK 331/10.

¹⁶⁰⁷ Por. np. post. SN z 16 grudnia 2005 r., II PZ 45/05, OSNP 2006 Nr 21-22 poz. 232 oraz uchw. z 24 maja 2017 r., III CZP 18/17, OSNC 2018 Nr 2, poz. 18.

art. 398⁵ § 2 k.p.c., co powoduje, że możliwe są dwa stanowiska¹⁶⁰⁸. Dostrzegając wagę podniesionych przez T. Zembruskiego i J. Gudowskiego argumentów dotyczących zasady ochrony stabilności prawomocnych orzeczeń, trudno jednak uznać, aby przyjęcie pierwszego stanowiska prowadziło do naruszenia pewności obrotu prawnego. Data upływu terminu do wniesienia skargi kasacyjnej przez Prokuratora Generalnego będzie bowiem zawsze niewątpliwa. Warto też zauważyć, że z reguły daty doręczenia orzeczenia z uzasadnieniem stronom albo uczestnikom postępowania różnią się nieznacznie, w praktyce najczęściej o kilka lub kilkanaście dni. Akceptacja poglądu większościowego nie stanowi więc realnego uszczerbku dla pewności prawa i sytuacji stron prawomocnie zakończonego postępowania. Wydaje się, że brzmienie art. 398⁵ k.p.c. przemawia za przyjęciem, że określone w nim „doręczenie stronie” jest doręczeniem późniejszym, skoro ustawodawca nie zastrzegł inaczej. Ponadto za prezentowanym stanowiskiem przemawia również wzgląd na spójność z powszechnie akceptowaną wykładnią art. 60 § 2 k.p.c., w której przyjmuje się, że prokurator może wnieść środek zaskarżenia dopóty, dopóki termin jest otwarty dla tej strony, która najpóźniej otrzymała odpis orzeczenia z uzasadnieniem¹⁶⁰⁹. Za przyjęciem, że art. 398⁵ § 2 k.p.c. ma na względzie późniejszą datę przemawia też spostrzeżenie, że ustawodawca nie uzależnił początku biegu terminu od daty doręczenia orzeczenia stronie, w interesie której Prokurator Generalny wnosi skargę kasacyjną¹⁶¹⁰.

Jak wskazuje się w doktrynie, przyznanie Prokuratorowi Generalnemu specjalnego, wydłużonego terminu do wniesienia skargi kasacyjnej było zamierzone i wynikało z dwóch powodów. Po pierwsze, złożona, częściowo biurokratyczna struktura organizacyjna tego

¹⁶⁰⁸ W literaturze pogląd zbieżny z tu prezentowanym przyjęli: T. Wiśniewski (w: tenże (red.), *KPC Komentarz*, t. II, 2021, art. 398⁵, uw. 5), M. Manowska (w: tenże (red.), *KPC Komentarz*, t. I, 2021, art. 398⁵, uw. 2, LEX), A. Góra-Błaszczkowska (w: tenże, *KPC Komentarz*, t. IA, 2020, art. 398⁵ Nb 24; A. Piotrowska w: A. Marciniak (red.), *KPC Komentarz*, 2019, art. 398⁵ Nb 39, Legalis) oraz J. Paszkowski w: T. Szanciło (red.), *Kodeks Postępowania Cywilnego. Komentarz. Tom I. Komentarz art. 1-505*, Warszawa 2019, art. 398⁵ Nb 7; P. Wiśniewski, *Udział*, 2014, s. 226. Odmienny pogląd prezentują T. Zembruski i J. Gudowski, którzy przyjmują, że początkiem biegu terminu jest data najwcześniejszego doręczenia stronie albo uczestnikowi postępowania (T. Zembruski w: P. Ryłski (red.), *KPC Komentarz*, 2022, art. 398⁵ Nt. 56, Legalis, tenże, *Skarga kasacyjna*, s. 250; J. Gudowski w: *System*, T. III, cz. 2, s. 1009). Pośrednie stanowisko zajmuje T. Ereciński, który wskazuje, że: „Możliwe jest przyjęcie tezy, że liczenie tego terminu następuje od chwili późniejszego doręczenia. Za taką wykładnią może przemawiać fakt, że dłuższy termin do wniesienia skargi kasacyjnej dla podmiotu publicznego nie wpływa negatywnie na interesy stron, w sytuacji gdy skarga kasacyjna przysługuje od orzeczeń prawomocnych. Za odmiennym poglądem przemawia ochrona stabilności porządku prawnego i związana z nią potrzeba skrócenia terminu, w jakim może dojść do wszczęcia postępowania mającego na celu podważenie prawomocnego orzeczenia” (T. Ereciński w: tenże (red.), *KPC Komentarz*, t. 2, 2016, art. 398⁵ uw. 10).

¹⁶⁰⁹ Zob. M. Sychowicz w: A. Marciniak, K. Piasecki (red.), *KPC Komentarz*, t. I, 2016, art. 60 Nb 22, Legalis; P. Grzegorzczak, M. Jędrzejewska w: T. Ereciński (red.), *Komentarz KPC*, t. I, art. 60 uw. 10-11; A. Zieliński, w: K. Flaga-Gieruszyńska, A. Zieliński (red.), *KPC Komentarz*, 2019, art. 60 Nb 9, Legalis; E. Stefańska, w: M. Manowska (red.), *KPC Komentarz*, t. I, 2021, art. 60 Nb 5, LEX, w orzecznictwie uzasadnienie postanowienia SN z 2 października 2003 r., V CZ 88/03.

¹⁶¹⁰ Tak trafnie M. Manowska w: tenże (red.), *KPC Komentarz*, t. I, 2021, art. 398⁵, uw. 2, LEX.

organu, działanie na impuls z zewnątrz oraz związana z tym bezwładność w reagowaniu na przypadki naruszenia podstawowych zasad porządku prawnego sprawiają, że ustanowiony dla stron termin dwumiesięczny byłby w większości wypadków zbyt krótki. Po drugie, legitymacja przyznana Prokuratorowi Generalnemu stanowi swoiste zabezpieczenie na wypadek, gdyby doszło – na skutek wydania prawomocnego orzeczenia – do naruszenia podstawowych zasad porządku prawnego, a bezpośrednio zainteresowani z różnych przyczyn nie wnieśli skargi kasacyjnej¹⁶¹¹. Wprowadzenie zróżnicowanych terminów dla stron i organu władzy publicznej poddał – na tle terminu do wniesienia kasacji przez Rzecznika Praw Obywatelskich w poprzednim stanie prawnym – zdecydowanej krytyce A. G. Harla¹⁶¹². Autor zanegował zasadność przyznania różnym podmiotom odmiennych terminów do wniesienia tego samego środka zaskarżenia, podnosząc, że stanowi to „naruszenie równości stron (i uczestników postępowania) w sądowym postępowaniu cywilnym, która jest przecież kanonem procedury sądowej i jedną z gwarancji uczciwego procesu”¹⁶¹³. Krytyka ta wydaje się jednak nieusprawiedliwiona z tej przyczyny, że opiera się na błędnym założeniu, iż zróżnicowanie terminu do zaskarżenia orzeczenia przez stronę i Prokuratora Generalnego wprowadza nierówność stron. Tymczasem wnoszący skargę kasacyjną na podstawie art. 398¹ § 1 k.p.c. Prokurator Generalny nie jest – jak już wyjaśniono – stroną ani uczestnikiem postępowania. Ponadto zasada równości nie daje podstaw do porównywania uprawnień jednostki z uprawnieniami organu państwa, który wykonuje czynności z zakresu *imperium*. Z drugiej strony termin sześciomiesięczny czyni zadość postulatowi pewności obrotu, gdyż wskazuje jednoznaczną i nie nadmiernie odległą datę, po upływie której prawomocne orzeczenie nie będzie podlegało wzruszeniu. Tym samym regulacja art. 398⁵ § 2 k.p.c. czyni zadość wymaganiom przewidzianym w art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Należy więc podzielić pogląd, że termin sześciomiesięczny jest w tym przypadku stosowny¹⁶¹⁴, a na tle terminu do złożenia skargi nadzwyczajnej jest on wręcz terminem krótkim.

Tym bardziej za właściwy należałoby *prima facie* uznać termin czterech miesięcy od daty uprawomocnienia się postanowienia¹⁶¹⁵, w którym Prokurator Generalny może wnieść

¹⁶¹¹ J. Gudowski w: *System*, T. III, cz. 2, s. 1009. Podobnie P. Wiśniewski, *Udział*, 2014, s. 219. Zob. też uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego i Prawo o ustroju sądów powszechnych (druk Nr 2696 Sejmu IV kadencji).

¹⁶¹² Zob. A.G. Harla, *Terminy do wniesienia kasacji cywilnej. Uwagi de lege lata i de lege ferenda*, Prz. Sąd. 2001 Nr 7-8, s. 46 i n.

¹⁶¹³ A.G. Harla, *Terminy*, s. 49.

¹⁶¹⁴ Podobnie T. Zembrzusi w: *Skarga*, s. 234.

¹⁶¹⁵ W istocie chodzi o datę wydania zaskarżonego postanowienia przez sąd II instancji (Sąd Apelacyjny w Warszawie).

skargę w sprawach o odebranie dziecka na podstawie konwencji haskiej (art. 519¹ § 2² k.p.c.). Wydaje się jednak, że specyfika tych spraw, w których szybkość postępowania jest naczelną zasadą, przemawia za tym, aby ten termin wydatnie skrócić¹⁶¹⁶. Jak już wskazano, prokurator jest zawiadamiany o terminie rozprawy apelacyjnej i otrzymuje odpis apelacji, a w postępowaniu przed sądem II instancji może również wziąć udział (i nierzadko bierze) Rzecznik Praw Dziecka¹⁶¹⁷. Wydaje się zatem, że organy legitymowane do wniesienia skargi kasacyjnej w sprawach „haskich” mogą – przy odpowiedniej organizacji pracy – wnieść skargę w krótszym terminie niż czteromiesięczny. Termin ten wydaje się również zbyt długi z punktu widzenia art. 11 konwencji haskiej, zgodnie z którym. Jak wskazano wyżej, przy okazji omówienia wyroku TSUE w sprawie C-638/22, pogodzenie zasady szybkości postępowania z zasadą ochrony dobra dziecka w stadium postępowania kasacyjnego, mogłoby zostać osiągnięte właśnie poprzez skrócenie terminów do wniesienia skargi kasacyjnej przez uprawnione organy oraz wprowadzenie terminu instrukcyjnego do rozpoznania skargi przez Sąd Najwyższy¹⁶¹⁸.

3.1.1.5. Podstawy skargi kasacyjnej Prokuratora Generalnego

Zgodnie z art. 398³ § 1 i 2 k.p.c. Prokurator Generalny może oprzeć skargę kasacyjną na jednej z podstaw wymienionych w art. 398³ § 1 k.p.c., to jest naruszeniu prawa materialnego przez jego błędną wykładnię albo niewłaściwe zastosowanie oraz na naruszeniu przepisów postępowania, które mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy. Podstawy skargi kasacyjnej wnoszonej przez Prokuratora Generalnego mają jednak charakter kwalifikowany, gdyż organ ten może oprzeć skargę kasacyjną na przywołanych podstawach, jeżeli przez wydanie orzeczenia doszło do naruszenia podstawowych zasad porządku prawnego (art. 398³ § 2 k.p.c.). Jest zatem oczywiste, że nie każde – nawet rażące – naruszenie prawa uzasadnia wniesienie skargi kasacyjnej przez jeden z wymienionych podmiotów, jeżeli nie prowadziło do opisanych

¹⁶¹⁶ W pierwotnej wersji rządowego projektu ustawy o wykonywaniu niektórych czynności organu centralnego w sprawach rodzinnych z zakresu obrotu prawnego na podstawie prawa Unii Europejskiej i umów międzynarodowych (druk Nr 1827 Sejmu VIII kadencji), którym wprowadzono art. 519¹ § 2² k.p.c., projektodawcy przewidywali termin dwumiesięczny, powołując się na zasadę szybkości postępowania. W toku prac legislacyjnych termin ten przedłużono następnie do 4 miesięcy.

¹⁶¹⁷ Trafnie dostrzega to J. Pawliczak, *Skarga*, s. 321. Autor zauważa również, że „na skutek reformy dokonanej ustawą z 26 stycznia 2018 r. uczestnicy postępowania w sprawie toczącej się na podstawie konwencji haskiej są przymusowo reprezentowani przez profesjonalnych pełnomocników. Jeżeli taki pełnomocnik widzi podstawy do wniesienia skargi kasacyjnej powinien w uzgodnieniu z reprezentowaną osobą niezwłocznie poinformować o tym właściwy legitymowany podmiot” (tamże, s. 332).

¹⁶¹⁸ Skrócenie terminu proponuje także J. Pawliczak, *Skarga*, s. 332.

wyżej skutków. Prokurator Generalny może wnieść skargę kasacyjną, jeżeli wydane orzeczenie pozostaje w związku z problematyką ogólnospołeczną i funkcją pełnioną przez ten podmiot¹⁶¹⁹.

Pojęcie podstawowych zasad porządku prawnego, utożsamiane z „klauzulą porządku publicznego”, występuje w Kodeksie postępowania cywilnego także w odniesieniu do: przesłanek ustalenia, że orzeczenie sądu innego państwa podlega uznaniu (art. 1146 § 1 pkt 5 k.p.c.), przesłanek stwierdzenia wykonalności orzeczenia takiego orzeczenia (art. 1146 § 1 pkt 5 k.p.c. w związku z art. 1150 k.p.c.) oraz podstaw skargi o uchylenie wyroku sądu polubownego (art. 1214 § 3 pkt 1 k.p.c.)¹⁶²⁰. Wydaje się, że mimo odmienności wskazanych instytucji prawnych, „podstawowe zasady porządku prawnego” w rozumieniu art. 398³ § 3 k.p.c. należy rozumieć podobnie, jak we wskazanych w przepisach¹⁶²¹. Jedną z głównych zasad interpretacji tekstów prawnych jest bowiem zakaz wykładni homonimicznej. Jak wynika z przedstawionego wyliczenia, podstawowe zasady porządku prawnego są punktem odniesienia dla oceny skutków orzeczenia sądu państwa obcego oraz sądu polubownego, ale nic nie stoi na przeszkodzie, aby w taki sam sposób oceniać stopień wadliwości zaskarżonego skargą kasacyjną orzeczenia sądu powszechnego II instancji. Należy więc zgodzić się z przedstawionym w doktrynie postulatem odpowiedniego wykorzystania dorobku doktryny i judykatury, odnoszącego się do przesłanek uznawania orzeczeń zagranicznych oraz skargi o uchylenie wyroku sądu polubownego¹⁶²². Katalog norm składających się na podstawowe zasady porządku prawnego nie jest zamknięty, przeciwnie doktryna i orzecznictwo odnajdują *ad casum* normy składające się na podstawowe zasady porządku prawnego. Szczególnie przydatne wydają się wypowiedzi orzecznictwa odnoszące się do przesłanki skargi o uchylenie wyroku sądu polubownego, o której mowa w art. 1206 § 2 k.p.c. Chociaż skarga ta ma złożony charakter prawny, to jednak nie budzi wątpliwości, że ma ona także cechy środka

¹⁶¹⁹ T. Ereciński w: *System*, T. III, cz. 2, s. 964; T. Zembruski, *Skarga kasacyjna*, s. 335; tenże w: *KPC Komentarz* 2022, art. 398³ Nt. 50-51, Legalis.

¹⁶²⁰ Zob. np. T. Ereciński, *Podstawy skargi o uchylenie wyroku sądu polubownego* w: A. Smoczyńska (red.), *Polskie prawo prywatne w dobie przemian. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Jerzemu Młynarczykowi*, Gdańsk 2005, s. 45; M. Gocek, *Podstawowe zagadnienia zastosowania klauzuli porządku publicznego w orzecznictwie Sądu Najwyższego*, Rej. Nr 2005 Nr 6; Ł. Błaszczak, *Kontrola orzeczenia arbitrażowego ze szczególnym uwzględnieniem klauzuli porządku publicznego*, ADR Nr 2008 Nr 3, s. 2 i n. Por. także M. Sośniak, *Klauzula porządku publicznego w prawie prywatnym międzynarodowym*, Warszawa 1961, s. 56 i n.

¹⁶²¹ T. Ereciński w: *System*, T. III, cz. 2, s. 964; tenże w: T. Ereciński w: tenże (red.), *KPC Komentarz*, t. 2, 2016, art. 398³ uw. 31; T. Wiśniewski w: tenże (red.), *KPC Komentarz*, t. II, 2021; art. 398³, uw. 29; A. Góra-Błaszczkowska w: taż, *KPC Komentarz*, t. IA, 2020, art. 398³ Nb 36; A. Piotrowska w: A. Marciniak (red.), *KPC Komentarz*, 2019, art. 398³ Nb 75, Legalis; J. Paszkowski w: T. Szanciło (red.), *KPC Komentarz*, t. I, 2019, art. 398³ Nb 10.

¹⁶²² T. Ereciński w: tenże (red.), *KPC Komentarz*, t. 2, 2016, art. 398³ uw. 31.

zaskarżenia¹⁶²³. Można zatem przyjąć, że „podstawowe zasady porządku prawnego” należy rozumieć podobnie jak w innych przepisach kodeksu. W konsekwencji wniesienie skargi kasacyjnej przez Prokuratora Generalnego będzie uzasadnione wtedy, gdy przez wydanie zaskarżonego orzeczenia dojdzie do naruszenia norm fundamentalnych dla danego systemu prawnego. Uogólniając można powiedzieć, że podstawowymi zasadami porządku prawnego są zasady konstytucyjne oraz podstawowe zasady rządzące poszczególnymi gałęziami prawa w obrębie jurysdykcji sądów cywilnych zarówno prawa materialnego, jak i procesowego. W odniesieniu do prawa procesowego można przyjąć, że do podstawowych zasad należą: zasada kontrydiktoryjności, zasada równości stron, obowiązek wysłuchania strony obu stron¹⁶²⁴. Dotychczasowa praktyka Sądu Najwyższego potwierdza, że w sposób wyżej rozumiany interpretuje się wymaganie zawarte w art. 398³ § 2 k.p.c.¹⁶²⁵ Pojęcie podstawowych zasad porządku prawnego jest typową klauzulą generalną. Uzasadnione jest więc oczekiwanie, że Prokurator Generalny powinien skonkretyzować zasadę prawną, którą naruszono zaskarżonym prawomocnym orzeczeniem oraz wykazać jej fundamentalne znaczenie dla określonej gałęzi prawa¹⁶²⁶.

Warto zauważyć, że naruszenie tak rozumianych norm prawnych o podstawowym znaczeniu musi dotyczyć skutków zaskarżonego orzeczenia. Świadczy o tym już samo brzmienie art. 398³ § 2 k.p.c., który posługuje się zwrotem „przez wydanie orzeczenia”¹⁶²⁷, łączącym uszczerbek dla podstawowych zasad porządku prawnego właśnie z rozstrzygnięciem sądu i jego konsekwencjami dla stron. Oznacza to, że do spełnienia przesłanki z art. 398³

¹⁶²³ Por. w odniesieniu do podstaw skargi o uchylenie wyroku sądu polubownego wyroki SN: z 15 czerwca 2021 r., III CSKP 102/21, Legalis, z 7 lutego 2018 r., V CSK 301/17, Legalis, z 19 marca 2015 r., IV CSK 443/14, Legalis, z 11 października 2013 r., I CSK 769/12, Legalis, z 13 kwietnia 2012 r., I CSK 416/11, Legalis, z 11 lipca 2002 r., IV CKN 1211/00, OSNC 2003, Nr 9, poz. 125; z 28 kwietnia 2000 r., II CKN 267/00, OSNC 2000, Nr 11, poz. 203; z dnia 3 września 1998 r., I CKN 822/97, OSNC 1999, Nr 2, poz. 39, postanowienia SN z: 4 grudnia 2015 r., I CSK 6/15, z 7 czerwca 2019 r., I CSK 76/19, Legalis, wyrok SA w Warszawie, z 13 września 2017 r., VI ACa 840/16, Legalis.

¹⁶²⁴ T. Ereciński, *KPC Komentarz*, t. 2, 2016, art. 398³ uw. 31; T. Wiśniewski w: tenże (red.), *KPC Komentarz*, t. II, 2021, art. 398³, uw. 29; A. Góra-Błaszczykowska w: tenże, *KPC Komentarz*, t. IA, 2020, art. 398³ Nb 36; A. Piotrowska w: A. Marciniak (red.), *KPC Komentarz*, 2019, art. 398³ Nb 75, Legalis; J. Paszkowski w: T. Szanciło (red.), *KPC Komentarz*, t. I, 2019, art. 398³ Nb 10. W judykaturze np. post. SN z 28 czerwca 2019 r., IV CSK 195/18, Legalis.

¹⁶²⁵ W dotychczasowym orzecznictwie w sprawach rozpoznanych na skutek skarg kasacyjnych wywiedzionych przez Prokuratora Generalnego Sąd Najwyższy rzadko odnosił się wprost do konkretnych norm składających się na podstawowe zasady porządku prawnego, a w powołanym wyżej postanowieniu z 28 czerwca 2019 r., IV CSK 195/18, nawiązał do katalogu zasad, przyjmowanego w doktrynie. Za taką zasadę uznano, w sposób konkludentny, zasadę prawomocności materialnej orzeczenia (zob. wyrok SN z 12 sierpnia 2015 r., I UK 477/14).

¹⁶²⁶ T. Ereciński w: *System*, T. III, cz. 2, s. 964.

¹⁶²⁷ Pomocniczo można odwołać się do poglądów doktryny i judykatury na tle art. 424[1] k.p.c., gdzie przesłankę wyrządzenia szkody „przez wydanie” orzeczenia rozumie się jako normalny, adekwatny związek przyczynowy między wydaniem orzeczenia a szkodą (J. Gudowski w: *System*, T. III, cz. 2, s. 1582, w judykaturze np. post. z 27 stycznia 2006 r., III CNP 18/05, OSNC 2006 Nr 7-8 poz. 139).

§ 2 k.p.c. nie jest wystarczające stwierdzenie nawet rażąco błędnej wykładni przepisów prawa lub jego rażąco niewłaściwego zastosowania, ale konieczne jest stwierdzenie, że konsekwencje orzeczenia naruszały podstawowe zasady porządku prawnego¹⁶²⁸. Wskazaną różnicę można wyjaśnić na przykładzie orzeczenia sądu II instancji, którego uzasadnienie rażąco narusza art. 327¹ k.p.c. w związku z art. 391 § 1 k.p.c. w sposób uniemożliwiający Sądowi Najwyższemu dokonanie kontroli kasacyjnej¹⁶²⁹. Mimo że uzasadnienie wyroku ma istotne znaczenie dla rzetelności postępowania sądowego, fakt ten nie oznacza jeszcze samoistnie, że skutkiem zaskarżonego orzeczenia jest naruszenie podstawowych zasad porządku prawnego. Może wręcz okazać się, że po ponownym rozpoznaniu sprawy przez sąd II instancji zapadłoby orzeczenie takiej samej treści, które odpowiadałoby prawu.

Kwalifikowany charakter podstaw kasacyjnych dotyczy też skarg Rzecznika Praw Obywatelskich oraz Rzecznika Praw Dziecka. Zwięzłe omówienie podstaw, na których organy te mogą oprzeć skargę kasacyjną jest konieczne, aby rozważyć relację podstaw skarg kasacyjnych Prokuratora Generalnego i obu Rzeczników.

Pojęcie konstytucyjnych praw i wolności praw człowieka lub obywatela nie budzi zasadniczych wątpliwości interpretacyjnych. Odwołując się do dorobku doktryny i orzecznictwa na tle przesłanek dopuszczalności skargi konstytucyjnej¹⁶³⁰ można jedynie stwierdzić, że podstawą skargi kasacyjnej Rzecznika Praw Obywatelskich może być wyłącznie naruszenie praw i wolności wysłowionych w Konstytucji RP, choć niekoniecznie w jej rozdziale II¹⁶³¹. Tego warunku nie spełniają prawa człowieka sformułowane wyłącznie w aktach prawa międzynarodowego¹⁶³². Niejednoznaczne jest natomiast pojęcie „praw dziecka”, które, jak zauważa się w literaturze, mieści się w prawach i wolnościach obywatel, ale odnosi się do podmiotów, które ze względu na wiek i stopień dojrzałości wymagają

¹⁶²⁸ Dokonując wykładni art. 398³ § 2 k.p.c. w doktrynie odniesiono się też do orzeczenia, które „rażąco narusza podstawowe zasady porządku prawnego” (T. Ereciński w: *KPC Komentarz*, t. II, 2016, art. 398³, uw. 28). Mimo nieco odmiennego ujęcia językowego to sformułowanie wydaje się synonimem określenia ustawowego.

¹⁶²⁹ W judykaturze przeważa pogląd opowiadający się za dopuszczalnością podniesienia tego zarzutu jako samodzielnej podstawy kasacyjnej, gdy uzasadnienie zaskarżonego orzeczenia ma tak istotne wady, że orzeczenie sądu II instancji nie poddaje się kontroli kasacyjnej, jak np. wskazanie wewnętrznie sprzecznej podstawy prawnej orzeczenia (zob. np. T. Ereciński w: tenże (red.), *KPC Komentarz*, s. 365) i wyroki SN z 26 listopada 1999 r., III CKN 460/98, *Legalis*, z 28 czerwca 2007 r., II CSK 122/07, *Legalis*, z 26 lipca 2007 r., V CSK 115/07, *Legalis*, z 8 marca 2010 r., II PK 260/09, OSNP 2011/17–18, poz. 226, z 4 października 2012 r., I CSK 632/11, *Legalis*, z 28 lutego 2017 r., II CSK 246/17, wyrok SN z 13 kwietnia 2021 r., I USKP 70/21, *Legalis*, z 24 czerwca 2021 r., II CSKP 88/21, *Legalis*, z 26 stycznia 2022 r., I USKP 76/21, *Legalis*.

¹⁶³⁰ Jest to uzasadnione faktem, że pojęciem „konstytucyjnych praw i wolności” posługuje się art. 79 Konstytucji RP.

¹⁶³¹ Zob. J. Trzeciński, *Naruszenie*, s. 111 oraz post. TK z dnia 24 października 2001 r., SK 10/01.

¹⁶³² Por. wyroki TK z: 10 lipca 2000 r., sygn. SK 21/99, OTK-A Nr 5/2000, poz. 144; 6 lutego 2002 r., sygn. SK 11/01, OTK-A Nr 1/A/2002, poz. 2.

szczególnej ochrony¹⁶³³. Wykładnia językowa może prowadzić *prima facie* do wniosku, że idzie tu o każde naruszenie prawa podmiotowego przysługującego osobie niepełnoletniej. Pewną wskazówkę zawiera art. 1 ust. 2 ustawy z 6 stycznia 2000 roku o Rzeczniku Praw Dziecka¹⁶³⁴. Wąskie ujęcie przesłanek uzasadniających zaskarżenie prawomocnego orzeczenia sądowego przez pozostałe organy publiczne przemawia jednak za ścieśniającą wykładnią tego terminu. Uzasadnione jest więc stanowisko, że „naruszenie praw dziecka” dotyczy naruszeń o charakterze zasadniczym, czyli naruszenia praw konstytucyjnych, wynikających z aktów prawa międzynarodowego i europejskiego albo podstawowych zasad poszczególnych gałęzi prawa, zwłaszcza rodzinnego. Nie budzi też wątpliwości, że podstawą skargi kasacyjnej Rzecznika Praw Dziecka może być naruszenie praw zagwarantowanych w Konwencji o Prawach Dziecka¹⁶³⁵.

Nie ulega wątpliwości, że „konstytucyjne prawa i wolności człowieka i obywatela” oraz „prawa dziecka” należą do norm o fundamentalnym znaczeniu dla porządku prawnego w ogóle, co oznacza, że można je utożsamiać z naruszeniem podstawowych zasad porządku prawnego. Oznacza to, że kwalifikowane podstawy skargi kasacyjnej Prokuratora Generalnego zawierają w sobie także podstawy, na których skargi kasacyjne mogą oprzeć Rzecznik Praw Obywatelskich oraz Rzecznik Praw Dziecka¹⁶³⁶.

Określenie kwalifikowanych skutków, które uzasadniają wniesienie skargi kasacyjnej przez Prokuratora Generalnego, służy wzmocnieniu subsydiarności tej skargi i czyni z niej instytucję wyjątkową, która ma na celu eliminację z porządku prawnego tych orzeczeń, które pozostają w sprzeczności z jego podstawami. Taka regulacja jest w pełni trafna i odpowiada standardom konstytucyjnym oraz międzynarodowym. W postępowaniu cywilnym wnoszenie środków zaskarżenia przez organy władzy publicznej powinno być ograniczone do sytuacji niezbędnych, albowiem jest wyjątkiem od zasady stabilności orzeczeń prawomocnych, będącej – jak już podkreślano – elementem prawa do sądu. Zbyt szerokie korzystanie z prawa do zaskarzania prawomocnych orzeczeń godziłoby więc również w pewność obrotu prawnego. Należy też jednak dostrzec, że pojęcie „podstawowych zasad porządku prawnego”

¹⁶³³ T. Ereciński w: *System*, T. III, cz. 2, s. 964.

¹⁶³⁴ Dz.U. z 2017 r. poz. 922 ze zm.

¹⁶³⁵ Konwencja o Prawach Dziecka przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 20 listopada 1989 r. (Dz. U. z 1991 r. Nr 120 poz. 526 ze zm.). Zob. np. A. Piotrowska w: A. Marciniak (red.), *KPC Komentarz*, 2019, art. 398³Nb 73, Legalis.

¹⁶³⁶ Zdaniem A. Zielińskiego i K. Flagi-Gieruszyńskiej (w: K. Flaga-Gieruszyńska, A. Zieliński (red.), *KPC Komentarz*, 2019, art. 398³Nb 58, Legalis) Rzecznik Praw Dziecka w praktyce uzyskał uprawnienie do wniesienia skargi kasacyjnej w sprawie o przysposobienie. Obecnie organ ten jest uprawniony do wniesienia skargi kasacyjnej w sprawie o odebranie dziecka w trybie konwencji haskiej.

w przedstawionym wyżej ujęciu jest stosunkowo pojemne i pozwala na eliminację orzeczeń naruszających podstawowe zasady prawa¹⁶³⁷.

W tym miejscu należy rozważyć, czy oparcie skargi Prokuratora Generalnego na kwalifikowanej podstawie naruszenia podstawowych zasad porządku prawnego stanowi przesłankę dopuszczalności skargi kasacyjnej, czy też jej zasadności. Jest oczywiste, że uwzględnienie skargi kasacyjnej Prokuratora Generalnego będzie możliwe dopiero w razie łącznego stwierdzenia zasadności podstaw kasacyjnych i ustalenia, że przez wydanie orzeczenia doszło do naruszenia podstawowych zasad porządku prawnego¹⁶³⁸. Wydaje się, że ograniczenie podstaw nadzwyczajnego środka zaskarżenia należy postrzegać jako ograniczenie legitymacji tego podmiotu względem legitymacji stron¹⁶³⁹. Jeżeli zatem Prokurator nie podniesie w skardze okoliczności wymienionych w art. 398³ § 3 k.p.c., to należy przyjąć, że podlega ona odrzuceniu¹⁶⁴⁰. Należy zgodzić się z poglądem, że powołanie się na „podstawowe zasady porządku prawnego” jest elementem konstrukcyjnym skargi kasacyjnej Prokuratora Generalnego, który podlega kontroli Sądu Najwyższego, a niepodniesienie tego rodzaju zarzutu musi prowadzić do jej odrzucenia. W przeciwnym przypadku kwalifikowane określenia podstaw tej skargi tego organu miałyby iluzoryczne znaczenie¹⁶⁴¹.

Bardziej złożona jest jednak kwestia, jakie są skutki stwierdzenia przez Sąd Najwyższy, w następstwie merytorycznego rozpoznania skargi, że mimo podniesienia przez Prokuratora Generalnego takiego zarzutu nie doszło *in concreto* do naruszenia podstawowych zasad porządku prawnego. Skoro przyjęto, że organ ten nie ma uprawnień do wszczęcia postępowania kasacyjnego w sprawie, której rozstrzygnięcie nie ma wpływu na wskazane wartości o znaczeniu ogólnospołecznym, to zasadny mógłby wydawać się wniosek, że następce stwierdzenie, iż do naruszenia podstawowych zasad porządku prawnego nie doszło, powinno skutkować odrzuceniem skargi¹⁶⁴². Odmiennej koncepcję przyjęto w judykaturze, która w takich

¹⁶³⁷ Na elastyczność tej przesłanki wskazują T. Zembruski, *Skarga kasacyjna*, s. 308-309; T. Ereciński w: *System*, t. 3, cz. 2, s. 964. Inaczej M. Uliasz, *KPC Komentarz*, 2006, s. 268, który uważa, że podmioty publiczne mogą wnosić skargi kasacyjne tylko w przypadku szczególnie rażących uchybień.

¹⁶³⁸ T. Ereciński w: *System*, T. III, cz. 2, s. 965; tenże w: T. Ereciński (red.), *KPC Komentarz*, t. 2, 2016, art. 398³ uw. 21, A. Piotrowska w: A. Marciniak (red.), *KPC Komentarz*, 2019, art. 398³ Nb 78-80, Legalis.

¹⁶³⁹ T. Ereciński w: *System*, t. 3, cz. 2, s. 965; odmiennie T. Zembruski, *Skarga kasacyjna*, s. 309.

¹⁶⁴⁰ T. Ereciński w: *System*, t. 3, cz. 2, s. 965; T. Wiśniewski w: *KPC Komentarz*, t. 2, s. 199; T. Zembruski, *Skarga kasacyjna*, s. 965. A. Góra-Błaszczkowska w: *KPC Komentarz*, s. 887; odmiennie K. Piasecki w: *KPC Komentarz*, t. 2, s. 102-103, który opowiada się w analizowanej sytuacji za oddaleniem skargi.

¹⁶⁴¹ Szerzej zob. T. Zembruski, *Skarga kasacyjna*, s. 309-311; tak samo A. Piotrowska w: A. Marciniak (red.), *KPC Komentarz*, 2019, art. 398³ Nb 77, Legalis.

¹⁶⁴² T. Zembruski, *Skarga kasacyjna*, s. 309. Obecnie autor ten uważa, że „Dyskusyjne jest, czy skarga może zostać odrzucona na późniejszym etapie postępowania kasacyjnego w razie stwierdzenia, że wskazane przez wnoszącego okoliczności z art. 398³ § 2 KPC nie miały kwalifikowanego charakteru. Wprawdzie przepis ten kreuje dodatkowy warunek konstrukcyjny skargi wnoszonej przez Prokuratora Generalnego, Rzecznika Praw

przypadkach opowiada się w sposób dorozumiany za oddaleniem skargi kasacyjnej Prokuratora Generalnego¹⁶⁴³.

Za drugim z przedstawionych stanowisk niewątpliwie przemawia spostrzeżenie, że oceny, czy przez wydanie orzeczenia doszło do naruszenia podstawowych zasad porządku prawnego, można dokonać dopiero po merytorycznym rozpoznaniu skargi, czyli zbadaniu zasadności jej podstaw¹⁶⁴⁴. Ocena taka jest więc oceną na płaszczyźnie zasadności skargi kasacyjnej, a nie na płaszczyźnie jej dopuszczalności. Należy zatem odróżnić konieczność wskazania przez Prokuratora Generalnego na naruszenie podstawowych zasad porządku prawnego, jako wymaganie konstrukcyjne skargi, od rozstrzygnięcia przez Sąd Najwyższy, czy taki skutek rzeczywiście wystąpił w sprawie. Dlatego wydaje się, że bardziej trafny jest pogląd, który opowiada się w analizowanej sytuacji za oddaleniem skargi¹⁶⁴⁵.

Nie można też wykluczyć sytuacji, że Sąd Najwyższy zgodzi się z podniesionymi przez Prokuratora Generalnego zarzutami naruszenia prawa materialnego albo procesowego, ale nie stwierdzi, aby kontrolowane orzeczenie naruszało podstawowe zasady porządku prawnego. Konsekwentnie, również w takiej sytuacji powinno dojść do oddalenia skargi kasacyjnej prokuratora.

Postępowanie zainicjowane skargą kasacyjną Prokuratora Generalnego przebiega w taki sam sposób jak postępowanie kasacyjne wszczęte przez stronę. Także prokurator wnosi skargę do sądu II instancji, który dokonuje kontroli spełnienia wymagań konstrukcyjnych i formalnych oraz zachowania terminu do jej wniesienia¹⁶⁴⁶. Sąd II instancji odrzuca zatem skargę kasacyjną Prokuratora Generalnego w tych przypadkach, gdy zachodzą podstawy z art. 398⁶ k.p.c.

Skarga kasacyjna wniesiona przez Prokuratora Generalnego podlega wstępnemu badaniu w procedurze przedsądu na ogólnych zasadach, według kryteriów określonych w art. 398⁸ § 1 k.p.c. Rozważając zasadność tego rozwiązania nie sposób nie zauważyć, że wyjątkowy charakter podstaw skargi kasacyjnej Prokuratora Generalnego i wysoki poziom profesjonalny tego organu powinny sprawiać, że wywiedzione przez niego skargi będą z reguły kwalifikowały się do przyjęcia do rozpoznania¹⁶⁴⁷. Praktyka dostarcza jednak przypadków, w których Sąd

Obywatelskich i Rzecznika Praw Dziecka, lecz pozostaje on jednak w związku z zasadnością środka zaskarżenia” (T. Zembrzusi w: P. Ryłski (red.), *KPC Komentarz*, 2022, art. 398³ Nt. 56, Legalis).

¹⁶⁴³ Zob. zwłaszcza uzasadnienia wyroków: z 7 sierpnia 2014 r., II CSK 775/13, Legalis oraz z 24 listopada 2010 r., I PK 107/10, Legalis.

¹⁶⁴⁴ J. Gudowski w: *System*, T. III, cz. 1, s. 1038-1039.

¹⁶⁴⁵ Tak też P. Wiśniewski, *Udział*, 2014, s. 226-227.

¹⁶⁴⁶ Zob. tamże, s. 1020 i n.

¹⁶⁴⁷ A. Jaworski, *Udział*, s. 107-108; podobnie P. Wiśniewski, *Udział*, 2014, s. 218. W odniesieniu do spraw karnych Sąd Najwyższy wyraził przekonanie, że podmioty uprawnione do składania tzw. „kasacji kwalifikowanych” na podstawie art. 521 k.p.k. nie będą wnosili oczywiście bezzasadnych kasacji (zob. uzasadnienie uchw. SN z dnia 29 maja 2003 r., I KZP 17/03, OSNKW 2003 Nr 7-8 poz. 63).

Najwyższy nie dostrzega przesłanek przyjęcia do rozpoznania skarg kasacyjnych składanych przez Prokuratora Generalnego¹⁶⁴⁸.

Uwzględniając pozycję ustrojową Prokuratora Generalnego oraz omówiony już charakter prawny jego skargi można jednak wyrazić wątpliwość, czy poddanie jego skarg procedurze przedsądu jest uzasadnione. Zdaniem T. Zembrzuskiego skargi wniesione przez strony i podmioty stojące na straży interesu publicznego należy traktować tak samo, gdyż tego wymaga konstytucyjna zasada równości (art. 32 Konstytucji)¹⁶⁴⁹. Argumentacja odwołująca się do tej zasady budzi jednak zastrzeżenia, gdyż o naruszeniu konstytucyjnej zasady równości można mówić w razie zróżnicowanego potraktowania podmiotów podobnych. Prokurator Generalny, jako organ władzy publicznej, który podejmuje czynności procesowe w celu ochrony podstawowych zasad porządku prawnego, nie może być porównywany ze stroną postępowania, która działa w imieniu własnym. Tak, jak nie budzi zastrzeżeń z punktu widzenia zasady równości, zróżnicowanie terminów dla stron i Prokuratora Generalnego, należałoby przyjąć, że konstytucyjna zasada równości nie przemawia przeciwko ewentualnemu odstępieniu od stosowania art. 398⁹ k.p.c. Inną kwestią jest oczywiście to, czy rozważenie takiego odstępstwa dla skargi kasacyjnej, wniesionej przez Prokuratora Generalnego, jest celowe.

Odnosząc się do tej kwestii należy zauważyć, że istnienie „przyczyn kasacyjnych” jest immanentną cechą skargi kasacyjnej, jako nadzwyczajnego środka zaskarżenia, która sprowadza się do wskazania okoliczności, uzasadniających rozpoznanie sprawy przez Sąd Najwyższy. Celem selekcji skarg jest zaniechanie obciążania Sądu Najwyższego sprawami błahymi, nie wymagającymi jego zaangażowania, a w konsekwencji umożliwienie temu organowi skupienie się „na rozwiązywaniu zagadnień o największym ciężarze gatunkowym”¹⁶⁵⁰. Wydaje się, że kwalifikowany sposób ujęcia podstawy kasacyjnej, na którą może powołać się Prokurator Generalny, pozwala przyjąć, że skargi wnoszone przez ten podmiot z założenia powinny dotyczyć spraw o największym ciężarze gatunkowym. Skargi

¹⁶⁴⁸ Tytułem przykładu zob. wydane w sprawach o odebranie dziecka w trybie konwencji haskiej postanowienia SN z 23 czerwca 2022 r., I CSK 3416/22, Legalis i z 23 maja 2023 r., I CSK 548/23, Legalis; oraz co do skarg wnoszonych na podstawie art. 398³ § 2 k.p.c.: post. SN z 26 listopada 2020 r., I UK 343/19, Legalis, postanowienie z 18 października 2019 r., II CSK 181/19, Legalis, z 29 lipca 2019 r., IV CSK 402/18, Legalis, z 9 maja 2018 r., III CSK 160/17, Legalis (SN uznał w tych przypadkach, że Prokurator Generalny nie wykazał przesłanki oczywistej zasadności skargi).

¹⁶⁴⁹ T. Zembrzusi w: *Skarga kasacyjna*, s. 444.

¹⁶⁵⁰ Zob. T. Ereciński w: *System*, t. 3, cz. 2, s. 974. Zob. tenże, *Selekcja kasacji cywilnych z perspektywy prawnoporównawczej w: Ars et usus. Księga pamiątkowa ku czci Sędziego Stanisława Rudnickiego*, Warszawa 2005, s. 93 i n.; E. Gapska, *Przedsąd w postępowaniu kasacyjnym w sprawach cywilnych*, Prz. Sąd. 2006 Nr 2, s. 16 i n.; J. Gudowski, *Pogląd na kasację*, s. 160.

składane przez Prokuratora Generalnego nie są zjawiskiem częstym w praktyce i zmierzają wprost do ochrony interesu publicznego, któremu także służy instytucja przedsądu.

Niemniej wydaje się, że wzgląd na zachowanie spójnej i jednolitej konstrukcji skargi kasacyjnej jako nadzwyczajnego środka zaskarżenia, której elementem są – jak wskazano – przyczyny kasacyjne, przemawia za tym, aby nie odstępować od instytucji przedsądu w odniesieniu do skarg wnoszonych przez Prokuratora Generalnego. Odstępstwo od tej zasady mogłoby bowiem otworzyć drogę dla dalszych postulatów *de lege ferenda*, które prowadziłyby do zwolnienia innych podmiotów od wykazywania przyczyn kasacyjnych. Powodowałoby to osłabienie instytucji przedsądu, która należycie spełnia zadanie „wyłowienia przypadków zasługujących na rozpatrzenie po raz trzeci”¹⁶⁵¹. Kwestia ta nie ma jednak istotnego praktycznego znaczenia. Można bowiem założyć, że prawidłowe korzystanie przez Prokuratora Generalnego z jego ustawowych uprawnień powinno skutkować tym, iż jedynie wyjątkowo Sąd Najwyższy odmówi przyjęcia do rozpoznania skargi wniesionej przez naczelny organ prokuratury¹⁶⁵². Trudno bowiem wyobrazić sobie, aby w sprawie, w której przez wydanie orzeczenia doszło do naruszenia podstawowych zasad porządku prawnego, nie ziściła się choćby jedna z wymienionych w art. 398⁹ k.p.c. przyczyn kasacyjnych.

Można również postawić pytanie, czy objęcie skarg kasacyjnych wnoszonych przez Prokuratora Generalnego instytucją „przedsądu” nie pozostaje w kolizji z ogólną regułą wyrażoną w art. 7 k.p.c., którą jest dokonywanie przez prokuratora samodzielnej oceny przesłanek uzasadniających wszczęcie przez niego postępowania cywilnego: ochrony praworządności, praw obywateli i interesu społecznego¹⁶⁵³. W istocie zasada ta nie pozostaje jednak w kolizji z instytucją przedsądu w postępowaniu kasacyjnym. Czym innym jest bowiem wszczęcie postępowania albo podjęcie decyzji o wniesieniu nadzwyczajnego środka zaskarżenia, a czym innym – spełnienie przesłanek uzasadniających merytoryczne rozpoznanie tego środka.

3.1.2. *Udział Prokuratora Generalnego w postępowaniu kasacyjnym zainicjowanym przez strony*

Ustawą z 22 grudnia 2014 roku o zmianie ustawy Kodeks cywilny, Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw¹⁶⁵⁴ wprowadzono wyraźną podstawę

¹⁶⁵¹ T. Ereciński w: *System*, t. 3, cz. 2, s. 974; J. Gudowski, *Pogląd na kasację*, s. 160.

¹⁶⁵² Niemniej założenie to nie zawsze sprawdza się w praktyce, o czym świadczą postanowienia SN powołane wyżej.

¹⁶⁵³ Zob. rozdział II. 3.2.

¹⁶⁵⁴ Dz. U. z 2015 r. Nr 13 poz. 98.

prawną dla udziału Prokuratora Generalnego w postępowaniu kasacyjnym¹⁶⁵⁵. Zaangażowanie Prokuratora Generalnego do udziału w postępowaniu kasacyjnym jest uzasadnione charakterem skargi kasacyjnej, będącej nadzwyczajnym środkiem prawnym, funkcjonującym – jak już podkreślono – przede wszystkim w interesie publicznym. Art. 398⁸ k.p.c. dotyczy natomiast wyłącznych kompetencji Prokuratora Generalnego, co sprawia, że może być – podobnie jak traktowane jako zwiastun powołania prokuratury przy Sądzie Najwyższym¹⁶⁵⁶. Warto dodać, że Prokurator Generalny jest jedynym podmiotem publicznym, który może zgłosić swój udział w postępowaniu kasacyjnym¹⁶⁵⁷.

Zgodnie z art. 398⁸ § 1 k.p.c., w każdej sprawie Sąd Najwyższy może zwrócić się do Prokuratora Generalnego o zajęcie stanowiska co do skargi kasacyjnej wniesionej przez stronę i odpowiedzi na skargę. Prokurator Generalny albo wyznaczony przez niego prokurator bierze udział w postępowaniu kasacyjnym, jeżeli uzna, że „wymaga tego ochrona praworządności, praw obywatelskich lub interesu publicznego”.

Wynikające z art. 398⁸ § 1 k.p.c. uprawnienia Prokuratora Generalnego dotyczą, *lege non distinguente*, zarówno postępowania kasacyjnego zainicjowanego przez strony, jak i postępowania, w którym skargę kasacyjną wniósł Rzecznik Praw Obywatelskich albo Rzecznik Praw Dziecka¹⁶⁵⁸. Art. 398⁸ § 1 k.p.c. wskazuje dwie formy uczestnictwa Prokuratora Generalnego w postępowaniu kasacyjnym: sporządzenie pisemnego stanowiska oraz wzięcie udziału w postępowaniu. Wykładnia językowa tego przepisu prowadzi do wniosku, że sporządzenie pisemnego stanowiska jest czymś innym niż zgłoszenie udziału w postępowaniu kasacyjnym. Tym samym zasadne wydaje się stwierdzenie, że przedstawienie przez Prokuratora Generalnego pisemnego stanowiska w sprawie nie prowadzi jeszcze do nadania mu statusu uczestnika postępowania kasacyjnego¹⁶⁵⁹.

¹⁶⁵⁵ We wcześniejszym stanie prawnym udział prokuratora w postępowaniu kasacyjnym był możliwy na podstawie art. 60 § 2 k.p.c., co było spowodowane tym, że kasacja stanowiła środek odwoławczy (por. P. Wiśniewski, *Udział*, 2014, s. 64 i n. oraz W. Broniewicz, *Prokurator w cywilnym postępowaniu kasacyjnym*, Prok. i Pr. 1997 Nr 9, s. 14).

¹⁶⁵⁶ Zob. T. Zembrzusi, *Rola*, s. 161.

¹⁶⁵⁷ Por. A. Zieliński, *Uczestnictwo Rzecznika Praw Obywatelskich w postępowaniu cywilnym* w: J. Gudowski, K. Weitz (red.), *Aurea praxis. Aurea theoria*. T I, s. 811, który postuluje przyznanie analogicznych uprawnień Rzecznikowi Praw Obywatelskich. Uczestnikami postępowania kasacyjnego mogą być natomiast inne podmioty publiczne, do których udziału w postępowaniu stosuje się odpowiednio przepisy o prokuratorze, jeżeli wstąpiły do postępowania na etapie postępowania przed sądem powszechnym (J. Gudowski w: *System*, T. III, cz. 2, s. 1047).

¹⁶⁵⁸ T. Zembrzusi, *Rola*, s. 159. W obecnym stanie prawnym pogląd ten odnosi się również do Rzecznika Praw Dziecka. Autor trafnie zauważył, że chociaż wszystkie wymienione organy publiczne mają odmienne zadania, to ich udział nie ma charakteru konkurencyjnego.

¹⁶⁵⁹ Zob. P. Wiśniewski, *Udział*, 2014, s. 230-231; T. Ereciński w: tenże (red.), *KPC Komentarz*, t. 2, 2016, art. 398⁹ uw. 3 i 5; T. Zembrzusi w: P. Ryłski (red.), *KPC Komentarz*, 2022, art. 398⁹ Nt. 16; A. Górabłaszczkowska w: taż, *KPC Komentarz*, t. 1A, 2020, art. 398⁹ Nb 2-3; A. Piotrowska w: A. Marciniak (red.), *KPC Komentarz*, t. 2, 2019, art. 398⁹ Nb 2-3, Legalis.

Status procesowy Prokuratora Generalnego, który przedstawia pisemne stanowisko w sprawie skargi kasacyjnej, można porównać do statusu prokuratora we francuskim procesie cywilnym, gdy występuje on jako *partie jointe*¹⁶⁶⁰. Charakterystyczne jest jednak to, że w przeciwieństwie do ogólnych zasad udziału prokuratora w postępowaniu cywilnym, przedstawienie pisemnego stanowiska przez Prokuratora Generalnego nie jest pozostawione jego swobodnemu uznaniu, ale następuje zawsze z inicjatywy Sądu Najwyższego. Sąd ten może zwrócić się do Prokuratora Generalnego o zajęcie stanowiska na każdym etapie postępowania kasacyjnego, a więc zarówno przed zbadaniem skargi w ramach tzw. przedsądu, jak i po jej przyjęciu do rozpoznania¹⁶⁶¹. Wykładnia językowa art. 398⁹ § 1 k.p.c. nie pozostawia co do tego wątpliwości. Co więcej, przepis ten stanowi – jak wskazuje T. Ereciński – „uzupełnienie” art. 7 i 60 k.p.c. Nie ogranicza on bowiem uprawnień prokuratora powszechnej jednostki organizacyjnej do wszczęcia postępowania i jego kontynuowania również w postępowaniu kasacyjnym¹⁶⁶². Art. 398⁹ § 1 k.p.c. zawiera też istotne odstępstwo od art. 59 k.p.c. oraz art. 7 k.p.c.¹⁶⁶³, gdyż Prokurator Generalny jest zobowiązany przedstawić stanowisko w sprawie, w której zostanie on zobligowany do tego przez Sąd Najwyższy¹⁶⁶⁴.

Analizy wymaga charakter prawny stanowiska Prokuratora Generalnego. Niewątpliwie jest ono czynnością procesową¹⁶⁶⁵ i należy je zakwalifikować jako pismo procesowe¹⁶⁶⁶. Pismo prokuratora powinno więc spełniać wymagania z art. 126 k.p.c., a także zawierać odniesienie się do podniesionych w skardze kasacyjnej okoliczności uzasadniających przyjęcie skargi do rozpoznania, jej podstaw i treści odpowiedzi na skargę. Należy podzielić pogląd, że omawianego stanowiska nie powinno się utożsamiać z odpowiedzią na skargę kasacyjną

¹⁶⁶⁰ Por. A. Jaworski, *Udział*, s. 90-92.

¹⁶⁶¹ P. Wiśniewski, *Udział*, 2014, s. 228.

¹⁶⁶² T. Ereciński w: tenże (red.), *KPC Komentarz*, t. 2, 2016, art. 398⁹ uw. 2.

¹⁶⁶³ J. Gudowski w: *System*, T. III, cz. 2, s. 1053; T. Ereciński w: tenże (red.), *KPC Komentarz*, t. 2, 2016, art. 398⁹ uw. 2; P. Wiśniewski, *Udział*, 2014, s. 228.

¹⁶⁶⁴ P. Wiśniewski, *Udział*, 2014, s. 228. Autor trafnie zauważa, że Sąd Najwyższy nie dysponuje środkami proceduralnymi, które mogłyby wyegzekwować wykonanie tego obowiązku, ale jest niewyobrażalne, aby Prokurator Generalny nie wywiązał się z niego.

¹⁶⁶⁵ Za czynność procesową uznaje się bowiem każde działanie podmiotu procesu, z którym prawo wiąże określone skutki prawne (S. Cieślak, *Forma czynności w procesie cywilnym. Stan obecny i perspektywy rozwoju* w: K. Markiewicz, A. Torbus (red.), *Postępowanie rozpoznawcze*, 2014, s. 157; J. Mokry, *Czynności procesowe podmiotów dochodzących ochrony praw w postępowaniu cywilnym*, Wrocław 1993, s. 55 oraz pozostała literatura przywołana w rozdziale II. 4).

¹⁶⁶⁶ Tak J. Gudowski w: *System*, T. III, cz. 2, s. 1054. Co prawda art. 125 § 1 k.p.c. określa jako pisma procesowe wyłącznie pisma wniesione przez strony, to jednak przyjmuje się, że użyte w tym przepisie pojęcie strony należy rozumieć jak najszerszej i obejmuje ono każdy podmiot, który ustawa upoważnia do podjęcia czynności w toku postępowania. Zob. np. M. Sorysz, P. Kaczyński w: A. Góra-Błaszczkowska (red.), *KPC Komentarz*, 2020, t. IA, art. 125 Nb 7; E. Rudkowska-Ząbczyk, P. Rodziewicz w: E. Marszałkowska-Krześ (red.), *Kodeks Postępowania Cywilnego. Komentarz*, 2021, art. 125 Nt 11 i 12, Legalis; M. Jędrzejewska, K. Weitz w: T. Ereciński (red.), *KPC Komentarz*, t. I, 2016, art. 125 uw. 3, LEX; E. Stefańska w: M. Manowska (red.), *KPC Komentarz*, t. I, 2021, art. 125 uw. 2, LEX.

w rozumieniu art. 398⁷ § 1 k.p.c.¹⁶⁶⁷ Trafnie podnosi się bowiem, że odpowiedź na skargę kasacyjną jest pismem o charakterze obronnym, wnoszonym przede wszystkim w interesie prywatnym przeciwnika strony skarżącej, który zmierza do wykazania, że skarga kasacyjna jest niedopuszczalna, nie spełnia przesłanek przyjęcia do rozpoznania albo jest bezzasadna¹⁶⁶⁸. Odpowiedź na skargę jest więc pismem, którym strona podejmuje obronę przed skargą kasacyjną¹⁶⁶⁹. Stanowisko Prokuratora Generalnego jest natomiast opinią, w której organ ten przedstawia swój pogląd na rozstrzygnięcie sprawy z punktu widzenia interesu publicznego. Pismo to jest neutralne wobec interesu stron, gdyż w jednym wypadku prokurator może popierać skargę kasacyjną, a w innym ją zwalczać¹⁶⁷⁰. Funkcja publicznoprawna stanowiska Prokuratora Generalnego przejawia się przede wszystkim w tym, że przytoczona przez ten podmiot argumentacja może być dla Sądu Najwyższego pomocna przy rozwiązywaniu problemów prawnych, które wymagają rozstrzygnięcia w związku z rozpoznaniem skargi kasacyjnej¹⁶⁷¹. Pisemne stanowisko Prokuratora Generalnego wykazuje też pewne podobieństwo do przedstawionego przez organizację pozarządową na podstawie art. 63 k.p.c. poglądu w sprawie (tzw. opinia *amicus curiae*)¹⁶⁷². Cechą, która łączy stanowisko Prokuratora Generalnego i złożoną przez organizację pozarządową opinię „przyjaciela sądu” jest to, że oba te pisma zawierają pogląd na rozstrzygnięcie sprawy, który pochodzi od innej osoby niż strona¹⁶⁷³. Warto przy tym zwrócić uwagę, że *de lege lata* opinie „przyjaciela sądu” składają nie tylko organizacje pozarządowe, ale także organy państwowe o charakterze

¹⁶⁶⁷ Tym samym koryguję wcześniejsze – podniesione za T. Zembruskim – stwierdzenie, jakoby pisemne stanowisko było w istocie odpowiedzią na skargę kasacyjną (por. A. Jaworski, *Udział*, s. 108-109 oraz T. Zembrzusi, *Rola*, s. 157). Ostatni z wymienionych, T. Zembrzusi, twierdził, że „Kodeks posługuje się zwrotem »zajęcie stanowiska (...) i odpowiedzi na skargę«. Może wydawać się, że należało posłużyć się spójnikiem „lub”, czym innym jest bowiem pisemne stanowisko, będące odpowiednikiem przedstawianego przez organizacje społeczne nie uczestniczące w sprawie istotnego poglądu, czym innym odpowiedź na skargę kasacyjną. Na tle § 2 widać jednak, że chodzi tu o jedno pismo, do którego to strony mogą się ustosunkować w terminie 14 dni”. Trudno jednak zgodzić się z tak przedstawionym wynikiem wykładni językowej art. 398⁸ § 1 k.p.c., albowiem zawarty w tym przepisie spójnik „i” dotyczy skargi kasacyjnej i odpowiedzi na skargę, a nie stanowiska prokuratora i odpowiedzi na skargę.

¹⁶⁶⁸ Zob. zwłaszcza M. Jaślikowski, *Odpowiedź na skargę kasacyjną*, Prz. Sąd. 2008 Nr 4, s. 6 i n.

¹⁶⁶⁹ J. Gudowski zwraca uwagę, że mimo *stricto* obronnego charakteru odpowiedź na skargę kasacyjną służy również interesowi publicznemu w tym sensie, że podniesione przez przeciwnika argumenty dotyczące zasadności odmowy przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania są oparte na argumentach publicznoprawnych (J. Gudowski w: *System*, T. III, cz. 2, s. 1048).

¹⁶⁷⁰ J. Gudowski w: *System*, T. III, cz. 2, s. 1054.

¹⁶⁷¹ Zob. J. Gudowski w: *System*, T. III, cz. 2, s. 1054; P. Wiśniewski, *Udział*, 2014, s. 228-229.

¹⁶⁷² M. Uliasz, *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz do nowelizacji*, Warszawa 2005, s. 109. Por. T. Zembrzusi, *Rola*, s. 158.

¹⁶⁷³ Na temat instytucji uregulowanej w art. 63 k.p.c. zob. w szczególności M. Piekarski, *Przedstawienie przez organizację społeczną ludu pracującego sądowi w postępowaniu cywilnym poglądu istotnego do rozstrzygnięcia sprawy*, PiP 1967 z. 4-5, s. 98 i n.; T. Misiuk, *Udział organizacji społecznych ludu pracującego w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 1972, s. 106-111; P. Gutkowski, *Istotny pogląd Prezesa UOKiK jako element postępowania sądowego*, SPP 2018 Nr 1, s. 101 i n.

wyspecjalizowanych rzeczników¹⁶⁷⁴. Opinie *amici curiae* mogą mieć istotne znaczenie dla ochrony interesu publicznego, ale jednocześnie są one z reguły wnoszone w interesie grupy osób, którą reprezentuje organizacja pozarządowa albo wyspecjalizowany rzecznik. Związek poglądu przedstawionego przez uprawnione podmioty (także instytucje państwowe i samorządowe) na podstawie art. 63 k.p.c. z interesem publicznym jest więc bardziej odległy niż w przypadku stanowiska Prokuratora Generalnego.

Poszukując najbardziej zbliżonych instytucji prawnych warto wskazać, że pisemne stanowisko prokuratora będzie pod względem treści zbliżone do opinii Rzecznika Generalnego Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej¹⁶⁷⁵ oraz pisemnego stanowiska Prokuratora Generalnego w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym. W odniesieniu do tego ostatniego postępowania należy jednak odnotować istotną różnicę, albowiem Prokurator Generalny jest z mocy prawa uczestnikiem postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym¹⁶⁷⁶.

Drugą, dalej idącą, formą uczestnictwa Prokuratora Generalnego w postępowaniu kasacyjnym jest jego udział w nim. Należy przyjąć, że wzięcie udziału w postępowaniu kasacyjnym przez naczelny organ prokuratury nie jest – w przeciwieństwie do przedstawienia przez niego pisemnego stanowiska – zależne od inicjatywy Sądu Najwyższego i stanowi decyzję Prokuratora Generalnego¹⁶⁷⁷. Brzmienie 398⁸ § 1 k.p.c. nie pozostawia wątpliwości, że udział w postępowaniu kasacyjnym może zgłosić Prokurator Generalny wtedy, gdy wcześniej przedstawiał stanowisko pisemne w sprawie. Niejednoznacznie rysuje się natomiast kwestia zgłoszenia udziału przez Prokuratora Generalnego w sytuacji, w której Sąd Najwyższy nie zwracał się do tego organu o zajęcie stanowiska w sprawie. Wykładnia językowa art. 398⁸ § 1 k.p.c. przemawia za poglądem, że Prokurator Generalny może zgłosić udział w postępowaniu kasacyjnym tylko w takiej sprawie, w której przedstawiał pisemne stanowisko w trybie art. 398⁸ § 1 zdanie 2 k.p.c., co przyjmuje zdecydowana większość doktryny¹⁶⁷⁸. Za

¹⁶⁷⁴ Uprawnienie do przedstawienia poglądu w sprawie na zasadach określonych art. 63 k.p.c. mają także: miejski (powiatowy) rzecznik konsumentów, Rzecznik Ubezpieczonych oraz Rzecznik Praw Pacjenta (zob. P. Gutkowski, *Istotny pogląd*, passim).

¹⁶⁷⁵ Zob. art. 9 F Traktatu o Unii Europejskiej w brzmieniu nadanym Traktatem z Lizbony zmieniającym Traktat o Unii Europejskiej oraz Traktat Ustanawiający Wspólnotę Europejską (Dz. U. UE C z 2007 r. Nr 306 poz. 1) oraz art. 59 § 1 Regulaminu Postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości z dnia 19 czerwca 1991 r. (Dz. UE L z dnia 4 lipca 1991).

¹⁶⁷⁶ Zob. art. 42 pkt 7 ustawy z 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072).

¹⁶⁷⁷ P. Wiśniewski, *Udział*, s. 229.

¹⁶⁷⁸ T. Ereciński w: tenże (red.), *KPC Komentarz*, t. 2, 2016, art. 398⁹ uw. 5. Podobnie T. Zembrzuski w: P. Ryłski (red.), *KPC Komentarz*, 2022, art. 398⁹ Nt. 16; A. Niedużak, A. Sikorski w: E. Marszałkowska-Krześ (red.), *Kodeks Postępowania Cywilnego. Komentarz*, Warszawa 2021, art. 398⁹ Nt. 6, Legalis; A. Góra-Błaszczkowska w: taż, *KPC Komentarz*, t. 1A, 2020, art. 398⁹ Nb 3.

takim poglądem może przemawiać struktura omawianego przepisu, który w zdaniu pierwszym wskazuje podstawę zwrócenia się do prokuratora o zajęcie stanowiska, a w zdaniu drugim wskazuje termin na jego złożenie przez prokuratora i jednocześnie (w końcowej części tego przepisu) wskazuje na możliwość zgłoszenia udziału przez prokuratora. Fakt, że ustawodawca nie umieścił przepisu będącego podstawą zgłoszenia udziału w postępowaniu kasacyjnym w odrębnej jednostce redakcyjnej jest więc argumentem za tym, iż Prokurator Generalny może zgłosić udział tylko w sprawie, w której zajmował stanowisko na żądanie Sądu Najwyższego. Wydaje się, że analizowany przepis można jednak odczytać odmiennie, a mianowicie w ten sposób, że jego końcowy fragment (zaczynający się od słów „a jeżeli uzna...”)

zawiera podstawę do zgłoszenia przez Prokuratora Generalnego udziału w postępowaniu kasacyjnym w każdej sprawie¹⁶⁷⁹.

Wydaje się, że wobec niejednoznacznego brzmienia art. 398⁸ § 1 zdanie 2 k.p.c. należy dokonać jego wykładni funkcjonalnej. Należy zatem zaakcentować, że udział Prokuratora Generalnego w postępowaniu kasacyjnym pozostaje w ścisłym związku z funkcją tego postępowania i ma przyczyniać się do realizacji interesu ogólnospołecznego, który nabiera szczególnego znaczenia właśnie w tym postępowaniu, zmierzającym – ogólnie rzecz ujmując – do zapewnienia jednolitości orzecznictwa, rozwoju prawa oraz eliminacji orzeczeń obciążonych największymi wadami. Paradoksalne byłoby, gdyby prokurator mógł według własnego uznania zgłosić udział w każdej sprawie cywilnej, w której z założenia największe znaczenie ma ochrona interesu prywatnego, a możliwość wstąpienia prokuratora do postępowania kasacyjnego byłaby uzależniona od inicjatywy Sądu Najwyższego¹⁶⁸⁰. Analizując przesłanki udziału prokuratora w postępowaniu kasacyjnym należy dostrzec, że normujący tę kwestię art. 398⁸ § 1 k.p.c. jest sformułowany bardzo podobnie do art. 7 k.p.c., co uzasadnia dokonanie wykładni obu przepisów w taki sam sposób¹⁶⁸¹. Nie nasuwa poważniejszych wątpliwości wniosek, że przepis ten – jako *lex specialis* – wyłącza zastosowanie art. 60 § 1 k.p.c. w tym sensie, że udział w postępowaniu przed Sądem Najwyższym może zgłosić jedynie Prokurator Generalny. Należy jednak dostrzec, że regulacja art. 398⁴ § 1 k.p.c. nie jest kompletna, a zatem w sprawach nim nie unormowanych należy odpowiednio zastosować przepis ogólny, czyli właśnie art. 60 § 1 k.p.c.¹⁶⁸² Uwzględniając te

¹⁶⁷⁹ Por. w tym kierunku M. P. Wójcik w: A. Jakubecki, *KPC Komentarz*, 2019, art. 398⁹ uw. 1, LEX oraz P. Wiśniewski, *Udział*, 2014, s. 229.

¹⁶⁸⁰ P. Wiśniewski, *Udział*, 2014, s. 229.

¹⁶⁸¹ W kwestii przesłanek udziału prokuratora w postępowaniu cywilnym w ogólności zob. szczegółowo rozdział III. 2.

¹⁶⁸² Uzupełnieniem regulacji dotyczącej udziału Prokuratora Generalnego w postępowaniu kasacyjnym zainicjowanym przez strony jest zawarte w art. 398⁴ § 1 k.p.c. wymaganie formalne dołączenia przez stronę

uwagi można przyjąć, że przy interpretacji podstaw do udziału prokuratury w cywilnym postępowaniu kasacyjnym można odpowiednio zastosować dorobek doktryny i orzecnictwa w zakresie interpretacji art. 7 k.p.c.¹⁶⁸³

3.2. Postępowanie ze skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia

3.2.1. Charakter prawny i funkcja skargi

Określenie charakteru prawnego skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia może nastroczać trudności. Nie podejmując w tym miejscu szczegółowych rozważań nad istotą tej skargi¹⁶⁸⁴, za punkt wyjścia do dalszych rozważań można przyjąć określenie, które zaproponował J. Gudowski. Zdaniem Autora omawiana skarga jest specjalnym środkiem prawnym, ulokowanym wśród nadzwyczajnych środków zaskarżenia, którego celem jest stwierdzenie, że prawomocne orzeczenie sądu II instancji (a wyjątkowo – I instancji) jest niezgodne z prawem. Skarga stanowi samodzielny, autonomiczny instrument badania legalności działalności jurysdykcyjnej sądów powszechnych, który przysługuje jednostce zamierzającej dochodzić od państwa wynagrodzenia szkody, o jakiej mowa w art. 77 Konstytucji¹⁶⁸⁵. Skarga o stwierdzenie

dodatkowego odpisu skargi dla Prokuratora Generalnego. Warto odnotować stanowisko Sądu Najwyższego, który w postanowieniu z dnia 17 września 2008 r. (I PZ 20/08, OSNP 2010 Nr 1-2 poz. 16, Legalis) wyjaśnił, że złożenie przez stronę odpisu skargi kasacyjnej dla uczestniczącego w sprawie – na podstawie art. 60 § 1 k.p.c. – prokuratora powszechnej jednostki organizacyjnej prokuratury nie zwalnia strony od obowiązku dołączenia odpisu skargi dla Prokuratora Generalnego. Por. także postanowienie SN z 8 lipca 2021 r., I CSK 342/21, Legalis.

¹⁶⁸³ Zob. T. Zembrzusi, *Rola*, s. 158. Na temat przesłanek udziału prokuratora w postępowaniu cywilnym szerzej zob. rozdział III. 2 i przywołaną tam literaturę.

¹⁶⁸⁴ Zob. w tym zakresie między innymi: T. Ereciński, *Skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia* w: A. Nowicka (red.), *Prawo prywatne czasu przemian. Księga dedykowana Profesorowi Stanisławowi Sołtysińskiemu*, Poznań 2005, s. 1005 i n.; M. Manowska, *Zmiany w kodeksie postępowania cywilnego wprowadzone w 2004 r.*, Prz. Sąd. 2005 Nr 5, s. 37 i n.; J. Gudowski, *Węzłowe problemy skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia*, Prz. Sąd. 2006 Nr 1, s. 7 i n.; tenże w: System, T. III, cz. 2, s. 1545; H. Pietrkowski, *Skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia*, Prz. Sąd. 2005 Nr 4, s. 3; W. Sanetra, *Uwagi o skardze o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia – ze szczególnym uwzględnieniem spraw z zakresu prawa pracy*, Prz. Sąd. 2005 Nr 9, s. 4 i n.; K. Świtaj, *Skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia*, Warszawa 2014, rozdział I § 4. W orzecnictwie zob. przede wszystkim uzasadnienie uchwały składu 7 sędziów Sądu Najwyższego z 26 października 2015 r., III BZP 1/05, OSNC 2006 Nr 5 poz. 78.

¹⁶⁸⁵ J. Gudowski, *Węzłowe problemy skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia*, Prz. Sąd. 2006 Nr 1, s. 7 i n.; tak samo K. Świtaj, *Skarga*, rozdział II § 4 *in fine*. Do podobnych wniosków prowadzi stanowisko W. Sanetry, który podnosi, że skarga nie spełnia jednego z podstawowych kryteriów środka zaskarżenia (W. Sanetra, *Uwagi*, s. 4). W doktrynie pojawiło się również określenie skargi jako „quasi środka prawnego” (Ł. Błaszczak, M. Szynal, *Skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia*, Pr. Sp. 2005 Nr 4, s. 49 i n.). Niektórzy autorzy skłaniają się jednak do uznania, że skarga stanowi nadzwyczajny środek zaskarżenia (tak H. Pietrkowski, *Skarga*, s. 3). Podobny pogląd został wyrażony w orzecnictwie w wyroku SN z 9 marca 2006 r., II BP 9/06, OSNP 2007 Nr 3-4, poz. 42, gdzie SN wprost opisał skargę jako nadzwyczajny środek zaskarżenia. Taka kwalifikacja nie wydaje się jednak trafna, gdyż najbardziej charakterystyczną cechą każdego środka zaskarżenia jest – mimo występujących między nimi różnic – fakt, że zmierza on do zmiany albo uchylenia zaskarżonego orzeczenia, co przy skardze o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia w zasadzie nie ma miejsca.

niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia różni się od środków zaskarżenia tym, że w razie stwierdzenia jej zasadności Sąd Najwyższy nie może – poza przypadkiem, o którym mowa w art. 424¹¹ § 3 k.p.c. – uchylić zaskarżonego orzeczenia¹⁶⁸⁶. Celem omawianej skargi jest natomiast uzyskanie przez skarżącego orzeczenia o charakterze prejudykatu, którego istnienie jest zgodnie z art. 417¹ § 2 k.c. niezbędne do tego, aby uwzględnić powództwo o odszkodowanie przeciwko Skarbowi Państwa o roszczenie za szkodę wyrządzoną orzeczeniem niezgodnym z prawem. Stwierdzenie przez Sąd Najwyższy, że zaskarżone skargą orzeczenie jest niezgodne z prawem wiąże sąd rozpoznający sprawę o roszczenie odszkodowawcze co do faktu, że orzeczenie będące – zdaniem powoda – przyczyną szkody, jest niezgodne z prawem¹⁶⁸⁷. Zasadnicza funkcja skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia polega więc na umożliwieniu stronie uzyskania wymaganego przez prawo prejudykatu. Do takiej funkcji omawianej skargi dostosowane są jej wymagania konstrukcyjne, wśród których wskazano uprawdopodobnienie wyrządzenia szkody¹⁶⁸⁸.

Skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia w pewnym zakresie wpisuje się jednak w pozostałe funkcje ustrojowe Sądu Najwyższego. Co prawda, ze względu na wąskie pojmowanie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, znaczenie tego środka prawnego dla kształtowania jednolitości orzecznictwa jest ograniczone¹⁶⁸⁹, ale może on być postrzegany jako jeden ze środków sprawowania przez Sąd Najwyższy nadzoru judykacyjnego nad orzecznictwem sądów powszechnych¹⁶⁹⁰. Wprawdzie celem tego nadzoru jest przede wszystkim korekta błędnych orzeczeń, to jednak znaczenie ma też autorytatywne stwierdzenie przez Sąd Najwyższy, że konkretne orzeczenie jest rażąco błędne¹⁶⁹¹. Z tradycyjną

¹⁶⁸⁶ Jak wskazuje J. Gudowski (w: *System*, t. III, cz. 2, s. 1545) jest to jedno z fundamentalnych założeń skargi w systemie prawa. Tak ukształtowana skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia nie narusza również stabilności prawomocnych orzeczeń sądowych, która jest wartością konstytucyjną, chronioną także prawem międzynarodowym (por. P. Grzegorzczak, *Stabilność*, s. 127-135 i powołaną tam dalszą literaturę).

¹⁶⁸⁷ J. Gudowski w: *System*, t. III, cz. 2, s. 1545.

¹⁶⁸⁸ Tamże, s. 1581 i przywołana tam literatura.

¹⁶⁸⁹ Skoro za niezgodne z prawem może być uznane tylko orzeczenie niewątpliwie sprzeczne z zasadniczymi i niepodlegającymi różnej wykładni przepisami i z ogólnie przyjętymi standardami rozstrzygnić albo zostało wydane wskutek rażąco błędnej wykładni lub zastosowania przepisów (zob. zwłaszcza J. Gudowski, *Węzłowe*, Prz. Sąd. 2006 Nr 1, s. 7 i n. i uzasadnienie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 27 września 2012 r., SK 4/11, OTK-A 2012 Nr 8 poz. 97 oraz powołaną tam judykaturę), to skarga nie może być skutecznie wywiedziona przeciwko orzeczeniu, które zgodnie z tymi standardami rozstrzyga kwestię budzącą wątpliwości interpretacyjne. Możliwość rozbieżnej interpretacji przepisów będących podstawą orzekania przez sąd wyklucza bowiem uwzględnienie skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia. Co więcej, w razie wyboru przez sąd powszechny jednego z możliwych wariantów interpretacji będzie uznana przez Sąd Najwyższy za oczywiście bezzasadną w rozumieniu art. 424⁶ k.p.c., gdyż niewątpliwie nie będzie mogła być uwzględniona (zob. np. M. Sieńko w: M. Manowska (red.), *KPC Komentarz*, art. 424⁶ Nb 2 i post. SN z 17 października 2008 r., II CNP 79/08, LEX Nr 1620063).

¹⁶⁹⁰ Por. W. Sanetra, *Uwagi o sprawowaniu*, s. 17.

¹⁶⁹¹ Charakter orzeczenia SN orzekającego o stwierdzeniu niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia porównuje się w doktrynie do wyroku wstępnego, przesądzającego zasadę żądania albo wyroku ustalającego

funkcją nadzoru judykacyjnego wiąże się też regulacja art. 424¹¹ § 3 k.p.c. Przepis ten stanowi wyjątek od zasady, że uwzględnienie skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia nie skutkuje wzruszeniem zaskarżonego orzeczenia. W razie stwierdzenia, że sprawa ze względu na osobę nie podlegała orzecznictwu sądów polskich albo droga sądowa była niedopuszczalna Sąd Najwyższy uchyla zaskarżone orzeczenie oraz orzeczenie sądu I instancji i odrzuca pozew albo umarza postępowanie. Należy jednak wyraźnie stwierdzić, że jest to regulacja wyjątkowa, która sprowadza się do tego, że w przypadku wymienionych w tym przepisie uchybień skarga pełni jednocześnie funkcję wniosku o unieważnienie prawomocnego orzeczenia¹⁶⁹².

Przedstawiona powyżej krótka charakterystyka skargi uzasadnia tezę, że skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia ma na celu przede wszystkim ochronę interesu prywatnego strony, a w drugiej kolejności – interesu publicznego. Ochrona interesu publicznego w postępowaniu wywołanym skargą o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia przejawia się w stwierdzaniu przez Sąd Najwyższy niezgodności z prawem orzeczeń rażąco naruszających prawo¹⁶⁹³, a dodatkowo we wzruszaniu orzeczeń dotkniętych wadami, o których mowa w art. 424¹¹ § 3 k.p.c.¹⁶⁹⁴ Trzeba jednak także dostrzec, że prawo jednostki do wynagrodzenia szkody wyrządzonej przez niezgodne z prawem działanie władzy publicznej ma znaczenie także dla interesu ogółu, gdyż jest jednym ze środków ochrony wolności i praw człowieka i obywatela¹⁶⁹⁵. Można więc przyjąć, że przy tak rozumianej, powszechnie akceptowanej funkcji skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, także ten środek prawny wykazuje związek z interesem publicznym¹⁶⁹⁶. Interes ten, co warto jednak podkreślić, nie polega na obronie

istnienie prawa albo stosunku prawnego (J. Gudowski, *System*, t. III, cz. 2, s. 1544-1545; podobnie W. Sanetra, *Uwagi o skardze*, s. 7).

¹⁶⁹² Uznając dopuszczalność uchylenia zaskarżonego orzeczenia w tych przypadkach ustawodawca kierował się ekonomiką postępowania (zob. uzasadnienie projektu ustawy, druk Sejmu IV kadencji Nr 2696). Okoliczności wymienione w art. 424¹¹ § 3 k.p.c. stanowią bowiem również podstawy unieważnienia prawomocnego orzeczenia na podstawie art. 95 ustawy o Sądzie Najwyższym (poprzednio art. 64 ust. 1 ustawy z 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym (Dz.U. 2002 Nr 240 poz. 2052 ze zm.). W razie obarczenia orzeczenia tak poważną wadą nie ma potrzeby dodatkowego wszczynania postępowania o jego unieważnienie przez Prokuratora Generalnego, skoro jego wyeliminowanie może nastąpić.

¹⁶⁹³ Zob. uzasadnienie uchw. Sądu Najwyższego z 23 listopada 2005 r., III BZP 2/05, OSNP 2006 Nr 7-8 poz. 106.

¹⁶⁹⁴ W takim przypadku skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia pełni także funkcję wniosku o unieważnienie prawomocnego orzeczenia, który pełni immanentnie publicznoprawne funkcje (tak P. Grzegorzczak w: Ereciński (red. naczelny), J. Gudowski (red. naukowa), *System prawa procesowego cywilnego. Środki zaskarżenia*, t. III, cz. 2, s. 1656-1657).

¹⁶⁹⁵ Z obszernej literatury zob. L. Garlicki w: tenże (red.), *Konstytucja RP Komentarz*, art. 77, s. 5-7; E. Bagińska w: R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Odpowiedzialność odszkodowawcza w administracji. System Prawa Administracyjnego. Tom 12*, Wyd. 1, Warszawa 2010, s. 9-19.

¹⁶⁹⁶ Por. też K. Świtaj, *Strony postępowania o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia*, MoP 2009 Nr 13, s. 712 i n. oraz tenże, *Skarga, o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia*, Warszawa 2014, s. (rozdział IV § 4). Autor wyraził trafny pogląd, że wnosząc skargę Prokurator Generalny czyni

orzeczenia dotkniętego bezprawnością, ale przeciwnie – na jego wyeliminowaniu z obrotu prawnego¹⁶⁹⁷.

Przedstawiony wyżej charakter prawny skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia oznacza, że Prokurator Generalny wnosi ten środek prawny zawsze na rzecz strony, której wyrządzono szkodę przez jego wydanie¹⁶⁹⁸. Jest to logiczna konsekwencja faktu, że warunkiem dopuszczalności wniesienia skargi jest wyrządzenie szkody¹⁶⁹⁹. Należy więc podkreślić, że sam fakt wydania orzeczenia nawet rażąco naruszającego podstawowe zasady porządku prawnego, nie jest wystarczającą przesłanką dopuszczalności skargi wniesionej przez podmiot publiczny, choćby przeciwko orzeczeniu nie było możliwe wniesienie innych środków prawnych. Tym samym skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia jest tylko pozornie podobna do znanej w prawie francuskim, włoskim i hiszpańskim kasacji w obronie prawa¹⁷⁰⁰. Wspólną cechą tych instytucji prawnych jest niewątpliwie charakter orzeczenia sądu, które nie skutkuje wzruszeniem zaskarżonego orzeczenia, a jedynie ogranicza się do stwierdzenia jego niezgodności z prawem. Warto jednak podkreślić, że tradycyjna kasacja w obronie ustawy pełni wyłącznie publicznoprawne funkcje i nie jest powiązana z odpowiedzialnością odszkodowawczą państwa za bezprawie judykacyjne¹⁷⁰¹. Skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia jako instrument służący prejudycjalnemu stwierdzeniu bezprawności orzeczenia sądu służy przede wszystkim przesłankowemu stwierdzeniu podstawy odpowiedzialności Skarbu Państwa. Dla uwzględnienia skargi nie wystarcza bowiem

to „w interesie publicznym, w którym mieści się także interes prawny stron postępowania prawomocnie zakończonych”.

¹⁶⁹⁷ Dostrzegając trafnie tę okoliczność SN w uchwale składu 7 sędziów – zasadzie prawnej z 23 listopada 2005 r., III BZP 2/05, OSNC 2006 Nr 3, poz. 41 przyjął, że Skarb Państwa nie ma statusu strony ani uczestnika w postępowaniu wywołanym skargą o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia.

¹⁶⁹⁸ J. Gudowski w: *System*, T. III, cz. 2, s. 1587; P. Wiśniewski, *Udział*, 2014, s. 235; K. Osajda, *Dopuszczalność ponownego wniesienia skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia*, Pal. 2009 Nr 1-2, s. 22; M. Rejdak w: P. Ryłski (red.), *KPC Komentarz*, 2022, art. 424² uw. 5; K. Świtaj, *Skarga*, rozdział IV, który – jak się wydaje – omyłkowo przypisał J. Gudowskiemu i K. Osajdzie wyrażenie poglądu, że prokurator składa skargę „nie we własnym imieniu”, podczas gdy autorzy ci użyli określeń „we własnym imieniu”, ale na rzecz konkretnej osoby. Nie występuje więc sygnalizowana przez K. Świtaję niespójność terminologiczna.

¹⁶⁹⁹ Nie ulega zatem wątpliwości, że także skargi Prokuratora Generalnego dotyczy wymaganie uprawdopodobnienia faktu wyrządzenia szkody stronie, w interesie której wnosi on skargę (art. 424⁵ § 1 pkt 4 k.p.c.).

¹⁷⁰⁰ Na „dalekie pokrewieństwo” tych regulacji wskazuje J. Gudowski w: *System*, T. III, cz. 2, s. 1582. Na temat rozważań przyjętych w prawie francuskim i włoskim zob. rozdział I. 5, a także A. Jaworski, *Udział*, s. 105-109. Co do prawa hiszpańskiego zob. T. Zembruski, *Skarga kasacyjna*, s. 105. Por. jednak odmienne stanowisko M. Uliaszka, *KPC Komentarz*, 2005, s. 109. Korekty wymaga więc wyrażony przeze mnie uprzednio pogląd, że model skargi jest bliski „kasacji w obronie prawa” (A. Jaworski, *Udział*, s. 105).

¹⁷⁰¹ Zob. F. Izzo w: N. Picardi (red.), *Codice*, s. 1400.

sama niezgodność orzeczenia z prawem, ale konieczne jest także uprawdopodobnienie faktu wyrządzenia szkody przez wydanie tego orzeczenia¹⁷⁰².

3.2.2. Dopuszczalność wniesienia przez Prokuratora Generalnego skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia

De lege lata skarga o stwierdzenie niezgodności może być wniesiona od prawomocnego wyroku sądu II instancji, kończącego postępowanie w sprawie¹⁷⁰³. Zgodnie z art. 424¹ § 2 k.p.c. w „wyjątkowych wypadkach”, gdy niezgodność z prawem wynika z naruszenia podstawowych zasad porządku prawnego lub konstytucyjnych wolności albo praw człowieka i obywatela, skargę można wnieść także od prawomocnego wyroku sądu I instancji kończącego postępowanie w sprawie, jeżeli strona nie skorzystała z przysługujących jej środków prawnych. Warunkiem dopuszczalności wniesienia skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia jest zawsze brak możliwości wzruszenia zaskarżonego orzeczenia za pomocą innych środków prawnych, a skarga nie przysługuje od wyroków sądu II instancji, od których wniesiono skargę kasacyjną oraz od orzeczeń Sądu Najwyższego (art. 424^{1a} k.p.c.). Analogiczne zasady wnoszenia skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego postanowienia co do istoty sprawy w postępowaniu nieprocesowym, zgodnie z art. 519² k.p.c.¹⁷⁰⁴

Określone w art. 424¹ k.p.c. reguły dotyczące dopuszczalności skargi mają zastosowanie zarówno do skargi wniesionej przez stronę, jak i skargi wywiedzionej przez Prokuratora Generalnego, co wprost wynika z art. 424² k.p.c. w związku z art. 424¹ k.p.c. Prokurator może więc wnieść skargę zarówno od wyroku sądu II instancji, jak i – na warunkach określonych w art. 424¹ § 2 k.p.c. oraz art. 519 – od orzeczenia sądu I instancji. Prokurator Generalny, wnosząc skargę od orzeczenia sądu I instancji, ma więc obowiązek wykazania, że w sprawie zaistniał „wyjątkowy wypadek”. Pojęcie to, stanowiące klasyczny zwrot niedookreślony, zostało jednak skonkretyzowane w literaturze i licznych wypowiedziach Sądu Najwyższego. Uogólniając te wypowiedzi można uznać za utrwalone stanowisko, że „wyjątkowość wypadku” należy oceniać w dwóch płaszczyznach: przyczyn niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia oraz

¹⁷⁰² T. Ereciński, *Skarga*, s. 1008.

¹⁷⁰³ Zakres orzeczeń podlegających zaskarżeniu skargą kasacyjną podlegał, od czasu wprowadzenia tej instytucji do polskiego porządku prawnego, istotnym zmianom, ale mają one obecnie znaczenie historyczne (zob. na ten temat J. Gudowski, *System*, T. III, cz. 2, s. 1549 i n.; K. Świtaj, *Skarga*, rozdział I).

¹⁷⁰⁴ Por. M. Rejda w: A. Marciniak (red.), *KPC Komentarz*, 2019, art. 519² Nb 1, Legalis; D. Olczak-Dąbrowska w: T. Szanciło (red.), *KPC Komentarz*, t. II, 2019, art. 519² Nb 1 i n. oraz J. Gudowski w: T. Ereciński (red.), *KPC Komentarz*, T. III, 2016, art. 519² uw. 1 oraz 5 i n., który trafnie zauważa, że „pojęcie »strona« odbiega od siatki pojęciowej stosowanej w postępowaniu nieprocesowym, w związku z czym należy je traktować szeroko i ogólnie jako podmiot postępowania nieprocesowego – wnioskodawcę i uczestnika” (tamże art. 519² uw. 1).

powodów nieskorzystania przez stronę ze środka zaskarżenia¹⁷⁰⁵. Odnośnie do kwalifikowanych przyczyn niezgodności orzeczenia z prawem trzeba wskazać, że wyjątkowość ta wynika z faktu naruszenia przez orzeczenie podstawowych zasad porządku prawnego lub konstytucyjnych praw albo wolności człowieka lub obywatela, co będzie przedmiotem odrębnego omówienia¹⁷⁰⁶. Wyjątkowość przyczyn zaniechania wniesienia przez stronę przysługujących jej środków zaskarżenia należy natomiast łączyć przede wszystkim z okolicznościami niezawinionymi przez stronę¹⁷⁰⁷. Ponadto za wyjątkowy wypadek może być uznane niezgodne z prawem zamknięcie stronie dostępu do instancji odwoławczej¹⁷⁰⁸. Jeżeli Prokurator Generalny wnosi skargę o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia w przypadku, o którym mowa w art. 424¹ § 2 k.p.c., to wymaganiem konstrukcyjnym takiej skargi jest przedstawienie wyodrębnionego wywodu w celu wykazania, że strona nie skorzystała z prawa do zaskarżenia orzeczenia z przyczyn pozwalających uznać wypadek za „wyjątkowy”¹⁷⁰⁹.

Kolejną kwestią łączącą się z dopuszczalnością skargi Prokuratora Generalnego o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia jest pytanie, czy dopuszczalne jest wniesienie od tego samego orzeczenia zarówno przez Prokuratora, jak i przez stronę. Kwestię tę należy rozważyć przede wszystkim w świetle art. 424³ k.p.c. Przepis ten wprost wyłącza możliwość wniesienia skargi przez tę samą stronę, bez względu na zakres zaskarżenia i podniesione zarzuty¹⁷¹⁰.

¹⁷⁰⁵ Zob. J. Gudowski, w: *System*, T. III, cz. 2, s. 1554; tenże w: T. Ereciński (red.), *KPC Komentarz* 2016, art. 424² uw. 7; M. Sieńko w: M. Manowska (red.), *KPC Komentarz*, t. I, 2021, art. 424¹ uw. 12-13; D. Olczak-Dąbrowska w: T. Szanciło (red.), *KPC Komentarz*, t. II, 2019, art. 519² Nb 5. W orzecznictwie zob. między innymi post. SN z 2 lutego 2006 r., I CNP 4/06, *Legalis*, wydane na skutek skargi Rzecznika Praw Obywatelskich. Zgodnie z tezą tego postanowienia: „Za wypadek wyjątkowy, o którym mowa w art. 424¹ § 2 k.p.c., można uznać - przykładowo - nieskorzystanie przez stronę z przysługującego jej środka zaskarżenia z powodu ciężkiej choroby, katastrofy, klęski żywiołowej lub błędnej informacji udzielonej przez pracownika sądu”. Pogląd ten został podtrzymany w późniejszych orzeczeniach, zob. np. postanowienia SN z 7 lutego 2008 r. IV CNP 217/07 OSNC-ZD 2008, Nr 4, poz. 114, z dnia 13 maja 2014 r., V CNP 60/13, *Legalis*, z 14 listopada 2014 r., I CNP 17/14, nie publ., z dnia 15 marca 2017 r., V CNP 70/16, *Legalis*, z 3 grudnia 2020 r., II BU 1/20, z 30 czerwca 2020 r., IV CNP 28/19.

¹⁷⁰⁶ Okoliczność ta łączy się z kwalifikowanym charakterem podstaw skargi wniesionej przez Prokuratora Generalnego, dlatego zostanie omówiona w podrozdziale 3.3.2.

¹⁷⁰⁷ Zob. post. Sądu Najwyższego z 2 lutego 2006 r., I CNP 4/06, OSNC 2006 Nr 6 poz. 113; z 10 sierpnia 2010 r., II CNP 38/10, *Legalis* oraz pozostałe orzecznictwo powołane w przypisie Nr 233.

¹⁷⁰⁸ Zob. np. post. z 4 lipca 2006 r., V CNP 86/06, OSNC 2007 Nr 3 poz. 47.

¹⁷⁰⁹ Zob. P. Wiśniewski, *Udział*, 2014, s. 236; M. Sieńko w: M. Manowska (red.), *KPC Komentarz*, art. 424¹ uw. 12.

¹⁷¹⁰ T. Wiśniewski w: tenże (red.), *KPC Komentarz*, t. II, 2021, art. 424³, uw. 1; J. Gudowski w: T. Ereciński (red.), *KPC Komentarz*, art. 424³ uw. 2. Istotne jest jednak zastrzeżenie, że – jak przyjmuje przeważający pogląd w orzecznictwie i doktrynie – ograniczenie to dotyczy wyłącznie skargi wniesionej skutecznie, czyli podlegającej co najmniej przedśadowi. Wniesienie przez stronę skargi podlegającej odrzuceniu nie ma więc wpływu na możliwość wniesienia skargi na rzecz tej samej strony przez Prokuratora Generalnego. Zob. orzeczenia SN z 18 stycznia 2006 r., III CNP 22/05, OSNC 2006 Nr 6 poz. 111; z 26 lipca 2006 r., II CNP 45/06 i z 3 kwietnia 2008 r., II BP 58/07,

Prima facie mogłoby się więc wydawać, że wniesienie skargi przez stronę nie uniemożliwia jej ponownego złożenia przez Prokuratora Generalnego. Wydaje się jednak, że istotne znaczenie należy przypisać temu, iż organ ten wnosi skargę – z natury rzeczy – na rzecz strony, której przez wydanie orzeczenia wyrządzono szkodę. Można stwierdzić, że art. 424³ k.p.c. ustanawia zasadę dopuszczalności tylko jednej skargi od tego samego orzeczenia na rzecz tej samej strony (uczestnika) postępowania. Jak wyjaśnił Sąd Najwyższy już w pierwszym okresie obowiązywania przepisów o skardze, „nadzwyczajność tego środka i ściśle określony cel skłoniły ustawodawcę do ograniczenia wielokrotności składania skargi od tego samego orzeczenia”¹⁷¹¹. Dlatego przekonujące wydaje się stanowisko, zgodnie z którym skuteczne wniesienie skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia przez stronę (czyli skargi, która nie została odrzucona) uniemożliwia wywiedzenie skargi na jej rzecz przez Prokuratora Generalnego¹⁷¹². Trafne jest też spostrzeżenie T. Wiśniewskiego, że przeszkodą do wniesienia przez Prokuratora Generalnego skargi jest nie tylko uprzednie oddalenie albo odmowa przyjęcia do rozpoznania skargi wniesionej przez stronę, ale także skargi, która nie została jeszcze rozstrzygnięta przez Sąd Najwyższy¹⁷¹³. Nie budzi natomiast wątpliwości, że Prokurator Generalny może wywieść taką skargę na rzecz strony przeciwnej. Konsekwencją tego poglądu powinno być również przyjęcie, że nie jest dopuszczalne wniesienie na rzecz tej samej strony (uczestnika) postępowania skargi od tego samego orzeczenia zarówno przez Prokuratora Generalnego, jak i przez Rzecznika Praw Obywatelskich albo Rzecznika Praw Dziecka¹⁷¹⁴. Nie jest konieczne, aby dla uzasadnienia niedopuszczalności skargi Prokuratora Generalnego stosować odpowiednio art. 398¹ § 2 k.p.c. w związku z art. 424¹² k.p.c.¹⁷¹⁵, skoro zasada jednokrotnego wnoszenia skargi została wywiedziona już z art. 424³ k.p.c. Gdyby jednak nawet przyjąć, że art. 398¹ § 2 k.p.c. ma odpowiednie zastosowanie

z 14 listopada 2012 r., I BU 13/12, Legalis. Odmienne SN w postanowieniu z 24 lipca 2008 r., II CNP 55/08 i w literaturze K. Osajda, *Dopuszczalność*, s.28 i n.

¹⁷¹¹ Postanowienie SN w sprawie III CNP 22/05, Legalis

¹⁷¹² Tak też J. Gudowski w: T. Ereciński (red.), *KPC Komentarz*, t. 2, 2016, art. 424³ uw. 3 oraz A. Góra-Błaszczkowska, *KPC Komentarz*, t. IA, 2020, art. 424³Nb 5. Odmienne K. Piasecki w: K. Piasecki (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, t. II, wyd. 5, Warszawa 2010, s. 287 (pogląd ten nie został jednak podtrzymany w wydaniach *Komentarza do KPC* pod red. K. Piaseckiego i A. Marciniaka z 2016 r. oraz A. Marciniaka z 2019 r.), a także R. Dul, *Skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia a skarga kasacyjna*, Warszawa 2015, rozdział II. 3.

¹⁷¹³ T. Wiśniewski w: tenże (red.), *KPC Komentarz*, t. II, 2021, art. 424³ uw. 3; M. P. Wójcik w: A. Jakubecki, *KPC Komentarz*, 2019, art. 424³, LEX. Por. jednak odmienne R. Dul, *Skarga*, rozdział II.3, który dopuszcza wniesienie przez Prokuratora Generalnego skargi nawet po oddaleniu skargi wywiedzionej przeciwko temu samemu orzeczeniu przez stronę.

¹⁷¹⁴ Tak wyraźnie art. J. Gudowski w: T. Ereciński (red.), *KPC Komentarz*, t. 2, 2016, art. 424³ uw. 3.

¹⁷¹⁵ Przepisy te powołują jednak także, jako uzasadnienie braku podstaw do wniesienia skargi przez Prokuratora Generalnego, w razie wniesienia skargi przez stronę: J. Gudowski (w: T. Ereciński (red.), *KPC Komentarz*, t. 2, 2016, art. 424³ uw. 3); T. Wiśniewski (w: tenże (red.), *KPC Komentarz*, t. II, 2021, art. 424³ uw. 3) oraz M. P. Wójcik (w: A. Jakubecki (red.), *KPC Komentarz*, 2019, art. 424³, LEX).

w postępowaniu zainicjowanym skargą o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, to należałoby zastosować ten przepis z modyfikacją uwzględniającą art. 424³ k.p.c. Jak bowiem trafnie zauważono w literaturze, mechanizm przewidziany w art. 398¹ § 2 k.p.c. jest „jednostronnie ukierunkowany” i nie wyłącza on dopuszczalności późniejszego wniesienia skargi kasacyjnej przez stronę¹⁷¹⁶.

Należy jednak dodać, że przedstawione wyżej krytyczne uwagi co do subsydiarności skargi kasacyjnej¹⁷¹⁷ Prokuratora Generalnego nie mogą być odniesione do skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia. Różnica polega właśnie na tym, że tę skargę organ reprezentujący interes publiczny wnosi zawsze również w interesie i na rzecz osoby, której wyrządzono szkodę prawomocnym orzeczeniem. W odniesieniu do tej skargi zasada jednokrotnego wnoszenia skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia na rzecz tej samej strony nie nasuwa zatem zastrzeżeń¹⁷¹⁸.

Po wprowadzeniu do polskiego systemu prawnego skargi nadzwyczajnej, czyli nowego środka prawnego, skierowanego przeciwko orzeczeniom prawomocnym, powstał problem wpływu tego środka zaskarżenia na dopuszczalność wniesienia skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia. W literaturze powszechnie krytykowana jest niespójność regulacji skargi nadzwyczajnej z pozostałymi środkami prawnymi, w tym zwłaszcza skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia¹⁷¹⁹. Kwestia ta wywołała szerokie wątpliwości zarówno w doktrynie, jak i orzecznictwie, które zostaną tu omówione w niezbędnym zakresie¹⁷²⁰.

Zgodnie z art. 424¹ § 1 k.p.c. *in fine*, przesłanką dopuszczalności skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia jest stwierdzenie, że zmiana lub uchylenie tego wyroku w drodze przysługujących stronie środków prawnych nie było i nie jest możliwe. Analogiczny warunek jest przewidziany w art. 519² § 1 k.p.c. w odniesieniu do skargi składanej

¹⁷¹⁶ Zob. P. Wiśniewski, *Udział*, 2014, s. 238.

¹⁷¹⁷ Por. rozdział IV. 3.1.2.

¹⁷¹⁸ Do podobnych wniosków dochodzi P. Wiśniewski (*Udział*, Toruń 2014, s. 238-239).

¹⁷¹⁹ T. Zembrzusi, *Wpływ wprowadzenia skargi nadzwyczajnej na skargę o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia*, Prz. Sąd. 2019 Nr 2, s. 26 i n.; T. Ereciński, K. Weitz: *Skarga nadzwyczajna w sprawach cywilnych*, Prz. Sąd. 2019 Nr 2, s. 7 i n.; A. Góra-Błaszczkowska: *Skarga nadzwyczajna i wniosek o unieważnienie prawomocnego orzeczenia według ustawy o Sądzie Najwyższym z 8.12.2017 r.* w: A. Barańska, S. Cieślak (red.), *Ars in vita. Ars in iure. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Januszowi Jankowskiemu*, Warszawa 2018, s. 57-68; M. Balcerzak, *Skarga nadzwyczajna do Sądu Najwyższego w kontekście skargi do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, Pal. 2018 Nr 1-2, s. 11; D. Gruszecka, *Podstawy skargi nadzwyczajnej w sprawach karnych – uwagi w kontekście „wypełniania luk w systemie środków zaskarżania”*, Pal. 2018 Nr 9, s. 38-40; J. Kluza, *Wpływ skargi nadzwyczajnej na możliwość składania przez strony skargi do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu w sprawach karnych oraz cywilnych*, Prok. i Pr. 2020 Nr 2.

¹⁷²⁰ Zob. bliżej zwłaszcza T. Zembrzusi, *Wpływ*, s. 20 i n. oraz J. Kluza, *Wpływ skargi nadzwyczajnej na możliwość składania przez strony skargi do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu w sprawach karnych oraz cywilnych*, Prok. i Pr. 2020 Nr 2.

na orzeczenie wydane w trybie nieprocesowym. Z tak ukształtowaną przesłanką dopuszczalności omawianej skargi, która często jest określana jako jej subsydiarność, ściśle koresponduje art. 424⁵ § 1 pkt 5 k.p.c. Przepis ten zalicza do wymagań konstrukcyjnych omawianego środka prawnego wykazanie, że wzruszenie zaskarżonego orzeczenia w drodze innych środków nie było i nie jest możliwe, przez co rozumie się konieczność przedstawienia odrębnego wywodu wyjaśniającego, z jakich przyczyn niedopuszczalne było (jest) skorzystanie przez stronę z innych środków prawnych, w tym skargi kasacyjnej albo skargi o wznowienie postępowania¹⁷²¹, ale także innych środków prawnych, w tym zmierzających do zmiany prawomocnego orzeczenia¹⁷²² albo nawet pozbawienia lub ograniczenia jego wykonalności¹⁷²³. Skarga nadzwyczajna, chociaż lokowana wśród nadzwyczajnych środków zaskarżenia, różni się jednak od wszystkich wymienionych wyżej środków prawnych tym, że decyzja o jej wniesieniu nie należy do stron, a jedynie do uprawnionego organu¹⁷²⁴. Mimo dostrzeżenia tej specyfiki skargi nadzwyczajnej w orzecznictwie, po wejściu w życie obecnie obowiązującej ustawy o Sądzie Najwyższym, został wyrażony pogląd, że warunkiem dopuszczalności skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem jest wykazanie, że nie było i nie jest możliwe wniesienie skargi nadzwyczajnej¹⁷²⁵. W orzecznictwie przyjmowano również, że skarga nadzwyczajna ma charakter subsydiarny względem wszystkich zwyczajnych i nadzwyczajnych środków zaskarżenia, ma pierwszeństwo tylko przed skargą o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia. Okoliczność, że skarga ta może być skutecznie wniesiona przez stronę nie jest więc traktowana przez Sąd Najwyższy jako ujemna przesłanka dopuszczalności

¹⁷²¹ Zob. post. SN z 27 stycznia 2006 r., III CNP 23/05, OSNC 2006, Nr 7-8, poz. 140, w literaturze m.in. J. Gudowski w: T. Ereciński (red.), *KPC Komentarz*, t. 2, 2016, art. 424⁵ uw. 10; tenże w: *System*, T. III, cz. 2, s. 1564-1566; M. Sieńko w: M. Manowska (red.), *KPC Komentarz*, t. I, 2021, art. 424⁵ uw. 15; K. Świtaj, *Skarga*, rozdział II §3 pkt V, który jednak uważa, że wymóg ten jest zbędny, gdyż możliwość wzruszenia zaskarżonego orzeczenia za pomocą innych środków prawnych jest badana z urzędu przez Sąd Najwyższy.

¹⁷²² W postępowaniu nieprocesowym przykładami takich środków prawnych są wnioski o zmianę prawomocnych postanowień na podstawie art. 523 k.p.c., art. 577 k.p.c. czy też art. 679 k.p.c. W trybie procesowym przykładem może być powództwo o podwyższenie bądź obniżenie alimentów albo ustalenie wygaśnięcia obowiązku alimentacyjnego na podstawie art. 138 k.r.o. (z tej przyczyny w judykaturze uznano za niedopuszczalne złożenie skargi w sprawie o alimenty – por. post. SN z 4 grudnia 2009 r., I CNP 91/09, OSNC-ZD 2010, Nr C, poz. 85).

¹⁷²³ Z tej przyczyny SN uznał, że możliwość wytoczenia przez stronę powództwa opozycyjnego prowadzi do niedopuszczalności skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia (tak post. SN z 30 stycznia 2008 r., V CNP 199/07, Legalis).

¹⁷²⁴ Zob. szerzej rozdział IV. 3.4.

¹⁷²⁵ Tak post. SN z 30 sierpnia 2018 r., III CNP 9/18, OSNC 2018 Nr 12, poz. 121; II CNP 2/18, Legalis, podobnie w wydanych na tym samym posiedzeniu postanowieniach: II CNP 8/18, II CNP 14/18, II CNP 15/18, Legalis, z 15 listopada 2019 r., V CNP 27/19, Legalis; z dnia 19 lutego 2020 r., II CNP 51/19, Legalis, z 13 lipca 2020 r., V CNP 50/19, Legalis oraz z 3 lipca 2019 r., IV CZ 46/19, Legalis, z 15 listopada 2019 r., V CNP 27/19, Legalis; z dnia 19 lutego 2020 r., II CNP 51/19, Legalis, z 13 lipca 2020 r., V CNP 50/19, Legalis. W literaturze zob. T. Zembrzusi, *Wpływ skargi nadzwyczajnej...*, s. 26 i n. W wyroku SN z 17 maja 2019 r., IV CNP 10/18, Legalis, doprecyzowano ten pogląd w ten sposób, że dotyczy on jedynie skarg wniesionych po dniu wejścia w życie przepisów stanowiących podstawę skargi nadzwyczajnej.

kontroli nadzwyczajnej¹⁷²⁶. W orzecznictwie cały czas był obecny pogląd przeciwny, gdyż w praktyce orzeczniczej Izby Pracy i Ubezpieczeń Społecznych skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia były poddawane przedsądowi oraz rozpoznawane merytorycznie¹⁷²⁷.

Ostatecznie w uchwale składu powiększonego tej Izby – zasadzie prawnej z 15 stycznia 2020 roku¹⁷²⁸ przyjęto, że dopuszczalność skargi o stwierdzenie niezgodności. Uzasadniając ten pogląd SN wskazał, że „skarga na bezprawność ma silne zaczepienie w art. 77 ust. 1 i art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, skarga nadzwyczajna w art. 2 i art. 7 Konstytucji RP”, a następnie dokonał analizy różnic konstrukcyjnych pomiędzy tymi środkami. SN zaakcentował, odwołując się do językowej wykładni art. 424¹ k.p.c., że skarga nadzwyczajna nie jest środkiem „przysługującym stronie”¹⁷²⁹, skoro musi ona zwrócić się o jej wniesienie do uprawnionego organu. W uchwale podkreślono również funkcję skargi, która ma służyć „dochodzeniu w przyszłości odszkodowania od Skarbu Państwa za szkodę wyrządzoną wydaniem orzeczenia niezgodnego z prawem”. Przeciw uznaniu, że dopuszczalność skargi nadzwyczajnej uniemożliwia wywiedzenie skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, przemawia więc – zdaniem Sądu Najwyższego – wykładnia prokonstytucyjna, w aspekcie art. 77, ale także art. 45 Konstytucji RP. Uchwała SN ukształtowała dalszą praktykę orzecniczą w sprawach ze skarg o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia¹⁷³⁰, a także została przyjęta z aprobatą w literaturze¹⁷³¹. Przedstawioną w niej argumentację należy ocenić pozytywnie zarówno w aspekcie wykładni językowej art. 424¹ § 1 k.p.c., jak i przede wszystkim funkcji skargi. Akceptacja linii orzeczniczej dominującej przed podjęciem uchwały w sprawie III PZP 4/20 ograniczała możliwość skutecznego składania skarg o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, a tym samym nie pozwalała na pełną ochronę prawa chronionego przez art. 77 Konstytucji. Zgłoszona w literaturze propozycja przywrócenia terminu do złożenia skargi tylko w niewielkim stopniu łagodziła ten mankament. Zgodzić należy się również z tymi autorami, którzy wskazują na celowość interwencji legislacyjnej w celu uregulowania wzajemnych relacji pomiędzy skargą

¹⁷²⁶ Wyrok SN z 3 czerwca 2019 r., I NSNc 7/19, Legalis oraz uzasadnienie uchw. składu 7 sędziów SN z 22 października 2019 r., I NSNZP 2/19, OSNKN 2020 Nr 2, poz. 11, str. 38.

¹⁷²⁷ Zob. postanowienia SN z 16 stycznia 2020 r., II BU 2/19, Legalis oraz z 16 stycznia 2020 r., II BP 1/19, Legalis oraz wyroki SN: z 7 lutego 2019 r., I BP 9/17, Legalis i z 5 marca 2019 r., I BP 10/17, Legalis.

¹⁷²⁸ III PZP 4/20.

¹⁷²⁹ W podobnym kierunku wypowiedział się już wcześniej A. Kotowski (*Skarga nadzwyczajna*, s. 81).

¹⁷³⁰ Zob. np. postanowienie SN z 17 lutego 2021 r., III CNP 17/20, Legalis, z 17 listopada 2021 r., IV CNP 15/21, Legalis.

¹⁷³¹ Zob. J. Stasiak, *Skarga nadzwyczajna w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 2020, rozdział II § 3 V.

nadzwyczajną, a skargą o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia¹⁷³². Wydaje się jednak, że ukształtowana uchwałą w sprawie III PZP 4/20 – zasadą prawną wykładnia ma dostateczne umocowanie w brzmieniu art. 424¹ § 1 k.p.c, które nie wymaga zmiany. Wydaje się więc, że ewentualna interwencja legislacyjna powinna dotyczyć rozstrzygnięcia wzajemnych relacji między obydwooma środkami prawnymi, jeżeli zostały one złożone równocześnie bądź sukcesywnie. W pierwszym przypadku zasadne wydaje się *de lege ferenda* obligatoryjne zawieszenie postępowania ze skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem do czasu rozpoznania skargi nadzwyczajnej¹⁷³³.

Podsumowując rozważania dotyczące dopuszczalności skargi, warto postawić pytanie o zasadność przyznania Prokuratorowi Generalnemu legitymacji do złożenia skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia.

Przed wprowadzeniem do polskiego systemu prawnego skargi nadzwyczajnej należało odpowiedzieć na to pytanie jednoznacznie pozytywnie i to również przy założeniu akceptacji zgłoszonego *de lege ferenda* postulatu rezygnacji z ograniczeń dopuszczalności skargi kasacyjnej Prokuratora Generalnego. Wówczas aktualne było stwierdzenie, że ze względu na stabilność prawomocnych orzeczeń sądowych termin do wniesienia skargi kasacyjnej jest znacznie krótszy niż skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia. Pozostawienie Prokuratorowi Generalnemu uprawnienia do wniesienia skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia mogło być traktowane jako swoisty „wentyl bezpieczeństwa”, pozwalający na stwierdzenie bezprawności rażąco wadliwych orzeczeń, które nie mogą być już zaskarżone skargą kasacyjną. Za takim poglądem przemawiało też spostrzeżenie, że skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia

¹⁷³² Tamże.

¹⁷³³ Obecnie, z uwagi na brak podstaw do stosowania art. 177 §1 pkt 1 k.p.c. w postępowaniu przed SN, możliwe wydaje się odroczenie posiedzenia. Sąd Najwyższy przyjął jednak, w postanowieniu z 14 stycznia 2022 r., II CNPP 4/22, Legalis, odmienne stanowisko. SN przyjął, że w przypadku wniesienia w tej samej sprawie skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia (przez stronę) oraz ma miejsce następcza niedopuszczalność skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia. Jak argumentował SN, „skarga nadzwyczajna wyprzedza skargę o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, a to ze względu na szersze podstawy zaskarżenia oraz zakres możliwych rozstrzygnięć, a w konsekwencji wniesienie skargi nadzwyczajnej oznacza, iż wzruszenie zaskarżonego staje się możliwe w rozumieniu art. 424⁸ § 2 k.p.c., który wprost stanowi, że skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia podlega odrzuceniu, jeżeli zmiana zaskarżonego wyroku jest możliwa”. Z przywołanym poglądem SN wypada zgodzić się w części. Nie ulega co prawda wątpliwości, że prowadzenie postępowania z dwóch nadzwyczajnych środków prawnych jest niedopuszczalne. W przypadku uwzględnienia skargi nadzwyczajnej, postępowanie ze skargi określonej w art. 424¹k.p.c. powinno zostać umorzone z uwagi na zbędność wydania wyroku (tak samo SN w uzasadnieniu omawianej uchwały w sprawie III PZP 4/20). Na marginesie można zauważyć, że w sprawie zakończonej postanowieniem SN z 9 lipca 2020 r., II CNP 5/20, kolizja skarg została rozwiązana w ten sposób, że po wniesieniu skargi nadzwyczajnej przez Prokuratora Generalnego skarżący sam cofnął skargę o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia.

może być – w wyjątkowym wypadku – wniesiona od prawomocnego orzeczenia sądu I instancji. Ponadto argumentem za zasadnością przyznania Prokuratorowi Generalnemu legitymacji do wniesienia skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia był fakt, że w przypadku określonym w art. 424¹¹ § 3 k.p.c., skarga realizuje funkcje wniosku o unieważnienie prawomocnego orzeczenia¹⁷³⁴.

Zgodnie z art. 424¹¹ § 3 k.p.c., jeżeli w chwili orzekania sprawa ze względu na osobę nie podlegała orzecznictwu sądów polskich albo w sprawie droga sądowa była niedopuszczalna, Sąd Najwyższy, stwierdzając niezgodność wyroku z prawem, uchyla zaskarżony wyrok oraz wyrok sądu I instancji i odrzuca pozew albo umarza postępowanie. Przepis ten, wprowadzony z przyczyn praktycznych¹⁷³⁵, nawiązuje do podstaw unieważnienia prawomocnego orzeczenia z art. 96 u.s.n., a *jego ratio legis* sprowadza się do tego, aby wyłączyć konieczność inicjowania odrębnego postępowania o unieważnienie prawomocnego orzeczenia, jeżeli określone w tym przepisie kwalifikowane wady zostałyby dostrzeżone przy rozpoznaniu skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia. Jakkolwiek art. 424¹¹ § 3 k.p.c. ma zastosowanie do skarg składanych przez każdy podmiot, to regulacja ta wydaje się szczególnie istotna z punktu widzenia legitymacji skargowej Prokuratora Generalnego. Można założyć, że wystąpienie okoliczności wymienionych w art. 424¹¹ § 3 k.p.c. z natury rzeczy będzie równoznaczne z naruszeniem podstawowych zasad porządku prawnego¹⁷³⁶. Jeżeli Prokurator Generalny skorzysta ze skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia celem jego unieważnienia z przyczyn wskazanych w tym przepisie, to występuje on wyłącznie w celu ochrony porządku publicznego, niezależnie od interesów stron¹⁷³⁷.

Obecnie wydaje się, że pogląd aprobujący wyposażenie prokuratora w legitymację skargową wymaga zweryfikowania. Mimo dostrzeżenia różnic w funkcji i podstawach skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, że podstawy skargi Prokuratora Generalnego są zakreślone na tyle wąsko, że w przypadkach, w których niezgodność wyroku z prawem wynika z naruszenia podstawowych zasad porządku prawnego (art. 424² k.p.c.), z reguły będą spełnione podstawy skargi nadzwyczajnej (art. 89 §1 ustawy o SN). W przypadku kolizji obu skarg, do których legitymacja przysługuje Prokuratorowi Generalnemu jako rzecznikowi praworządności, organ ten powinien w pierwszej kolejności

¹⁷³⁴ Zob. w poprzednim stanie prawnym A. Jaworski, *Udział*, s. 112.

¹⁷³⁵ P. Grzegorzczak w: *System*, t. III cz. 2, 1657-1658; M. Kostwiński, *Unieważnienie prawomocnego orzeczenia wydane w postępowaniu cywilnym*, MoP 2014 Nr 7.

¹⁷³⁶ Por. odpowiednio post. SN z 20 maja 2011 r., III CO 5/11, Legalis.

¹⁷³⁷ Por. rozdział IV. 3.3.1 i przywołaną tam literaturę.

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). Orzeczenie wydane na skutek tej skargi również stanowi prejudykat, o którym mowa w art. 417¹ § 2 k.c.¹⁷³⁸ O ile wprowadzenie skargi nadzwyczajnej nie wpływa na przydatność skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, jako środka prawnego dostępnego dla stron, o tyle w przypadku legitymacji Prokuratora Generalnego podstawy i funkcje obu tych skarg pokrywają się. Dlatego wydaje się, że niezależnie od oceny skargi nadzwyczajnej, co jest przedmiotem odrębnych rozważań¹⁷³⁹, to wobec szerokich uprawnień organów publicznych do wnoszenia skarg nadzwyczajnych, istnienie odrębnej legitymacji Prokuratora Generalnego do wniesienia skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia wydaje się wątpliwe. Dotychczasowa praktyka wskazuje na nikłe wykorzystanie omawianej skargi przez naczelny organ prokuratury, przy czym Prokurator Generalny właściwie nie korzysta ze swojego uprawnienia po 3 kwietnia 2018 roku¹⁷⁴⁰, chociaż wykazuje dużą aktywność w postępowaniu ze skarg nadzwyczajnych.

W odniesieniu do szczególnego przypadku, uregulowanego w art. 424¹¹ § 3 k.p.c. należy przyjąć, że wystarczającą ochronę interesu publicznego zapewnia możliwość złożenia przez Prokuratora Generalnego wniosku o unieważnienie prawomocnego orzeczenia.

3.2.3. Termin do wniesienia przez Prokuratora Generalnego skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia

Odmienne niż w przypadku skargi kasacyjnej, ustawodawca nie zróżnicował terminów do wniesienia skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia w zależności od tego, czy środek ten wnosi strona, czy też podmiot publiczny. Do skargi Prokuratora Generalnego ma więc zastosowanie art. 424⁶ k.p.c., który stanowi, że skargę wnosi się do sądu, który wydał zaskarżony wyrok, w terminie dwóch lat od dnia jego uprawomocnienia. Charakter prawny tego terminu różni się od terminu do wniesienia skargi kasacyjnej. Jego charakter prawny budzi wątpliwości w literaturze. Wyrażono pogląd, że jest to termin prawa materialnego, gdyż strona przez wniesienie skargi realizuje przysługujące jej uprawnienie do stwierdzenia niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, które wyrządziło jej szkodę¹⁷⁴¹. Inne stanowisko – zdecydowanie przeważające w judykaturze –

¹⁷³⁸ Zob. post. SN z 20 lipca 2020 r., I CNP 1/20, Legalis.

¹⁷³⁹ Por. rozdział IV. 3.4 i przywołaną tam literaturę.

¹⁷⁴⁰ Zgodnie z internetową bazą orzeczeń najpóźniejszym chronologicznie orzeczeniem wydanym na skutek skargi wniesionej na podstawie art. 424² k.p.c. jest post. SN z 21 stycznia 2016 r., III CNP 6/15, Legalis.

¹⁷⁴¹ Tak np. H. Pietrkowski, *Skarga*, s. 6.

wskazuje na niejednorodny charakter omawianego terminu, gdyż mimo elementu materialnoprawnego wyznacza także okres dokonania czynności procesowej¹⁷⁴². Materialnoprawny charakter terminu do wniesienia skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia wyraża się w tym, że uchybienie mu oznacza brak możliwości skutecznego dochodzenia przeciwko Skarbowi Państwa roszczenia odszkodowawczego. Przyjmowano, że termin ten ma charakter prekluzyjny i jako taki nie może być przywrócony na podstawie art. 168 k.p.c., ale ze względu na jego także procesowy charakter nie jest możliwe jego zawieszenie albo przerwanie¹⁷⁴³. W ostatnim czasie pojawił się jednak w literaturze, zreferowany już powyżej, pogląd, który dopuszcza przywrócenie terminu do wniesienia skargi w przypadku zwrócenia się przez stronę do odpowiedniego organu o złożenie skargi nadzwyczajnej¹⁷⁴⁴. Niekiedy dopuszcza się wyjątkowe stosowanie w drodze analogii art. 121 pkt 4 k.c.¹⁷⁴⁵. Należy jednak podkreślić, że te wyjątkowe rozwiązania dotyczą jedynie sytuacji strony procesu, a nie Prokuratora Generalnego.

Długość omawianego terminu do złożenia skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, znacznie odbiegająca od innych terminów procesowych, jest wynikiem charakteru prawnego skargi i jej funkcji.

Należy stwierdzić, że brak zróżnicowania terminów dla stron i Prokuratora Generalnego jest w pełni uzasadniony. Nie wymaga szerszego uzasadnienia, że termin dwóch lat od daty uprawomocnienia się orzeczenia jest odpowiednio długi i daje realną możliwość wniesienia skargi także przy uwzględnieniu instytucjonalnych uwarunkowań działania prokuratury. Argumenty, które uzasadniały zróżnicowanie terminów dla stron i Prokuratora Generalnego w postępowaniu kasacyjnym¹⁷⁴⁶ nie mają więc doniosłości w postępowaniu wywołanym skargą.

¹⁷⁴² J. Gudowski w: T. Ereciński (red.), *KPC Komentarz*, t. 2, art. 424⁶ uw. 2 oraz tenże w: *System*, T. III, cz. 2, s. 1609; A. Zieliński w: K. Flaga-Gieruszyńska, A. Zieliński, *KPC Komentarz*, 2022, art. 424⁶ Nb 3, Legalis oraz postanowienia SN z 15 czerwca 2007 r., I CNP 28/07, Legalis, z 10 marca 2011 r., II BU 8/10, Legalis, z 10 czerwca 2011 r. IV CNP 25/11, Legalis, z 7 października 2011 r., I CNP 30/11, Legalis z 22 lutego 2017 r., IV CNP 53/16, Legalis.

¹⁷⁴³ J. Gudowski w: T. Ereciński (red.), *KPC Komentarz*, t. 2, 2021, art. 424⁶ uw. 2; tenże w: *System*, T. III, cz. 2, s. 1609; M. Sieńko w: M. Manowska (red.), *KPC Komentarz*, t. I, 2021, art. 424⁶ uw. 6, LEX; A. Zieliński w: K. Flaga-Gieruszyńska, A. Zieliński, *KPC Komentarz*, 2022, art. 424⁶ Nb 3, Legalis; M. Rejdak w: P. Ryłski (red.), *KPC Komentarz*, 2022, art. 424⁶ uw. 4; M. Michalska-Marciniak w: A. Marciniak (red.), *KPC Komentarz*, 2019, art. 424⁶ Nb 2, Legalis.

¹⁷⁴⁴ T. Zembrzusi, *Wpływ skargi nadzwyczajnej*, s. 31-32.

¹⁷⁴⁵ Zob. post. SN z 16 lipca 2020 r., I CNP 5/20, OSNC 2020 Nr 12, poz. 109.

¹⁷⁴⁶ J. Gudowski w: *System*, T. III, cz. 2, s. 1009. Podobnie P. Wiśniewski, *Udział*, 2014, s. 219. Zob. też uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego i Prawo o ustroju sądów powszechnych (druk Nr 2696 Sejmu IV kadencji).

3.2.4. Podstawy wniesionej przez Prokuratora Generalnego skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia

Prokurator Generalny, tak jak każdy skarżący, może oprzeć skargę na zarzutach naruszenia prawa materialnego albo procesowego, które spowodowały niezgodność zaskarżonego orzeczenia z prawem, z zastrzeżeniem wyłączenia zarzutów dotyczących ustalania faktów i oceny dowodów (art. 424⁴ k.p.c.). Podstawą skargi nie mogą być zatem jakiegokolwiek, nawet oczywiste, naruszenia przepisów prawa materialnego albo procesowego, ale tylko takie uchybienia, których następstwem była niezgodność orzeczenia z prawem¹⁷⁴⁷. Art. 424² k.p.c. uzależnia skuteczność skargi wniesionej przez Prokuratora Generalnego od wykazania, że niezgodność orzeczenia z prawem wynika z naruszenia podstawowych zasad porządku prawnego. Podstawa ta nawiązuje do art. 398³ § 2 k.p.c., co sprawia, że uwagi dotyczące kwalifikowanej podstawy skargi kasacyjnej Prokuratora Generalnego zachowują aktualność¹⁷⁴⁸. Trafne jest stwierdzenie, że organ ten może wnieść omawianą skargę w przypadku podwójnie kwalifikowanego charakteru niezgodności z prawem orzeczenia¹⁷⁴⁹. Po pierwsze, skarga może być wniesiona przeciwko orzeczeniu niewątpliwie sprzecznemu z zasadniczymi i niepodlegającym różnej wykładni przepisami i z ogólnie przyjętymi standardami rozstrzygnięć¹⁷⁵⁰. Po drugie, tak opisane kwalifikowane naruszenie prawa musi prowadzić do naruszenia norm fundamentalnych dla danego systemu prawnego¹⁷⁵¹. Prokurator Generalny, wnosząc skargę, ma obowiązek wykazać, że to właśnie te naruszenia doprowadziły do niezgodności z prawem.

Pozostaje rozważyć, czy różnica w brzmieniu między art. 398² § 2 k.p.c. a art. 424² k.p.c. ma znaczenie dla oceny skutków naruszenia podstawowych zasad porządku prawnego. Pierwszy z tych przepisów daje Prokuratorowi Generalnemu podstawę do wniesienia skargi kasacyjnej, „jeżeli przez wydanie orzeczenia doszło do naruszenia podstawowych zasad porządku prawnego”. W art. 424² k.p.c. sformułowano zaś przesłankę „niezgodności z prawem wynikającej z naruszenia podstawowych zasad porządku prawnego”. Należy zwrócić uwagę, że w postępowaniu ze skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia czym innym jest wskazanie uchybień, które spowodowały tę niezgodność, a czym innym –

¹⁷⁴⁷ Zob. np. wyrok Sądu Najwyższego z 9 października 2006 r., II BP 8/06, OSNP 2007 Nr 19-20 poz. 275.

¹⁷⁴⁸ Por. rozdział IV. 3.1.1.5 i przywołaną tam literaturę.

¹⁷⁴⁹ Tak też P. Wiśniewski, *Udział*, 2014, s. 236.

¹⁷⁵⁰ Na temat ustawowego rozumienia pojęcia orzeczenia niezgodnego z prawem zob. podrozdział 3.4.1, a także przywołaną tam literaturę.

¹⁷⁵¹ Por. w tym zakresie szerzej rozdział IV. 3.1.1.5.

wskazanie przepisu (przepisów), z którym orzeczenie to jest niezgodne¹⁷⁵². Wydaje się jednak, że także w ujęciu art. 424² k.p.c. naruszenie podstawowych zasad porządku prawnego należy odnieść do przepisów, których pogwałcenie spowodowało niezgodność z prawem tego rozstrzygnięcia, a nie do przepisu, z którym orzeczenie to jest niezgodne. Rozróżnienie to ma szczególne znaczenie praktyczne w odniesieniu do skargi opartej na zarzucie naruszenia przepisów postępowania. Przykładem może być sprawa, w której Prokurator Generalny opiera skargę na zarzucie naruszenia prawa procesowego, skutkującym naruszeniem prawa strony do wysłuchania¹⁷⁵³, a uchybienie to pozostawało w związku przyczynowo-skutkowym z nieprawidłowym rozstrzygnięciem sprawy co do meritum. W takiej sytuacji przepisem, z którym zaskarżony wyrok jest niezgodny, z reguły będzie przepis prawa materialnego, który nie został w sprawie zastosowany. Prokurator Generalny nie ma jednak obowiązku wykazania, że przepis, z którym zaskarżone orzeczenie jest niezgodne, zawiera normę, którą można zaliczyć do podstawowych zasad porządku prawnego, gdyż wystarczające będzie przedstawienie takiego dowodu w odniesieniu do przepisów wskazanych w podstawach skargi¹⁷⁵⁴. Konieczność wykazania, że niezgodność z prawem została spowodowana przez naruszenie podstawowych zasad porządku prawnego, jest więc w istocie dodatkowym elementem, który nadaje podstawom skargi kwalifikowany charakter.

W odniesieniu do postępowania ze skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia zachowuje więc aktualność wyrażone w odniesieniu do skargi kasacyjnej stanowisko zarówno co do tego, że wskazanie naruszenia podstawowych zasad porządku prawnego jest wymaganiem konstrukcyjnym skargi, jak i co do skutków następczego stwierdzenia przez Sąd Najwyższy, że naruszenie takie *in concreto* nie miało miejsca co będzie równoznaczne z oddaleniem skargi.

Nadanie podstawom wnoszonej przez Prokuratora Generalnego skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia charakteru kwalifikowanego należy ocenić jako trafne. Podobnie jak w odniesieniu do skargi kasacyjnej, takie ograniczenie podstaw

¹⁷⁵² Warto zaznaczyć, że wytknięcie w ramach podstaw skargi naruszeń prawa materialnego albo procesowego, które doprowadziły do niezgodności orzeczenia z prawem nie jest tożsame ze wskazaniem przepisu prawa, z którym zaskarżony wyrok jest niezgodny (art. 424⁵ § 1 pkt 3 k.p.c.), co stanowi samodzielne wymaganie konstrukcyjne tego środka prawnego (zob. np. post. Sądu Najwyższego z 23 stycznia 2006 r., III CNP 23/05, wyrok SN z 30 listopada 2007 r., IV CNP 123/07, Legalis oraz wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 lipca 2011 r., SK 49/08, OTK-A 2001 Nr 6A poz. 55).

¹⁷⁵³ Przykładem może być naruszenie art. 214 § 1 k.p.c. przez zaniechanie odroczenia rozprawy w razie nieprawidłowego doręczenia zawiadomienia o terminie rozprawy.

¹⁷⁵⁴ Por. jednak M. Sieńko w: M. Manowska (red.), *KPC Komentarz*, t. I, 2021, art. 424² uw. 5, LEX, która uważa, że prokurator powinien wykazać, iż „podnoszone uchybienia wskazanym w skardze przepisom doprowadziły do niezgodności wyroku z przepisami, z którymi orzeczenie jest niezgodne”.

powoduje, że organ ten podejmuje czynności w sprawach, w których występuje problematyka mająca znaczenie dla interesu ogółu¹⁷⁵⁵.

3.2.5. *Udział Prokuratora Generalnego w postępowaniu skargowym zainicjowanym przez strony*

Przepisy działu VIII księgi pierwszej Kodeksu postępowania cywilnego nie regulują kwestii udziału prokuratora w postępowaniu zainicjowanym skargą strony. Dopuszczalność udziału Prokuratora Generalnego albo jego przedstawiciela w tym postępowaniu zależy więc od oceny, czy art. 398⁸ k.p.c. może być zastosowany w postępowaniu skargowym na podstawie art. 424¹² k.p.c. Przepis ten stanowi, że w wypadkach nieuregulowanych w dziale VIII, do postępowania wywołanego wniesieniem skargi stosuje się odpowiednio przepisy o skardze kasacyjnej. W nauce i orzecznictwie powszechnie przyjmuje się, że odpowiednie stosowanie przepisów prawa może polegać na stosowaniu niektórych przepisów wprost, bez żadnych modyfikacji, innych z modyfikacjami wynikającymi z przedmiotu regulacji, a w jeszcze innych – nie będą stosowane w ogóle¹⁷⁵⁶. O tym, które z przepisów dotyczących skargi kasacyjnej będą miały zastosowanie do skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia będzie decydowała specyfika, cel i funkcja tej skargi¹⁷⁵⁷.

Odpowiednie stosowanie w postępowaniu ze skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia przepisów o postępowaniu kasacyjnym jest spowodowane tym, że model postępowania skargowego został oparty na konstrukcji postępowania kasacyjnego. Jak wskazuje J. Gudowski, ustawodawca, kierując się zasadami ekonomii legislacyjnej i rzeczową potrzebą, uregulował w dziale VIII tylko niezbędne, swoiste dla skargi kwestie¹⁷⁵⁸, odsyłając w pozostałym zakresie do przepisów działu Va, a pośrednio – do przepisów o postępowaniu przed sądami drugiej oraz I instancji.

W literaturze przyjmuje się w zasadzie jednolicie, że w postępowaniu wywołanym skargą o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia możliwe jest zobowiązanie Prokuratora Generalnego przez Sąd Najwyższy do zajęcia stanowiska w sprawie

¹⁷⁵⁵ J. Gudowski w: *System*, T. III, cz. 2, s. 1587 oraz K. Świtaj, *Strony postępowania ze skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia*, MoP 2009 Nr 13, s. 712 oraz tenże, *Skarga*, rozdział IV § 4 pkt 4.

¹⁷⁵⁶ Zamiast wielu zob. J. Nowacki, *Studia*, s. 455-457; J. Gudowski w: T. Ereciński (red.), *KPC Komentarz*, t. I, 2016, art. 13. Z orzecnictwa zob. np. post. Sądu Najwyższego z 9 grudnia 1975 r., I CO 9/75, OSNCP 1976, Nr 10, poz. 219.

¹⁷⁵⁷ M. Sieńko w: M. Manowska (red.), *KPC Komentarz*, t. I, 2021, uwagi do art. 424¹², LEX, w orzecznictwie zob. np. wyrok SN z 20 września 2011 r., I BU 2/11, Legalis.

¹⁷⁵⁸ J. Gudowski w: T. Ereciński (red.), *KPC Komentarz*, t. I, 2016, art. 424¹² uw. 1.

oraz wzięcie przez niego udziału w postępowaniu¹⁷⁵⁹. Można postawić pytanie, czy specyfika skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia nie przemawia przeciwko możliwości zastosowania art. 398⁸ k.p.c. w postępowaniu wywołanym wniesieniem skargi. Pewne wątpliwości może wywoływać fakt, że już na etapie prac legislacyjnych przyznanie Prokuratorowi Generalnemu kompetencji do przedstawienia stanowiska wobec skargi wniesionej przez stronę oraz zgłoszenia udziału w postępowaniu wszczętym przez stronę było motywowane publicznoprawnym celem skargi kasacyjnej¹⁷⁶⁰. Również w innych systemach prawnych udział rzecznika interesu publicznego przed organami sądowymi najwyższego szczebla jest uzasadniony potrzebą przedstawienia bezstronnego poglądu w skomplikowanych sprawach prawnych, które mają znaczenie dla rozwoju prawa¹⁷⁶¹. Tymczasem znaczenie postępowania ze skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia dla rozwoju prawa jest, jak już podkreślono, ograniczone, a na skutek jej wniesienia Sąd Najwyższy rozpatruje najczęściej sprawy drobne i typowe¹⁷⁶².

Dostrzeżenie tej okoliczności nie uzasadnia jednak stwierdzenia, że odpowiednie zastosowanie art. 398⁸ k.p.c. do postępowania zainicjowanego skargą o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia jest konstrukcyjnie nieuzasadnione¹⁷⁶³. Pomijając nawet oczywisty fakt, że zastosowanie tego przepisu nie zostało wyłączone w postępowaniu ze skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, należy zaakcentować, że w postępowaniu zainicjowanym skargą również chroniony jest interes publiczny. Jak trafnie zauważył Sąd Najwyższy, jeżeli doszło do uprawomocnienia się orzeczenia niezgodnego z prawem, to „interes publiczny wymaga, aby Sąd Najwyższy to stwierdził w kontrydiktoryjnym postępowaniu z udziałem dotychczasowych stron”¹⁷⁶⁴. Jak już zasygnalizowano, interes ten wymaga umożliwienia osobie poszkodowanej realizacji prawa podmiotowego, zagwarantowanego w art. 77 ust. 1 Konstytucji. Warto zauważyć, że opowiadając się przeciwko przyznaniu Skarbowi Państwa statusu uczestnika postępowania skargowego, Sąd Najwyższy wyraźnie wskazał, że właśnie uczestnictwo Prokuratora Generalnego ma znaczenie dla ochrony interesu publicznego¹⁷⁶⁵.

¹⁷⁵⁹ Zob. J. Gudowski w: T. Ereciński (red.), *KPC Komentarz*, t. I, 2016, art. 424¹² uw. 2; tenże, *Węzłowe problemy*, s. 9.

¹⁷⁶⁰ Zob. uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy - Kodeks postępowania cywilnego i Prawo o ustroju sądów powszechnych zawartej w druku Nr 2696 Sejmu IV kadencji oraz wypowiedzi doktryny, przytoczone w przypisie Nr 166.

¹⁷⁶¹ Por. A. Jaworski, *Uprawnienia*, s. 89 i n.

¹⁷⁶² W. Sanetra, *Skarga*, s. 27.

¹⁷⁶³ Zob. A. Jaworski, *Udział*, s. 114.

¹⁷⁶⁴ Uzasadnienie uchw. składu 7 sędziów z 23 listopada 2005 r., III BZP 2/05, OSNP 2006 Nr 7-8 poz. 101.

¹⁷⁶⁵ Tamże.

Potrzeba wzięcia udziału albo przedstawienia stanowiska w postępowaniu przez naczelną organ prokuratury wystąpi zapewne znacznie rzadziej niż w postępowaniu kasacyjnym, ale też nie można jej wykluczyć. Także w praktyce orzeczniczej Sądu Najwyższego dostrzega się potrzebę angażowania Prokuratora Generalnego w postępowanie skargowe¹⁷⁶⁶. Należy zatem podzielić pogląd, że w postępowaniu wywołanym skargą strony o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia Sąd Najwyższy może zwrócić się do Prokuratora Generalnego o zajęcie pisemnego stanowiska wobec tej skargi, a Prokurator Generalny po zobowiązaniu do złożenia tego pisma będzie uprawniony do zgłoszenia swojego udziału w tym postępowaniu. Podstawą prawną obu tych uprawnień jest art. 398⁸ k.p.c. w związku z art. 424¹³ k.p.c.

3.3. Wniosek Prokuratora Generalnego o unieważnienie prawomocnego orzeczenia

3.3.1. Geneza i ogólna charakterystyka wniosku

Wniosek o unieważnienie prawomocnego orzeczenia charakteryzuje się tym, że nie jest dostępny dla stron, a jedynym podmiotem legitymowanym do jego wniesienia jest Prokurator Generalny. Z tego powodu przyjmuje się, że interes publiczny ma w nim jednoznacznie dominujący charakter¹⁷⁶⁷. Omawiając uprawnienia Prokuratora Generalnego w postępowaniu cywilnym przed Sądem Najwyższym nie można więc pominąć tego środka. Trzeba jednak zastrzec, że kompleksowe omówienie wszystkich problemów związanych z wnioskiem o unieważnienie prawomocnego orzeczenia przekraczałoby ramy niniejszej rozprawy, dlatego poniżej zostaną omówione tylko niektóre kwestie¹⁷⁶⁸.

Jak stwierdził P. Grzegorzczak, wniosek o unieważnienie prawomocnego orzeczenia jest w prawie polskim „oryginalną konstrukcją prawną” wspólną dla spraw cywilnych i karnych, którego genezę można odnaleźć w art. 3 dekretu z 8 lutego 1919 roku w przedmiocie ustroju

¹⁷⁶⁶ Zob. wyroki SN: z 12 marca 2010 r., III CNP 27/09, Legalis, z 18 marca 2011 r., III CNP 19/10, Legalis, z 27 sierpnia 2015 r., III CNP 19/14, Legalis, z 15 listopada 2016 r., III CNP 9/16, Legalis oraz post. z 11 września 2020 r., IV CNP 26/19, Legalis, z 11 września 2020 r., V CNP 47/19, Legalis oraz z 24 lutego 2021 r., II CNP 56/19. W wymienionych sprawach Prokurator Generalny zajmował stanowisko wobec skargi wniesionej przez stronę na żądanie Sądu Najwyższego. Warto zauważyć, że w przypadku orzeczeń wydanych do 2016 roku Prokurator Generalny zajmował stanowisko wobec skarg, które zostały już przyjęte do rozpoznania, natomiast w przypadku powołanych postanowień z lat 2020 i 2021 Prokurator Generalny został zobowiązany do zajęcia stanowiska względem skarg znajdujących się na etapie przedsądu.

¹⁷⁶⁷ P. Grzegorzczak w: *System*, T. III, cz. 2, s. 1657.

¹⁷⁶⁸ Dotychczas w problematykę wniosku o unieważnienie prawomocnego orzeczenia najpełniej omówił P. Grzegorzczak (*Wniosek o unieważnienie prawomocnego orzeczenia* w: *System*, t. III, cz. 2, s. 1640-1750). Zob. także w znacznej części nadal aktualne opracowanie W. Miszewskiego *Unieważnienie orzeczenia w sprawie cywilnej na wniosek urzędu prokuratorskiego*, GSW 1930 Nr 38.

Sądu Najwyższego¹⁷⁶⁹ oraz w przepisach ustawodawstwa austriackiego¹⁷⁷⁰. Art. 77 ustawy z 6 lutego 1928 roku – Prawo o ustroju sądów powszechnych¹⁷⁷¹ stanowił, że na wniosek pierwszego prokuratora Sąd Najwyższy unieważnia orzeczenie, jeżeli zostało ono wydane w sprawie, która ze względu na osobę lub przedmiot nie podlegała orzecznictwu sądów powszechnych albo jeżeli zostało wydane w sprawie karnej bądź przez sąd rzeczowo niewłaściwy (z wyjątkiem, gdy sprawę rozpoznał sąd wyższego rzędu niż właściwy) bądź przez sąd, w którego składzie uczestniczyła osoba nieuprawniona. W 1950 roku instytucja wniosku o unieważnienie orzeczenia została zastąpiona rewizją nadzwyczajną, a okoliczności, które uprzednio uzasadniały unieważnienie prawomocnego orzeczenia, uzasadniały uwzględnienie rewizji nadzwyczajnej niezależnie od terminu jej wniesienia¹⁷⁷². W związku z uchyleniem przepisów o rewizji nadzwyczajnej ustawodawca przywrócił instytucję unieważnienia prawomocnego orzeczenia, której podstawą prawną był początkowo art. 36¹ ustawy z 20 czerwca 1985 roku – Prawo o ustroju sądów powszechnych¹⁷⁷³. Następnie instytucja ta została przejęta do art. 64 ustawy z 23 listopada 2002 roku o Sądzie Najwyższym¹⁷⁷⁴. Ustawą 5 grudnia 2008 roku o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego i niektórych innych ustaw¹⁷⁷⁵, podstawy tego wniosku zostały znacznie ograniczone, przez wyłączenie z ich katalogu naruszenia przepisów o jurysdykcji krajowej. Regulacja dotycząca wniosku o unieważnienie prawomocnego orzeczenia została znacznie rozbudowana i doprecyzowana w ustawie z dnia 10 czerwca 2014 roku o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym¹⁷⁷⁶. Treść art. 64 ustawy o SN z 23 listopada 2002 roku została przeniesiona do art. 96 § 1 u.s.n., który stanowi, że Sąd Najwyższy na wniosek Prokuratora Generalnego unieważnia prawomocne orzeczenie wydane w sprawie, która w chwili orzekania ze względu na osobę nie podlegała orzecznictwu sądów

¹⁷⁶⁹ Dz. Praw Państwa Polskiego Nr 15 poz. 199.

¹⁷⁷⁰ P. Grzegorzczak w: *System*, t. III, cz. 2, s. 1642-1643. Zob. także wypowiedzi M. Allerhanda i S. Rozmaryna przywołane tam w przypisie Nr 11. Warto zaznaczyć, że podobny środek prawny istnieje także we współczesnym prawie austriackim (§ 42 ust. 2 JN) – zob. O. Ballon, *Der Einfluß der Verfassung auf das Zivilprozessrecht. Oesterreicher Landesbericht für den VII Internationalen Kongreß für Prozeßrecht*, ZJP 1983 Nr 4, cyt. za: P. Grzegorzczak w: *System*, t. III, cz. 2, s. 1642.

¹⁷⁷¹ Dz. U. Nr 12 poz. 93 z uwzględnieniem zmiany dokonanej w dniu 4 marca 1929 r. (Dz. U. z 1930 r. Nr 5 poz. 43). Przed tą nowelizacją przepis stanowił podstawę do unieważnienia orzeczenia wydanego względem osoby, która w danej sprawie nie podlega orzecznictwu sądów powszechnych.

¹⁷⁷² Zob. art. 399 § 2 d. k.p.c. w brzmieniu ustalonym ustawą z 20 lipca 1950 r. (tekst jedn. Dz. U. Nr 38 poz. 347) oraz art. 421 § 3 obecnie obowiązującego k.p.c. w pierwotnym brzmieniu, które obowiązywało do czasu uchylenia przepisów o rewizji nadzwyczajnej na mocy ustawy z 1 marca 1996 r. o zmianie Kodeksu postępowania cywilnego, rozporządzeń Prezydenta Rzeczypospolitej – Prawo upadłościowe i Prawo o postępowaniu układowym, Kodeksu postępowania administracyjnego, ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 43 poz. 189). Zob. P. Grzegorzczak w: *System*, t. III, cz. 2 s. 1644.

¹⁷⁷³ jedn. tekst: Dz. U. z 1994 r. Nr 7 poz. 25 ze zm.

¹⁷⁷⁴ Dz. U. Nr 240 poz. 2052 ze zm.

¹⁷⁷⁵ Dz. U. Nr 234 poz. 1571.

¹⁷⁷⁶ Dz. U. poz. 1031; dalej: ustawa nowelizująca. Ustawa ta została uchwalona w wykonaniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie U 4/11.

polskich lub w której w chwili orzekania droga sądowa była niedopuszczalna¹⁷⁷⁷, jeżeli orzeczenie to nie może być wzruszone w trybie przewidzianym w ustawach postępowaniach sądowych. Art. 96 § 2 ustawy określa wymagania konstrukcyjne środka¹⁷⁷⁸, a dalsze jednostki redakcyjne – przebieg postępowania przed Sądem Najwyższym.

Tak ukształtowany obecnie wniosek o unieważnienie prawomocnego orzeczenia ma wszystkie cechy środka zaskarżenia, gdyż stanowi czynność procesową ukierunkowaną bezpośrednio na wzruszenie orzeczenia¹⁷⁷⁹ sądu, a także referendarza sądowego albo komornika sądowego¹⁷⁸⁰. Taki charakter prawny wniosku o unieważnienie orzeczenia został potwierdzony przez ustawodawcę w nowym art. 96 § 2 ustawy, który nakazuje Prokuratorowi Generalnemu wskazanie zakresu zaskarżenia. P. Grzegorzczuk trafnie zwraca uwagę, że dla charakteru prawnego tej instytucji bez znaczenia pozostaje jej nazwa, charakterystyczna dla innych czynności procesowych niż środki zaskarżenia¹⁷⁸¹. Podobnie jak skarga kasacyjna i skarga o wznowienie postępowania, wniosek może być zaliczony do nadzwyczajnych środków zaskarżenia, jako skierowany przeciwko orzeczeniu prawomocnemu¹⁷⁸². Warto zaznaczyć, że zaskarżone może być każde istniejące orzeczenie kończące postępowanie cywilne zarówno rozstrzygające sprawę co do istoty, jak i o charakterze formalnym. Nie jest istotne, czy od orzeczenia przysługiwały środki zaskarżenia, a jeśli tak, czy mimo skorzystania z tych środków nie doprowadziły one do wzruszenia orzeczenia ani to, że nie skorzystano z tych

¹⁷⁷⁷ Szczegółowa analiza podstaw wniosku o unieważnienie orzeczenia wykracza poza ramy tej pracy. W tym miejscu można jedynie odnotować, że podstawa niepodlegania orzecznictwu sądów polskich ze względu na osobę odnosi się do naruszenia bezwzględnej przeszkody w postaci immunitetu jurysdykcyjnego (dyplomatycznego, konsularnego i innego, wynikającego z prawa międzynarodowego). Podstawa niedopuszczalności drogi sądowej jest rozumiana analogicznie jak w art. 199 § 1 pkt 1 k.p.c. i art. 379 pkt 1 k.p.c. W kwestii podstaw wniosku o unieważnienie prawomocnego orzeczenia zob. szczegółowo P. Grzegorzczuk w: *System*, t. III, cz. 2 s. 1693-1703 (mimo zmiany stanu prawnego uwagi autora zachowały aktualność); por. też A. Góra-Błaszczkowska, *Skarga nadzwyczajna i wniosek o unieważnienie prawomocnego orzeczenia* w: A. Barańska, S. Cieślak (red.), *Ars in vita. Ars in iure*, rozdział IX.

¹⁷⁷⁸ W doktrynie przez wymagania konstrukcyjne środka zaskarżenia rozumie się wymagania związane z jego istotą (cechy kreujące daną czynność), w odróżnieniu od ogólnych wymagań formalnych, które powinno spełnić każde pismo procesowe. Niespełnienie wymagań konstrukcyjnych środka zaskarżenia oznacza, że pismo stanowi tylko jego „namiastkę” albo „pozór” (zob. na ten temat, w odniesieniu do skargi kasacyjnej, J. Gudowski w: *System*, T. III, cz. 2, s. 987-989).

¹⁷⁷⁹ W literaturze powszechnie uznaje się, że ukierunkowanie na zmianę albo uchylenie orzeczenia albo innej czynności organu sądu stanowi cechę istotną środka zaskarżenia. Nie ma natomiast znaczenia, czy legitymację do wniesienia środka zaskarżenia ma strona (uczestnik postępowania) czy też inny podmiot (tak np. W. Siedlecki w: *System*, 1986, s. 25; W. Broniewicz, A. Marciniak, I. Kunicki, *Postępowanie*, 2014, s. 257; Z. Resich, J. Lapiere (aktualizacja: K. Weitz) w: *Postępowanie*, s. 431; T. Ereciński w: *System*, t. III, cz. 1, s. 57-58).

¹⁷⁸⁰ P. Grzegorzczuk w: *System*, t. 3, cz. 2, s. 1667-1668. Szerzej na temat orzeczenia jako przedmiotu wniosku o unieważnienie zob. P. Grzegorzczuk, w: *System*, t. III, cz. 2, s. 1665.

¹⁷⁸¹ P. Grzegorzczuk w: *System*, t. III cz. 2, s. 1654.

¹⁷⁸² W. Siedlecki w: *System*, s. 28; W. Broniewicz, A. Marciniak, I. Kunicki, *Postępowanie*, 2014, s. 257; J. Jodłowski, J. Lapiere (aktualizacja: K. Weitz) w: *Postępowanie*, s. 260; T. Ereciński w: *System*, T. III, cz. 1, s. 61; P. Grzegorzczuk w: *System*, s. 1654-1655. Zob. także uzasadnienie wyroku Sądu Najwyższego z 20 maja 2011 r., III CO 5/11, OSNC 2012 Nr 2 poz. 21.

środków, choć było to możliwe¹⁷⁸³. Ważne jest jedynie to, że w czasie składania przez Prokuratora Generalnego wniosku wzruszenie orzeczenia za pomocą innego środka prawnego nie jest możliwe¹⁷⁸⁴.

Wniosek o unieważnienie prawomocnego orzeczenia wykazuje daleko idące związki ze skargą kasacyjną, ze skargą o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia oraz skargą nadzwyczajną. Podobnie jak skarga kasacyjna wniosek prowadzi bowiem do kontroli prawomocnego orzeczenia przez Sąd Najwyższy, a jego uwzględnienie skutkuje wzruszeniem zaskarżonego orzeczenia. Odmienne są jednak funkcje obu tych środków zaskarżenia. Wprawdzie w postępowaniu kasacyjnym również istotne, a nawet pierwszoplanowe, znaczenie ma interes publiczny, jest on jednak zupełnie inaczej pojmowany¹⁷⁸⁵. Funkcja wniosku o unieważnienie prawomocnego orzeczenia nie polega bowiem na zapewnieniu jednolitości orzeczeń sądowych, ale na korekcie orzeczeń dotkniętych najpoważniejszymi uchybieniami, które jednocześnie skutkują naruszeniem kompetencji sądu, a w przypadku orzeczenia wydanego wobec osoby niepodlegającej orzecznictwu sądów polskich ze względu na osobę – naruszeniem prawa międzynarodowego¹⁷⁸⁶. Ukierunkowanie wniosku o unieważnienie prawomocnego orzeczenia na wytknięcie najpoważniejszych uchybień łączy ten środek ze skargą o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia. Mimo pozornego podobieństwa między tymi środkami występują jednak dwie zasadnicze różnice. Pierwsza z nich jest taka, że wniosek o unieważnienie orzeczenia wprost zmierza do korekty prawomocnego orzeczenia, co – jak wiadomo – nie jest celem skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia¹⁷⁸⁷. Druga różnica polega na tym, że skarga o stwierdzenie prawomocnego orzeczenia funkcjonuje przede wszystkim w interesie prywatnym stron.

Podobieństwo wniosku o unieważnienie prawomocnego orzeczenia i skargi nadzwyczajnej polega natomiast na tym, że oba środki zaskarżenia nie są dostępne stronom, ale mogą zostać wniesione przez podmiot dysponujący legitymacją publiczną. Oba środki funkcjonują *stricto* w interesie publicznym. Najbardziej oczywista różnica między nimi polega

¹⁷⁸³ Postanowienie Sądu Najwyższego z 16 września 2010 r., III CN 1/10, OSNC 2011 Nr 3 poz. 37.

¹⁷⁸⁴ Takie rozumienie zasady subsydiarności – zapisane obecnie wprost w art. 96 § 2 pkt 3 ustawy o SN – podkreśla rangę wniosku o unieważnienie prawomocnego orzeczenia jako *ultima ratio*, ale jest węższe od ujęcia wynikającego z art. 424¹ § 1 k.p.c., który wymaga, aby podważenie orzeczenia za pomocą innych środków prawnych nie było i nie jest możliwe. Takie zróżnicowanie jest w pełni uzasadnione *stricto* publicznoprawnym charakterem wniosku, który nie pozostaje w dyspozycji stron (zob. w tej kwestii P. Grzegorzczak, *System*, t. III, cz. 2, s. 1679-1680).

¹⁷⁸⁵ Por. na ten temat podrozdział 3 i przywołana tam literatura, a zwłaszcza J. Gudowski, *Pogląd na kasację*, Prz. Sąd. 2013 Nr 4, s. 7 i n.

¹⁷⁸⁶ Zob. P. Grzegorzczak, *Immunitet państwa w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 2010, s. 433 i n.

¹⁷⁸⁷ Wyjątkiem jest regulacja art. 424¹¹ § 3 k.p.c.

na tym, że wniosek o unieważnienie prawomocnego orzeczenia może wnieść wyłącznie Prokurator Generalny, podczas gdy do złożenia skargi nadzwyczajnej legitymowany jest również Rzecznik Praw Obywatelskich, oraz w zakresie swojej właściwości, Prezes Prokuratorii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej, Rzecznik Praw Dziecka, Rzecznik Praw Pacjenta, Przewodniczący Komisji Nadzoru Finansowego, Rzecznik Finansowy, Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców i Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów¹⁷⁸⁸. Można co prawda postawić tezę, że uchybienia stanowiące podstawę wniosku o unieważnienie prawomocnego orzeczenia z reguły będą również wyczerpywały dyspozycję art. 89 § 1 pkt 2 u.s.n. Istotna różnica zachodzi również pomiędzy funkcjami obu środków nadzwyczajnych. Oba środki wprawdzie zmierzają do wyeliminowania z obrotu prawnego orzeczeń rażąco wadliwych, to jednak skarga nadzwyczajna jest ukierunkowana na zapewnienie zgodności judykatury z wymogami wynikającymi z zasady demokratycznego państwa prawnego¹⁷⁸⁹. Kolejna odmienność wniosku o unieważnienie prawomocnego orzeczenia polega na tym, że jako jedyny środek zaskarżenia nie jest ograniczony terminem.

Podobnie jak w odniesieniu do większości – poza skargą o wznowienie postępowania – nadzwyczajnych środków zaskarżenia rozpoznanie wniosku o unieważnienie prawomocnego orzeczenia należy do właściwości Sądu Najwyższego. Jak wskazuje się w literaturze, wniosek ten stanowi jeden ze środków sprawowania przez ten Sąd nadzoru judykacyjnego nad orzecznictwem sądów powszechnych, o którym mowa w art. 183 Konstytucji¹⁷⁹⁰.

Trafnie zauważa się w doktrynie, że na tle innych nadzwyczajnych środków zaskarżenia wniosek o unieważnienie prawomocnego orzeczenia charakteryzuje się tym, że w pełnionej przez niego funkcji zdecydowanie dominuje – a można nawet stwierdzić, że ma wyłączne znaczenie – interes publiczny¹⁷⁹¹. Można nawet stwierdzić, że funkcja tego środka abstrahuje od interesów stron, mimo że sposób rozpoznania wniosku oddziałuje na ich sytuację prawną. Jak dobitnie wyjaśnił Sąd Najwyższy, wniosek o unieważnienie prawomocnego orzeczenia zmierza do ochrony porządku prawnego, a w niektórych wypadkach pozwala na usunięcie

¹⁷⁸⁸ Art. 89 § 2 u.s.n.; zob. rozdział IV. 3.4.

¹⁷⁸⁹ Por. szerzej rozdział IV. 3.4.

¹⁷⁹⁰ W. Sanetra, *O roli*, s. 6; B. Szmulik, *Pozycja ustrojowa Sądu Najwyższego*, Warszawa 2008, s. 282-288 (autor, pisząc o środkach zaskarżenia, za pomocą których SN sprawuje wymiar sprawiedliwości, pominął jednak wniosek o unieważnienie prawomocnego orzeczenia.); P. Grzegorzczak w: *System*, t. III, cz. 2, s. 1656 - 1657. Por. także J. Gudowski, *Sąd Najwyższy. Pozycja ustrojowa, funkcje i zadania (spojrzenie sędziego cywilisty)*, Prz. Sąd. 2015 Nr 11-12, s. 29.

¹⁷⁹¹ W. Miszewski, *Unieważnienie*, s. 536-537; P. Grzegorzczak w: *System*, t. III, cz. 2, s. 1655. Warto dodać, że w innych systemach prawnych środkiem zaskarżenia wnoszonym wyłącznie w interesie publicznym jest kasacja w obronie prawa, która jednak poza tą cechą oraz niedostępnnością dla stron nie wykazuje podobieństw do wniosku o unieważnienie prawomocnego orzeczenia. Skarga ta w swoim klasycznym modelu – występującym m.in. w procedurze francuskiej, włoskiej i hiszpańskiej – zakłada bowiem jedynie stwierdzenie wadliwości orzeczenia.

skutków naruszenia norm prawa międzynarodowego¹⁷⁹². Z dominacją interesu publicznego związana jest też wyłączność legitymacji Prokuratora Generalnego¹⁷⁹³. Legitymacja Prokuratora Generalnego ma charakter dyskrejonalny i wyłącza nie tylko legitymację stron i uczestników postępowania, ale także wszystkich innych podmiotów reprezentujących interes publiczny (Rzecznika Praw Obywatelskich, Rzecznika Praw Dziecka, Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych).

Dokonując ogólnej charakterystyki wniosku o unieważnienie prawomocnego orzeczenia, należy też zwrócić uwagę na sposób jego uregulowania. W przeciwieństwie do innych, także nadzwyczajnych, środków zaskarżenia, przepis będący jego podstawą został ulokowany poza Kodeksem postępowania cywilnego, w ustawie ustrojowej¹⁷⁹⁴. Jest to uzasadnione faktem, że wniosek o unieważnienie orzeczenia jest środkiem zaskarżenia o charakterze uniwersalnym, który może być wniesiony również w sprawach karnych. Konsekwencją umieszczenia podstawy wniosku o unieważnienie prawomocnego orzeczenia w ustawie o SN jest jego niepełna regulacja prawna, która w sposób szczątkowy określa przebieg postępowania¹⁷⁹⁵. Ustawodawca rozstrzygnął jednak w art. 96 § 7 u.s.n. wyrażane wcześniej w orzecznictwie i literaturze wątpliwości co do tego, które przepisy powinny mieć zastosowanie w toku postępowania wywołanego wnioskiem o unieważnienie prawomocnego orzeczenia¹⁷⁹⁶, wskazując, że należy stosować odpowiednio przepisy o skardze kasacyjnej.

Wniosek o unieważnienie prawomocnego orzeczenia wyróżnia się na tle pozostałych środków zaskarżenia tym, że jako jedyny nie jest ograniczony żadnym terminem. Taki sposób regulacji potwierdza wyjątkowość omawianego środka prawnego¹⁷⁹⁷, gdyż każdy inny, występujący w procedurze cywilnej, środek zaskarżenia jest ograniczony terminem¹⁷⁹⁸, co dotyczy również skargi nadzwyczajnej.

¹⁷⁹² Postanowienie SN z 20 maja 2011 r., III CO 5/11, Legalis..

¹⁷⁹³ Por. W. Miszewski, *Unieważnienie*, s. 537.

¹⁷⁹⁴ Odmienny sposób regulacji przyjęto w postępowaniu sądowoadministracyjnym, gdzie podstawę wniosku o unieważnienie prawomocnego orzeczenia umieszczono w ustawie procesowej, tj. w art. 172 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153 poz. 1271 ze zm.).

¹⁷⁹⁵ Warto dodać, że nowelizacja ta została uchwalona w wykonaniu wyroku TK z 4 grudnia 2012 r., U 3/11.

¹⁷⁹⁶ Zob. na ten temat: W. Miszewski, *Unieważnienie*, s. 537.

¹⁷⁹⁷ W poprzednim stanie prawnym W. Siedlecki uznał, że wyjątkiem od tej zasady nie jest możliwość wniesienia w każdym terminie rewizji nadzwyczajnej, gdyż rewizji tej nie uznawał za środek zaskarżenia, a jedynie za „środek nadzoru judykacyjnego” (W. Siedlecki w: Siedlecki (red.), *System Prawa Procesowego Cywilnego. Tom III. Zaskarżanie orzeczeń sądowych*, Wrocław - Warszawa - Kraków - Gdańsk 1986, s. 61).

¹⁷⁹⁸ W. Siedlecki w: *System*, T. III, 1986, s. 61; T. Ereciński w: *System*, t.III, cz. 2, s. 101.

3.3.2. Legitymacja Prokuratora Generalnego do złożenia wniosku o unieważnienie prawomocnego orzeczenia

Przyjmuje się, że sposób ukształtowania legitymacji do złożenia wniosku o unieważnienie prawomocnego orzeczenia jest ściśle związany z publicznoprawną funkcją tego środka zaskarżenia¹⁷⁹⁹. Obecnie Prokurator Generalny jest jedynym podmiotem uprawnionym do złożenia tego wniosku. Wyłączność legitymacji Prokuratora Generalnego, którego nie może zastąpić prokurator powszechnej jednostki organizacyjnej prokuratury, pozostaje w związku z głównym zadaniem prokuratury, czyli ochroną praworządności¹⁸⁰⁰. Ze względu na wyjątkowe miejsce wniosku o unieważnienie prawomocnego orzeczenia wśród innych środków prawnych oraz właściwość Sądu Najwyższego, przyznanie uprawnienia do jego wniesienia Prokuratorowi Generalnemu jest racjonalne i celowe¹⁸⁰¹. Funkcja ta koresponduje także z uprawnieniami Prokuratora Generalnego do wnoszenia skarg kasacyjnych oraz skarg o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, które muszą być oparte na kwalifikowanej podstawie naruszenia podstawowych zasad porządku prawnego¹⁸⁰², a także skargi nadzwyczajnej.

Legitymacja do złożenia wniosku o unieważnienie prawomocnego orzeczenia jest niewątpliwie legitymacją samodzielną, o charakterze legitymacji publicznej¹⁸⁰³. Ten środek zaskarżenia nie jest bowiem – w przeciwieństwie do skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia – wnoszony przez Prokuratora Generalnego na rzecz jednej ze stron postępowania. W przeciwieństwie natomiast do legitymacji Prokuratora Generalnego w postępowaniu kasacyjnym, jego kompetencja do złożenia wniosku o unieważnienie prawomocnego orzeczenia nie jest w żaden sposób uzależniona od stanowiska stron i wniosek ten może być złożony nawet wbrew woli wszystkich stron i uczestników postępowania¹⁸⁰⁴.

W literaturze przyjmuje się, że Prokurator Generalny samodzielnie i kierując się własnym uznaniem ocenia, czy złożenie wniosku o unieważnienie prawomocnego orzeczenia jest uzasadnione *in casu*¹⁸⁰⁵. Jego kompetencja ma charakter dyskrecjonalny. Konsekwencją tego poglądu jest stwierdzenie, że nie każde naruszenie prawa, które wypełnia podstawę z art. 96 ustawy o SN, obliguje prokuratora do złożenia wniosku. Należy jednak podkreślić, że

¹⁷⁹⁹ W. Miszewski, *Unieważnienie*, s. 537; P. Grzegorzczak w: *System*, t. III, cz. 2, s. 1673.

¹⁸⁰⁰ Art. 2 ustawy z 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze (jedn. tekst: Dz. U. z 2023 r. poz. 1360).

¹⁸⁰¹ Tak samo P. Grzegorzczak w: *System*, t. III, cz. 2, s. 1674.

¹⁸⁰² Por. tamże, przypis Nr 118.

¹⁸⁰³ Zob. pojęcie legitymacji publicznej w: rozdział II. 2.3.

¹⁸⁰⁴ Por. kwestię subsydiarności skargi kasacyjnej w: rozdział IV. 3.1.1.2.

¹⁸⁰⁵ P. Grzegorzczak w: *System*, t. III, cz. 2, s. 1676.

dyskrecjonalność uprawnienia Prokuratora Generalnego nie oznacza jego dowolności¹⁸⁰⁶. Wydaje się, że granicę swobody Prokuratora w ocenie, czy złożyć wniosek o unieważnienie prawomocnego orzeczenia, stanowi wynikający z art. 2 Prawa o prokuraturze obowiązek strzeżenia praworządności. Jak wskazano już wyżej, zadanie strzeżenia praworządności oznacza w istocie obowiązek ochrony przez prokuratora porządku prawnego, a więc ochrony wartości, które są chronione przez system prawny¹⁸⁰⁷. Z reguły okoliczność, że orzeczenie jest dotknięte wadą określoną w art. 96 ustawy o SN będzie równoznaczna ze stwierdzeniem, że względ na ochronę porządku prawnego wymaga jego wzruszenia. W takim rozumieniu złożenie omawianego środka prawnego stanie się *de facto* obowiązkiem Prokuratora Generalnego, ale źródłem tego obowiązku nie będzie art. 96 ustawy o SN, ale przepisy ustrojowe prokuratury¹⁸⁰⁸. Wykonując tę kompetencję naczelny organ prokuratury powinien jednak mieć na uwadze, że do podstawowych zasad porządku prawnego należy zasada pewności prawa i, stanowiąca jej konkretyzację w obszarze prawa procesowego cywilnego, zasada stabilności orzeczeń sądowych. Podejmując decyzję o wzruszeniu prawomocnego orzeczenia Prokurator Generalny powinien więc wyważyć wartości. Trafnie wskazano w doktrynie, że konieczność starannego wyważenia tych wartości jest szczególnie istotna wtedy, gdy Prokurator Generalny rozważa złożenie wniosku po upływie wielu lat po uprawomocnieniu się orzeczenia. Ten argument jest o tyle istotny, że złożenie wniosku nie zostało ograniczone żadnym terminem. Nie można więc odmówić Prokuratorowi Generalnemu prawa do oceny, czy *in concreto* ochrona praw nabytych stron nie powinna przemawiać przeciwko wzruszeniu orzeczenia, mimo rażącego uchybienia, którym orzeczenie to jest dotknięte¹⁸⁰⁹. W tym znaczeniu jego kompetencja jest uprawnieniem dyskrecjonalnym.

Wniosek o unieważnienie prawomocnego orzeczenia wykazuje więc podobieństwo do wspomnianej wyżej francuskiej kasacji, wnoszonej z powodu nadużycia władzy (*le pourvoi pour excès de pouvoir*), której istotą jest zapobieganie wykonywania przez władzę sądowniczą kompetencji zastrzeżonych dla władzy ustawodawczej lub wykonawczej¹⁸¹⁰.

¹⁸⁰⁶ Por. M. Allerhand, Glosa do orzeczenia Izby Cywilnej Sądu Najwyższego z 30 stycznia 1939 r., C.II. 1614/38, OSP 1939 poz. 198.

¹⁸⁰⁷ Por. rozdział II. 2.4.

¹⁸⁰⁸ Podobne ujęcie jest widoczne w wypowiedziach doktryny na temat fakultatywności jako ogólnej cechy czynności procesowych prokuratora (Zob. np. J. Jodłowski, *Postępowanie cywilne*, s. 112; J. Mokry, *Czynności procesowe*, s. 118; por. rozdział II. 1.4).

¹⁸⁰⁹ P. Grzegorzczak w: *System*, t. III, cz. 2, s. 1688.

¹⁸¹⁰ M. Biedka, *Kasacja*, s. 138.

3.3.3. Brak terminu do złożenia wniosku o unieważnienie orzeczenia

Jak zaznaczono, wyjątkowy charakter wniosku o unieważnienie orzeczenia polega na tym, że nie jest on ograniczony żadnym terminem. Z dotychczasowej praktyki Sądu Najwyższego wynika, że nie należą do rzadkości przypadki unieważnienia prawomocnych orzeczeń po upływie kilkudziesięciu lat od wydania¹⁸¹¹. Co więcej, art. 96 § 1 ustawy o SN nie przewiduje żadnych okoliczności, które pozwalałyby Sądowi Najwyższemu na odstępianie od unieważnienia prawomocnego orzeczenia¹⁸¹². Zasadne jest więc pytanie, czy tak ukształtowana regulacja jest zgodna z zasadą prawa do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji i art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności), której elementem jest stabilność prawomocnych orzeczeń sądowych.

We wstępnej części pracy zwrócono już uwagę na znaczenie stabilności prawomocnych orzeczeń sądowych, która jest elementem prawa do sądu zarówno w ujęciu art. 45 Konstytucji, jak i art. 6 ust. 1 Konwencji¹⁸¹³. Z będącej elementem prawa do sądu zasady trwałości prawomocnych orzeczeń sądowych wynika, że wszelkie odstępstwa od niej powinny być traktowane zważająco (*in dubio contra actionem*). Istotny jest również upływ czasu od daty uprawomocnienia się orzeczenia, gdyż – jak słusznie zauważono w doktrynie – z upływem czasu tracą na sile racje przemawiające za przełamaniem prawomocności, a zyskuje znaczenie bezpieczeństwo i pewność obrotu prawnego¹⁸¹⁴.

Należy więc rozważyć, czy uchybienia stanowiące podstawę wniosku Prokuratora Generalnego o unieważnienie prawomocnego orzeczenia są na tyle doniosłe, że usprawiedliwiają wzruszenie prawomocnego orzeczenia bez ograniczenia terminem. Podejmując tę kwestię należy zwrócić uwagę, że była ona przedmiotem rozważań Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Warto dokładniej przyjrzeć się wyrokowi ETPCz

¹⁸¹¹ Zob. np. post. SN z 27 września 2012 r., III CN 1/12 (Sąd Najwyższy unieważnił postanowienie wydane w sprawie o dział spadku w 1961 r. w części orzekającej o przejściu własności działek na własność Skarbu Państwa, po stwierdzeniu, że rozstrzygnięcie to co do istoty było równoznaczne z wywłaszczeniem), postanowienie z 16 września 2010 r., III CN 1/10 (OSNC 2011 Nr 3 poz. 37, w którym oddalono wniosek o unieważnienie wyroku wydanego w 1991 r., ale z tego powodu, że rozpoznanie sprawy przez sąd powszechny było konsekwencją wadliwego orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego o braku swojej kompetencji). W pozostałych przypadkach Sąd Najwyższy rozpoznawał wnioski o unieważnienie prawomocnych orzeczeń po upływie kilku lat od ich wydania (zob. np. postanowienia z 26 listopada 1998 r., I CN 1/98, z 24 listopada 1999 r., I CN 1/99, z 12 września 2001 r., V CN 2/01, OSNC 2002 Nr 5 poz. 69).

¹⁸¹² W szczególności nie powtórzono wynikającego z innych przepisów prawa procesowego zakazu wzruszenia orzeczenia orzekającego rozwód bądź unieważnienie albo ustalenie nieistnienia małżeństwa, jeżeli jedna ze stron zawarła ponowny związek małżeński (art. 171 k.p.c., art. 400 k.p.c.). Co prawda, przeszkoda ta nie ma, z oczywistych przyczyn, znaczenia dla niedopuszczalności drogi sądowej, ale może powstać w sprawie osoby objętej immunitetem dyplomatycznym bądź konsularnym.

¹⁸¹³ Por. rozdział I. 2.2 oraz P. Grzegorzczak, *Stabilność*, s. 178 i n.; A. Jaworski, *Prawo do sądu*, s. 115.

¹⁸¹⁴ P. Grzegorzczak, *Stabilność*, s.152.

w sprawie *Brumarescu*¹⁸¹⁵. Trybunał – oceniając przepisy rumuńskiego kodeksu postępowania cywilnego – stwierdził w nim, że niezgodne z art. 6 Konwencji jest takie ukształtowanie nadzwyczajnego środka zaskarżenia, który pozwala Prokuratorowi Generalnemu na skuteczne złożenie do Sądu Najwyższego wniosku o uchylenie prawomocnego orzeczenia sądu bez ograniczenia żadnym terminem. Trybunał dopuścił co prawda odstępstwo od zasady mocy wiążącej orzeczeń prawomocnych, ale podkreślił, że może to dotyczyć jedynie przypadków istotnych i rażących (*substantial and compelling*). Poglądu wyrażony przez Trybunał w sprawie *Brumarescu* jest silnym argumentem za rozważeniem wprowadzenia terminu do żądania unieważnienia prawomocnego orzeczenia, gdyż z przytoczonych przez ETPCz przepisów prawa rumuńskiego wynika, że podstawą do bezterminowego uchylenia orzeczenia sądu powszechnego był zarzut braku jurysdykcji sądów. Wielokrotnie negatywnie oceniane przez Trybunał przepisy procedury rosyjskiej, które także pozwalały na nieograniczone terminem wzruszenie prawomocnych orzeczeń na wniosek organów publicznych w trybie nadzoru, miały znacznie szerszy zakres zastosowania i obejmowały w istocie wszystkie przypadki naruszenia prawa materialnego bądź procesowego¹⁸¹⁶. P. Grzegorzczuk zauważa jednak, że orzecznictwo ETPCz – jakkolwiek zwraca uwagę na konieczność zakreślenia ram czasowych wzruszenia orzeczeń prawomocnych – jest elastyczne i zdaje się zezwalać na odstępstwa w przypadku naruszeń o zasadniczym charakterze¹⁸¹⁷.

Oceniając z tej perspektywy wnioski o unieważnienie orzeczenia warto zauważyć, że po zmianie dokonanej ustawą z 5 grudnia 2008 roku o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego i niektórych innych ustaw¹⁸¹⁸, podstawy tego wniosku zostały znacznie ograniczone. Mimo zawężenia podstaw wniosku o unieważnienie orzeczenia do immunitetu dyplomatycznego lub konsularnego oraz niedopuszczalności drogi sądowej, w doktrynie

¹⁸¹⁵ Wyrok z 28 października 1999 r., *Brumarescu* przeciwko Rumunii, sprawa Nr 28342/95.

¹⁸¹⁶ Zob. np. wyroki ETPCz: Nr 52854/99, *Ryabkh* przeciwko Rosji; z 23 lipca 2009 r., *Sutyazhnik* przeciwko Rosji (skarga Nr 8269/02), z 31 lipca 2008 r., *Protsenko* przeciwko Rosji (13151/04), z 10 maja 2012 r. *Bezrukovy* przeciwko Rosji (34616/02) i z 18 stycznia 2007 r. *Kot* przeciwko Rosji (skarga Nr 20887/03). Z treści przywołanych w uzasadnieniach tych orzeczeń przepisów prawa rosyjskiego (poprzedniego kodeksu postępowania cywilnego) podstawą do wzruszenia prawomocnego orzeczenia w trybie nadzoru jest jednak istotne naruszenie prawa materialnego albo procedury, co oznacza, że zakres wzruszenia prawomocnych orzeczeń w trybie nadzoru był tam bez porównania większy niż zakres wzruszania prawomocnych orzeczeń na podstawie art. 64 ustawy o SN. Nie bez znaczenia jest też okoliczność, że w większości wymienionych orzeczeń sądy krajowe rozstrzygały spory między obywatelami a organami administracji publicznej, a procedura nadzoru była uruchamiana na wniosek tych organów w celu wzruszenia prawomocnych orzeczeń z powodu naruszenia prawa materialnego (nie odnotowano przypadku błędu o zasadniczym charakterze).

¹⁸¹⁷ P. Grzegorzczuk w: *System*, t. III, cz. 2, s. 1688. Ponadto por. wyroki ETPCz z 23 lipca 2009 r., *Sutyazhnik* przeciwko Rosji (skarga Nr 8269/02, zwłaszcza pkt 35-37) i z 10 kwietnia 2008 r., *Luchkina* przeciwko Rosji (skarga Nr 3548/04).

¹⁸¹⁸ Dz. U. Nr 234 poz. 1571.

podnosi się wątpliwości dotyczące zasadności braku terminu do wzruszenia orzeczenia zwłaszcza w drugiej sytuacji¹⁸¹⁹.

Wydaje się, że najłatwiej uzasadnić brak terminu do złożenia wniosku, jeżeli jego podstawą jest wydanie orzeczenia wobec osoby, która nie podlegała orzecznictwu sądów polskich. Jak trafnie podnosi P. Grzegorzczak, naruszenie przepisów prawa międzynarodowego, które narzucają ograniczenie władzy jurysdykcyjnej państwa na własnym terytorium, może prowadzić do bardzo istotnych skutków dla interesów państwa w stosunkach międzynarodowych, a stwierdzenie tej okoliczności może nierzadko nastąpić w długim czasie po wydaniu orzeczenia¹⁸²⁰. Należy więc zgodzić się z autorem, że w odniesieniu do omawianej podstawy zasadne jest przyznanie Prokuratorowi Generalnemu nieograniczonej terminem kompetencji do złożenia wniosku o unieważnienie orzeczenia.

Bardziej skomplikowana wydaje się ocena bezterminowego uprawnienia do złożenia wniosku o unieważnienie orzeczenia wydanego w sprawie, w której droga sądowa była niedopuszczalna. Krytyczną ocenę tego stanu rzeczy przedstawił P. Grzegorzczak, który wywodzi, że wkroczenie przez sąd powszechny w zakres kompetencji organu administracji publicznej ma mniejszą doniosłość niż naruszenie przepisów o immunitetach, a orzekanie przez sąd powszechny następuje z zapewnieniem wszechstronnych i ustrojowych gwarancji proceduralnych. Wspomniany Autor dostrzega również fakt, że w innym obszarze ustawodawca nie traktuje przyjętego przez siebie podziału kompetencji tak rygorystycznie¹⁸²¹, gdyż art. 199¹ k.p.c. dopuszcza możliwość rozpoznania przez sąd powszechny sprawy należącej do kompetencji organu administracji publicznej¹⁸²².

Przedstawione argumenty wydają się przekonujące, dlatego należy rozważyć, czy istnieją inne okoliczności, które usprawiedliwiałyby możliwość bezterminowego wzruszenia orzeczenia wydanego mimo niedopuszczalności drogi sądowej. Tradycyjnie przyjmuje się, że „ta bezwzględna przesłanka procesowa uważana jest w naszej nauce za tak doniosłą przeszkodę procesową, iż powinno się stworzyć jak najlepsze warunki uchylecia orzeczenia, wydanego w wyniku dotkniętego taką nieważnością wadliwego postępowania”¹⁸²³. Rzeczywiście,

¹⁸¹⁹ P. Grzegorzczak, *Stabilność*, s. 152 oraz tenże, *System*, t. III, cz. 2, s. 1688.

¹⁸²⁰ Tamże, s. 1689.

¹⁸²¹ Pomijam w tym miejscu, że przewidziany w art. 199¹ k.p.c. i art. 58 § 4 p.p.s.a. oraz art. 66 § 4 k.p.a. mechanizm usuwania negatywnych sporów kompetencyjnych między sądami powszechnymi a sądami administracyjnymi oraz organami administracji publicznej, jest niemal powszechnie krytykowany w doktrynie (zob. np. Z. Kmiecik, *Spory o właściwość a prawo jednostki do sądu*, Glosa 2003 Nr 9 s. 5; A. Wasilewski, *Spory kompetencyjne – problem wymagający uregulowania*, Prz. Sąd. 2007 Nr 11-12, s. 11 i n.).

¹⁸²² P. Grzegorzczak, *Stabilność*, s. 152 oraz tenże w: *System*, T. III cz. 2, s. 1689-1690.

¹⁸²³ W. Siedlecki w: *System*, T. III, 1986, s. 515.

wypowiedź ta nawiązuje do motywów przedstawionych już w nauce międzywojennej¹⁸²⁴. Obecnie waga naruszenia przepisów o dopuszczalności drogi sądowej może być też upatrywana w tym, że rozpoznanie przez sąd sprawy należącej do właściwości organu administracji publicznej stanowi naruszenie wyrażonej w art. 10 Konstytucji zasady trójpodziału władzy. Z tej zasady wywodzi się bowiem autonomię orzecznictwa sądowego i administracyjnego¹⁸²⁵. W wypowiedziach doktryny z okresu obowiązywania przepisów o rewizji nadzwyczajnej dostrzegano jednak również kolizję bezterminowej wzruszalności orzeczeń z zasadą stabilności prawomocnych orzeczeń i związanej z tym pewności prawa¹⁸²⁶. Poza tym, skądinąd trafne przekonanie o dużej wadze uchybienia polegającego na rozpoznaniu sprawy, w której droga sądowa była niedopuszczalna, nie świadczy jeszcze o bezwzględnym pierwszeństwie konieczności doprowadzenia do stanu zgodnego z prawem nad ochroną stabilności orzeczenia. Powołane wyżej przykłady orzeczeń Sądu Najwyższego, uwzględniających wnioski o unieważnienie prawomocnego orzeczenia po upływie kilkudziesięciu lat od ich wydania prowadzą do naruszenia stabilności stron tych postępowań i mogą być postrzegane w kategoriach naruszenia prawa do sądu.

Z tych przyczyn zasadny wydaje się postulat *de lege ferenda*, aby możliwość unieważnienia prawomocnego orzeczenia z powodu rozstrzygnięcia sprawy, w której droga sądowa nie przysługiwała, została ograniczona. Efekt ten można by osiągnąć na dwa sposoby.

Po pierwsze, zasadne byłoby wprowadzenie terminu końcowego do złożenia wniosku o unieważnienie prawomocnego orzeczenia z tej przyczyny. Ze względu na znaczną doniosłość drogi sądowej jako przesłanki procesowej można przyjąć, że adekwatnym terminem do złożenia wniosku o unieważnienie orzeczenia z tej przyczyny byłby termin 10 lat od daty uprawomocnienia skarżonego orzeczenia. Termin ten byłby na tyle długi, że dawałby realną możliwość wzruszenia orzeczeń dotkniętych tymi wadami, ale zapobiegłby wzruszaniu prawomocnych orzeczeń po upływie kilkudziesięciu lat, co niekiedy ma miejsce w praktyce.

Po drugie, alternatywnym sposobem złagodzenia skutków wniosku o unieważnienie orzeczenia dla sytuacji prawnej stron mogłoby być wyposażenie Sądu Najwyższego w dyskrecyjne uprawnienie do odmowy unieważnienia prawomocnego orzeczenia, jeżeli mimo wypełnienia podstaw określonych w art. 96 § 1 ustawy o SN unieważnienie to spowodowałoby szczególnie negatywne skutki dla interesu publicznego albo interesu stron

¹⁸²⁴ W. Miszewski, *Unieważnienie*, s. 538.

¹⁸²⁵ Zob. np. wyrok SN z 4 lipca 2013 r., I CSK 647/12.

¹⁸²⁶ Zob. W. Siedlecki w: *System*, 1986, s. 518, który proponował, aby *de lege ferenda* nie ograniczać rewizji nadzwyczajnej terminem procesowym, ale przy jej wnoszeniu uwzględnić terminy przedawnienia (wydaje się, że chodziło o terminy przedawnienia roszczeń według prawa materialnego).

postępowania. Odmowa uwzględnienia wniosku o unieważnienie orzeczenia mogłaby uzasadniać deklaratoryjne stwierdzenie przez Sąd Najwyższy, że orzeczenie zostało wydane z naruszeniem prawa z kwalifikowanych przyczyn. Sąd Najwyższy, po przeprowadzeniu postępowania z udziałem stron, badałby wówczas, czy w realiach konkretnej sprawy zasadne jest przyznanie pierwszeństwa interesowi publicznemu, przemawiającemu za wzruszeniem orzeczenia wydanego z naruszeniem kompetencji sądu powszechnego, czy też interesom stron prawomocnie zakończonego postanowienia.

3.3.4. Wniosek o unieważnienie prawomocnego orzeczenia a pozostałe nadzwyczajne środki zaskarżenia

W związku z omawianym środkiem prawnym pojawia się problem jego konkurencji z pozostałymi nadzwyczajnymi środkami zaskarżenia. Nie budzi wątpliwości, że przesłankę braku możliwości wzruszenia orzeczenia w trybie przewidzianym w ustawie o postępowaniu sądowym (art. 96 § 1 u.s.n.) należy interpretować w ten sposób, że *in concreto* nie można wnieść innego środka zaskarżenia od tego orzeczenia¹⁸²⁷.

W odniesieniu do skargi kasacyjnej taka konkurencja występuje, gdyż przesłanką dopuszczalności wniosku o unieważnienie prawomocnego orzeczenia jest brak możliwości wzruszenia orzeczenia w innym trybie, przewidzianym w ustawie o postępowaniu sądowym (art. 96 § 1 i art. 96 § 2 pkt 1 u.s.n.). Jeżeli od wyroku dopuszczalna jest skarga kasacyjna, której podstawy (a w istocie podstawa z art. 398³ § 1 pkt 2 k.p.c.) obejmują okoliczności wskazane w art. 96 § 1 u.s.n., to Prokurator Generalny nie może skutecznie złożyć wniosku o unieważnienie prawomocnego orzeczenia. Należy zgodzić się z P. Grzegorzcykiem, że wydanie orzeczenia przez sąd wobec osoby objętej immunitetem dyplomatycznym bądź konsularnym albo w sprawie, w której droga sądowa jest niedopuszczalna, stanowi tak poważne naruszenie prawa, że można uznać je za naruszenie podstawowych zasad porządku prawnego w rozumieniu 398³ § 1 pkt 2 k.p.c.¹⁸²⁸ W pełni uzasadnione jest więc stwierdzenie, że w sprawach, w których skarga kasacyjna jest dopuszczalna, Prokurator Generalny może domagać się unieważnienia prawomocnego orzeczenia dopiero po upływie 6 miesięcy od daty uprawomocnienia się orzeczenia albo doręczenia odpisu wyroku z uzasadnieniem stronie¹⁸²⁹.

¹⁸²⁷ Tak też SN w uzasadnieniu cytowanego postanowienia w sprawie III SN 1/08, gdzie dokonano analizy możliwości wzruszenia orzeczenia w drodze skargi kasacyjnej, skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia i skargi o wznowienie postępowania.

¹⁸²⁸ P. Grzegorzcyk w: *System*, t. III, cz. 2, s. 1683.

¹⁸²⁹ Rzecz jasna, Prokurator Generalny nie ma obowiązku składania skargi kasacyjnej, ale może skorzystać z wniosku o unieważnienie prawomocnego orzeczenia wtedy, gdy termin do złożenia skargi kasacyjnej już upłynął.

Inaczej należy ocenić wpływ na dopuszczalność wniosku o unieważnienie orzeczenia faktu przysługiwania stronie skargi o wznowienie postępowania. Dla rozstrzygnięcia problemu ewentualnej konkurencji tych dwóch środków najważniejsze jest stwierdzenie, że nieważność postępowania stanowi podstawę wznowienia postępowania tylko wtedy, gdy dochodzi do niej z przyczyn wymienionych enumeratywnie w art. 401 k.p.c.¹⁸³⁰ Jak zauważa K. Weitz, katalog tych przyczyn nie obejmuje przypadków, w których nieważność postępowania jest spowodowana okolicznościami istotnymi ze względu na interes publiczny¹⁸³¹. Nie jest więc podstawą wznowienia postępowania ani niedopuszczalność drogi sądowej, ani niepodleganie strony orzecznictwu sądów polskich ze względu na immunitet. Oznacza to, że zachowanie terminu do złożenia skargi o wznowienie postępowania jest irrelewantne dla dopuszczalności wniosku o unieważnienie prawomocnego orzeczenia.

W literaturze wyrażono rozbieżne oceny w kwestii konkurencji wniosku o unieważnienie prawomocnego orzeczenia ze skargą o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia. Zgodnie z pierwszym poglądem, możliwość wniesienia skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, wyklucza dopuszczalność wniosku prokuratora o unieważnienie prawomocnego orzeczenia¹⁸³². Drugi pogląd odwołuje się do zasadniczej różnicy funkcji skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia oraz wniosku o unieważnienie. Na tej podstawie wywodzi się, że możliwość wniesienia skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia nie rzutuje na dopuszczalność złożenia wniosku o unieważnienie orzeczenia¹⁸³³.

Opierając się na językowej wykładni art. 96 § 1 ustawy o SN należałoby podzielić pierwszy z przedstawionych poglądów. Rzecz w tym, że w przypadkach wymienionych w art. 424¹¹ § 3 k.p.c., uwzględnienie skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia prowadzi – wyjątkowo – do wzruszenia zaskarżonego orzeczenia. Nietrudno zauważyć, że sens tego unormowania jest zbieżny z art. 96 ustawy o SN, gdyż przesłanki wzruszenia prawomocnego orzeczenia na podstawie obu tych przepisów zostały ukształtowane identycznie¹⁸³⁴. Można więc przyjąć, że wprowadzenie możliwości następczego orzeczenia Sądu Najwyższego w wyniku rozpoznania skargi miało ograniczyć konieczność korzystania przez Prokuratora Generalnego w trybie art. 96 ustawy o SN. Takie rozwiązanie wychodzi

¹⁸³⁰ K. Weitz w: *System*, s. 1281-1282.

¹⁸³¹ Tamże.

¹⁸³² Ł. Błaszczak, M. Szynal, *Skarga o stwierdzenie niezgodności*, s. 50, podobnie post. SN z 4 września 2008 r., III SN 1/08.

¹⁸³³ Tak zwłaszcza P. Grzegorzczak, *Immunitet państwa*, s. 438 oraz tenże, w: *System*, T. III cz. 2, s. 1684-1686.

¹⁸³⁴ T. Wiśniewski w: tenże (red.), *KPC Komentarz*, s. 572; M. P. Wójcik w: A. Jakubecki, *KPC Komentarz*, 2019, s. 262; J. Gudowski w: *System*, t. III, cz. 2, s. 1629-1630.

naprzeciw ekonomii procesowej, gdyż zbędne staje się wszczynanie odrębnego postępowania o unieważnienie prawomocnego orzeczenia¹⁸³⁵. Skoro skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia jest niewątpliwie środkiem prawnym przewidzianym przez prawo procesowe, to w tych szczególnych przypadkach, w których prowadzi do wzruszenia orzeczenia, powinna mieć pierwszeństwo przed uregulowanym w ustawie ustrojowej wnioskiem o unieważnienie orzeczenia.

Jednocześnie trafne jest spostrzeżenie, że art. 424¹¹ § 3 k.p.c. nie modyfikuje charakteru prawnego skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia. Należy więc wyraźnie podkreślić, że także w razie zajścia wymienionych w tym przepisie okoliczności przesłanką dopuszczalności skargi jest wyrządzenie stronie szkody. P. Grzegorzczuk słusznie zwraca więc uwagę, że „wymaganie, aby Prokurator Generalny, chcąc doprowadzić do wyeliminowania orzeczenia dotkniętego wadami określonymi w art. 64 ustawy o SN¹⁸³⁶, zmuszony był wdawać się w rozważania, czy *in casu* doszło do wyrządzenia szkody (...) jest niecelowe”¹⁸³⁷. Nie negując trafności tego spostrzeżenia, można argument ten potraktować jako postulat *de lege ferenda*, nie stanowi on jednak wystarczającej podstawy do przyjęcia postulowanej wykładni art. 96 § 1 u.s.n. Właściwy więc wydaje się pogląd, że w otwartym terminie do złożenia skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia nie jest dopuszczalny wniosek Prokuratora Generalnego o unieważnienie prawomocnego orzeczenia, chyba że wniesienie tej skargi byłoby niedopuszczalne z innych przyczyn (zwłaszcza braku wyrządzenia szkody albo niewykorzystania przez stronę przysługujących środków prawnych, przy braku szczególnych okoliczności z art. 424¹ § 2 k.p.c.).

Nie ulega natomiast wątpliwości, że wniosek o unieważnienie prawomocnego orzeczenia będzie jedyną drogą jego wzruszenia wtedy, gdy upłynął już termin do wniesienia skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia albo przez wydanie prawomocnego orzeczenia nie wyrządzono szkody żadnej ze stron. Warto zauważyć, że orzekając w trybie art. 424¹¹ § 3 k.p.c. Sąd Najwyższy rozstrzyga o odrzuceniu pozwu lub umorzeniu postępowania, chociaż zgodnie z art. 96 § 5 ustawy o SN Sąd ten jedynie unieważnia wydane w sprawie orzeczenia¹⁸³⁸. Pozwala to na wyciągnięcie wniosku, że zamiarem

¹⁸³⁵ J. Gudowski w: *System*, t. III, cz. 2, s. 1629.

¹⁸³⁶ Obecnie art. 96 u.s.n.

¹⁸³⁷ P. Grzegorzczuk w: *System*, t. III, cz. 2, s. 1685.

¹⁸³⁸ Kwestia wydawania orzeczenia następczego była sporna przed wejściem w życie art. 96 § 5 ustawy o SN. W postanowieniu z dnia 16 września 2010 r. (III CN 1/10, LEX Nr 653642) SN zajął stanowisko o braku podstaw do wydawania orzeczenia następczego w wyniku uwzględnienia wniosku z art. 64 ustawy z 23 listopada 2002 r. o SN. W poprzednich orzeczeniach Sąd Najwyższy zajmował – na gruncie podobnie brzmiącego art. 77 Prawa o ustroju sądów powszechnych z 1928 r. jak i art. 64 ustawy z 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym – odmienne stanowisko. Na przykład w wyroku z dnia 2 października 1936 r., III C 2125/36, OSNC 1937 Nr 3

ustawodawcy było przyznanie pierwszeństwa skardze przed wnioskiem o unieważnienie orzeczenia¹⁸³⁹.

Po wprowadzeniu do polskiego systemu prawnego skargi nadzwyczajnej pojawia się pytanie o stosunek wzajemny tych środków prawnych. Gdyby poprzestać na językowej wykładni art. 96 § 1 u.s.n., to należałoby dojść do wniosku, że złożeniu wniosku o unieważnienie prawomocnego orzeczenia nie stoi na przeszkodzie możliwość złożenia skargi nadzwyczajnej. Art. 96 § 1 u.s.n. stanowi bowiem o możliwości wzruszenia zaskarżonego orzeczenia „w trybie przewidzianym w ustawach o postępowaniach sądowych”, podczas gdy zarówno skarga nadzwyczajna, jak i wniosek zostały uregulowane w ustawie ustrojowej. Wydaje się, że konkluzji tej nie negują wnioski z wykładni funkcjonalnej. Istotne znaczenie ma spostrzeżenie, że podstawy obu środków, jakkolwiek rozbieżne, częściowo pokrywają się. Ściśle rzecz ujmując, podstawy unieważnienia prawomocnego orzeczenia zawierają się w podstawach skargi nadzwyczajnej, a zwłaszcza mogą być kwalifikowane z art. 89 § 1 pkt 2 u.s.n. Przyznanie podmiotowi publicznemu dwóch konkurencyjnych środków zaskarżenia, których podstawy i funkcje częściowo pokrywają się, należy ocenić krytycznie¹⁸⁴⁰. Jakkolwiek względy celowościowe mogłyby przemawiać za przyznaniem pierwszeństwa skardze nadzwyczajnej, jako środkowi o znacznie szerszych podstawach i ograniczonemu terminem, to jednak jednoznaczne brzmienie przepisu nie daje podstaw do tego, aby przyjąć pierwszeństwo skargi nadzwyczajnej. Dlatego wydaje się, że jeżeli w tej samej sprawie istnieją podstawy do złożenia obu środków zaskarżenia, Prokuratorowi Generalnemu przysługuje wybór jednego z nich.

Należy jednak zastrzec, że przedstawiane tu postulaty *de lege ferenda* wykazują również związek z instytucją skargi nadzwyczajnej. W szczególności pojawia się pytanie o zasadność dalszego utrzymywania środka prawnego z art. 96 ustawy o SN w sytuacji istnienia szeroko

poz. 118 SN wydał rozstrzygnięcie o odrzuceniu pozwu. Por. też orzeczenia SN z dnia 10 czerwca 1930 r., I C 1991/29, OSNC 1930 Nr 1 poz. 129. Również w wyroku z dnia 4 września 2008 r., III SN 1/08, OSNP 2009 Nr 11-12 poz. 302, SN wydał rozstrzygnięcie następcze. We wszystkich wskazanych judykatach dopuszczalność rozstrzygnięcia następczego przyjmowano jedynie *implicite*, nie wskazując podstaw do wydania orzeczenia następczego. Ustawodawca rozstrzygnął tę wątpliwość w art. 96 § 5 ustawy o Sądzie Najwyższym, który stanowi, że Sąd Najwyższy jedynie „unieważnia” zaskarżone orzeczenie oraz orzeczenie sądu I instancji. Ustawodawca przychylił się więc do stanowiska wyrażonego w postanowieniu z 16 września 2010 r. Ocena tego rozstrzygnięcia wykracza poza ramy niniejszej pracy (w kwestii orzeczenia następczego zob. szczegółowo P. Grzegorzcyk, *System*, t. III, cz. 2, s. 1730-1735). Można tylko stwierdzić, że za ogólnym ujęciem orzeczenia następczego przemawia uniwersalność regulacji. Prawidłowe *de lege ferenda* byłoby jednak również takie rozstrzygnięcie, w którym art. 96 § 5 ustawy o SN wskazywałby dwa alternatywne rozstrzygnięcia następcze, adekwatne do spraw cywilnych i karnych.

¹⁸³⁹ J. Gudowski zajmuje jednak stanowisko, że oba omawiane środki prawne są alternatywne. Zob. J. Gudowski w: T. Ereciński (red.), *KPC Komentarz*, t. II, 2016, art. 424¹¹ uw. 1.

¹⁸⁴⁰ Tak też A. Góra-Błaszczkowska, *Skarga nadzwyczajna* w: A. Barańska, S. Cieślak (red.), *Ars in vita. Ars in iure*, rozdział IX.

zakreślonych podstaw do wniesienia skargi nadzwyczajnej. Wydaje się, że ustawodawca mógłby rozważyć objęcie podstaw wniosku o unieważnienie prawomocnego orzeczenia zakresem skargi nadzwyczajnej, odpowiednio modyfikując jej podstawy. Taka zmiana wymagałaby jednak rozstrzygnięcia dotyczącego terminu do wzruszenia prawomocnego orzeczenia z przyczyn wskazanych w art. 96 § 1 u.s.n. Jak wyżej wskazano, nawet w przypadku tak istotnych uchybień jak naruszenie immunitetu dyplomatycznego i konsularnego albo wydania orzeczenia w sprawie, w której droga sądowa była niedopuszczalna, możliwość bezterminowego wzruszenia orzeczenia wywołuje istotne wątpliwości konstytucyjne¹⁸⁴¹. Ponadto waga tych uchybień przekonuje o tym, że terminy przewidziane dla skargi nadzwyczajnej byłyby w tym przypadku zbyt krótkie. Gdyby zatem rozważyć *de lege ferenda* objęcie podstaw wniosku o unieważnienie prawomocnego orzeczenia podstawami skargi nadzwyczajnej, to konieczne byłoby określenie odpowiednio dłuższego (np. 10-letniego) terminu do wniesienia tego środka prawnego z przyczyn określonych w art. 96 § 1 u.s.n. lub utrzymanie braku terminu końcowego, ale z przyznaniem Sądowi Najwyższemu uprawnienia do wydania jedynie deklaratoryjnego orzeczenia¹⁸⁴².

3.4. Udział Prokuratora Generalnego w postępowaniu ze skargi nadzwyczajnej

3.4.1. Ogólna charakterystyka skargi nadzwyczajnej

Ustawą z 8 grudnia 2017 roku o Sądzie Najwyższym wprowadzono do polskiego systemu prawnego nowy środek zaskarżenia w postaci skargi nadzwyczajnej. Środek ten ma uniwersalny charakter w tym sensie, że dotyczy on wszystkich spraw rozpoznawanych przez sądy powszechne i wojskowe, w sprawach cywilnych i karnych. Wobec tego został on również uregulowany w całości w ustawie ustrojowej, a do postępowania ze skargi w sprawach cywilnych stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu postępowania cywilnego o postępowaniu kasacyjnym (art. 95 pkt 1 u.s.n.). Z tego powodu całościowe omówienie skargi nadzwyczajnej wykraczałoby poza ramy tej pracy i mogłoby być przedmiotem odrębnej monografii¹⁸⁴³.

¹⁸⁴¹ Por. rozdział IV. 3.3.3.

¹⁸⁴² Zob. szerzej rozdział IV. 3.3.3.

¹⁸⁴³ Zob. J. Stasiak, *Skarga nadzwyczajna w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 2020; L. Bagińska, *Skarga kasacyjna i nadzwyczajna w postępowaniu cywilnym. Komentarz praktyczny z orzecznictwem. Wzory pism procesowych i kazu*, Warszawa 2020; T. Wiśniewski (red.), *Skarga nadzwyczajna w świetle systemu środków zaskarżenia*, Warszawa 2019; A. Góra-Błaszczkowska, *Skarga nadzwyczajna* w: A. Barańska, S. Cieślak (red.), *Ars in vita. Ars in iure*, passim. Z artykułów poświęconych tej instytucji zob. T. Ereciński, K. Weitz, *Skarga nadzwyczajna*, s. 7 i n.; A. Kotowski, *Skarga nadzwyczajna na tle modeli kontroli odwoławczej*, Prok. i Pr. 2018 Nr 9.; T. Zembruski, *Skarga nadzwyczajna w polskim postępowaniu cywilnym*, PiP 2019 Nr 6, s. 123 i n.; M. Szczepaniec, *Skarga nadzwyczajna w praktyce – wybrane zagadnienia*, Prok. i Pr. 2021 Nr 9.

W niniejszej rozprawie skarga nadzwyczajna zostanie omówiona wyłącznie w niezbędnym zakresie i tylko z punktu widzenia uprawnień Prokuratora Generalnego.

Skarga nadzwyczajna została pomyślana jako „instrument uzupełniający dotychczasowe nadzwyczajne środki zaskarżenia” (...), a jej celem jest „przywrócenie elementarnego ładu prawnego poprzez wyeliminowanie z obrotu prawnego orzeczeń, które naruszają Konstytucję, rażąco naruszają prawo oraz pozostają w oczywistej sprzeczności z treścią zebranego w sprawie materiału dowodowego”¹⁸⁴⁴. Wskazuje się również, że „tyle skarga nadzwyczajna jest środkiem konkretnej kontroli konstytucyjności aktów stosowania prawa – prawomocnych orzeczeń sądów powszechnych”¹⁸⁴⁵. W doktrynie z zakresu postępowania karnego zwrócono uwagę, że skarga nadzwyczajna jest – w wymiarze ogólnej koncepcji – oparta na wzorcach rewizji nadzwyczajnej, ale występują między nimi znaczne różnice¹⁸⁴⁶. Obecna skarga nadzwyczajna została pomyślana jako środek ekstraordynaryjny, pozwalający wyeliminować z obrotu prawnego orzeczenia dotknięte najpoważniejszymi wadami. Jak wynika z uzasadnienia przedstawionego przez Prezydenta RP projektu ustawy o Sądzie Najwyższym, „skarga nadzwyczajna uzupełnia lukę w obecnym systemie nadzwyczajnych środków zaskarżenia. Podstawą skargi nadzwyczajnej może być nie tylko wskazanie rażącego naruszenia prawa, ale także sprzeczność ustaleń sądu z treścią zebranego w sprawie materiału dowodowego. Skarga nadzwyczajna, inaczej niż skarga kasacyjna czy kasacja, będzie przysługiwała także od tych prawomocnych orzeczeń, od których nie złożono wcześniej odwołania”¹⁸⁴⁷. Projektodawca zwrócił również uwagę na zapotrzebowanie społeczne na stworzenie tak ukształtowanego nadzwyczajnego środka zaskarżenia. Zacytowana krótka charakterystyka z uzasadnienia projektu ustawy wskazuje na jeden z charakterystycznych elementów skargi nadzwyczajnej, która jako jedyny ze środków nadzwyczajnych może być wniesiona w przypadku wadliwych ustaleń faktycznych, przy czym musi to być wadliwość kwalifikowana. W doktrynie¹⁸⁴⁸ i orzecznictwie¹⁸⁴⁹ wskazuje się, że wprowadzenie do polskiego systemu prawnego skargi nadzwyczajnej stanowiło realizację postulatu przewidzianego w postanowieniu TK z dnia 12 marca 2003 roku, sygn. S 1/03¹⁸⁵⁰,

¹⁸⁴⁴ M. Szczepaniec, *Skarga nadzwyczajna*, s. 13

¹⁸⁴⁵ M. Łochowski w: A. Góra-Błaszczkowska, *Środki zaskarżenia*, 2023, rozdział 19.1, Legalis w orzecznictwie zob. wyroki SN z: 8 grudnia 2020 r., I NSNc 44/20, OSNKN 2021, Nr 1, poz. 5, Legalis i z 9 marca 2022 r., I NSNc 316/21, Legalis.

¹⁸⁴⁶ Por. A. Kotowski, *Skarga nadzwyczajna*, rozdział 4.1.

¹⁸⁴⁷ Uzasadnienie projektu ustawy, druk Nr 2003 Sejmu VIII kadencji.

¹⁸⁴⁸ M. Szczepaniec, *Skarga nadzwyczajna w praktyce*, pkt 2.

¹⁸⁴⁹ Zob. m.in. wyroki Sądu Najwyższego z 28 października 2020 r., I NSNc 22/20, Legalis, z 25 listopada 2020 r., I NSNc 57/20, Legalis i z 1 grudnia 2021 r., I NSNc 535/21, Legalis.

¹⁸⁵⁰ OTK-A 2003, Nr 3, poz. 24.

wskazującego na brak w polskim porządku prawnym nadzwyczajnego środka zaskarżenia, który pozwalałby na skuteczną ochronę praw i wolności gwarantowanych w Konstytucji.

Mimo tych niewątpliwie szczytnych celów ustawodawcy, instytucja skargi nadzwyczajnej została krytycznie oceniona przez część doktryny, zwłaszcza z zakresu postępowania cywilnego. Zasadniczą krytykę instytucji skargi nadzwyczajnej przedstawili T. Ereciński oraz K. Weitz, którzy wskazali, że: „Ustawodawca nie ukrywał, że inspiracją dla regulacji skargi nadzwyczajnej była dawna rewizja nadzwyczajna. Dobrze oddaje to jego podejście do kwestii stabilności orzeczeń i respektowania jej walorów z perspektywy władzy politycznej (ustawodawczej i wykonawczej). Rewizja nadzwyczajna była tworem państwa totalitarnego, stworzonym w warunkach braku podziału władzy, oddającym inicjatywę kontroli nad prawomocnymi orzeczeniami sądowymi czynnikom *stricte* politycznym, które czuwały nad tym, aby sądy w praktyce nie wybijały się na niezależność, a sędziowie – na niezawisłość. Pozostająca w wyłącznej dyspozycji instytucji publicznych, stawiała obywateli w roli petentów wnoszących o działanie w ich sprawie. Oparta na ogólnikowych podstawach, pozwalała – stosownie do tego, jakie były potrzeby władzy politycznej – na ingerencję w prawomocne orzeczenia. W 1996 r. została usunięta z polskiego systemu prawnego jako nieprzystająca do standardów państwa demokratycznego i zastąpiona kasacją, oddaną do dyspozycji stron i uczestników postępowania. Powrót do idei rewizji nadzwyczajnej w kształcie skargi nadzwyczajnej oznacza powrót do wszystkich złych praktyk, które występowały w okresie PRL. Jest to rozwiązanie nawet dalej idące, ponieważ skarga nadzwyczajna obejmuje także kontrolę faktów, a ponadto powiększa się liczba środków umożliwiających w sprawach kasacyjnych wielokrotne zajmowanie się sprawą przez sądy”¹⁸⁵¹. Krytyczne zarzuty autorów co do samej idei i konstrukcji prawnej skargi nadzwyczajnej podzielił T. Zembrzusi¹⁸⁵² oraz częściowo J. Stasiak, który zauważa, że przyznanie legitymacji organom publicznym stanowi „niewątpliwą krok wstecz wobec budowy społeczeństwa obywatelskiego, w którym rosnący odsetek obywateli potrafi brać odpowiedzialność za swoje sprawy cywilne samodzielnie. Skarga nadzwyczajna w obecnej formie prowadzić będzie do przekazywania losu obywateli w ręce organów państwa, co winno być zdarzeniem zupełnie wyjątkowym w państwie demokratycznym w sprawach cywilnych. Nowy środek zaskarżenia tym różni się od występujących w k.p.c., iż nie może go wnosić samodzielnie strona postępowania, w którym wydano zaskarżone orzeczenie”¹⁸⁵³.

¹⁸⁵¹ T. Ereciński, K. Weitz, *Skarga nadzwyczajna*, s. 11-12.

¹⁸⁵² T. Zembrzusi, *Skarga nadzwyczajna*, passim.

¹⁸⁵³ J. Stasiak, *Skarga nadzwyczajna*, rozdział 1.

Pełna ocena instytucji skargi nadzwyczajnej wykraczałaby poza ramy tej pracy, gdyż wymagałby całościowej analizy tej instytucji prawnej¹⁸⁵⁴. Odnosząc się do radykalnie krytycznej oceny dokonanej przez T. Erecińskiego i K. Weitzę warto jednak zwrócić uwagę, że autorzy wypowiadali się w pierwszych miesiącach obowiązywania regulacji, gdy nie była jeszcze znana praktyka orzecznicza Sądu Najwyższego. Wydaje się, że dotychczasowa praktyka rozpoznawania skarg prowadzi do wniosku, że Sąd Najwyższy wykazuje w swoim orzecznictwie powściągliwość. Jego dotychczasowe orzecznictwo akcentuje znaczenie stabilności orzeczeń i podkreśla wyjątkowość kontroli nadzwyczajnej, co pozwala stwierdzić, że postępowanie ze skargi nadzwyczajnej nie jest traktowane jako kolejna instancja. Reprezentatywne dla takiego pojmowania tego środka prawnego jest następujące stanowisko Sądu Najwyższego: „Celem przeprowadzanej przez Sąd Najwyższy kontroli nadzwyczajnej nie jest eliminowanie z obrotu wszelkich wadliwych *orzeczeń*, a jedynie tych, które godzą w podstawy umowy społecznej będącej fundamentem demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej, a zatem dotyczą określonego kształtu relacji pomiędzy jednostką a władzą publiczną (przedmiotowa strona zasady demokratycznego państwa prawnego) lub godności upodmiotowionej jednostki (podmiotowa strona zasady demokratycznego państwa prawnego). Jednocześnie należy mieć na uwadze, że Sąd Najwyższy dokonując na potrzeby kontroli nadzwyczajnej interpretacji treści przywołanej w art. 89 § 1 ustawy z 2017 r. o Sądzie Najwyższym zasady, bezpośrednio wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP, uwzględnić musi wszystkie jej elementy tj.: zasadę państwa demokratycznego, zasadę państwa prawnego i zasadę państwa sprawiedliwego”¹⁸⁵⁵. Wydaje się, że tak przyjęte, zważające rozumienie celu i podstaw skargi nadzwyczajnej, które kształtuje się w orzecznictwie, w dużej mierze niweluje niebezpieczeństwa, które mogłyby powstać w związku z nieostрым sformułowaniem podstaw skargi nadzwyczajnej.

Z przywołanych przez ustawodawcę motywów wprowadzenia skargi nadzwyczajnej wynika jednoznacznie jej publicznoprawny cel, ukierunkowany na ochronę podstawowych zasad porządku prawnego, co znajduje odzwierciedlenie w kształtującej się linii orzeczniczej SN. Założenie to jest aktualne również wtedy, gdy skarga jest zwrócona przeciwko ustaleniom faktycznym poczynionym w sprawie, na co pozwala w ograniczonym zakresie art. 89 § 1 pkt 3 u.s.n. Nie wydaje się więc zasadne zastrzeżenie, że przez wprowadzenie tej podstawy

¹⁸⁵⁴ Analizy takiej dokonał w najpełniejszym stopniu dotychczas J. Stasiak, który doszedł do wniosku, że sama instytucja skargi nadzwyczajnej jest potrzebna, ale zgłosił zastrzeżenia do szczegółowych aspektów jej regulacji prawnej (J. Stasiak, *Skarga*, rozdział IX).

¹⁸⁵⁵ Zob. też np. wyrok SN z 9 grudnia 2020 r., I NSNu 2/20, Legalis oraz wyrok SN z 24 czerwca 2020 r., I NSNc 41/19, Legalis; wyrok z 5 października 2021 r., I NSNc 41/21, Legalis.

„[z]modyfikowano przyjmowane i dotychczas niekwestionowane założenie, że kognicja i działalność Sądu Najwyższego powinna być przede wszystkim nakierowana na ochronę interesu publicznego”¹⁸⁵⁶. T. Zembrzuski trafnie zauważa, że „ochrona interesu publicznego w działalności jurysdykcyjnej SN znajduje odzwierciedlenie w dążeniu do zapewnienia jednolitości orzecznictwa”¹⁸⁵⁷, ale nie jest to aspekt jedyny, o czym świadczy chociażby fakt, że do przyczyn kasacyjnych należy również nieważność postępowania i oczywista zasadność skargi kasacyjnej, a więc są to przyczyny nawiązujące do uchybień jednostkowych, o kwalifikowanej wadze. Na usunięcie jednostkowych uchybień w stosowaniu prawa ukierunkowana jest również funkcja zażalenia do Sądu Najwyższego. W tym kontekście wydaje się, że powierzenie Sądowi Najwyższemu, w ramach kontroli nadzwyczajnej, możliwości uwzględnienia oczywistej sprzeczności ustaleń faktycznych z zebrany materiał dowodowy, nie narusza funkcji ustrojowej SN. Jest tak tym bardziej dlatego, że do uwzględnienia skargi jest konieczne, aby sprzeczność była tego rodzaju, że wzruszenie orzeczenia jest konieczne dla zapewnienia zgodności z zasadą demokratycznego państwa prawnego (art. 89 § 1 pkt 1 u.s.n.)¹⁸⁵⁸.

3.4.2. Legitymacja Prokuratora Generalnego

Zgodnie z art. 89 § 2 u.s.n. legitymacja do wniesienia skargi nadzwyczajnej w każdej sprawie przysługuje wyłącznie Prokuratorowi Generalnemu i Rzecznikowi Praw Obywatelskich, a w sprawach wchodzących w zakres ich ustawowej właściwości także Prezesowi Prokuratury Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej, Rzecznikowi Praw Dziecka, Rzecznikowi Praw Pacjenta, Przewodniczącemu Komisji Nadzoru Finansowego, Rzecznikowi Finansowemu, Rzecznikowi Małych i Średnich Przedsiębiorców oraz Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Stosownie do art. 115 § 1a u.s.n. skarga nadzwyczajna od prawomocnego orzeczenia kończącego postępowanie w sprawie, które uprawomocniło się przed wejściem w życie niniejszej ustawy, może być wniesiona przez Prokuratora Generalnego lub Rzecznika Praw Obywatelskich. Uprawnionymi do złożenia skargi nadzwyczajnej są więc jedynie organy państwowe. Do konstrukcyjnych założeń skargi nadzwyczajnej, odróżniających ten środek prawny od każdego innego środka zaskarżenia, należy więc ograniczenie podmiotów legitymowanych do jej wniesienia do z natury rzeczy nielicznych organów publicznych.

¹⁸⁵⁶ Tak T. Zembrzuski, *Skarga nadzwyczajna*, s. 130.

¹⁸⁵⁷ Tamże, s. 130.

¹⁸⁵⁸ Por. w tej kwestii wyrok SN z 21 kwietnia 2021 r., I NSNc 89/20, Legalis.

Legitymacja innych podmiotów niż Prokurator Generalny nie będzie jednak przedmiotem dalszych rozważań¹⁸⁵⁹.

Kwalifikacja legitymacji Prokuratora Generalnego jako legitymacji publicznej¹⁸⁶⁰ nie nasuwa wątpliwości. Nie ulega wątpliwości, że Prokurator Generalny – składając skargę nadzwyczajną – działa w ramach sfery imperium, a skargę nadzwyczajną składa się w interesie publicznym. Interes ten może zostać zdefiniowany jako obrona konstytucyjnego porządku prawnego, co wynika z podstawowej funkcji skargi nadzwyczajnej, którą jest – jak podkreślono – eliminacja z porządku prawnego orzeczeń rażąco wadliwych. Na takie rozumienie interesu publicznego w postępowaniu ze skargi nadzwyczajnej wskazuje jednoznacznie część wstępna art. 89 § 1 ustawy o SN. Zawarta tam podstawa ogólna skargi nadzwyczajnej wskazuje, że środek ten przysługuje jedynie wtedy, gdy wzruszenie zaskarżonego orzeczenia jest „konieczne dla zapewnienia zgodności z zasadą demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej”. Taki sposób sformułowania podstawy skargi przesądza o tym, że pełni ona funkcje wyłącznie publicznoprawne. Celem skargi nadzwyczajnej nie jest więc uchylenie każdego wadliwego orzeczenia w interesie strony, ale wyłącznie tych orzeczeń, które są tak wadliwe, że niemożliwe do zaakceptowania w demokratycznym państwie prawnym (art. 2 Konstytucji RP). Interes prywatny jest więc w postępowaniu ze skargi nadzwyczajnej chroniony tylko o tyle, o ile jest on zbieżny z tak rozumianym interesem publicznym, którego ochrona jest celem skargi nadzwyczajnej. Chociaż w praktyce wniesienie skargi nadzwyczajnej następuje w interesie jednej ze stron (uczestników postępowania)¹⁸⁶¹, to konsekwencją powyższych ustaleń co do charakteru legitymacji Prokuratora Generalnego jest stwierdzenie, że skargę wnosi on zawsze w imieniu własnym, nie działając na rzecz strony „pokrzywdzonej” naruszającym prawo orzeczeniem.

Do legitymacji Prokuratora Generalnego do złożenia skargi nadzwyczajnej można odpowiednio odnieść poczynione wyżej uwagi, które dotyczyły legitymacji tego organu do

¹⁸⁵⁹ Na marginesie warto jednak odnotować, że w pełni zasadna jest uwaga T. Erecińskiego i K. Weitza, iż „Zdumiewa wyposażenie Prezesa Prokuratorii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej w prawo wniesienia skargi w zakresie jego właściwości, podmiotu, który stoi na czele instytucji wykonującej zastępstwo procesowe Skarbu Państwa i innych określonych podmiotów. Prezes Prokuratorii kieruje instytucją, która działa w postępowaniu cywilnym po jednej ze stron procesowych, a uzyskał samodzielne prawo do tego, żeby – w interesie tych podmiotów, które reprezentuje kierowana przez niego instytucja, a na niekorzyść przeciwników procesowych – wnieść dodatkowo środek prawny zmierzający do zmiany lub uchylenia prawomocnego orzeczenia” (T. Ereciński, K. Weitz, *Skarga nadzwyczajna*, s. 13). Można dodać, że taki stan rzeczy prowadzi do niczym nieusprawiedliwionego naruszenia zasady równości.

¹⁸⁶⁰ Por. co do tego rozdział II. 2.3.

¹⁸⁶¹ Wyjątkiem może być jednak sprawa, w której sąd uwzględnił zgodne żądanie stron (np. w postępowaniu działowym), rażąco naruszając prawo.

złożenia wniosku o unieważnienie prawomocnego orzeczenia¹⁸⁶². Również legitymację do wniesienia skargi nadzwyczajnej należy ocenić jako dyskrecjonalną, pozostawioną swobodnej ocenie Prokuratora Generalnego, której strona zainteresowana wniesieniem skargi nie może w żaden sposób zakwestionować¹⁸⁶³. Wydaje się, że również w odniesieniu do tego środka prawnego można uznać za adekwatne stwierdzenie, iż dyskrecjonalność kompetencji Prokuratora Generalnego nie oznacza dowolności. Dyskrecjonalność sprowadza się więc do przysługującego temu organowi marginesu swobody, czy prawomocne orzeczenie sądu jest na tyle wadliwe, że wymaga wywiedzenia skargi nadzwyczajnej ze względu na wartości określone w art. 2 Konstytucji. Dyskrecjonalność omawianej kompetencji Prokuratora Generalnego sprowadza się więc do ważenia wartości: z jednej strony mającej zakotwiczenie w art. 7 Konstytucji praworządności, wymagającej wyeliminowania z obrotu orzeczenia rażąco naruszającego prawo, a z drugiej – zasady pewności prawa i wynikającej stąd konieczności ochrony stabilności prawomocnego orzeczenia¹⁸⁶⁴. Inaczej niż w przypadku wnoszonej przez Prokuratora Generalnego skargi kasacyjnej, legitymacja ta ma charakter samodzielny i niezależny od woli stron. Nie ulega wątpliwości, że skarga nadzwyczajna może być wywiedziona również wtedy, gdy sprzeciwiają się temu strony (uczestnicy) postępowania¹⁸⁶⁵.

Skoro ustawodawca zdecydował się na wprowadzenie, takiego środka prawnego jak skarga nadzwyczajna, to przyznanie legitymacji czynnej Prokuratorowi Generalnemu wydaje się naturalne. Ochrona konstytucyjnego porządku prawnego niewątpliwie mieści się w zakresie „stania na straży praworządności”¹⁸⁶⁶, a naczelny organ prokuratury jest niewątpliwie predestynowany do składania środków zaskarżenia do Sądu Najwyższego. Dlatego, niezależnie od ogólnej oceny skargi nadzwyczajnej, wydaje się, że sam fakt wyposażenia Prokuratora Generalnego w legitymację do jej wniesienia nie budzi zastrzeżeń.

3.4.3. Podstawy skargi nadzwyczajnej

Szczegółowe omówienie podstaw skargi nadzwyczajnej wymagałoby obszernego opracowania, dlatego w tym miejscu zostaną one przedstawione w niezbędnym zakresie,

¹⁸⁶² Zob. rozdział IV. 3.3.2.

¹⁸⁶³ Na ten aspekt dyskrecjonalności uprawnienia Prokuratora Generalnego zwrócił uwagę SN w uzasadnieniu omawianej wyżej uchw. w sprawie III PZP 4/20.

¹⁸⁶⁴ Por. rozdział IV. 3.3.2.

¹⁸⁶⁵ Wydaje się jednak, że w takiej sytuacji, w razie zasadności podstaw środka zaskarżenia, zgodne stanowisko stron może być argumentem za ograniczeniem się do stwierdzenia przez Sąd Najwyższy wydania orzeczenia z naruszeniem prawa (art. 89 §4 ustawy o SN), co jest jednak możliwe pod warunkiem wywołania przez nie nieodwracalnych skutków prawnych.

¹⁸⁶⁶ Art. 2 Prawa o prokuraturze.

z uwzględnieniem uprawnień Prokuratora Generalnego¹⁸⁶⁷. Zgodnie z art. 89 § 1 u.s.n., jeżeli jest to konieczne dla zapewnienia zgodności z zasadą demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej, od prawomocnego orzeczenia sądu powszechnego lub sądu wojskowego kończącego postępowanie w sprawie może być wniesiona skarga nadzwyczajna, o ile:

- 1) orzeczenie narusza zasady lub wolności i prawa człowieka i obywatela określone w Konstytucji lub
- 2) orzeczenie w sposób rażący narusza prawo przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie, lub
- 3) zachodzi oczywista sprzeczność istotnych ustaleń sądu z treścią zebranego w sprawie materiału dowodowego

a orzeczenie nie może być uchylone lub zmienione w trybie innych nadzwyczajnych środków zaskarżenia.

Cechą charakterystyczną takiego ujęcia podstawy omawianego środka zaskarżenia jest specyficzne tylko dla skargi nadzwyczajnej wyodrębnienie jej podstawy ogólnej, zawartej w art. 89 § 1 u.s.n. *in principio*. W literaturze wyrażono słuszny pogląd, że: „Materiałna przesłanka ogólna skargi nadzwyczajnej odnosi się do konieczności zapewnienia zgodności z zasadą demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej, zaś przesłanki szczególne – do naruszenia przez zaskarżone orzeczenie zasad lub wolności i prawa człowieka i obywatela określonych w Konstytucji, rażącego naruszenia przez orzeczenie prawa przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie, lub oczywistej sprzeczności istotnych ustaleń sądu z treścią zebranego w sprawie materiału dowodowego¹⁸⁶⁸. W orzecznictwie SN w sposób spójny z przytoczonym głosem doktryny przyjęto, że uwzględnienie skargi nadzwyczajnej jest uwarunkowane wykazaniem podstawy ogólnej, wyrażonej w art. 89 § 1 *in principio* oraz jednej z podstaw szczególnych, wymienionych w tym przepisie. Innymi słowy wykazanie jednej z podstaw szczególnych skargi tylko wtedy będzie prowadziło do jej skuteczności, gdy jednocześnie skarżący wykaże, że wzruszenie zaskarżonego orzeczenia jest „konieczne dla zapewnienia zgodności z zasadą demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej”¹⁸⁶⁹. Z tego

¹⁸⁶⁷ M. Szczepaniec, *Skarga nadzwyczajna*, pkt 5.

¹⁸⁶⁸ K. Szczucki, *Ustawa o Sądzie Najwyższym. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 460-461. Por. też J. Kluz, *Orzecznictwo Sądu Najwyższego w sprawach ze skargi nadzwyczajnej w sprawach cywilnych i karnych*, Prz. Sej. 2021 Nr 3, s. 262 i n.

¹⁸⁶⁹ Co do rozumienia tej przesłanki por. np. post. SN z 30 czerwca 2021 r., I NSNc 61/20, Legalis, post. Sądu Najwyższego z 28 października 2020 r., I NSNc 22/20, Legalis; z 9 grudnia 2020 r., I NSNu 1/20, wyrok Sądu

wynika, że rozpoznając skargę nadzwyczajną Sąd Najwyższy najpierw bada, czy uzasadnione są zarzuty wypełniające jedną z przesłanek szczególnych skargi, a dopiero w razie pozytywnej odpowiedzi – czy została spełniona jej przesłanka ogólna. Dlatego „[p]odmiot wnoszący skargę musi więc przede wszystkim wykazać zaistnienie przynajmniej jednego z uchybień wymienionych w art. 89 § 1 pkt 1-3 u.S.N. Zaistnienie tego rodzaju uchybienia potwierdza wadliwość zaskarżonego wyroku, a jednocześnie otwiera drogę do badania czy wadliwość ta powinna być usunięta z uwagi na naruszenie zasady demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej”¹⁸⁷⁰. Wydaje się, że takie, poniekąd dwuetapowe, określenie podstaw skargi nadzwyczajnej zmniejsza niebezpieczeństwo, zagrażające stabilności prawomocnych orzeczeń z szerokim i nieostrym określeniem jej podstaw. Konieczność wykazania, aby wyeliminowanie z obrotu prawnego orzeczenia było konieczne z punktu widzenia wartości wynikających z art. 2 Konstytucji, a więc niewątpliwie składających się na podstawowe zasady porządku prawnego, stanowi bowiem istotne ograniczenie możliwości wyeliminowania z obrotu prawnego prawomocnego orzeczenia. Nie ulega bowiem wątpliwości, że nie każde błędne, a nawet w oczywisty sposób naruszające prawo orzeczenie, wymaga uchylecia¹⁸⁷¹, a takie rozstrzygnięcie powinno dotyczyć jedynie rozstrzygnięć będących *prima facie* orzeczeniami w sposób elementarny niesprawiedliwymi¹⁸⁷². Można postawić tezę, że takie rozumienie przesłanki ogólnej skargi nadzwyczajnej pełni podobną funkcję, co klauzula naruszenia „podstawowych zasad porządku prawnego” (art. 398³ § 2 k.p.c.), która limituje zakres podstaw skargi kasacyjnej Prokuratora Generalnego¹⁸⁷³.

Przechodząc do krótkiej charakterystyki podstaw szczególnych skargi nadzwyczajnej, należy zauważyć, że są one ujęte odmiennie niż podstawy skargi kasacyjnej i skargi niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia. Ustawodawca nie posłużył się typowym dla tych środków zaskarżenia podziałem podstaw na naruszenie prawa materialnego i procesowego, które mieszczą się przede wszystkim w zakresie zastosowania art. 89 §1 pkt 2 u.s.n. Jako samodzielną podstawę skargi nadzwyczajnej wyodrębniono „naruszenie zasad lub wolności i praw człowieka i obywatela określonych w Konstytucji” (art. 89 § 1 pkt u.s.n.), co

Najwyższego z 13 stycznia 2021 r., I NSNk 3/19, Legalis z 16 lutego 2022 r., I NSNc 601/21, Legalis; zob. też J. Kluz, *Orzecznictwo*, s. 267-269; A. Kotowski, *Skarga*, rozdział 4.2-4.6; J. Stasiak, *Skarga*, rozdział VI 6.3-6.4.

¹⁸⁷⁰ Tak uzasadnienie wyroku SN z 2 marca 2023 r., II NSNc 182/23, Legalis. Zob. też m. in. wyrok SN z 4 października 2022 r., I NSNc 773/21, Legalis, z 8 listopada 2022 r., I NSNc 123/22, Legalis, z 16 czerwca 2021 r., I NSNc 164/20, Legalis i z 26 marca 2021 r., I NSNc 29/20, Legalis.

¹⁸⁷¹ Zob. np. wyrok SN z 28 czerwca 2023 r., I NSNc 98/23, Legalis, z 26 kwietnia 2023 r., II NSNc 6/23, Legalis.

¹⁸⁷² Tak wyrok SN z 28 czerwca 2023 r., I NSNc 98/23, Legalis. Zob. też wyrok SN z 15 grudnia 2021 r., I NSNc 146/21, Legalis.

¹⁸⁷³ Zob. szerzej rozdział IV. 3.1.1.5.

obejmuje – jak się wydaje – normy zawarte w rozdziałach I oraz II Konstytucji, które nadają się do samodzielnego stosowania¹⁸⁷⁴. Charakterystyczne jest, że w przeciwieństwie do podstaw określonych w art. 89 § 1 pkt 2 i 3 u.s.n. w odniesieniu do podstawy naruszenia zasad lub wolności i praw człowieka i obywatela określonych w Konstytucji nie zawarto kwantyfikatora „rażący” lub „oczywisty”, co oznacza, że skargę nadzwyczajną można wywieść w każdym przypadku naruszenia tych norm. Nie ulega jednak wątpliwości, że ze względu na szczególną rangę zasad oraz praw i wolności konstytucyjnych, każde ich naruszenie „może mieć bardzo istotne dla godnych ochrony interesów jednostki i całego porządku konstytucyjnego”¹⁸⁷⁵. Można zatem postawić tezę, że z samej istoty uchybienia wynika, że mamy do czynienia z rażącym naruszeniem prawa.

Druga z podstaw skargi nadzwyczajnej (art. 89 § 1 pkt 2 u.s.n.) obejmuje rażące naruszenie przez orzeczenia prawa przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie, co obejmuje zarówno naruszenie prawa materialnego, jak i procesowego¹⁸⁷⁶. Podstawa ta wykazuje podobieństwo do podstaw skargi kasacyjnej¹⁸⁷⁷, z tą różnicą, że dla uwzględnienia skargi nadzwyczajnej konieczne jest wykazanie rażącego charakteru naruszenia, podczas gdy do wywiedzenia skargi kasacyjnej co do zasady wystarczające jest jedynie „zwykłe” naruszenie prawa. W orzecznictwie przyjmuje się, że naruszenie prawa ma charakter rażący, gdy zaskarżone orzeczenie można uznać za niewątpliwie sprzeczne z zasadniczymi i niepodlegającymi różnej wykładni przepisami, z ogólnie przyjętymi standardami rozstrzygnięć, gdy było wynikiem rażąco błędnej wykładni lub niewłaściwego zastosowania prawa¹⁸⁷⁸. Jest to naruszenie prawa na tyle wyraźne, że do jego ustalenia nie jest konieczne prowadzenie złożonych procesów intelektualnych¹⁸⁷⁹, co jednak nie jest jeszcze wystarczające do stwierdzenia, że omawiana podstawa skargi nadzwyczajnej została wykazana. Równie istotne jest bowiem stwierdzenie, że w jego następstwie powstają skutki, które są niemożliwe do aprobaty w świetle wymagań praworządności lub też takie, które powodują niemożność

¹⁸⁷⁴ Przykładem zarzutów wypełniających tę podstawę może być naruszenie zasady ochrony małżeństwa i rodziny (art. 18 Konstytucji RP), godności (art. 30 Konstytucji RP), równości (art. 32 Konstytucji RP), ochrony praw dziecka (art. 72 Konstytucji RP) lub ochrony konsumentów przed nieuczciwymi praktykami (art. 76 Konstytucji RP) – zob. M. Łochowski w: A. Góra-Błaszczkowska, *Środki zaskarżenia*, 2023, rozdział 19, Legalis; M. Szczepaniec, *Skarga nadzwyczajna*, s. 21; K. Szczucki, *Ustawa o Sądzie Najwyższym*, art. 89 uw. 24 i 25. Zob. też wyroki SN z 28 października 2020 r., I NSNc 22/20, Legalis, z 30 czerwca 2022 r., I NSNc 646/21, Legalis, z 28 marca 2023 r., I NSNc 85/23, Legalis.

¹⁸⁷⁵ M. Łochowski w: A. Góra-Błaszczkowska, *Środki zaskarżenia*, 2023, rozdział 19, Legalis.

¹⁸⁷⁶ Zob. np. K. Szczucki, *Ustawa o Sądzie Najwyższym*, art. 89 uw. 29; M. Łochowski w: A. Góra-Błaszczkowska, *Środki zaskarżenia*, 2023, rozdział 19, Legalis.

¹⁸⁷⁷ Zob. szerzej rozdział IV. 3.1.1.5.

¹⁸⁷⁸ Zob. wyrok SN z 13 stycznia 2021 r., I NSNc 51/20, Legalis.

¹⁸⁷⁹ Zob. np. wyroki SN z: 20 stycznia 2021 r., I NSNc 1/21; 3 grudnia 2020 r., I NSNc 34/20; 17 czerwca 2020 r., I NSNc 44/19 i z 1 czerwca 2023 r., II NSNk 12/23, Legalis.

akceptacji zaskarżonego orzeczenia jako aktu, który został wydany przez organ praworządneho państwa¹⁸⁸⁰. Z powyższego wynika, że skarga nadzwyczajna nie może być traktowana jako środek dublujący kontrolę instancyjną, ale jest zarezerwowana dla najpoważniejszych naruszeń prawa, których ranga jest tak duża, że uzasadniają stwierdzenie, iż przez wydanie orzeczenia doszło do naruszenia podstawowych zasad porządku prawnego.

Ustawa o Sądzie Najwyższym nie wskazuje nieważności postępowania jako odrębnej podstawy skargi nadzwyczajnej, jednak nie ulega wątpliwości, że uchybienia prowadzące do nieważności postępowania mogą wypełniać podstawę z art. 89 § 1 pkt 2 u.s.n. Zgodnie z art. 398¹³ § 1 k.p.c. w zw. z art. 95 pkt 1 u.s.n. Sąd Najwyższy, przy rozpoznaniu skargi nadzwyczajnej, bierze pod uwagę nieważność postępowania z urzędu¹⁸⁸¹. Wydaje się, że nieważność postępowania oznacza *per se*, że doszło do rażącego naruszenia prawa. Nie oznacza to jednak, że w każdym przypadku nieważności postępowania będzie spełniona przesłanka ogólna skargi nadzwyczajnej. Jeżeli po rozpoznaniu skargi nadzwyczajnej okazałoby się, że zaskarżone orzeczenie – mimo wydania w warunkach nieważności postępowania – jest merytorycznie trafne, to raczej nie byłoby podstaw do jego uchylenia na skutek skargi. Dokonanie takiej ingerencji w prawomocne orzeczenie nie byłoby wówczas konieczne z punktu widzenia art. 2 Konstytucji¹⁸⁸².

Ostatnia podstawa skargi nadzwyczajnej, oczywista sprzeczność ustaleń sądu z treścią zebranego w sprawie materiału dowodowego (art. 89 § 1 pkt 3 u.s.n.) obejmuje sferę faktów, co stanowi wyjątek w systemie nadzwyczajnych środków zaskarżenia. Zarzut ten można podnieść skutecznie wtedy, gdy zebrany w sprawie materiał¹⁸⁸³ prowadzi do innych wniosków w zakresie ustaleń faktycznych niż te, które stały się podstawą orzekania sądu. Inaczej mówiąc, przedmiotem skargi nadzwyczajnej mogą być błędy w ocenie i interpretacji materiału dowodowego zebranego w sprawie¹⁸⁸⁴, będące następstwem naruszenia art. 233 § 1 k.p.c. Konieczne jest jednak podkreślenie, że nie każdy przypadek wykroczenia przez sąd poza granice swobodnej oceny materiału dowodowego wypełnia omawianą podstawę skargi, o czym

¹⁸⁸⁰ Tak wyrok SN z 5 marca 2021 r., I NSNc 159/20, Legalis.

¹⁸⁸¹ Zob. wyrok SN z 8 maja 2019 r., I NSNc 2/19, Legalis.

¹⁸⁸² Przykładem może być sprawa rozstrzygnięta przez SN wyrokiem z 11 maja 2023 r., II NSNc 66/23, Legalis, w której stwierdzono, że postępowanie było dotknięte nieważnością z uwagi na naruszenie przepisów o właściwości rzeczowej sądu (art. 379 pkt 6 k.p.c.), ale oddalono skargę nadzwyczajną, gdyż orzeczenie oceniono jako trafne.

¹⁸⁸³ Przepis posługuje się *expressis verbis* sformułowaniem „materiału dowodowego”, ale w odniesieniu do spraw cywilnych nie ulega wątpliwości, że idzie także o uchybienia w zakresie pozadowodowego ustalenia faktów, np. w oparciu o przyznanie wyraźne lub konkludentne (art. 229 i 230 k.p.c.) oraz domniemanie faktyczne (art. 231 k.p.c.) i prawne (art. 234 k.p.c.). Zob. szerzej M. Łochowski w: A. Góra-Błaszczkowska, *Środki zaskarżenia*, 2023, rozdział 19, Legalis.

¹⁸⁸⁴ K. Szczucki, *Ustawa o Sądzie Najwyższym*, art. 89 uw. 36.

świadczy posłuzenie się przez ustawodawcę przymiotnikiem „oczywiste”. Nie ulega wątpliwości, że chodzi tu o sprzeczność rażącą, widoczną *prima facie*, bez konieczności pogłębionej analizy materiału dowodowego, po prostym zestawieniu materiału sprawy z treścią orzeczenia¹⁸⁸⁵. Nie jest więc możliwe wzruszenie prawomocnego wyroku na tej podstawie, że sąd, po dokonaniu oceny materiału dowodowego, poczynił ustalenia zgodnie z jedną z wersji wydarzeń, choćby materiał sprawy pozwalał na rozważenie alternatywnej wersji¹⁸⁸⁶.

Podsumowując ten wątek należy stwierdzić, że mimo posłużenia się przez ustawodawcę zwrotami niedookreślonymi, zakres podstaw skargi nadzwyczajnej jest w istocie dość wąski, a dodatkowo jest on limitowany przesłanką ogólną. Skarga nadzwyczajna może więc zostać wywieziona przez uprawniony organ tylko w przypadku naruszenia podstawowych zasad porządku prawnego, z tym, że w przeciwieństwie do skargi kasacyjnej możliwe jest uwzględnienie naruszenia tych zasad przez kwalifikowane uchybienia w ustaleniach faktycznych.

3.4.4. Terminy do złożenia skargi nadzwyczajnej

Zgodnie z art. 89 § 5 u.s.n. skargę nadzwyczajną wnosi się w terminie 5 lat od dnia uprawomocnienia się zaskarżonego orzeczenia, a jeżeli od orzeczenia została wniesiona kasacja albo skarga kasacyjna – w terminie roku od dnia ich rozpoznania. Zgodnie natomiast z art. 115 § 1 u.s.n. w okresie 6 lat od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy skarga nadzwyczajna może być wniesiona od prawomocnych orzeczeń kończących postępowanie w sprawach, które uprawomocniły się po dniu 17 października 1997 roku. Łatwo zauważyć, że ustawodawca wprowadził bezprecedensowo długie terminy do złożenia omawianego nadzwyczajnego środka zaskarżenia. Mimo wyjątkowości takiego rozwiązania, nie zostało ono w uzasadnieniu projektu ustawy wyjaśnione, poza ogólnikowym stwierdzeniem, że ustawodawca miał na względzie „przywrócenie elementarnego ładu prawnego zgodnego z zasadą sprawiedliwości społecznej”¹⁸⁸⁷. Nie wskazano jednak przyczyn, dla których uznano termin 5 lat od daty uprawomocnienia się orzeczenia za odpowiedni, a tym bardziej, z jakich powodów przewidziano dopuszczalność zaskarżenia orzeczeń, które uprawomocniły się od 17 października 1997 roku.

¹⁸⁸⁵ Zob. np. wyrok SN z 3 listopada 2022 r., I NSNc 783/21, Legalis, z 5 lipca 2022 r., I NSNc 757/21, Legalis.

¹⁸⁸⁶ M. Łochowski w: A. Góra-Błaszczkowska, *Środki zaskarżenia*, 2023, rozdział 19, Legalis.

¹⁸⁸⁷ Druk Nr 2003 Sejmu VIII kadencji, s. 8.

O ile sam fakt, że termin do wniesienia nadzwyczajnego środka zaskarżenia dla podmiotu publicznego jest dłuższy niż terminy przewidziane dla stron, nie budzi zastrzeżeń¹⁸⁸⁸, o tyle należałoby uznać, że termin 5 lat w nadmiernym stopniu ingeruje w stabilność prawomocnych orzeczeń. Nawet przy uwzględnieniu oczywistej okoliczności, że konieczność podjęcia przez podmiot publiczny decyzji o wniesieniu nadzwyczajnego środka zaskarżenia wymaga przeprowadzenia czasochłonnej procedury, to jednak zupełnie wystarczający wydaje się termin roczny, który ustawodawca przewiduje do wniesienia skargi nadzwyczajnej w przypadku rozpoznania skargi kasacyjnej (art. 89 §3 zd. 1 ustawy o SN)¹⁸⁸⁹. Tym bardziej trudno jest znaleźć aksjologiczne uzasadnienie dla umożliwienia swoistej weryfikacji wszystkich orzeczeń wydanych po 17 października 1997 roku. Jak wskazali T. Ereciński i K. Weitz, „rozwiązanie to jest zupełnie niespotykane w demokratycznym państwie prawnym”¹⁸⁹⁰ i nie ma ono aksjologicznego uzasadnienia. Z taką oceną trudno się nie zgodzić. Wydaje się, że o ile ustawodawca chciał umożliwić usunięcie nieprawidłowości spowodowanych oczywiście błędnym orzeczeniem, to bez uszczerbku dla stabilności prawomocnego orzeczenia można by przyjąć, że w omawianych przypadkach Sąd Najwyższy jedynie stwierdza wydanie zaskarżonego orzeczenia z naruszeniem prawa (na wzór fakultatywnego uprawnienia z art. 89 § 4 u.s.n. i 115 § 2 u.s.n.). Uzupełniając można dodać, że w pewnych, nielicznych sytuacjach, istnieją ważne racje za dopuszczalnością bezterminowej kontroli orzeczenia. Taka sytuacja zachodzi, jak się wydaje, w przypadku istnienia dwóch sprzecznych orzeczeń w tej samej sprawie, co w praktyce dotyczy najczęściej postanowień o stwierdzeniu nabycia spadku¹⁸⁹¹. Mimo zdecydowanie krytycznej oceny przyjętych w art. 89 § 1 u.s.n., a zwłaszcza art. 115 § 1 u.s.n. terminów wydaje się, że w przypadku sprzeczności orzeczeń należałoby również *de lege ferenda* rozważyć możliwość wręcz bezterminowego wyeliminowania z obrotu prawnego orzeczenia naruszającego powagę rzeczy osądzonej innego rozstrzygnięcia.

Pewnym złagodzeniem ujemnych skutków długości terminów do złożenia skargi nadzwyczajnej są regulacje zamieszczone w art. 89 § 4 u.s.n. oraz art. 115 § 2 u.s.n. Przepisy

¹⁸⁸⁸ Zob. rozdział IV. 3.4.4 w kontekście terminu do wniesienia przez Prokuratora Generalnego skargi kasacyjnej.

¹⁸⁸⁹ Sformułowanie to jest nieprecyzyjne, ale należy przyjąć, że ustawodawca miał na względzie merytoryczne rozpoznanie.

¹⁸⁹⁰ T. Ereciński, K. Weitz, *Skarga nadzwyczajna*, s. 13.

¹⁸⁹¹ Przypadki wydania dwóch sprzecznych postanowień o stwierdzeniu nabycia spadku po tej samej osobie stanowią jedną z najczęstszych przyczyn wywiedzenia skargi nadzwyczajnej (zob. postanowienia SN z 19 stycznia 2022 r., I NSNc 156/21, Legalis, z 24 lutego 2021 r., I NSNc 132/20; Legalis podobnie: post. SN z 16 czerwca 2021 r., I NSNc 164/20, Legalis z 26 marca 2019 r., I NSNc 1/19, Legalis; postanowienia Sądu Najwyższego z: 2 grudnia 2020 r., I NSNc 102/20, Legalis; 24 lutego 2021 r., I NSNc 132/20, Legalis; 10 czerwca 2021 r., I NSNc 72/21, Legalis).

te, mające w istocie jednakowe brzmienie, stanowią, że jeżeli zaskarżone orzeczenie wywołało nieodwracalne skutki prawne, w szczególności jeżeli od dnia uprawomocnienia się zaskarżonego orzeczenia upłynęło 5 lat, a także jeżeli uchylenie orzeczenia naruszyłoby międzynarodowe zobowiązania Rzeczypospolitej Polskiej, Sąd Najwyższy ogranicza się do stwierdzenia wydania zaskarżonego orzeczenia z naruszeniem prawa oraz wskazania okoliczności, z powodu których wydał takie rozstrzygnięcie, chyba że zasady lub wolności i prawa człowieka i obywatela określone w Konstytucji przemawiają za wydaniem rozstrzygnięcia, o którym mowa w art. 91 § 1 ustawy o SN, czyli uchyleniem zaskarżonego wyroku¹⁸⁹².

3.4.5. Podsumowanie

Podsumowując rozważania dotyczące skargi nadzwyczajnej można wskazać, że wprowadzenie tego środka prawnego było użyteczne, chociaż podobny cel 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 pozwalałby na eliminowanie prawomocnych orzeczeń, naruszających elementarne zasady porządku prawnego. Mimo zewnętrznego podobieństwa do dawniej funkcjonującej instytucji rewizji nadzwyczajnej, można zauważyć, że między tymi środkami nadzwyczajnymi zachodzą również istotne różnice. Skarga nadzwyczajna jest bowiem wyraźnie ukierunkowana na obronę wartości konstytucyjnych i jako taka nie tylko nie stanowi zagrożenia, ale wręcz przyczynia się do realizacji zasady demokratycznego państwa prawnego, urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji). Również pozytywnie można ocenić dotychczasowe orzecznictwo Sądu Najwyższego w ramach kontroli nadzwyczajnej, które – jak wskazano – cechuje powściągliwość i wzgląd na zasadę ochrony stabilności prawomocnych orzeczeń, stanowiącą część składową prawa do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP).

¹⁸⁹² W dotychczasowej praktyce orzeczniczej problem zastosowania art. 89 § 4 ustawy o SN nie był szerzej analizowany, a dotychczas publikowane orzecznictwo Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych nie zawiera przykładów spraw, w których uwzględniono by skargę nadzwyczajną wyłącznie przez stwierdzenie wydania zaskarżonego orzeczenia z naruszeniem prawa. W wyroku z 29 września 2021 r. (I NSNc 228/21, Legalis), SN, który dotyczył sprawy o zapłatę z powództwa banku przeciwko konsumentowi, Sąd ten stwierdził, że „Chociaż jednak od wydania zaskarżonego nakazu upłynęło już ponad 5 lat (co ustawa zasadniczo nakazuje traktować jako okoliczność przesądzającą o wystąpieniu nieodwracalnych skutków prawnych zaskarżonego orzeczenia), to jednak konieczność ochrony praw człowieka i obywatela z art. 76 w Konstytucji RP, zgodnie z końcową dyspozycją art. 89 § 4 a także art. 115 § 2 ustawy o SN, przemawia za wydaniem orzeczenia, o jakim mowa w art. 91 § 1 ustawy o SN również wtedy, gdyby pięcioletni termin, o którym mowa w tym przepisie biegł również po zainicjowaniu kontroli nadzwyczajnej”.

Niemniej zastrzeżenia budzi wiele regulacji szczegółowych, dotyczących omawianego nadzwyczajnego środka zaskarżenia. Zdecydowanej krytyki wymaga regulacja dotycząca terminów do jej wniesienia. Mimo przyjęcia założenia, że co do zasady termin ten *de lege ferenda* nie powinien przekraczać roku, wydaje się, że w szczególnych przypadkach istnieją racje za dopuszczalnością bezterminowej kontroli nadzwyczajnej w dłuższych terminach, jak na przykład w przypadku wydania dwóch prawomocnych orzeczeń w tej samej sprawie. Gdyby postulat znacznego skrócenia terminów do wniesienia skargi nadzwyczajnej został podzielony przez ustawodawcę, to takie rozwiązanie mogłoby zostać uzupełnione o możliwość wywiedzenia przez uprawnione organy skargi nadzwyczajnej bezterminowo, ale wyłącznie ze skutkiem stwierdzenia niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia. Ta postać skargi nadzwyczajnej zbliżałaby tę instytucję do znanej z wzorców romańskich kasacji w obronie prawa. Wydaje się, że nawet w przypadku akceptacji takiego założenia, należałoby również *de lege ferenda* przewidzieć dłuższy.

Odrębną kwestią, która *de lege ferenda* wymaga ponownego rozważenia, jest wzajemna relacja skargi nadzwyczajnej do wniosku o unieważnienie prawomocnego orzeczenia oraz skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia. W przypadku pierwszego z tych środków rozważenia wymaga zasadność ich równoległego funkcjonowania, skoro zarówno skarga, jak i wniosek przysługują podmiotom wyposażonym w legitymację publiczną i służą ściśle ochronie interesu publicznego. W przypadku skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia nie ulega wątpliwości, że ze względu na odmienną funkcję i przyznanie legitymacji stronom, dalsze istnienie tego środka po wprowadzeniu skargi nadzwyczajnej jest nie tylko celowe, ale nawet konieczne z perspektywy art. 77 Konstytucji RP. Interwencji ustawodawcy wymaga jednak sposób wzajemnej regulacji tych środków prawnych, co przedstawiono w rozdziale IV.3.2. Wydaje się, że pożądanym kierunkiem zmian byłoby wyraźne przesądzenie, że możliwość wniesienia przez odpowiedni organ skargi nadzwyczajnej nie stoi na przeszkodzie wniesieniu skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia przez stronę. *De lege ferenda* rozważenia wymaga również zawieszenie terminu do złożenia skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia na czas rozpatrywania podania strony o wniesienie skargi nadzwyczajnej oraz stworzenia podstawy do zawieszenia postępowania ze skargi wniesionej na podstawie art. 424¹ k.p.c. do czasu rozpoznania skargi nadzwyczajnej.

3.5. Udział prokuratora w postępowaniu w przedmiocie rozpoznania zagadnienia prawnego

Podejmowanie uchwał rozstrzygających zagadnienia prawne jest – zgodnie z art. 1 pkt 1 lit. a ustawy o SN – jednym z instrumentów sprawowania wymiaru sprawiedliwości przez Sąd Najwyższy¹⁸⁹³ do przedstawionych temu Sądowi przez sądy odwoławcze, inne składy Sądu Najwyższego oraz uprawnione podmioty¹⁸⁹⁴. Uchwały rozstrzygające zagadnienia prawne mają szczególne znaczenie dla dążenia do zapewnienia jednolitości orzecznictwa sądów powszechnych¹⁸⁹⁵. Kompetencja ta w naturalny sposób łączy się więc z interesem publicznym, rozumianym jako jednolitość orzecznictwa, co uzasadnia jej omówienie w kontekście uprawnień Prokuratora Generalnego.

Kompetencja Sądu Najwyższego do rozstrzygania zagadnień prawnych ma w polskim systemie prawnym długą tradycję, a jej korzeni upatruje się w rzymskiej instytucji *consultatio ante sententiam*¹⁸⁹⁶. Podstawą prawną rozstrzygania zagadnień prawnych¹⁸⁹⁷ przez Sąd Najwyższy w sprawach cywilnych są przepisy art. 390 § 1 k.p.c., art. 398¹⁷ k.p.c. oraz art. 82 § 2 i 83 ustawy o SN. Ze względu na ograniczone ramy pracy nie jest możliwe kompleksowe omówienie wszystkich postępowań, w których Sąd Najwyższy rozstrzyga zagadnienia prawne w sprawach cywilnych¹⁸⁹⁸. Dlatego dalsze rozważania zostaną zawężone do krótkiej charakterystyki tych postępowań oraz uczestnictwa w nich Prokuratora Generalnego.

¹⁸⁹³ Zbliżone ujęcie normatywne pod rządami ustawy o SN z 23 listopada 2002 r. w poprzednim stanie prawnym spotkało się z krytyką W. Sanetry (*O roli Sądu Najwyższego*, s. 23), który podnosi, że sprawowanie wymiaru sprawiedliwości polega na stosowaniu prawa, a wykładnia stanowi jeden z elementów zastosowania prawa przez sąd. Z drugiej strony, z treści art. 1 pkt 1 lit. a wynika, że ustawodawca łączy zapewnienie jednolitości orzecznictwa wyłącznie z rozpoznawaniem kasacji i innych środków zaskarżenia (odwoławczych), podczas gdy nie ulega wątpliwości, że właśnie podejmowanie uchwał stanowi istotne narzędzie pozwalające Sądowi Najwyższemu na skuteczne wykonanie zadania ujednolicenia orzecznictwa.

¹⁸⁹⁴ Sformułowanie „postępowanie w przedmiocie rozstrzygnięcia zagadnienia prawnego” nie jest ściśle i stanowi skrót myślowy, obejmujący wszystkie przypadki postępowań zmierzających do podjęcia uchwał. W istocie idzie tu o postępowania pomocnicze względem postępowania apelacyjnego, zażaleniowego bądź kasacyjnego albo – w przypadku uchwał abstrakcyjnych – o samodzielne postępowanie należące do właściwości SN.

¹⁸⁹⁵ W. Sanetra, *O roli Sądu Najwyższego*, s. 23-24; B. Szmulik, *Pozycja*, s. 326 -329. Por. także P. Hofmański, *Rola Sądu Najwyższego w zapewnieniu jednolitości interpretacji prawa. VI spotkanie prezesów sądów najwyższych Europy*, Pal. 2001 Nr 1-2, s. 144 i n.

¹⁸⁹⁶ Zob. R.A. Stefański, *Instytucja*, s. 26 i n. W odniesieniu do prawa rzymskiego zob. W. Litewski, *Consultatio ante sententiam*, CPH 1965 t. VIII Nr 1, s. 9.

¹⁸⁹⁷ W języku prawniczym rozpowszechnione jest również określenie „pytania prawne”, które można uznać za synonimiczne (zob. np. R.A. Stefański, *Instytucja pytań prawnych do Sądu Najwyższego w sprawach karnych*, Warszawa 2001, s. 17-19).

¹⁸⁹⁸ Dotychczas w doktrynie nie ukazało się opracowanie, które przedstawiałoby kompleksowo problematykę uchwał podejmowanych przez Sąd Najwyższy w związku z rozpoznawaniem zagadnień prawnych. Najbardziej obszerną publikacją jest artykuł K. Osajdy, *Przesłanki odmowy podjęcia uchwały przez Sąd Najwyższy 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. 415-449. Kompleksowe opracowania problemu zagadnień prawnych ukazały się jednak w doktrynie w odniesieniu do spraw karnych (R.A. Stefański, *Instytucja*, passim) oraz postępowania sądownoadministracyjnego (A. Skoczylas, *Działalność uchwalodawcza Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Warszawa 2004, passim).

Przedstawienie zagadnienia prawnego Sądowi Najwyższemu może nastąpić zarówno w formie pytania konkretnego, zadanego przez skład orzekający w związku z rozpoznawaną sprawą, jak i pytania abstrakcyjnego, zdanego przez uprawniony organ¹⁸⁹⁹. Pytania konkretne mogą być zadawane przez składy orzekające sądów II instancji, przy rozpoznawaniu apelacji, skarg kasacyjnych, skarg o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia¹⁹⁰⁰, skarg nadzwyczajnych¹⁹⁰¹, zażaleń¹⁹⁰², a także skarg na orzeczenia referendarza sądowego w tych przypadkach, w których sąd właściwy do rozpoznania tego środka zaskarżenia działa jako sąd II instancji¹⁹⁰³.

O udziale Prokuratora Generalnego w postępowaniu zmierzającym do rozstrzygnięcia zagadnień konkretnych decydują przepisy proceduralne, które regulują sposób rozpoznawania przez Sąd Najwyższy poszczególnych środków prawnych. W odniesieniu do zagadnień prawnych rozpoznawanych na podstawie art. 390 § 1 k.p.c., także stosowanego odpowiednio, możliwy jest udział prokuratora na zasadach ogólnych, zgodnie z art. 7 i 60 k.p.c. Istotne jest jednak spostrzeżenie, że w takim przypadku prokurator nie może zgłosić udziału tylko w postępowaniu przed Sądem Najwyższym, ale – decydując się na wstąpienie do postępowania – jest zobowiązany zgłosić udział w postępowaniu zawisłym przed sądem powszechnym. Jest to konsekwencją zapatrywania, że zgłoszenie udziału na podstawie art. 60 § 1 k.p.c. może dotyczyć postępowania jako całości, a nie tylko jednego z jego stadiów, a tym bardziej – postępowań pomocniczych¹⁹⁰⁴, do których można zaliczyć postępowanie w przedmiocie zagadnienia prawnego¹⁹⁰⁵. Jeżeli prokurator zgłosi swój udział w postępowaniu jeszcze przed przedstawieniem zagadnienia prawnego przed sądem odwoławczym, to oczywiste jest, że może przedstawić swoje stanowisko w sprawie tego zagadnienia¹⁹⁰⁶. Nic też nie stoi na przeszkodzie, aby prokurator zgłosił swój udział w postępowaniu już po przedstawieniu zagadnienia prawnego przez sąd odwoławczy, choć – co należy ponownie podkreślić – zgłoszenie to będzie

¹⁸⁹⁹ Nazewnictwo to jest powszechnie akceptowane w literaturze (K. Osajda, *Przesłanki odmowy* w: J. Gudowski, K. Weitz (red.), *Aurea praxis, aurea theoria*, s. 423-424; B. Szmulik, *Pozycja*, s. 327-328; R. A. Stefański, *Instytucja*, s. 25-29; A. Skoczyła, *Działalność*, s. 129-140).

¹⁹⁰⁰ Podstawą prawną przedstawienia zagadnienia prawnego jest art. 398¹⁷ § 1 k.p.c. w związku z art. 424¹² k.p.c.

¹⁹⁰¹ Podstawą prawną jest art. 398¹⁷ § 1 k.p.c. w związku z art. 95 pkt 1 ustawy o SN.

¹⁹⁰² Podstawą jest art. 390 § 1 k.p.c. w związku z art. 397 § 2 k.p.c. (zob. np. uchw. SN z 18 marca 2003 r., III CZP 9/03, Legalis).

¹⁹⁰³ Podstawą jest art. 390 § 1 k.p.c. w związku z art. 397 § 2 k.p.c. w związku z art. 398²³ § 2 zd. 2 k.p.c.

¹⁹⁰⁴ Por. w tej kwestii rozdział III. 2.4.

¹⁹⁰⁵ Postępowanie to nie zmierza bowiem wprost do ochrony praw podmiotowych i stosunków prawnych, a jedynie uzupełnia postępowanie główne (w kwestii pojęcia postępowania pomocniczego zob. np. J. Jodłowski, Z. Resich, T. Misiuk-Jodłowska, K. Weitz, *Postępowanie cywilne*, Warszawa 2008, s. 50 oraz post. SN z 1 czerwca 2015 r., III CO 37/15).

¹⁹⁰⁶ Niekiedy prokurator może być do tego zobowiązany przez Prezesa kierującego właściwą Izbą (zob. art. 61 § 4 ustawy o SN).

równoznaczne z wzięciem przez prokuratora udziału w całym postępowaniu. W omawianej sytuacji do wzięcia udziału w postępowaniu będzie uprawniony prokurator powszechnej jednostki organizacyjnej prokuratury, ale ze względu na treść art. 85 § 3 ustawy o SN w postępowaniu przed Sądem Najwyższym będzie mógł wziąć udział Prokurator Generalny, jego Zastępca albo wyznaczony prokurator prokuratury krajowej lub delegowany do tej prokuratury.

W literaturze dostrzeżono, że dotychczas prokuratorzy Prokuratury Krajowej (poprzednio Generalnej) uczestniczą w posiedzeniach składów powiększonych, a w posiedzeniach składów zwykłych, rozpoznających zagadnienia prawne jedynie wtedy, gdy w postępowaniu przed sądami powszechnymi brał udział prokurator¹⁹⁰⁷.

Przepisy kodeksu postępowania cywilnego ani ustawy o Sądzie Najwyższym nie zawierają podstawy do zajęcia przez Prokuratora Generalnego albo wyznaczonego prokuratora stanowiska co do zagadnienia prawnego w razie, gdy prokurator nie bierze udziału w postępowaniu, na kanwie którego zostało ono przedstawione. Obecnie udział Prokuratora Generalnego albo jego przedstawiciela w posiedzeniach jest obowiązkowy¹⁹⁰⁸.

Art. 83 § 2 ustawy o SN upoważnia wprost Prokuratora Generalnego do złożenia wniosku o rozstrzygnięcie przez Sąd Najwyższy rozbieżności w wykładni prawa. Żaden z wymienionych przepisów wprost nie nakazuje ani nie upoważnia prokuratora do udziału w postępowaniu zmierzającym do odpowiedzi na pytania prawne sądów albo innych niż Prokurator Generalny uprawnionych podmiotów. Podstawy do zajmowania przez prokuratora stanowiska w tych sprawach można odnaleźć w aktach podustawowych. Przepis § 23 ust. 1 pkt 4 i 6 Regulaminu stanowi, że do zadań Departamentu Postępowania Sądowego Prokuratury Krajowej należy udział w posiedzeniach Sądu Najwyższego w składach zwykłych i powiększonych dotyczących zagadnień prawnych w sprawach karnych i cywilnych oraz opracowywanie wniosków w przedmiocie propozycji rozstrzygnięć zagadnień prawnych. Regulacje te mają jednak charakter przede wszystkim kompetencyjny, a ich sens sprowadza się do wskazania właściwej do podejmowania czynności procesowych przed Sądem Najwyższym jednostki organizacyjnej prokuratury. Także w Regulaminie brak jest więc przepisu, który stanowiłby podstawę prawną przedstawienia stanowiska w przedmiocie zagadnienia prawnego przez Prokuratora Generalnego albo upoważnionego prokuratora prokuratury krajowej. Zasadne jest spostrzeżenie, że obecna praktyka przedstawiania pisemnego stanowiska

¹⁹⁰⁷ P. Wiśniewski, *Udział*, 2014, s. 240.

¹⁹⁰⁸ Obowiązek taki istniał pod rządami art. 61 § 3 zd. 1 ustawy o SN.

prokuratora wobec zagadnień rozpoznawanych w składach powiększonych ma zwyczajowy charakter.

Należy zatem przyjąć, że *de lege lata* prokurator uczestniczy w postępowaniu przed Sądem Najwyższym mającym na celu rozstrzygnięcie zagadnień prawnych przedstawionych przez sądy odwoławcze na ogólnych zasadach. Decyzję o zgłoszeniu udziału w sprawie i przedstawieniu merytorycznego stanowiska podejmuje więc Prokurator Generalny (albo upoważniony przez niego prokurator), oceniając samodzielnie przesłanki określone w art. 7 k.p.c. W sprawach, w których zagadnienia prawne przedstawiły składy orzekające Sądu Najwyższego, rozpoznające skargi kasacyjne, skargi nadzwyczajne oraz skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, możliwe wydaje się zastosowanie art. 398⁸ § 1 k.p.c. także przez skład powiększony.

De lege ferenda celowe wydaje się rozważenie zobligowania Prokuratora Generalnego do zajmowania pisemnego stanowiska wobec przedstawianych Sądowi Najwyższemu zagadnień prawnych. Prokurator reprezentujący Prokuratora Generalnego powinien też brać udział w posiedzeniach składów Sądu Najwyższego rozpoznających te zagadnienia. Pytania prawne, ze swojej istoty, są przedstawiane w sprawach budzących poważne wątpliwości jurydyczne. Ich rozstrzyganie ma na celu ujednolicanie orzecznictwa i przez to służy interesowi publicznemu w jeszcze większym stopniu niż rozpoznawanie przez Sąd Najwyższy środków zaskarżenia. Pogląd przedstawiony przez niezależny organ władzy publicznej, którego zadaniem jest strzeżenie praworządności, z pewnością byłby bardzo pożyteczny przy rozstrzyganiu przez pytań prawnych. Nie bez znaczenia jest też fakt, że strony nie zawsze korzystają (a ze względu na przymus adwokacko-radcowski nie zawsze mogą korzystać¹⁹⁰⁹) z prawa do przedstawienia własnego poglądu odnośnie do pytania sądu II instancji.

Możliwe wydaje się również przyjęcie mniej radykalnego rozwiązania, które sprowadzałoby się do tego, że w sprawach, w których zagadnienia prawne przedstawiły sądy powszechne, Sąd Najwyższy miałby uprawnienie do zobowiązania Prokuratora Generalnego do zajęcia stanowiska na piśmie. W tych sprawach art. 398⁸ § 1 k.p.c. nie może być, z oczywistych przyczyn, stosowany, dlatego w obecnym stanie prawnym Sąd Najwyższy może jedynie skorzystać z art. 59 k.p.c., wskazując Prokuratorowi Generalnemu na potrzebę udziału w sprawie. Inaczej niż w przypadku stanowiska w postępowaniu kasacyjnym prokurator nie ma wówczas obowiązku zajmować stanowiska w sprawie zagadnienia prawnego. Wydaje się, że ze względu na ogólnospołeczne znaczenie zagadnień przedstawianych Sądowi Najwyższemu,

¹⁹⁰⁹ Brzmienie art. 87¹ § 1 k.p.c. nie pozostawia wątpliwości, że przymus ten obejmuje również postępowanie przed Sądem Najwyższym, mające na celu rozstrzygnięcie zagadnień prawnych.

celowe byłoby ukształtowanie obowiązków Prokuratora Generalnego co najmniej w taki sam sposób, jak uczyniono to w postępowaniu kasacyjnym.

4. Wnioski końcowe

Udział Prokuratora Generalnego w postępowaniach cywilnych przed Sądem Najwyższym pozostaje niewątpliwie w zgodzie z funkcją i celem tych postępowań, które wszystkie – w większym albo mniejszym stopniu – służą realizacji interesu publicznego. Dotychczasowa praktyka jednoznacznie wskazuje na celowość, a nawet konieczność wyposażenia Prokuratora Generalnego w uprawnienie do składania nadzwyczajnych środków zaskarżenia, skierowanych przeciwko orzeczeniom naruszającym podstawowe zasady porządku prawnego.

Zastrzeżenia budzi przede wszystkim wielość nadzwyczajnych środków zaskarżenia, pozostających w dyspozycji Prokuratora Generalnego, których podstawy krzyżują się. Wydaje się, że nie ma dostatecznych racji, aby utrzymywać odrębność skargi nadzwyczajnej i wniosku o unieważnienie prawomocnego orzeczenia¹⁹¹⁰. Ocena zasadności samego istnienia skargi nadzwyczajnej nie przedstawia się jednoznacznie, a jej kompleksowe dokonanie wykracza poza ramy tej pracy. W świetle poczynionych wyżej uwag można jednak postawić tezę, że samo wprowadzenie tej instytucji było zasadne, a zastrzeżenia budzi sposób jej uregulowania¹⁹¹¹. Przy uwzględnieniu sformułowanych poniżej postulatów co do skargi kasacyjnej Prokuratora Generalnego możliwe wydaje się połączenie tych środków. Z całą pewnością można jednak postulować *de lege ferenda* znaczne ograniczenie terminów do wniesienia skargi nadzwyczajnej (z niewielkimi wyjątkami) oraz rozpoznawanie jej przez izbę Sądu Najwyższego właściwą merytorycznie, co lepiej służyłoby jednolitości orzecznictwa. Mimo wskazanych zastrzeżeń, skarga nadzwyczajna jest – na tle praktycznych doświadczeń w jej stosowaniu – środkiem zaskarżenia skierowanym przeciwko orzeczeniom dotkniętym najpoważniejszymi wadami, a praktyka jej stosowania przez Sąd Najwyższy wykazuje powściągliwość. Wydaje się zatem, że nie ziściły się największe, wyrażane w literaturze obawy związane z funkcjonowaniem tego środka zaskarżenia.

Polski model udziału prokuratora w postępowaniu kasacyjnym wpisuje się w bardziej uniwersalny model, znany w wielu systemach prawnych. Kilkunastoletni okres obowiązywania obecnych przepisów o udziale Prokuratora Generalnego w postępowaniu kasacyjnym oraz ze skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia pozwala na ich pozytywną ocenę, z tym zastrzeżeniem, że wprowadzając nowy środek – skargę nadzwyczajną, ustawodawca nie uregulował relacji tego środka do skargi o stwierdzenie niezgodności

¹⁹¹⁰ Tak też A. Góra-Błaszczkowska, *Skarga nadzwyczajna*, rozdział IX.

¹⁹¹¹ Do podobnych wniosków dochodzi autor monografii poświęconej skardze nadzwyczajnej w sprawach cywilnych (J. Stasiak, *Skarga nadzwyczajna*, rozdział V).

z prawem prawomocnego orzeczenia. Odnośnie do postępowania kasacyjnego, z dotychczasowej praktyki można wyciągnąć wniosek, że inicjowanie przez Prokuratora Generalnego postępowania kasacyjnego oraz jego udział w postępowaniu zainicjowanym przez strony należy raczej do rzadkości. Jednocześnie liczba wnoszonych przez wymienione podmioty nadzwyczajnych środków prawnych upoważnia do stwierdzenia, że nie są to kompetencje martwe. Wprowadzenie skargi nadzwyczajnej spowodowało jednak znaczne ograniczenie skarg kasacyjnych i skarg o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, składanych przez naczelny organ prokuratury.

Niezależnie od zdecydowanej aprobaty udziału prokuratora w postępowaniu cywilnym przed Sądem Najwyższym zasadne wydaje się zgłoszenie opisanych w szczegółowych rozważaniach postulatów *de lege ferenda*. Dotyczą one przede wszystkim zasadności ograniczeń przedmiotowych skargi kasacyjnej Prokuratora Generalnego oraz poszczególnych aspektów regulacji skargi nadzwyczajnej.

W przeciwieństwie do modelu obowiązującego w II Rzeczypospolitej, współczesny ustawodawca ukształtował prokuraturę jako strukturę organizacyjną niezależną od sądów. Chociaż ostateczny kształt ustrojowy prokuratury nie jest jeszcze przesądzony, nic nie wskazuje na to, aby obecnie obowiązujący model, ściśle związany z władzą wykonawczą, miał zostać zmieniony. Dlatego powołanie prokuratury przy Sądzie Najwyższym na wzór międzywojenny nie wydaje się obecnie prawdopodobne. Niemniej, nawet w obecnym modelu ustrojowym prokuratury udział tego organu w postępowaniu przed Sądem Najwyższym może przyczynić się do realizacji ustrojowej funkcji tego Sądu, a tym samym – do ochrony interesu publicznego.

Wnioski końcowe

Wnioski końcowe warto poprzedzić krótkim przypomnieniem przedstawionych w pracy problemów badawczych dotyczących udziału prokuratora w postępowaniu cywilnym. W zakończeniu rozprawy zawarte zostanie odniesienie do postawionej na wstępie hipotezy.

Udział prokuratora w postępowaniu cywilnym jest często postrzegany jako instytucja prawna wykształcona w okresie tak zwanego „procesu socjalistycznego” i charakterystyczna dla jego założeń, dlatego uważana przez część doktryny prawa procesowego cywilnego za „organicznie obcą”¹⁹¹². Chociaż prawdą jest, że obecny kształt przepisów regulujących udział prokuratora w postępowaniu cywilnym nie podlegał istotnym zmianom od czasu uchwalenia obecnie obowiązującego Kodeksu postępowania cywilnego i był uzasadniany ideologicznie, genezy udziału prokuratora w postępowaniu cywilnym należy szukać znacznie głębiej. W istocie bowiem instytucja udziału prokuratora w postępowaniu cywilnym wywodzi się z francuskiej koncepcji prokuratora jako rzecznika interesu publicznego. Regulacje przewidujące udział prokuratora w postępowaniu cywilnym były znane już w obowiązującym na terenie Polski w XIX w. prawie państw zaborczych. Najszersze uprawnienia przysługiwały prokuratorowi zgodnie z prawem dawnego zaboru rosyjskiego. Również w okresie II Rzeczypospolitej, po wejściu w życie KPC z 1930 roku, prokurator w niewielkim zakresie posiadał kompetencje do podejmowania czynności w postępowaniu cywilnym, chociaż ich zakres był niewielki i obejmował wyłącznie postępowanie kasacyjne oraz inicjowanie postępowań w ściśle określonych sprawach z zakresu prawa osobowego i rodzinnego, w których legitymację przyznawały mu obowiązujące jeszcze przepisy prawa materialnego państw zaborczych. W związku ze zmianą modelu procesu cywilnego po II wojnie światowej udział prokuratora w postępowaniu cywilnym został znacznie rozszerzony i podporządkowany jego ideologicznym założeniom, ale niezasadne byłoby doszukiwanie się początków tej instytucji prawnej wyłącznie w tak zwanym „procesie socjalistycznym”. Spostrzeżenie to ma istotne znaczenie dla oceny udziału prokuratora w postępowaniu cywilnym w kontekście jego współczesnych założeń aksjologicznych.

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, samo w sobie, 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

¹⁹¹² J. Gudowski, *O kilku*, s. 1029; A. Jakubecki, *Naczelne*, s. 356.

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.

Kolejną perspektywą, w której zbadano udział prokuratora w postępowaniu cywilnym, jest funkcja i cel postępowania cywilnego. Funkcja ochronna postępowania cywilnego polega w głównej mierze 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. Wydaje się zatem, że poszukując odpowiedzi na pytanie o optymalny zakres udziału prokuratora w postępowaniu cywilnym *de lege ferenda* należy opowiedzieć się za przyznaniem temu organowi kompetencji do działania w tych sprawach, w których interes publiczny ma największe znaczenie. Przeprowadzona szczegółowa

analiza udziału prokuratora zarówno w procesie cywilnym, jak i w trybie nieprocesowym, pozwoliła na wskazanie takich spraw.

W pracy poddano również analizie przepisy o udziale prokuratora w postępowaniu cywilnym w kontekście zasad naczelných tego postępowania, które stanowią – jak przyjmuje się w doktrynie – idee przewodnie, wynikające z istoty postępowania cywilnego. Rozważania ograniczono do tych zasad, które wykazują największy związek z problematyką niniejszej rozprawy, to jest zasadami: dyspozycyjności, równouprawnienia stron, kontradiktoryjności oraz prawdy.

Odnosząc się do zasady dyspozycyjności należy wskazać, że zasada ta stanowi dopełnienie podstawowej dla prawa cywilnego materialnego reguły autonomii woli. Jest ona wyrazem założenia, że zgodnie z przepisami prawa cywilnego skoro strony mogą rozporządzać swoimi prawami, powinny móc to czynić również w odniesieniu do praw procesowych. *Prima facie*, 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.

Relacja między uprawnieniami prokuratora w postępowaniu cywilnym a zasadą równouprawnienia stron nie przedstawia się jednoznacznie. Obojętne z punktu widzenia tej zasady wydaje się wytoczenie przez prokuratora powództwa samodzielnego, wyłącznie w interesie publicznym. Niewielki jest również wpływ udziału prokuratora na realizację zasady równouprawnienia stron w postępowaniu nieprocesowym, choć ten aspekt nie może być pomijany, zwłaszcza wtedy, gdy prokurator zgłasza udział w postępowaniu w celu ochrony praw jednego z uczestników. Związek uprawnień prokuratora z zasadą równości (równouprawnienia) stron dotyczy przede wszystkim jej aspektu materialnego. Wydaje się, że 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. Niemniej, 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.

Kolejną z naczelnych zasad postępowania cywilnego, w świetle której przeanalizowano przepisy o udziale prokuratora w tym postępowaniu, jest zasada kontradiktoryjności. Jej istotę można ująć w stwierdzeniu, że przedstawienie twierdzeń faktycznych i dowodów należy przede wszystkim do stron, a wszelka aktywność sądu ma znaczenie uzupełniające. Wydaje się, że obecne rozumienie zasady kontradiktoryjności nie oznacza, iż sama 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 kontradiktoryjności. W szczególności do niego adresowana jest norma wynikająca z art. 232 zd. 1 k.p.c., który ciężar dowodu w znaczeniu procesowym nakłada na strony. Również wtedy, gdy prokurator zgłasza udział w postępowaniu i przytacza własne twierdzenia faktyczne, spoczywa na nim powinność złożenia wniosków dowodowych na ich poparcie. Wydaje się wręcz, że skupienie inicjatywy dowodowej w ręku stron (uczestników postępowania nieprocesowego), przy jednocześnie postulowanej w orzecznictwie i literaturze powściągliwości w korzystaniu przez sądy z uprawnienia do dopuszczenia dowodu z urzędu, może pozostawiać przestrzeń do podjęcia aktywności przez prokuratora, jeśli wymaga tego interes publiczny. Prokurator zgłaszający udział w postępowaniu może bowiem i powinien złożyć wnioski dowodowe, które będą zmierzały na przykład do wykazania, że strony procesu działają w celu obejścia prawa, że czynność prawna miała na celu pokrzywdzenie słabszej strony stosunku prawnego, a także innych istotnych dla sprawy okoliczności. Można stwierdzić, że znacznie większym ograniczeniem zasady kontradiktoryjności byłoby podejmowanie we wskazanych przypadkach inicjatywy dowodowej przez sąd z urzędu.

Ścisły związek z zasadą kontradiktoryjności 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 niełojalnie. Wystarczy wskazać na dyskrecjonalne uprawnienie do dopuszczenia dowodu niewskazanego przez strony (art. 232 zdanie 2 k.p.c.) albo na uprawnienia sądu do kontroli czynności dyspozycyjnych stron.

Przeprowadzona analiza udziału prokuratora w postępowaniu cywilnym w świetle naczelných 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 naczelných może *prima facie* nastręczać trudności. Niemniej w postępowaniu cywilnym rozpoznaje się również sprawy publiczne, które mają charakter spraw cywilnych w znaczeniu wyłącznie formalnym. Także w sprawach cywilnych w znaczeniu materialnym może zająć potrzeba udzielenia szczególnej ochrony interesowi publicznemu, co może być związane zwłaszcza z czynnościami stron zmierzającymi do obejścia prawa.

Przepisy o udziale prokuratora można traktować jako przejaw dążenia do poznania prawdy w postępowaniu, co ma szczególne znaczenie wtedy, gdy okoliczności sprawy wskazują na prawdopodobieństwo działania stron lub uczestników postępowania w zмовie, w celu obejścia prawa. Czynności podejmowane przez prokuratora mogą też w niektórych przypadkach służyć urzeczywistnieniu równouprawnienia stron. W zakresie zasad odnoszących się do gromadzenia materiału dowodowego udział prokuratora w postępowaniu wszczętym przez inny podmiot należy zaliczyć do przejawów przeciwstawnej zasadzie kontradiktoryjności zasady śledczej. Odnosząc się natomiast do związku przepisów o udziale prokuratora z zasadą dyspozycyjności, to niewątpliwym wyłomem na rzecz przeciwstawnej jej zasady oficjalności jest kompetencja prokuratora do wytoczenia powództwa na rzecz osoby fizycznej lub prawnej. Sytuacja ta może być wręcz traktowana jako wszczęcie postępowania z urzędu.

Konkludując ten fragment rozważań należy stwierdzić, że największe wątpliwości z punktu widzenia naczelných zasad postępowania wywołuje uprawnienie prokuratora do wytoczenia powództwa niesamodzielnego, które godzi przede wszystkim w zasadę dyspozycyjności i może stanowić naruszenie równości stron. Jako pewne ograniczenie tych zasad można również postrzegać uprawnienie prokuratora do zaskarżania orzeczeń. Takich

zastrzeżeń nie nasuwają jednak pozostałe formy uczestnictwa prokuratora w postępowaniu, w tym wytoczenie powództwa samodzielnego, złożenie wniosku o wszczęcie postępowania nieprocesowego oraz zgłoszenie udziału w postępowaniu wszczętym przez inny podmiot.

Zakres uprawnień prokuratora w polskim postępowaniu cywilnym jest, na tle ustawodawstw innych państw, bardzo szeroki. Prokurator ma uprawnienia do udziału w postępowaniu cywilnym w ustawodawstwach państw romańskich oraz Europy Środkowej i Wschodniej. Z pierwszej grupy państw w pracy przedstawiono prawo francuskie, w którym uprawnienia prokuratora są stosunkowo szerokie, co wynika z silnego zakorzenienia tej instytucji w tradycji tamtejszego wymiaru sprawiedliwości. W praktyce jednak są one wykorzystywane przede wszystkim w postępowaniu przed Sądem Kasacyjnym, a zgłoszenie udziału przez prokuratora w instancjach merytorycznych ma miejsce stosunkowo rzadko. Również na wzorcach klasycznych oparty jest model udziału prokuratora w postępowaniu cywilnym we Włoszech, który sprowadza się do udziału prokuratora w enumeratywnie wymienionych, stosunkowo nielicznych sprawach. Cechą charakterystyczną obu systemów prawnych jest istnienie „kasacji w obronie prawa”, czyli środka prawnego, do którego legitymację przyznano wyłącznie prokuratorowi, wnoszonego wyłącznie w interesie publicznym. Zarówno francuski, jak i włoski model „kasacji w obronie prawa” charakteryzują się tym, że jej uwzględnienie nie prowadzi do uchylenia zaskarżonego orzeczenia.

W rozprawie przedstawiono również przepisy o udziale prokuratora w postępowaniu cywilnym wybranych państw Europy Środkowej i Wschodniej. Było to uzasadnione o tyle, że prawo procesowe cywilne tych państw było, w okresie po II wojnie światowej, poddane wpływom doktryny tak zwanego „procesu socjalistycznego”, z którą wiąże się obecny kształt przepisów o udziale prokuratora w polskim postępowaniu cywilnym. W rozprawie zaprezentowano rozwiązania istniejące w prawie ukraińskim, rosyjskim, litewskim i węgierskim. We wszystkich tych państwach uchwalono, w przeciwieństwie do Polski, nowe kodeksy postępowania cywilnego. W wymienionych systemach prawnych udział prokuratora w postępowaniu cywilnym został utrzymany, ale z licznymi ograniczeniami. W prawie ukraińskim zakres kompetencji prokuratora jest limitowany konstytucyjnym ograniczeniem kompetencji prokuratury do występowania w interesie publicznym, co wyklucza podejmowanie czynności przez prokuratora wyłącznie w interesie prywatnym. W prawie rosyjskim kompetencje prokuratora w postępowaniu cywilnym są – zgodnie z tradycją tego systemu prawnego – stosunkowo szerokie. Ustawodawca rosyjski odszedł jednak od przyjętej w czasach ZSRR zasady uprawnienia prokuratora do wszczęcia postępowania w każdej sprawie cywilnej, stosując metodę kazuistyczną. W prawie litewskim zakres czynności prokuratora w

postępowaniu cywilnym określono stosunkowo powściągliwie, ograniczając je do enumeratywnie wskazanych spraw rodzinnych oraz obrony interesu publicznego. Spośród analizowanych systemów prawnych najszersze uprawnienia przyznano prokuratorowi w procedurze węgierskiej. Mimo uchwalenia nowego kodeksu postępowania cywilnego, węgierski ustawodawca zachował uprawnienia prokuratora do brania udziału praktycznie w każdej sprawie cywilnej, w tym w celu ochrony interesu wyłącznie indywidualnego.

Dokonany w pracy przegląd porównawczy pozwolił na stwierdzenie, że zakres uprawnień prokuratora w polskim postępowaniu cywilnym należy ocenić jako zdecydowanie szerszy niż w analizowanych systemach prawnych, porównywalny jedynie z systemem węgierskim.

Analiza udziału prokuratora w postępowaniu cywilnym nie byłaby możliwa bez zbadania jego statusu jako jednego z podmiotów postępowania cywilnego. Pojęcie prokuratora zostało zdefiniowane w art. 1 § 1 pr. prok., który stanowi, że prokuraturę tworzą Prokurator Generalny, Prokurator Krajowy, pozostali zastępcy Prokuratora Generalnego, prokuratorzy powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury oraz prokuratorzy Instytutu Pamięci Narodowej. Podział kompetencji pomiędzy poszczególnych prokuratorów ma jednak tylko wewnątrzorganizacyjne znaczenie i nie wpływa na skuteczność podejmowanych przez nich czynności procesowych w postępowaniu cywilnym. Powszechnie przyjmuje się, 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. Biorąc pod uwagę tak zarysowany status prokuratora, należało opisać go w świetle pojęć immanentnie związanych ze stronami i innymi uczestnikami postępowania, takimi jak: zdolność sądowa, zdolność procesowa i legitymacja procesowa, a także dokonać charakterystyki czynności procesowych prokuratora na tle czynności procesowych stron.

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. Te okoliczności przekonują o tym, że 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. Należy przyjąć, że zdolność procesowa prokuratora jest konsekwencją przyznania mu zdolności sądowej i wynika z niej w sposób dorozumiany. Ze względu na zasadę jednolitości prokuratury zdolność postulacyjną (czyli zdolność do samodzielnego podejmowania czynności), ma każdy prokurator. Jej ograniczenia mogą wynikać jedynie z przepisów ustrojowych. Przepisy, które zastrzegają składanie niektórych nadzwyczajnych środków zaskarżenia do kompetencji Prokuratora Generalnego, należy oceniać nie w kategoriach ograniczeń zdolności postulacyjnej innych prokuratorów, ale przyznania mu wyłącznej legitymacji do dokonania tych czynności.

Szczególnie istotne jest rozważenie charakteru legitymacji procesowej prokuratora. Spośród różnych ujęć legitymacji procesowej w pracy 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. Uogólniając, można stwierdzić, 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. Odmienne 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. Jeżeli jednak prokurator ustali, że podjęcie przez niego czynności będzie uzasadnione ochroną praworządności, ochroną praw obywateli albo interesem publicznym, jest zobowiązany je podjąć. Ponadto fakultatywność czynności prokuratora jest ograniczona przepisami Regulaminu wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury. Zaniechanie podjęcia przez prokuratora czynności wymaganych przez Regulamin (jak np. udział w rozprawie) nie wywołuje skutków procesowych, a jedynie może uzasadniać odpowiedzialność służbową lub dyscyplinarną prokuratora.

Czynności procesowe prokuratora cechują się też, tak samo jak czynności stron i uczestników postępowania, odwoalnością. 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. Podsumowując ten wątek trzeba stwierdzić, że czynności procesowe prokuratora wykazują zewnętrzne podobieństwo do czynności stron i uczestników postępowania, różnią się przede wszystkim funkcją. Ich odwołalność 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 w pracy rozważono, czy do czynności dokonywanych przez prokuratora można zastosować konstrukcję prawną nadużycia prawa procesowego. Należy uznać, że nie można całkowicie wykluczyć takiej potrzeby, gdyby doszło do instrumentalnego wszczęcia postępowania albo zgłoszenia udziału w postępowaniu, albo złożenia środka zaskarżenia od orzeczenia. W pracy przyjęto, 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.

Uwzględnienie wniosków z przedstawionych wyżej uwarunkowań konstytucyjnych i prawnomiędzynarodowych, funkcji postępowania cywilnego, jego naczelnych zasad, rozwiązań obowiązujących w innych systemach prawnych, a także charakterystyki prokuratora jako podmiotu postępowania cywilnego, pozwoliło na zbadanie poszczególnych przesłanek i form udziału prokuratora w postępowaniu cywilnym i zaprezentowanie wniosków szczegółowych.

Dokonując interpretacji zawartych w art. 7 k.p.c. przesłanek udziału prokuratora w postępowaniu należy stosować wykładnię zwiężającą, baczając, 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.

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 ustalenie 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 organizacyjnej), w której została podjęta zaskarżona uchwała.

Prokurator, wytaczając na podstawie art. 7 k.p.c. powództwo przeciwko wszystkim stronom stosunku prawnego (względnie przeciwko podmiotowi prawa albo osobie prawnej, której organy podjęły zaskarżoną uchwałę), dąży do realizacji funkcji ochronnej postępowania cywilnego w tym aspekcie, który dotyczy ochrony interesu publicznego. Analiza powołanego w pracy, stosunkowo liczego 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. Zasadne wydaje się sformułowanie szczegółowych wniosków *de lege ferenda*: ustanowienie 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. Wydaje się, że zasadny byłby również postulat wprowadzenia wyraźnej podstawy do wytaczania przez prokuratora powództwa o ustalenie (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 oddała 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.

Powództwo niesamodzielne prokuratora, które zostało uregulowane w art. 55-58 k.p.c., jest najbardziej krytykowaną w literaturze formą udziału tego organu w postępowaniu cywilnym. Przeprowadzona w pracy analiza tego powództwa prowadzi do wniosku, że ocena ta nie przedstawia się jednoznacznie. 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 niesamodzielne 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.

Prokurator może zgłosić udział w postępowaniu zainicjowanym powództwem albo wnioskiem innego podmiotu z własnej inicjatywy, na skutek wniosku strony albo uczestnika postępowania oraz w wyniku zawiadomienia sądu, dokonanego na podstawie art. 59 k.p.c. W każdym przypadku prokurator podejmuje jednak autonomiczną decyzję o wstąpieniu do postępowania.

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. W ostatnim okresie ustawodawca rozszerza zakres uprawnień prokuratora w postępowaniach nieprocesowych, 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. Poza tym można sformułować wnioski szczegółowe. 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.

Ogólna kompetencja prokuratora uprawnia go również do zainicjowania oraz zgłoszenia udziału w postępowaniu zabezpieczającym i egzekucyjnym. Udział prokuratora w tych postępowaniach nie ma większego znaczenia z punktu widzenia ochrony interesu publicznego. Wydaje się, że przynajmniej potencjalnie udział ten może być celowy w postępowaniu klauzulowym, o ile okoliczności sprawy wskazują na konieczność rozważenia oddalenia wniosku o nadanie klauzuli wykonalności na podstawie art. 782¹ § 1 pkt 1 k.p.c. Zarówno w postępowaniu egzekucyjnym właściwym, jak i klauzulowym mogą też zajść okoliczności dotyczące stanu zdrowia strony lub uczestnika, które uzasadniają zawiadomienie prokuratora przez sąd albo organ egzekucyjny o potrzebie zgłoszenia udziału w sprawie. Dlatego postawiono tezę, że wyeliminowanie możliwości zgłoszenia udziału przez prokuratora w postępowaniu egzekucyjnym byłoby rozwiązaniem pochopnym. Wydaje się natomiast, że brak jest wystarczających argumentów, aby utrzymywać kompetencję prokuratora do złożenia wniosku o wszczęcie egzekucji na rzecz innej osoby.

Dopuszczalność legitymacji do złożenia wniosku oraz zgłoszenia udziału prokuratora w postępowaniu upadłościowym i restrukturyzacyjnym jest sporna w literaturze. Niewątpliwie

interes publiczny w ogłoszeniu upadłości niewypłacalnego przedsiębiorcy istnieje, a w razie spełnienia przesłanek ogłoszenia upadłości złożenie wniosku jest obowiązkiem prawnym dłużnika, obwarowanym sankcjami cywilnymi i karnymi. Niezależnie od tego, *de lege lata* krąg podmiotów legitymowanych do złożenia wniosku o ogłoszenie upadłości został określony w sposób enumeratywny, co przemawia przeciwko przyznaniu prokuratorowi legitymacji czynnej. Nie ma przeszkód, aby prokurator zgłosił udział w postępowaniu o ogłoszenie upadłości albo w postępowaniu upadłościowym, a także w postępowaniach restrukturyzacyjnych. Nie ulega natomiast wątpliwości, że prokurator nie ma legitymacji do wszczęcia postępowania o ogłoszenie upadłości konsumenckiej oraz postępowania restrukturyzacyjnego, co wynika z odrębnych funkcji tych postępowań. Z postępowaniem upadłościowym łączy się postępowanie o orzeczenie zakazu prowadzenia działalności gospodarczej (art. 373 p.u.), choć – co należy podkreślić – nie jest to postępowanie upadłościowe, ale postępowanie nieprocesowe o *stricto* rozpoznawczym charakterze. Obecnie legitymacja prokuratora do złożenia wniosku o orzeczenie zakazu została wprost przesądzona przez ustawodawcę, co zasługuje na jednoznacznie pozytywną ocenę. Nie ulega bowiem wątpliwości, że jest to postępowanie o sankcyjnym charakterze, które prowadzi się w celu ochrony interesu publicznego, rozumianego jako bezpieczeństwo obrotu prawnego.

Na zakończenie rozważań dotyczących form udziału prokuratora w postępowaniu cywilnym analizie poddano koszty postępowania z jego udziałem. Problem kosztów jest istotny wtedy, gdy postępowanie zakończyło się oddaleniem powództwa, wniosku albo środka zaskarżenia wniesionego przez 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.

W pracy dokonano odrębnej analizy udziału prokuratora przed Sądem Najwyższym, ze szczególnym naciskiem na uprawnienia przysługujące wyłącznie Prokuratorowi Generalnemu. 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, więc nic nie stoi na przeszkodzie, aby Sąd Najwyższy w jednym postępowaniu kasacyjnym rozpoznawał skargi kasacyjne wniesione przez stronę oraz Prokuratora Generalnego. *Stricte* publicznoprawny charakter skarg kasacyjnych wniesionych przez ten organ przemawia za zniesieniem 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.

Prokurator Generalny może podjąć decyzję o zgłoszeniu udziału w postępowaniu kasacyjnym wszczętym przez inny podmiot, kierując się własną oceną przesłanek z art. 7 k.p.c. Udział Prokuratora Generalnego w postępowaniu kasacyjnym ma przyczyniać się do realizacji interesu ogólnospołecznego, który nabiera szczególnego znaczenia właśnie w tym

postępowaniu, zmierzającym – ogólnie rzecz ujmując – do zapewnienia jednolitości orzecznictwa, rozwoju prawa oraz eliminacji orzeczeń obciążonych największymi wadami. Trudno byłoby znaleźć racjonalny argument za tezą, że prokurator miałby według własnego uznania zgłaszać udział w każdej sprawie cywilnej, w której z założenia największe znaczenie ma ochrona interesu prywatnego, podczas gdy możliwość wstąpienia prokuratora do postępowania kasacyjnego byłaby uzależniona od inicjatywy Sądu Najwyższego.

Odnosząc się do postępowania ze skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia należy najpierw wskazać, że skarga ta jest tylko pozornie podobna do znanej w prawie francuskim, włoskim i hiszpańskim kasacji w obronie prawa, gdyż przesłanką jej dopuszczalności jest wyrządzenie stronie szkody przez wydanie orzeczenia rażąco wadliwego. Zasadniczym celem skargi jest bowiem przesłankowe stwierdzenie podstawy odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa. Oznacza to, że Prokurator Generalny wnosi skargę o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia zawsze na rzecz strony, której wyrządzono szkodę przez jego wydanie. 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 spowodowałoby 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 orzeczniczej 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). Chociaż konstruując podstawy skargi nadzwyczajnej ustawodawca posłużył się zwrotami niedookreślonymi, to w istocie zakres podstaw skargi nadzwyczajnej jest dość wąski, a dodatkowo jest on ograniczony przesłanką ogólną. Przyjmowana w doktrynie i judykaturze wykładnia art. 89 ustawy o SN prowadzi do wniosku, że skarga nadzwyczajna może zostać wywiedziona skutecznie przez Prokuratora Generalnego w przypadku naruszenia podstawowych zasad porządku prawnego. Odmiennie niż w postępowaniu kasacyjnym możliwe jest uwzględnienie naruszenia tych zasad spowodowane kwalifikowanymi uchybieniami w zakresie ustalenia podstawy faktycznej rozstrzygnięcia. 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. Skoro zarówno skarga nadzwyczajna, jak i wniosek przysługują podmiotom wyposażonym w legitymację publiczną i służą ściśle ochronie interesu publicznego, celowe mogłoby być połączenie tych środków, przez uznanie okoliczności wymienionych w art. 96 ustawy o SN za dodatkową podstawę skargi nadzwyczajnej. W kwestii skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia nie ulega wątpliwości, że ze względu na odmienną funkcję i przyznanie legitymacji stronom, dalsze istnienie tego środka po wprowadzeniu skargi nadzwyczajnej jest nie tylko celowe, ale nawet konieczne z perspektywy art. 77 Konstytucji RP. Wskazane byłoby jednak wyraźne przesądzenie, że dopuszczalność skargi nadzwyczajnej nie stoi na przeszkodzie wniesieniu skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia przez stronę. Zasadne wydają się również postulaty zawieszenia terminu do złożenia skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia na czas rozpatrywania podania strony o wniesienie skargi

nadzwyczajnej oraz stworzenia podstawy do zawieszenia postępowania ze skargi wniesionej na podstawie art. 424¹ k.p.c. do czasu rozpoznania skargi nadzwyczajnej.

Bardzo istotne z punktu widzenia ustrojowej funkcji Sądu Najwyższego są postępowania zmierzające do rozstrzygnięcia zagadnień prawnych. W postępowaniach zainicjowanych zagadnieniami prawnymi przedstawionymi przez sądy odwoławcze prokurator uczestniczy w postępowaniu przed Sądem Najwyższym, oceniając samodzielnie przesłanki określone w art. 7 k.p.c. W sprawach, w których zagadnienia prawne przedstawiły składy orzekające Sądu Najwyższego, rozpoznające skargi kasacyjne, skargi nadzwyczajne oraz skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, możliwe wydaje się zobowiązanie Prokuratora Generalnego do zajęcia stanowiska (art. 398⁸ § 1 k.p.c.) także przez skład powiększony. Uczestnictwo prokuratora w obu tych postępowaniach wydaje się ze wszech miar pożądane. Ze względu na ogólnospołeczne znaczenie zagadnień przedstawianych Sądowi Najwyższemu, celowe byłoby upoważnienie Sądu Najwyższego do zobowiązania Prokuratora Generalnego do przedstawienia pisemnego stanowiska w odniesieniu do zagadnień prawnych przedstawianych przez sądy II instancji. Wzięte pod uwagę mogłoby być także ustawowe zobowiązanie Prokuratora Generalnego do składania takich środków.

Podsumowując fragment rozważań dotyczący udziału prokuratora w postępowaniu cywilnym przed Sądem Najwyższym należy skonstatować, że udział ten pozostaje w zgodzie z funkcjami ustrojowymi Sądu Najwyższego. Niekontrowersyjne są kompetencje Prokuratora Generalnego w postępowaniu kasacyjnym i ze skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, chociaż w odniesieniu do postępowania kasacyjnego zgłoszono postulat zwolnienia naczelnego organu prokuratury z ograniczeń *ratione materiae* i *ratione valoris*. Wątpliwości budzi również wielość nadzwyczajnych środków zaskarżenia, pozostających w dyspozycji Prokuratora Generalnego, których podstawy krzyżują się. Wydaje się, że nie ma dostatecznych racji, aby utrzymywać odrębność skargi nadzwyczajnej i wniosku o unieważnienie prawomocnego orzeczenia. Ocena instytucji skargi nadzwyczajnej nie przedstawia się jednoznacznie, a jej kompleksowe dokonanie wykracza poza ramy tej pracy. Przeprowadzone rozważania prowadzą jednak do wniosku, że samo wprowadzenie tej instytucji było zasadne, a zastrzeżenia budzi sposób jej uregulowania zwłaszcza w aspekcie terminów do jej wniesienia. Warto jednak podkreślić, że nie ziściły się największe, wyrażane w literaturze obawy związane z funkcjonowaniem tego środka.

Niezależnie od zdecydowanej aprobaty udziału prokuratora w postępowaniu cywilnym przed Sądem Najwyższym oraz zasadniczo pozytywnej oceny istniejących rozwiązań prawnych, zasadne wydaje się zgłoszenie opisanych wyżej postulatów *de lege ferenda*.

Najistotniejszym z nich byłoby przyznanie Prokuratorowi Generalnemu legitymacji do wnoszenia skarg kasacyjnych także w tych sprawach, w których nie jest ona dostępna dla stron i uczestników postępowania. Dalsze postulaty obejmują rezygnację z subsydiarności skargi Prokuratora Generalnego, doprecyzowanie relacji między skargą nadzwyczajną a skargą o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia i wnioskiem o unieważnienie prawomocnego orzeczenia oraz wydatne skrócenie terminów, w których Sąd Najwyższy może uchylić prawomocne orzeczenie na skutek skargi nadzwyczajnej, ale z wyłączeniem najistotniejszych uchybień, dla których również *de lege ferenda* powinny być zastrzeżone odpowiednio długie terminy.

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 niniejszej 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. Należy podkreślić, że w postępowaniu cywilnym – ze swojej istoty ukierunkowanym na ochronę praw prywatnych – coraz większe znaczenie ma ochrona interesu publicznego. Sprawy cywilne rozpoznane z udziałem prokuratora stanowią, na tle wszystkich spraw cywilnych, znikomy odsetek¹⁹¹³. 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

¹⁹¹³ J. Misztal-Konecka, *Wzięcie*, s. 31-32.

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. Obszarem, w którym to uprawnienie jest szczególnie istotne, są powództwa o ustalenie nieistnienia stosunku prawnego z powodu nieważności umowy sprzecznej z prawem lub zasadami współżycia społecznego, a także w sprawach niemajątkowych z zakresu prawa rodzinnego. Wytoczenie przez prokuratora powództwa na rzecz oznaczonej osoby powinno być dopuszczalne w enumeratywnie wskazanych, nielicznych przypadkach, za zgodą osoby uprawnionej materialnie. Ze względu na większe znaczenie interesu publicznego w postępowaniu nieprocesowym wydaje się, że w tym trybie postępowania rozpoznawczego prokurator powinien mieć stosunkowo szeroką legitymację czynną. W świetle przedstawionych rozważań pozytywnie należy ocenić uprawnienie prokuratora do zgłoszenia udziału w postępowaniu wszczętym przez inny podmiot, chociaż 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 stosunkowo nielicznej grupy spraw – jest instytucją potrzebną, która wpisuje się w jeden z aspektów funkcji ochronnej postępowania cywilnego, jakim jest ochrona interesu publicznego.

Wykaz ważniejszych skrótów

Akty prawne

APK - Kodeks postępowania arbitrażowego Federacji Rosyjskiej z dnia 24 lipca 2002 r. (Dziennik Ustaw Federacji Rosyjskiej z 23 lipca 2014 r. Nr 95-FZ)

CPK - Kodeks postępowania cywilnego Republiki Litewskiej, *civilnio proceso kodeksas* (Dziennik Urzędowy (Valstybes Zinios) Nr 36-1340)

CPKU - kodeks postępowania cywilnego Ukrainy z 18 marca 2004 roku (*Цивільний Процесуальний Кодекс України, civilnij procesualnij kodeks Ukraini; Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny (VVR)*, 2004, Nr 40-41, 42, poz. 492)

fr. CC/ *Codé civil* - francuski Kodeks cywilny

fr. CPC/ *nouveau code de procédure civile* - francuski Kodeks postępowania cywilnego uchwalony dekretem z 5 grudnia 1975 r. nr 75-1123

GPK - Kodeks postępowania cywilnego Federacji Rosyjskiej z dnia 14 października 2002 r. Nr 138-FZ (Dziennik Ustaw Federacji Rosyjskiej z 18 listopada 2002 r. ze zm.)

k.p.c. - ustawa z dnia 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43 poz. 296 ze zm.)

k.p.c. z 1930 r./ kodeks postępowania cywilnego z 1930 roku - Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 29 listopada 1930 r. - Kodeks Postępowania Cywilnego (Dz. U. Nr 83 poz. 651, jednolity tekst: obwieszczenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 1.12.1932 r. (Dz. U. Nr 112 poz. 934)

k.p.n. - ustawa z dnia 18 lipca 1946 roku – Kodeks postępowania niespornego (Dz. U. Nr 27 poz. 169)

k.r.o. - Ustawa z dnia 25 lutego 1964 r. - Kodeks rodzinny i opiekuńczy (jedn. tekst: Dz. U. z z 2022 r. poz. 2140)

KK - ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz. U. 1997 Nr 88 poz. 553 ze zm.)

Konwencja - Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz.U. 1991, Nr 61, poz. 284, ze zm.)

KSH - ustawa z dnia 15 września 2000 r. - Kodeks spółek handlowych (Dz.U. 2000 Nr 94 poz. 1037 ze zm.)

MPPiOP - Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych podpisany w Nowym Jorku 19 grudnia 1966 r. (Dz. U. Nr 1977 Nr 38 poz. 167)

Pr. prok. - Ustawa z dnia 28 stycznia 2016 r. Prawo o prokuraturze (Dz. U. z 2023 r. poz. 1360)

Regulamin - Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 7 kwietnia 2016 r. - Regulamin wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury (Dz.U. 2023 poz. 1115)

u.p.c. - ustawa o postępowaniu cywilnym z 20 listopada 1864 roku (Ustawa postępowania sądowego cywilnego z dnia 20 listopada 1864 roku ze zmianami zaprowadzonymi przez najwyżej zatwierdzone postanowienie z dnia 19 lutego 1875 r. i z objaśnieniami ułożonymi przez Władysława Nowakowskiego. Cz. 1 i 2, Warszawa 1879)

u.p.o.z.p. - ustawa z 22 listopada 2013 roku o postępowaniu wobec osób z zaburzeniami psychicznymi stwarzających zagrożenie życia, zdrowia lub wolności seksualnej innych osób, (Dz. U. z 2021 r. poz. 1638 ze zm.)

u.z.p. - Ustawa z 19 sierpnia 1994 r. ustawy o ochronie zdrowia psychicznego (Dz. U. z 2022 r. poz. 2123)

u.k.w.h. - ustawa z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (Dz.U. 1982 nr 19 poz. 147 ze zm.)

ustawa nowelizująca z 2008 r. - Ustawa z 6 listopada 2008 r. o zmianie ustawy Kodeks rodzinny i opiekuńczy oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 220 poz. 1431)

ustawa o KRS - ustawa z 20 sierpnia 1997 roku o Krajowym Rejestrze Sądowym (jedn. tekst: Dz. U. z 2021 r. poz. 112)

ustawa o skardze na przewlekłość postępowania - ustawa z 17 listopada 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora albo w postępowaniu sądowym w rozsądnym terminie (Dz. U. Nr 179 poz. 1843 ze zm.)

ustawa o SN - ustawa z 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (jedn. tekst: Dz. U. z 2021 r. poz. 1904 ze zm.)

wł. CC/ *codice civile* - włoski Kodeks cywilny nadany dekretem królewskim z 26 marca 1942 r. nr 262 ze zmianami

wł. CPC *Codice di procedura civile* - włoski Kodeks postępowania cywilnego nadany dekretem królewskim z 28 października 1940 r. nr 1443

Czasopisma i pozostałe źródła

ADR - ADR. Arbitraż i Mediacja

AIH - Acta Iuridica Hungarica

art. - artykuł

AUMCS - Annales Universitatis Mariae Curie-Sklodowska

AUWr - Acta Universitatis Wratislaviensis
 CPH - Czasopismo Prawno-Historyczne
 CPKiNP - Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych
 cz. - część
 Dz. U. - Dziennik Ustaw
 EPS - Europejski Przegląd Sądowy
 ETPCz - Europejski Trybunał Praw Człowieka
 GS - Głos Sądownictwa
 GSW - Gazeta Sądowa Warszawska
 JSIJ - *Judicial Studies Institute Journal* – nazwa czasopisma
 KPC Komentarz - *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*
 KPP - Kwartalnik Prawa Prywatnego
 KRS - Krajowy Rejestr Sądowy
 lit. - litera
 MoP - Monitor Prawniczy
 n. - następny / następna / następne
 Nb - Numer brzegowy
 niem. - po niemiecku
 niepubl. - niepublikowany
 NP - Nowe Prawo
 NPC - Nowy Proces Cywilny
 Nr - numer
 Nt - notatka
 NT - Nowy Tydzień
 orz. - orzeczenie
 OSAP - Opolskie Studia Administracyjno-Prawne
 OSN - Orzecznictwo Sądu Najwyższego
 OSNC - Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izba Cywilna
 OSNCK - Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izby Cywilnej i Izby Karnej
 OSNCP - Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izby Cywilnej, Pracy i Ubezpieczeń
 Społecznych
 OSNC-ZD - Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izba Cywilna – Zbiór Dodatkowy
 OSP - Orzecznictwo Sądów Polskich
 OSPKiA - Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych

OTK-A - Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
Pal. - Palestra
PiP - Państwo i Prawo
pkt - punkt
por. - porównaj
post. - postanowienie
poz. - pozycja
późn. zm. - późniejsze zmiany
PPC - Polski Proces Cywilny
PPE - Przegląd Prawa Egzekucyjnego
PPH - Przegląd Prawa Handlowego
PPiA - Przegląd Prawa i Administracji
Pr. Sp. - Prawo Spółek
Pr. w Dz. - Prawo w Działaniu
Pr. w Dz. Sprawy Cywilne - Prawo w Działaniu. Sprawy Cywilne
Prok. i Pr. - Prokuratura i Prawo
Prz. Leg. - Przegląd Legislacyjny
Prz. Sąd. - Przegląd Sądowy
Prz. Sej. - Przegląd Sejmowy
PUG - Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego
RLR - *Ritsumeikan Law Review. International Edition* – nazwa czasopisma
R.Pr. - Radca Prawny
Rej. - Rejent
Rodzina i Prawo - RiP
RPEiS - Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Społeczny
RPW - Rocznik Prawniczy Wileński
RTD Civ. - *Revue Trimestrielle de Droit Civil* – nazwa czasopisma
s. - strona
SA - Sąd Apelacyjny
SC - Studia Cywilistyczne
SK - skarga konstytucyjna
SN - Sąd Najwyższy
SO - sąd okręgowy
SP - Studia Prawnicze

SP. Rozprawy i materiały - Studia Prawnicze. Rozprawy i materiały
SPP - Studia Prawa Publicznego
t. - tom
tekst jedn. - tekst jednolity
TK - Trybunał Konstytucyjny
TKP - Teka Komisji Prawniczej
uchw. - uchwała
ust. - ustęp
uw. - uwaga
vol. - volumen
wyr. - wyrok
z. - zeszyt
zd. - zdanie
ZN KUL - Zeszyty Naukowe Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II
ZN WSEI - Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Ekonomii i Informatyki
ZNUJ - Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego
ZNUJ. Prace Prawnicze - Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego. Prace
Prawnicze
ZNUŁ - Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego
zob. - zobacz
ZP UKSW - Zeszyty Prawnicze Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego
zwł. - zwłaszcza
ZZP - *Zeitschrift für Zivilprozeß* – nazwa czasopisma

Bibliografia

1. Podręczniki

- A. Lityński, *Prawo Rosji i ZSRR, czyli historia wszechzwiązkowego komunistycznego prawa (bolszewików). Krótki kurs*, Warszawa 2010
- A. Łopatka, *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 1968
- A. Marciniak, *Postępowanie egzekucyjne w sprawach cywilnych*, Warszawa 2005
- A. Renaud, A. Renaud, *Lehrbuch des gemeinen deutschen Civilproceßrechts mit Rücksicht auf die neuern Civilproceßgesetzgebungen*, 2. Aufl., Leipzig 1873
- A.A. Dobrowolski, i A.F.Klejnman (red.), *Sowietskij graždanskij process*, Moskwa 1970
- E. Gapska, J. Studzińska, *Postępowanie nieprocesowe*, Warszawa 2017
- E. Gapska, J. Studzińska, *Postępowanie nieprocesowe*, Warszawa 2015
- E. Marszałkowska-Krześ (red.), *Postępowanie cywilne*, Warszawa 2008
- E. Marszałkowska-Krześ (red.), *Postępowanie cywilne*, wyd. 2, Warszawa 2011
- E. Waśkowski, *System procesu cywilnego. Wstęp teoretyczny*, Wilno 1932
- E. Wengerek, *Sądowe postępowanie egzekucyjne w sprawach cywilnych*, Warszawa 1978
- H. Dolecki, *Postępowanie cywilne. Zarys wykładu*, wyd. 1, Warszawa 2005
- I. Bogucka, *Funkcje prawa*, Warszawa 2000
- J. Dmowski, J. Jabłońska-Bonca, *Ochrona, pomoc i obsługa prawna*, Koszalin 2000
- J. Jodłowski, W. Siedlecki, *Postępowanie cywilne. Część ogólna*, Warszawa 1958
- J. Jodłowski, Z. Resich, J. Lapierre, T. Misiuk-Jodłowska, K. Weitz, *Postępowanie cywilne*, wyd. 7, Warszawa 2014
- J. Jodłowski, Z. Resich, T. Misiuk-Jodłowska, K. Weitz, *Postępowanie cywilne*, Warszawa 2008
- J. Policzkievicz, W. Siedlecki, E. Wengerek, *Postępowanie nieprocesowe*, Warszawa 1980
- J. Vincent, S. Guinchard, *Procedure civile*, wyd. 25, Dalloz 1999
- J. Zajadło (red.), *Łacińska terminologia prawnicza*, Warszawa 2009
- J. Bodio, G. Borkowski, T. Demendecki, *Ustrój organów ochrony prawnej. Część szczegółowa*, Warszawa 2013
- K. Korzan, *Postępowanie nieprocesowe*, Warszawa 1997
- K. Korzan, *Sądowe postępowanie zabezpieczające i egzekucyjne w sprawach cywilnych*, Warszawa 1986
- K. Piasecki, *Postępowanie sporne rozpoznawcze*, Warszawa 2004
- L. Cadiet, E. Jeuland, *Droit judiciaire privé*, Paryż 2006

- L. F. Auger, *Traité Elementaire de la Procédure Civile*. Tome Premier, Paris 1828
- L. Rosenberg, K.H. Schwab, P. Gottwald, *Zivilprozessrecht*, Monachium 2004
- M. Gurwicz (red.), *Sowietskij graždanskij process*, Moskwa 1967
- M. Waligórski, *Polskie prawo procesowe cywilne. Funkcja i struktura*, Kraków 1947
- M. Waligórski, *Proces cywilny. Funkcja i struktura*, Warszawa 1948
- M. Waligórski, *Zarys polskiego procesu cywilnego*, Kraków 1952
- M.N. Karnauch, R. J. Chanik-Pospolita, *Civilne procesualne pravo Ukraini. Navczalnij posibnik*, Kijów 2011
- Marciniak, *Postępowanie egzekucyjne w sprawach cywilnych*, Warszawa 2005
- N. Andrews, *English Civil Procedure. Fundamentals of the New Civil Justice System*, Oxford 2003
- N. Hawke, *Introduction to the Administrative Law*, Cambridge 2013
- R. Canstein, *Die rationellen Grundlagen des Zivilprozess und deren Durchfuehrung*, Wien 1877
- S. Dalka, *Podstawy postępowania cywilnego*, Sopot 2005
- S. Ehrlich, *Wstęp do nauki o państwie i prawie*, Warszawa 1971
- S. Kutrzeba, *Dawne prawo sądowe w zarysie*, Lwów - Warszawa - Kraków 1921
- S. Sagan, J. Ciechanowska, *Organy i korporacje ochrony prawa*, wyd. 3, Warszawa 2010
- S. Włodyka, *Ustrój organów ochrony prawnej*, Warszawa 1963
- S. Włodyka, *Ustrój organów ochrony prawnej*, wyd. IV, Warszawa 1975
- S.V. Senik, R.J. Lemik, *Civilne procesualne pravo. Navczalnij posibnik*, Kijów 2010
- T. Demendecki, *Ustrój organów ochrony prawnej. Wprowadzenie*, Warszawa 2010
- T. Stawecki, P. Winczorek, *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 2003
- T. Wiśniewski, *Przebieg procesu cywilnego*, Warszawa 2009
- T. Igman, *The English Legal Process*, Oxford 2011, wyd. 13
- T.M. Karnauch, R. J. Chanik-Pospolita, *Civilne procesualne pravo Ukraini*, Kijów 2011
- W. Broniewicz, A. Marciniak, I. Kunicki, *Postępowanie cywilne w zarysie*, wyd. 11, Warszawa 2014
- W. Broniewicz, A. Marciniak, I. Kunicki, *Postępowanie cywilne w zarysie*, Warszawa 2020
- W. Broniewicz, *Postępowanie cywilne w zarysie*, Warszawa 2005
- W. Broniewicz, *Postępowanie cywilne w zarysie*, Warszawa 2008
- W. Siedlecki, *Postępowanie cywilne* (wyd. 3), Warszawa 1987
- W. Siedlecki, *Postępowanie cywilne w zarysie*, Warszawa 1975

- W. Siedlecki, Z. Świeboda, *Postępowanie cywilne. Zarys wykładu*, Warszawa 1998
- W. Siedlecki, Z. Świeboda, *Postępowanie cywilne. Zarys wykładu*, Warszawa 2004
- W. Siedlecki, Z. Świeboda, *Postępowanie nieprocesowe*, Warszawa 2001
- W.J. Habsscheid, *Introduzione al dritto processuale civile comparato*, Rimini 1985
- W.M. Svirak w: S.S. Biczikova (red.), *Civilne procesualne pravo Ukraini*, Kijów 2009

2. Systemy

- A. Góra-Błaszczkowska, *Środki zaskarżenia. System Postępowania Cywilnego*, t. 5, Warszawa 2023
- A. Hrycaj (red.), *Prawo umów handlowych. Prawo restrukturyzacyjne i upadłościowe*. Wyd. 2, Tom 6, Warszawa 2020
- A. Hrycaj, *System Prawa Handlowego*. Tom 6. *Prawo upadłościowe i restrukturyzacyjne*, Warszawa 2020
- A. Jakubecki (red. naukowa), T. Ereciński (redaktor naukowy serii), *System Prawa Procesowego Cywilnego. Postępowanie zabezpieczające*. Tom V, Warszawa 2016
- E. Gniewek (red.), *System Prawa Prywatnego*. Tom 4. *Prawo rzeczowe*, Warszawa 2021
- E. Waśkowski, *System procesu cywilnego. Wstęp teoretyczny*, Wilno 1932
- J. Jodłowski (red.), *Wstęp do systemu prawa procesowego cywilnego*, Warszawa 1974
- J. Jodłowski, *Wstęp do systemu prawa procesowego cywilnego*, Warszawa 1986
- M. Safjan (red.), *System prawa prywatnego. Część ogólna*, t. I, Warszawa 2007
- Piątowski (red.), *System prawa rodzinnego i opiekuńczego*, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk-Łódź 1985
- R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego. Odpowiedzialność odszkodowawcza w administracji*. Tom 12, Wyd. 1, Warszawa 2010
- S. Grzybowski (red.), *System prawa cywilnego*, t. I, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1985
- T. Ereciński (red. naczelny), J. Gudowski (red. naukowa), *System prawa procesowego cywilnego. Środki zaskarżenia*. Tom III. Część I i II, Warszawa 2013
- T. Ereciński (red. naukowy serii), P. Ryłski, M. Walasik (red. naukowa), *System Prawa Procesowego Cywilnego. Tom 4 Postępowanie nieprocesowe Część 2. Postępowania z zakresu prawa osobowego, rodzinnego i rzeczowego*, Warszawa 2023
- T. Ereciński, K. Lubiński (red. naukowa), *System Prawa Procesowego Cywilnego. Tom 4 Postępowanie nieprocesowe Część 1 vol. 1 i 2*, Warszawa 2021

T. Smoczyński (red.), *System Prawa Prywatnego. Tom 10. Prawo rodzinne i opiekuńcze*, Warszawa 2010

W. Siedlecki (red.), *System Prawa Procesowego Cywilnego. Tom III. Zaskarżanie orzeczeń sądowych*, Wrocław - Warszawa - Kraków - Gdańsk 1986

Z. Resich (red.), *System prawa procesowego cywilnego. Postępowanie rozpoznawcze przed sądami pierwszej instancji*, t. 2, Ossolineum 1987

3. Komentarze

A. Czajkowska w: A. Czajkowska, I. Basior, D. Sorbian, *Prawo o aktach stanu cywilnego z komentarzem*, Warszawa 2014

A. Góra-Błaszczkowska (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Art. 1-729*, t. 1, Warszawa 2013

A. Góra-Błaszczkowska (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, t. 1, Warszawa 2016

A. Góra-Błaszczkowska (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Tom I. Komentarz do art. 1-729*, Warszawa 2019

A. Góra-Błaszczkowska (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Tom IA. Komentarz do art. 1-424(12)*, Warszawa 2020

A. Góra-Błaszczkowska (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Tom IB. Komentarz do art. 425-729*, Warszawa 2020

A. Górski, L. Walentynowicz, *Koszty sądowe w sprawach cywilnych. Ustawa i orzekanie. Komentarz praktyczny*, Warszawa 2008

A. Herzog, *Nowelizacja ustawy o prokuraturze*, Warszawa 2011

A. Hrycaj, A. Jakubecki, A. Witosz (red.), *Prawo restrukturyzacyjne i upadłościowe. System Prawa Handlowego*, t. 6, wyd. 2 Warszawa 2019

A. Jakubecki (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz do wybranych przepisów nowelizacji*, t. 1, Warszawa 2019

A. Jakubecki (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Praktyczny komentarz*, Kraków 2005

A. Jakubecki (red.), *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania cywilnego*, Warszawa 2022

A. Jakubecki, F. Zedler, *Prawo upadłościowe i naprawcze. Komentarz*, wyd. III, Warszawa 2011, LEX

A. Janda, P. Kiełtyka, *Ustawa o państwowej kompensacie przysługującej ofiarom niektórych przestępstw. Komentarz*, Warszawa 2010

A. Kidyba, M. Dumkiewicz. *Komentarz aktualizowany do art. 1-300 Kodeksu spółek handlowych*, Warszawa 2023

A. Marciniak (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, t. 1, 2 i 4, Warszawa 2019 r.

A. Marciniak (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, t. III, Warszawa 2020

A. Marciniak, K. Piasecki (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Tom I. Komentarz do art. 1-366*, Warszawa 2016

A. Marciniak, K. Piasecki (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Tom II. Komentarz do art. 367-729*, Warszawa 2016

A. Nowacki, *Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością. Tom II. Komentarz. Art. 227-300 KSH*, Warszawa 2021

A. Witosz, *Prawo upadłościowe. Komentarz*, Wyd. 2, Warszawa 2021

A. Zieliński (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, wyd. 8, Warszawa 2015

B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. 2, Warszawa 2003

B. Barut-Stępień, *Współuczestnictwo procesowe w postępowaniu cywilnym, administracyjnym ogólnym i podatkowym oraz sądownoadministracyjnym. Komentarz praktyczny z orzecnictwem. Wzory pism procesowych i kazus*, Warszawa 2016

B. Dobrzański, J. Ignatowicz (red.), *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz*, 1975

B. Dobrzański, M. Lisiewski, Z. Resich (red.), W. Siedlecki (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, t. 1, Warszawa 1975

E. Gniewek, *Księgi wieczyste. Komentarz*, Warszawa 2018

E. Hryniewicz, D. Lach, *Ustawa o państwowej kompensacie przysługującej ofiarom niektórych czynów zabronionych. Komentarz*, Warszawa 2019

E. Marszałkowska-Krześ, *Kodeks Postępowania Cywilnego. Komentarz*, Warszawa 2019,

E. Marszałkowska-Krześ, *Kodeks Postępowania Cywilnego. Komentarz*, Warszawa 2021

E. Marszałkowska-Krześ, *Kodeks Postępowania Cywilnego. Komentarz*, Warszawa 2022

E. Marszałkowska-Krześ (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, Warszawa 2018

F. Carpi, M. Taruffo (red.), *Commentario breve al codice di procedura civile*, Padova 2006

G. Jędrejek, *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz*, Wyd. 2, Warszawa 2017

- G. Molfese, *Ricorso e controricorso per cassazione in materia civile*, Padova 2010
- H. Dolecki (red.), *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz*, Warszawa 2013
- H. Dolecki, T. Wiśniewski (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. T. I*, Warszawa 2011
- H. Dolecki, T. Wiśniewski (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. T. II*, Warszawa 2011
- H. Dolecki, T. Wiśniewski (red.), *Kodeks Postępowania Cywilnego. Komentarz, Tom I. Artykuły 1-366*, Warszawa 2013
- H. Dolecki, T. Wiśniewski (red.), *Kodeks Postępowania Cywilnego. Komentarz, Tom II. Artykuły 367-50537*, Warszawa 2013
- I. Heropolitańska, A. Tułodziecka, K. Hryćkow-Mycka, P. Kuglarz, *Ustawa o księgach wieczystych i hipotece oraz przepisy związane. Komentarz*, wyd. 5, Warszawa 2021
- I. Niżnik-Dobosz, M. Koszowski, *Ustawa o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Komentarz*, Warszawa 2020
- J. Boć (red.), *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, Wrocław 1998
- J. J. Litauer, *Komentarz do procedury cywilnej. Postępowanie sporne, postępowanie zabezpieczające. Przepisy wprowadzające k.p.c.*, Warszawa 1933
- J. Skorupka (red.), *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, Wyd. 5, Warszawa 2021
- J. Smoleński, *Ustawa o Prokuraturze Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Komentarz*, Warszawa 1971
- J. Wierciński, *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz*, Warszawa 2014
- J.J. Litauer, *Komentarz do procedury cywilnej. Postępowanie sporne, postępowanie zabezpieczające*, Warszawa 1933
- K. Babińska, K. Eichstaedt, P. Gałęcki, *Ustawa o ochronie zdrowia psychicznego. Komentarz*, 2016
- K. Babińska, K. Eichstaedt, P. Gałęcki, *Ustawa o ochronie zdrowia psychicznego. Komentarz*, 2016
- K. Flaga-Gieruszyńska, A. Zieliński, *Koszty sądowe w sprawach cywilnych. Komentarz. Art. 98-124 KPC*. Wyd. 10, Warszawa 2019
- K. Gonera, *Komentarz do ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych*, Warszawa 2007
- K. Osajda (red.), *Ustawa o Krajowym Rejestrze Sądowym. Komentarz*, Warszawa 2021

- K. Osajda (red. serii), M. Domański, J. Słyk (red. tomu), *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz*. Wyd. 9, Warszawa 2022
- K. Osajda (red. serii), W. Borysiak (red. tomu), *Kodeks cywilny. Komentarz*. Wyd. 29, Warszawa 2021
- K. Osajda (red. serii), W. Borysiak (red. tomu), *Ustawa o księgach wieczystych i hipotece. Komentarz*. Wyd. 6, Warszawa 2022
- K. Osajda (red.), *Ustawa o Krajowym Rejestrze Sądowym. Komentarz*, Warszawa 2022
- K. Piasecki (red.), *Kodeks postępowania cywilnego Komentarz. Tom I*, Warszawa 2014
- K. Pietrzykowski (red.), *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz*, Wyd. 3, Warszawa 2012
- K. Pietrzykowski (red.), *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz*, Wyd. 8, Warszawa 2023
- K. Pietrzykowski (red.), *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz*. Wyd. 7, Warszawa 2021
- K. Szczucki, *Ustawa o Sądzie Najwyższym. Komentarz*, Warszawa 2018
- K. Flaga-Gieruszyńska, A. Zieliński, *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, wyd. 11, Warszawa 2022
- K. Flaga-Gieruszyńska, A. Zieliński (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, wyd. 10, Warszawa 2019
- K. Gromek, *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz*, wyd. 3, Warszawa 2009
- K. Piasecki (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, t. II, wyd. 5, Warszawa 2010
- L. Bagińska, *Skarga kasacyjna i nadzwyczajna w postępowaniu cywilnym. Komentarz praktyczny z orzecnictwem. Wzory pism procesowych i kazus*, Warszawa 2020
- L. Cadet, *Code de procédure civile*, wyd. 23, Paris 2009
- L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 3, 2003
- L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 5, 2007
- L. Garlicki (red.), *Konwencja o ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Tom I. Komentarz do artykułów 10-18*, Warszawa 2010
- L. Garlicki (red.), *Konwencja o ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Tom II. Komentarz do artykułów 19-59 oraz Protokołów dodatkowych*, Warszawa 2011
- L. Peiper, *Komentarz do kodeksu postępowania cywilnego (część pierwsza)*, t. I, Kraków 1934

Ł. Błaszczak, K. Markiewicz (red.), *Dowody i postępowanie dowodowe w sprawach cywilnych: komentarz praktyczny z orzecznictwem, wzory czynności sądowych i pism procesowych*. Warszawa 2015.

M. Allerhand, *Prawo upadłościowe. Komentarz*, Warszawa 1937

M. Asłanowicz, *Ustawa o dochodzeniu roszczeń w postępowaniu grupowym. Komentarz*, Warszawa 2019

M. Fras, M. Haddas (red. naukowa), *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz*, Warszawa 2021

M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel Andrzej, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, Warszawa 2022

M. Manowska, *Kodeks Postępowania Cywilnego. Komentarz. Tom I. Art. 1-477(16)*, Warszawa 2021

M. Manowska, *Kodeks Postępowania Cywilnego. Komentarz. Tom I*. Warszawa 2020

M. Manowska, *Kodeks Postępowania Cywilnego. Komentarz. Tom II*, Warszawa 2021

M. Manowska, *Kodeks Postępowania Cywilnego. Komentarz. Tom II*. Warszawa 2020

M. Mitera, M. Rojewski, E. Rojowska, *Ustawa o prokuraturze. Komentarz*, Warszawa 2011

M. Rodzynkiewicz, *Kodeks spółek handlowych. Komentarz*, wyd. VII, Warszawa 2018

M. Safjan, L. Bosek, *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1-86*, Warszawa 2016

M. Uljasz, *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz do nowelizacji*, wyd. 2, Warszawa 2006

M. Uljasz, *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz do nowelizacji*, wyd. 1, Warszawa 2005

N. Picardi (red.), *Codice di procedura civile*, Milano 2006

P. Drembkowski (red.), *Prawo o prokuraturze. Regulamin wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury. Komentarz*, Warszawa 2021

P. Feliga (red.), *Ustawa o kosztach sądowych w sprawach cywilnych*, Warszawa 2022

P. Feliga, M. Uljasz w: P. Feliga (red. naukowa), *Ustawa o kosztach sądowych w sprawach cywilnych. Komentarz*, wyd. 2, Warszawa 2019

P. Feliga, M. Uljasz w: P. Feliga (red. naukowa), *Ustawa o kosztach sądowych w sprawach cywilnych. Komentarz*, wyd. 3, Warszawa 2020

P. Grzegorzczak, *Ustawa o odchodzeniu roszczeń w postępowaniu grupowym – ogólna charakterystyka*, Warszawa 2010

- P. Hofmański, A. Wróbel, *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności*. Tom I. *Komentarz do artykułów 1-18*, Warszawa 2010
- P. Janda, *Prawo upadłościowe*. Komentarz, Wyd. 2, Warszawa 2020
- P. Rylski (red.), *Kodeks Postępowania Cywilnego*. Komentarz, Warszawa 2022, Legalis
- P. Zimmerman, *Prawo upadłościowe. Prawo restrukturyzacyjne*. Komentarz. Wyd. 7, Warszawa 2022
- R. Adamus, *Prawo upadłościowe*. Komentarz. Wyd. 3, Warszawa 2021
- R. Potrzeszcz, T. Siemiątkowski (red.), *Komentarz do Kodeksu Spółek handlowych*, t. 2, Warszawa 2011
- S. Biczko, *Civilnij procesualnij kodeks Ukraini. Naukovo-practicznij komentar*, Kijów 2010
- S. Grossi, M. Pagni, *Commentary on Italian Civil Procedure Code*, New York 2010
- S. Gurgul, *Prawo upadłościowe. Prawo restrukturyzacyjne*. Komentarz. Wyd. 12, Warszawa 2020, Legalis
- S. Wronkowska w: S. Wronkowska (red.), *Zasada demokratycznego państwa prawnego Konstytucji RP*, Warszawa 2002
- T. Ereciński (red.), *Kodeks Postępowania Cywilnego*. Komentarz, t. 1, 2, 3 i 4, Warszawa 2016
- T. Ereciński (red.), *Kodeks Postępowania Cywilnego*. Komentarz, t. I, Warszawa 2022
- T. Ereciński (red.), *Kodeks postępowania cywilnego*. Komentarz. Część Pierwsza. *Postępowanie rozpoznawcze*, t. I, Warszawa 2010
- T. Ereciński (red.), *Kodeks postępowania cywilnego*. Komentarz. Część Pierwsza. *Postępowanie rozpoznawcze*, t. I, Warszawa 2014
- T. Ereciński (red.), *Kodeks postępowania cywilnego*. Komentarz. Tom I. *Postępowanie rozpoznawcze*, wyd. IV, Warszawa 2012
- T. Ereciński (red.), *Kodeks postępowania cywilnego*. Komentarz. Tom II. *Postępowanie rozpoznawcze*, wyd. IV, Warszawa 2012
- T. Jaworski, P. Radzimierski, *Ustawa o dochodzeniu roszczeń w postępowaniu grupowym*. Komentarz. Warszawa 2010
- T. Smoczyński (red.), *Konwencja o prawach dziecka. Analiza i wykładnia*. Poznań 1999
- T. Szanciło (red.), *Kodeks Postępowania Cywilnego*. Komentarz. Tom I. Komentarz art. 1-505, Warszawa 2019
- T. Szanciło (red.), *Kodeks Postępowania Cywilnego*. Komentarz. Tom II. Komentarz art. 506-1217, Warszawa 2019

T. Szanciło (red.), *Kodeks Postępowania Cywilnego. Komentarz. Tom I. Komentarz do art. 1-458¹⁶*. Wydanie 2, Warszawa 2023

T. Szanciło (red.), *Kodeks Postępowania Cywilnego. Komentarz. Tom II. Komentarz do art. 459-1217*. Wydanie 2, Warszawa 2023

T. Wiśniewski, *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz, Tom I. Artykuły 1-366*, Warszawa 2021

T. Wiśniewski, *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz, Tom II. Artykuły 367-505(39)*, Warszawa 2021

T. Wiśniewski, *Kodeks Postępowania Cywilnego. Komentarz. Tom III. Artykuły 506–729*, Warszawa 2021

W. Borysiak (red. tomu) w: K. Osajda (red. serii), *Kodeks cywilny. Komentarz. Prawo spadkowe, t. IVA*, Warszawa 2019

W. Skrzydło, *Komentarz do art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Zakamycze 2002, wyd. 4

W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. 5

Z. Jara, *Kodeks spółek handlowych. Komentarz*, wyd. 4, 2022

Z. Resich, W. Siedlecki (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz, t. 1*, Warszawa 1975

Z. Świeboda, *Komentarz do prawa upadłościowego i prawa o postępowaniu układowym*, Warszawa 1999

4. Monografie i rozdziały w księgach pamiątkowych

A. Bień-Kacała, *Zasada praworządności i jej gwarancje w Konstytucji RP z 1997 r.* w: D. Kala (red.), *Praworządność i jej gwarancje*, Toruń 2009

A. Duda, *Interes prawny w prawie administracyjnym*, Warszawa 2008

A. G. Harla, *Odpowiedź na pozew w projektach Komisji Kodyfikacyjnej II RP i refleksje de lege ferenda* w: J. Gudowski, K. Weitz (red.), *Aurea praxis, aurea theoria. Księga pamiątkowa ku czci profesora Tadeusza Erecińskiego, t. II*, Warszawa 2011

A. Góra-Błaszczkowska, *Skarga nadzwyczajna i wniosek o unieważnienie prawomocnego orzeczenia według ustawy o Sądzie Najwyższym z 8.12.2017 r.* w: A. Barańska, S. Cieślak (red.), *Ars in vita. Ars in iure. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Januszowi Jankowskiemu, rozdział IX*, Warszawa 2018

A. Góra-Błaszczkowska, *Zasada równości stron w procesie cywilnym*, Warszawa 2008

A. Górski, *Uwagi o sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości przez Sąd Najwyższy* w: J. Gudowski, K. Weitz (red.), *Aurea praxis, aurea theoria. Księga pamiątkowa ku czci profesora Tadeusza Erecińskiego*, t. II, Warszawa 2011

A. Herzog, *Nowelizacja ustawy o prokuraturze*, Warszawa 2010.

A. Jakubecki, *Zdolność procesowa w Kodeksie postępowania cywilnego (de lege lata i de lege ferenda) – wybrane zagadnienia* w: K. Markiewicz, A. Torbus (red.), *Podmioty postępowania cywilnego*, Warszawa 2018

A. Jakubecki, *Zdolność sądowa według Kodeksu postępowania cywilnego i przepisów odrębnych (de lege lata i de lege ferenda)* w: K. Markiewicz, A. Torbus (red.), *Postępowanie rozpoznawcze w przyszłym Kodeksie postępowania cywilnego*, Warszawa 2014

A. Jarocho, *Powództwo o stwierdzenie nieważności uchwały wspólników spółki kapitałowej*, Toruń 2010

A. Jaworski, *Prawo do sądu w postępowaniu cywilnym w świetle zaleceń Komitetu Ministrów Rady Europy* w: B. Szmulik, B. Przywora, A. Poglódek (red.), *Instytucje ochrony praw człowieka*, Warszawa 2015

A. Jaworski, *Uprawnienia prokuratora w postępowaniu cywilnym - propozycja podstawowych założeń* w: K. Markiewicz, A. Torbus (red.), *Postępowanie rozpoznawcze w przyszłym Kodeksie postępowania cywilnego*, Warszawa 2014

A. Komenda (red.), *Krajowy Rejestr Sądowy i postępowanie rejestrowe*, Warszawa 2021

A. Kościółek, *Elektroniczne czynności procesowe w sądowym postępowaniu cywilnym*, Warszawa 2012

A. Kubiak, *Konstytucyjna zasada prawa do sądu w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Łódź 2006

A. Lityński, *O przekształceniach procesu cywilnego w Polsce Ludowej historyka prawa uwag kilka* w: *Wokół problematyki cywilnoprosesowej. Studium teoretycznoprawne, Księga pamiątkowa dla uczczenia pracy naukowej Profesora K. Korzana*, Katowice 2001

A. Łazarska, *Rzetelny proces cywilny*, Warszawa 2012

A. Łazarska, *Sędziowskie kierownictwo postępowaniem cywilnym przed sądem pierwszej instancji*, Warszawa 2013

A. Marciniak, *Postępowanie egzekucyjne w sprawach cywilnych*, Warszawa 2008

A. Mendrek, *Koszty procesy w przyszłym Kodeksie postępowania cywilnego* w: K. Markiewicz, A. Torbus, *Postępowanie rozpoznawcze w przyszłym Kodeksie postępowania cywilnego*, Warszawa 2014

- A. Miączyński, *Specyfika postępowania nieprocesowego w: Proces i prawo. Rozprawy prawnicze. Księga pamiątkowa ku czci Profesora Jerzego Jodłowskiego*, Gdańsk-Łódź 1989
- A. Michnik, *Postępowanie o wpis do rejestru przedsiębiorców*, Warszawa 2009
- A. Okolski, *Forma kontradiktoryjna w ustawie sądowego postępowania cywilnego z dnia 20 listopada 1864 r.*, Warszawa 1880
- A. R. Świątłowski, *Zagadnienia jednolitości stosowania prawa karnego w obcych systemach prawnych - Anglia i Walia na tle typowych rozwiązań europejskich w: S. Waltoś (red.), Jednolitość orzecznictwa w sprawach karnych*, Kraków 1998
- A. Sikora-Lewandowska, *Uchwały właścicieli lokali. Status prawny*, 2017
- A. Skoczyła, *Działalność uchwałodawcza Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Warszawa 2004
- A. Stawarska-Rippel, *O pierwszym radzieckim kodeksie procedury cywilnej w: M. Mikołajczak i in. (red.), O prawie i jego dziejach księgi dwie. Studia ofiarowane Profesorowi Adamowi Lityńskiemu w czterdziestopięciolecie pracy naukowej i siedemdziesięciolecie urodzin. Księga II*, Białystok-Katowice 2010
- A. Stempniak, *Autonomia i integracja postępowań działowych w prawie polskim*, Warszawa 2017
- A. Stępkowski, *Zasada proporcjonalności w europejskiej kulturze prawnej. Sądowa kontrola władzy dyskrecyjnej w nowoczesnej Europie*, Warszawa 2010
- A. Świdorska, *Zasada kontradiktoryjności w polskim procesie cywilnym, maszynopis rozprawy doktorskiej*, Warszawa 1984
- A. Więcek-Durańska, *Praktyka orzecznicza wykonywania nadzoru prewencyjnego oraz umieszczenia w Krajowym Ośrodku Zapobiegania Zachowaniom Dysocjalnym osób stwarzających zagrożenie*, Instytut Wymiaru Sprawiedliwości, Warszawa 2016
- A. Wojcieszak, *Autonomia pacjenta z zaburzeniami psychicznymi*, Warszawa 2021
- A. Zieliński, *Uczestnictwo Rzecznika Praw Obywatelskich w postępowaniu cywilnym w: J. Gudowski, K. Weitz (red.), Aurea praxis, aurea theoria. Księga pamiątkowa ku czci profesora Tadeusza Erecińskiego, t. I*, Warszawa 2011
- A. Zieliński, *Uprzywilejowanie niektórych rodzajów roszczeń w postępowaniu cywilnym w: M. Jędrzejewska, T. Ereciński (red.), Studia z prawa postępowania cywilnego. Księga pamiątkowa ku czci Z. Resicha*, Warszawa 1985
- A. Jarocho, *Interes prawny jako podstawa zabezpieczenia roszczeń w postępowaniu cywilnym w: P. Grzegorzczak, K. Knoppek, M. Walasik (red.), Proces cywilny. Nauka –*

Kodyfikacja – Praktyka. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Feliksowi Zedlerowi, Warszawa 2012

A. Jakubecki, *Naczelne zasady postępowania cywilnego w świetle nowelizacji kodeksu postępowania cywilnego* w: I. Ratusińska, A. Oklejak (red.), *Czterdziestolecie kodeksu postępowania cywilnego. Zjazd Katedr Postępowania Cywilnego w Zakopanem (7-9 października 2005 r)*, Kraków 2006

A. Meszorer, *Stanowisko prawne i czynności procesowe prokuratora w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 1957

B. A. Weisbrod, J. F. Handler, N. A. Komesar, *The Public Interest Law. Economical and Institutional Analysis*, Berkeley, Los Angeles, London 1978

B. Szmulik, *Pozycja ustrojowa Sądu Najwyższego Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2008

B. Walaszka, *Przysposobienie w polskim prawie rodzinnym oraz międzynarodowym prawie prywatnym i procesowym*, Warszawa 1966

D. Lebowa, W. Maciejko, *Gminna komisja rozwiązywania problemów alkoholowych*, Warszawa 2011

D. Mróz-Szarmach, *Interes prawny w zaskarżeniu w cywilnym postępowaniu rozpoznawczym*, Warszawa 2020

D. Olczak-Dąbrowska, *Przywrócenie terminu w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 2010

E. Gapska, J. Studzińska, *Postępowanie nieprocesowe*, Warszawa 2015

E. Holewińska-Łapińska, *Uznanie ojcostwa według kodeksu rodzinnego i opiekuńczego*, Warszawa 1973

E. Kowalik, *Zakres kognicji sądu w postępowaniu wieczystoksięgowym*, Warszawa 2020

E. Marszałkowska-Krześ, *Wpisy w rejestrze przedsiębiorców dotyczące spółek handlowych*, Wyd. 1, Warszawa 2004

E. Norek, *Krajowy Rejestr Sądowy i postępowanie rejestrowe*, Warszawa 2001

E. Płonka, *Przysposobienie całkowite w prawie polskim*, Wrocław 1986

E. Rudkowska-Ząbczyk, *Pisemne czynności procesowe w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 2008

E. Rudkowska-Ząbczyk, *Wadliwości czynności procesowych stron i uczestników postępowania* 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 28-30.9.2007, Warszawa 2009

E. Warzocha, *Cofnięcie powództwa i wniosku wszczynającego postępowanie nieprocesowe*, Warszawa 1977

E. Warzocha, *Ustalenie stosunku prawnego lub prawa w sądowym postępowaniu cywilnym*, Warszawa, 1982

E. Wengerek, *Postępowanie zabezpieczające i egzekucyjne. Komentarz*, Warszawa 1972

E. Wengerek, *Przeciwegzekucyjne powództwa dłużnika*, Warszawa 1967

E.V. Kudryavtseva, *Civil procedure development trends in Russia w: The recent tendencies of development in civil procedural law – between east and west*, Wilno 2007

F. Rusek, *Prawomocność orzeczenia na tle instytucji rewizji nadzwyczajnej w: T. Ereciński, M. Jędrzejewska (red.), Studia z prawa postępowania cywilnego. Księga pamiątkowa ku czci Zbigniewa Resicha*, Warszawa 1985

G. Bolard, *Le Nouveau Code de procédure civile*, w: J. Skąpski, *Mélanges*, Kraków 1994

G. Jędrejek, *Legitymacja procesowa w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 2019

G. Kamieński, *Zakaz nadużycia praw procesowych*, Warszawa 2021, LEX.

G. Molfese, *Ricorso e controricorso per cassazione in materia civile*, Padova 2010

H. Haak, *Ochrona prawna udzielana przez sąd opiekuńczy*, Toruń 2002

H. Koetz w: M. Capeletti (red.), *Access to Justice and the Welfare State*, vol. 4, New York 1979

H. Mądrzak, *Charakter i zakres ochrony prawnej realizowanej w trybie postępowania zabezpieczającego w: M. Sawczuk, Jednolitość prawa sądowego a jego odrębności krajowe*, Lublin 1997

H. Mądrzak, *O pojmowaniu naczelných zasad postępowania cywilnego w: E. Łętowska (red.), Proces i prawo, Rozprawy prawnicze*, Warszawa-Wrocław-Kraków-Gdańsk-Łódź 1989

H. Mądrzak, *Prawo do sądu jako gwarancja ochrony praw człowieka w: L. Wiśniewski (red.), Podstawowe prawa jednostki i ich sądowa ochrona*, Warszawa 1997

H. Pietrkowski, *Czynności procesowe zawodowego pełnomocnika w sprawach cywilnych*, Warszawa 2010

H. Pietrkowski, *Metodyka pracy sędziego w sprawach cywilnych*, Warszawa 2021

H. Starczewski, J. Świątkiewicz, *Prokuratorska kontrola przestrzegania prawa*, Warszawa 1970

H. Pietrkowski, *Zdolność sądowa według kodeksu postępowania cywilnego i przepisów szczególnych* w: J. Gudowski, K. Weitz (red.), *Aurea praxis, aurea theoria. Księga pamiątkowa ku czci Profesora Tadeusza Erecińskiego*, t. I, Warszawa 2011

I. Kunicki, *Rodzaje związania sądu wydanym orzeczeniem w procesie cywilnym* w: I. Ratusińska, A. Oklejak (red.), *Czterdziestolecie kodeksu postępowania cywilnego. Zjazd Katedr Postępowania Cywilnego w Zakopanem (7-9 października 2005 r)*, Kraków 2006

I. Wolwiak, *Doręczenia w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 2015

J. A. Jolowicz, *The protection of diffuse, fragmented and collective interests in civil litigation* w: *Effectiveness of Judicial Protection and Constitutional Order*, Bielefield 1983

J. Bodio, *Status dziecka jako uczestnika postępowania nieprocesowego*, Warszawa 2019

J. Bodio, *Zdolność prawna i zdolność sądowa – wybrane zagadnienia materialnoprawne i procesowe* w: M. Grochowski, *Profesor Aleksander Wolter w 105. rocznicę urodzin*, Lublin 2011

J. Gudowski, K. Weitz (red.), *Aurea praxis, aurea theoria. Księga pamiątkowa ku czci profesora Tadeusza Erecińskiego*, t. 1, Warszawa 2011

J. Gudowski, *Pogląd na kasację* w: P. Grzegorzczak, K. Knoppek, M. Walasik (red.), *Proces cywilny. Nauka – Kodyfikacja – Praktyka. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Feliksowi Zedlerowi*, Warszawa 2012

J. J. Litauer, *Przyczynek do zagadnienia trzeciej instancji w przyszłym procesie polskim* w: *Polska procedura cywilna. Projekty referentów z uzasadnieniem*, t. II, Kraków 1923

J. J. Litauer, *Z dziejów sądownictwa kasacyjnego w Polsce. Sąd Najwyższej Instancji*, Warszawa 1917

J. Jankowski, *Przebieg postępowania egzekucyjnego, upadłościowego i układowego. Struktura postępowań w ujęciu dynamicznym*, Kraków 1999

J. Jodłowski, *La participation du ministère public au procès civil en droit polonais* w: *Miscellanea/ Mélanges/*, W.J.Ganshof van der Meersch, Paris/Bruxelles 1972, <https://bib.kuleuven.be/rbib/collectie/archieven/boeken/liberamicorum-ganshofvandermeersch-3-1972.pdf>, data wizyty: 01.08.2023

J. Jodłowski, *Procedure civile*, w: S. Rozmaryn (red.), *Introduction a l'étude du droit polonais*, Warszawa 1967

J. Jodłowski, *Zasady naczelne socjalistycznego procesu cywilnego* w: J. Jodłowski (red.), *Wstęp do systemu prawa procesowego cywilnego*, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1974

J. Jodłowski, *Zasady przewodnie polskiego międzynarodowego postępowania cywilnego* w: *Księga ku czci Kamila Stefki*, Warszawa-Wrocław 1967

- J. Kohler, *Prozessrechtliche Forschungen*, b.m.w., 1889
- J. Krajewski, *Nadzór judykacyjny nad prawomocnymi orzeczeniami sądów cywilnych*, Toruń 1963
- J. Krajewski, *Rewizja nadzwyczajna*, Warszawa 1970
- J. Lapierre, *Nowy kodeks procedury cywilnej we Francji* w: J. Gudowski, K. Weitz (red.), *Aurea praxis, aurea theoria. Księga pamiątkowa ku czci Profesora Tadeusza Erecińskiego*, t. I, Warszawa 2011
- J. Mokry, *Czynności procesowe podmiotów dochodzących ochrony praw w postępowaniu cywilnym*, Wrocław 1993
- J. Mokry, *Odwolalność czynności procesowych w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 1973
- J. Nowacki, *Dwa studia o rozumieniu praworządności*, Katowice 1980
- J. Nowacki, *Praworządność. Wybrane problemy teoretyczne*, Warszawa 1977
- J. Nowacki, *Studia z teorii prawa*, Zakamycze, Kraków 2003
- J. Rafacz, *Zastępcy stron w dawnym procesie polskim*, Kraków 1923
- J. Skąpski, *Polska procedura cywilna. Projekty referentów wraz z uzasadnieniem*, Warszawa 1923
- J. Stasiak, *Skarga nadzwyczajna w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 2020, Legalis
- J. Szachta, *Zasada dyspozycyjności postępowania egzekucyjnego*, Warszawa 2022
- J. Trzcíński, *Naruszenie konstytucyjnych praw lub wolności* w: *Zgromadzenie ogólne sędziów Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 1999
- J. Trzcíński, *Zakres podmiotowy i podstawa skargi konstytucyjnej* w: tenże (red.), *Skarga konstytucyjna*, Warszawa 2000
- J. Wróblewski, *Wartości a decyzje sądowe*, Warszawa 1973
- J. Gudowski, *O kilku naczelnych zasadach procesu cywilnego – wczoraj, dziś, jutro* w: A. Nowicka (red.), *Prawo prywatne czasu przemian. Księga pamiątkowa dedykowana Profesorowi Stanisławowi Sołtysińskiemu*, Poznań 2005
- J.A. Jolowicz, C.H. van Ree (eds.), *Recourses against judgements in the European Union*, Hague-London-Boston 1999
- J.A. Jolowicz, C.H. van Rhee (red.) *Recourse against judgments in the European Union*, the Hague-Boston 1999
- K. Drożdż-Chmiel, *Status prawny osób trzecich w procesie cywilnym*, Warszawa 2019

K. Gajda-Roszczyńska, *Między prokuratorem a organizacjami pozarządowymi - udział podmiotów innych niż materialnie uprawnione (uwagi de lege lata i de lege ferenda)* w: K. Markiewicz (red.), *Podmioty w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 2018

K. Gajda-Roszczyńska, *Udział organizacji społecznych w postępowaniu cywilnym; uwagi de lege lata, de lege ferenda* w: K. Markiewicz (red.), *Reforma postępowania cywilnego w świetle projektów Komisji Kodyfikacyjnej*, Warszawa 2011

K. Korzan, *Cel i przyczyny wpływu ustawodawstw obcych na kształtowanie się systemu prawa postępowania cywilnego w Polsce a zagadnienie odrębności narodowych* w: M. Sawczuk (red.), *Jednolitość prawa sądowego cywilnego a jego odrębności krajowe*, t. II, Lublin 1998

K. Korzan, *Roszczenie procesowe jako przedmiot postępowania cywilnego w kontekście prawa dostępu do sądu i prawa do powództwa* w: A. Marciniak (red.) *Symbolae Vitoldo Broniewicz. Księga Pamiątkowa ku czci Profesora Witolda Broniewicza*, Łódź 1998

K. Lubiński, *Istota i charakter prawny działalności sądu w postępowaniu nieprocesowym*, Toruń 1985

K. Lubiński, *Postępowanie w sprawach o ubezwłasnowolnienie*, Warszawa 1977

K. Lubiński, *Pozycja procesowa prokuratora w postępowaniu nieprocesowym* w: H. Mądrzak (red.), *Zbiór rozpraw z zakresu postępowania cywilnego, Księga pamiątkowa prof. Włodzimierza Berutowicza*, Acta Universitatis Wratislaviensis Prawo 1990 Nr 170

K. Lubiński, *Udział prokuratora w postępowaniu nieprocesowym w ujęciu porównawczym* w: *Proces i prawo. Rozprawy prawnicze. Księga pamiątkowa ku czci prof. Jerzego Jodłowskiego*, Gdańsk-Łódź 1989

K. Lutostański, *Z badań nad pierwiastkiem prywatnym i publicznym w procesie cywilnym*, Warszawa 1907

K. Małyś-Ptak, *Kontrola działalności administracji publicznej sprawowana przez sądy powszechne*, Warszawa 2019

K. Markiewicz, A. Torbus (red.), *Postępowanie rozpoznawcze w przyszłym Kodeksie postępowania cywilnego: materiały Ogólnopolskiego Zjazdu Katedr i Zakładów Postępowania Cywilnego w Katowicach-Kocierzu (26-29 września 2013 r.)*, Warszawa 2014

K. Markiewicz, *Zasady orzekania w postępowaniu nieprocesowym*, Warszawa 2013

K. Osajda, *Przesłanki odmowy podjęcia uchwały przez Sąd Najwyższy w postępowaniu cywilnym* w: J. Gudowski, K. Weitz (red.), *Aurea praxis, aurea theoria. Księga pamiątkowa ku czci profesora Tadeusza Erecińskiego*, t. I, Warszawa 2011

K. Osajda, *Zasada sprawiedliwości proceduralnej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego* w: T. Ereciński, K. Weitz, *Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego a Kodeks postępowania cywilnego*, Warszawa 2010

K. Sitkowska, *Pozycja ustrojowa i karnoprocesowa prokuratury w Polsce na tle prawno porównawczym*, Warszawa 2012

K. Sójka-Zielińska, *Kodeks Napoleona. Historia i współczesność*, Warszawa 2008.

K. Stefko, *Udział prokuratora w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 1956

K. Świtaj, *Skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia*, Warszawa 2014.

K. Weitz, *Charakter interesu prawnego jako przesłanki powództwa o ustalenie (art. 189 k.p.c.)* w: T. Ereciński, P. Grzegorzczak, K. Weitz (red.) *Sine ira et studio. Księga jubileuszowa dedykowana Sędziemu Jackowi Gudowskiemu*, Warszawa 2016

K. Weitz, *Związaną sędzię granicami żądania w procesie cywilnym*, w: J. Gudowski, K. Weitz (red.), *Aurea praxis, aurea theoria. Księga pamiątkowa ku czci profesora Tadeusza Erecińskiego*, t. 1, Warszawa 2011

Kaczmarek, *Zdolność sądowa jako problem teorii prawa*, Warszawa 2006

L. Ervo (red.), *Civil justice in France*, Nagoya University Comparative Study of Civil Justice, vol. 2, Tokyo 2009.

L. Gaspard, *Harmonizacja węgierskiego prawa cywilnego procesowego z instytucjami cywilnego prawa procesowego Europy Zachodniej* w: M. Sawczuk (red.), *Jednolitość prawa sądowego cywilnego a jego odrębności krajowe*, Lublin 1997

L. Ludwiczak, *Ubezpieczanie w polskim systemie prawnym. Aspekty materialnoprawne i formalnoprawne*, Warszawa 2012

L. Wiśniewski, *Prawo a wolność człowieka. Pojęcie i konstrukcja prawna*, w: L. Wiśniewski (red.), *Podstawowe prawa jednostki i ich sądowa ochrona*, Warszawa 1997

Ł. Błaszczak, K. Markiewicz, *Dowody i postępowanie dowodowe w sprawach cywilnych. Komentarz praktyczny z orzecznictwem. Wzory czynności sądowych i pism procesowych*, Warszawa 2014

Ł. Błaszczak, *Znaczenie interesu prawnego w poszukiwaniu ochrony prawnej w procesie cywilnym na przykładzie poszczególnych rodzajów powództw* w: M. Tomalak (red.), *Ius est a iustitia appellatum. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Tadeuszowi Wiśniewskiemu*, Warszawa 2017

M. Allerhand, *Podstęp w procesie*, Lwów 1907

M. Białecki, *Orzekanie w sprawach o wydanie dziecka w trybie Konwencji dotyczącej cywilnych aspektów uprowadzenia dziecka za granicę sporządzona w Hadze w dniu 25 października 1980*, Instytut Wymiaru Sprawiedliwości, 2021

M. Capeletti, *The role of the Ministere public, the prokuratura and the Attorney General in Civil Litigation - with a Glance at Other Forms of Representation of Public and Group Interests in Civil Litigation* w: M. Cappelletti, J.A. Jolowicz (red.), *Public Interest Parties and the Active Role of the Judge in Civil Litigation*, Mediolan 1975

M. Cappelletti, J.A. Jolowicz (ed.), *Public Interest Parties and the Active Role of the Judge in Civil Litigation*, Mediolan 1975

M. Domański, *Orzekanie przypadku świadczenia „niegodziwego” (art. 412 k.c.)*, Warszawa 2007

M. Dziurda, *Szczególność zdolność sądowa*, 2019, LEX

M. Filatova, *Supervisory Review and Legal Certainty in Russian Civil Procedure: Recent Trends and Perspectives of Development* w: M. Storme i in. (red.) *The recent tendencies of development in civil procedural law – between east and west*, Wilno 2007

M. Jaślikowski, *Wyłączenia podmiotowe spod przymusu adwokacko-radcowskiego w postępowaniu cywilnym* w: J. Gudowski, K. Weitz (red.), *Aurea praxis, aurea theoria. Księga pamiątkowa ku czci Profesora Tadeusza Erecińskiego*, t. I, Warszawa 2011

M. Jędrzejewska, *Współuczestnictwo procesowe (istota, zakres, rodzaje)*, Warszawa 1975

M. Kenygel, *Recent developments in hungarian civil procedure* w: M. Storme i in. (red.) *The recent tendencies of development in civil procedural law – between east and west*, Wilno 2007

M. Kordela, *Państwo praworządne i państwo prawne – stosunek pojęć* w: B. Czech (red.), *Filozofia prawa a tworzenie i stosowanie prawa*, Katowice 1992

M. Kosek, *Powództwo prokuratora w sprawach niemajątkowych z zakresu prawa rodzinnego*, Warszawa 2016, LEX

M. Koska, *Powództwo prokuratora w sprawach niemajątkowych z zakresu prawa rodzinnego*, Warszawa 2016

M. Malczyk-Herdzina, *Postępowanie o ubezwłasnowolnienie w świetle nowelizacji Kodeksu postępowania cywilnego z 9 maja 2007 r.* 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 28-30.9.2007*, Warszawa 2009

M. Manowska, A. Rafalska, *Koszty procesu i koszty sądowe w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 2017

M. Michalska-Marciniak, *Zasada dwuinstancyjności postępowania sądowego a prawo do sądu w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (zagadnienia wybrane)* w: J. Gudowski, K. Weitz (red.), *Aurea praxis, aurea theoria. Księga pamiątkowa ku czci Profesora Tadeusza Erecińskiego*, t. II, Warszawa 2011

M. Mrówczyński, *Uczestnicy postępowania upadłościowego*, Warszawa 2019

M. Muliński, *Postępowanie o nadanie klauzuli wykonalności tytułowi egzekucyjnemu*, Warszawa 2005

M. Romańska, O. Leśniak, *Postępowanie zabezpieczające i egzekucyjne*, Warszawa 2016

M. Sawczuk, *O celach i funkcjach postępowania cywilnego procesowego i nieprocesowego (niespornego)* w: Symbolae Vitoldo Broniewicz dedicate. *Księga pamiątkowa ku czci Witolda Broniewicza*, Łódź 1998

M. Sawczuk, *Powództwo prokuratora a prawo naturalne* w: A. Dębiński (red.), *Ecclesia et Status. Księga jubileuszowa z okazji 40-lecia pracy naukowej Profesora Józefa Krukowskiego*, Lublin 2005

M. Sawczuk, *Wznowienie postępowania w procesie cywilnym*, Warszawa 1970

M. Sawczuk, *Zdolność procesowa w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 1963

M. Sośniak, *Klauzula porządku publicznego w prawie prywatnym międzynarodowym*, Warszawa 1961

M. Szwed, *Przymusowe umieszczenie w zakładzie psychiatrycznym w świetle współczesnych standardów ochrony praw człowieka*, Warszawa 2020

M. Tomaszewska, *Charakter prawny decyzji o ubezwłasnowolnieniu w sądowym stosowaniu prawa*, Toruń 2008

M. Uliasz, *Udział organizacji społecznych w postępowaniu cywilnym*, w: K. Markiewicz (red.), *Reforma*, Warszawa 2011

M. Vellani, *Il pubblico ministero nel processo*, Bolonia 1965

M. Waligórski, *Podstawy kasacyjne procesu cywilnego w świetle różnicy między faktem a prawem*, Lwów 1936

M. Wolf, *Zivilprozessuale Verfahrensgarantien in art. 6 I EMRK*, Festschrift für R. Sollner, Köln 2000

M. Ancel, *Znaczenie i metody prawa porównawczego. Wprowadzenie ogólne do badań prawnoporównawczych*, Warszawa 1979

M. Cappelletti, B. Garth, *The protection of diffuse, fragmented and collective interests in civil litigation* w: W. J. Habscheid (red.), *Effectiveness of Judicial Protection and Constitutional Order. The General Reports for the VIIth International Congress on Procedural Law*, Würzburg, Bielefeld 1983

M. Dziurda, *Reprezentacja Skarbu Państwa w procesie cywilnym*, Kraków 2005

P. Bury, *Prokurator jako powód w postępowaniu procesowym* w: I. Gil, E. Marszałkowska-Krześ, *Postępowanie cywilne jako procesowa gwarancja praw chronionych konstytucyjnie*, Wrocław 2018

P. Gil, *Zaskarżanie przed sądem czynności upadłego dokonanych z pokrzywdzeniem masy upadłości*, Warszawa 2016

P. Grzegorzcyk, *Immunitet państwa w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 2010

P. Grzegorzcyk, M. Walasik, F. Zedler (red.), *Nadużycie prawa procesowego*, Warszawa 2019

P. Grzegorzcyk, *Stabilność orzeczeń sądowych w sprawach cywilnych w świetle standardów konstytucyjnych i międzynarodowych* w: T. Ereciński, K. Weitz (red.), *Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego a Kodeks postępowania cywilnego*, Warszawa 2010

P. Księżak, *Świadczenie niegodziwe*, Warszawa 2007

P. Mysiak, *Postępowanie wieczystoksięgowe*, Warszawa 2012

P. Osowy, *Powództwo o ukształtowanie stosunku prawnego*, Warszawa 2015

P. Pogonowski, *Postępowanie grupowe – podstawowe założenia teoretyczne na tle istniejących unormowań proceduralnych* 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 28-30.9.2007*, Warszawa 2009

P. Pogonowski, *Realizacja prawa do sądu w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 2005

P. Pogonowski, *Wpływ wejścia w życie Konstytucji RP z 1997 r. na sądowe postępowanie cywilne* w: I. Ratusińska, A. Oklejak (red.), *Czterdziestolecie kodeksu postępowania cywilnego. Zjazd Katedr Postępowania Cywilnego w Zakopanem (7-9 października 2005 r)*, Kraków 2006

P. Ryłski, *Działanie sądu z urzędu w celu ustalenia podstawy faktycznej rozstrzygnięcia*, Warszawa 2009

P. Ryłski, *Ochrona interesu publicznego w postępowaniu cywilnym - przyczyny, przejawy, skutki* w: T. Giaro (red.), *Interes publiczny a interes prywatny w prawie*, Warszawa 2015

P. Ryłski, *Uczestnik postępowania nieprocesowego - zagadnienia konstrukcyjne*, Warszawa 2017

P. Ryłski, *Udział osób trzecich w procesie cywilnym – perspektywa kodyfikacyjna* w: A. Torbus, K. Markiewicz, *Postępowanie rozpoznawcze w przyszłym Kodeksie postępowania cywilnego*, Warszawa 2014

P. Wiśniewski, *Udział prokuratora w postępowaniu cywilnym*, Toruń 2014

P. Wiliński, *Nadużycie prawa procesowego przez sędziego i prokuratora*, Warszawa 2023

R. Dul, *Skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia a skarga kasacyjna*, Warszawa 2015

R. Flejszar, *Zasada dyspozycyjności w postępowaniu nieprocesowym* w: A. Laskowski-Hulisz, J. May, M. Mrówczyński, *Honeste procedere. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Kazimierzowi Lubińskiemu*, Warszawa 2017

R. Flejszar, *Zasada dyspozycyjności w procesie cywilnym*, Warszawa 2016

R. Hube, *O prokuratorach we Francji*, Themis Polska t. II, 1828

R. Kulski, *Cel i funkcje postępowania cywilnego* w: K. Markiewicz i A. Torbus (red.), *Postępowanie rozpoznawcze w przyszłym Kodeksie postępowania cywilnego*, Warszawa 2014

R. Kulski, *Ochrona interesów zbiorowych w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 2017

R. Walczak, *Legitymacja procesowa prokuratora w postępowaniu sądownoadministracyjnym*, Warszawa 2010

R. Wiederkehr, *L'evolution de la jurisprudence gracieuse* w: *Melanges offerts à Pierre Drai. Le juge entre deux millénaires*, Dalloz 1999

R. Zegadło, *Czy przepisy o pochodzeniu dziecka wymagają zmian?*, w: M. Nazar (red.), *Prawo cywilne – stanowienie, wykładnia i stosowanie. Księga pamiątkowa dla uczczenia setnej rocznicy urodzin Profesora Jerzego Ignatowicza*, Lublin 2015

R.A. Stefański, *Instytucja pytań prawnych do Sądu Najwyższego w sprawach karnych*, Kraków 2001

S. Cieślak, *Forma czynności w procesie cywilnym – stan obecny i perspektywy rozwoju* w: K. Markiewicz, A. Torbus (red.), *Postępowanie rozpoznawcze w przyszłym kodeksie postępowania cywilnego. Ogólnopolski Zjazd katedr i zakładów postępowania cywilnego. Katowice – Kocierz 26–29.09.2013*, Warszawa 2014

S. Cieślak, *Formalizm postępowania cywilnego*, Warszawa 2008

S. Cieślak, *Powiązania wewnątrzsystemowe w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 2013

S. Gołąb, *Projekty polskiej procedury cywilnej z uzasadnieniem. Powstanie – uzasadnienie – zdania odrębne*, Kraków 1930

S. Rożek, *Sprawność postępowania cywilnego na tle rozstrzygania spraw spadkowych*, Warszawa 2022

S. Włodyka, *Podmiotowe przekształcenia powództwa*, Warszawa 1968

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

S. Wronkowska, *Polskie dyskusje o państwie prawa*, Warszawa 1995

T. Bukowski, *Rozstrzyganie o kosztach procesu cywilnego*, Warszawa 1971

T. Demendecki, *Rozstrzyganie o kosztach w sądowym postępowaniu cywilnym, Studium teoretycznoprawne*, Łódź 2019

T. Ereciński, *Apelacja i kasacja w procesie cywilnym*, Warszawa 1996

T. Ereciński, *Apelacja w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 2020

T. Ereciński, *Dalsze zmiany czy nowy Kodeks postępowania cywilnego?* w: K. Markiewicz (red.), *Reforma postępowania cywilnego w świetle projektów Komisji Kodyfikacyjnej*, Warszawa 2011

T. Ereciński, *Entwicklung der Regelung der Kassation in Zivilsachen in Polen* w: *Festschrift für Walter H. Rechberger zum 60. Geburtstag*, Wien 2005

T. Ereciński, K. Weitz (red.), *Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego a kodeks postępowania cywilnego*, Warszawa 2009

T. Ereciński, K. Weitz, *Prawda i równość stron w postępowaniu cywilnym a orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego* w: T. Ereciński, K. Weitz (red.), *Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego a kodeks postępowania cywilnego*, Warszawa 2010

T. Ereciński, *Kilka uwag o modelu kasacji w sprawach cywilnych* w: *Księga pamiątkowa ku czci prof. Tomasza Dybowskiego*, *Studia Iuridica* t. XXI, Warszawa 1994

T. Ereciński, *Nadużycie praw procesowych w procesie cywilnym. Tezy wstępne i propozycje do dyskusji*, w: P. Grzegorzczak, M. Walasik, F. Zedler (red.), *Nadużycie prawa procesowego*, Warszawa 2019

T. Ereciński, *Ograniczenia w dostępności do kasacji w sprawach cywilnych* w: Z. Banaszczyk, J. Pietrzykowski (red.), *Prace z prawa prywatnego. Księga pamiątkowa ku czci Sędziego Janusza Pietrzykowskiego*, Warszawa 2000

T. Ereciński, *Podstawy skargi o uchylenie wyroku sądu polubownego* w: A. Smoczyńska (red.), *Polskie prawo prywatne w dobie przemian. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Jerzemu Młynarczykowi*, Gdańsk 2005

T. Ereciński, *Selekcja kasacji cywilnych z perspektywy prawno porównawczej* w: *Ars et usus. Księga pamiątkowa ku czci Sędziego Stanisława Rudnickiego*, Warszawa 2005

T. Ereciński, *Skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia* w: A. Nowicka (red.), *Prawo prywatne czasu przemian. Księga dedykowana Profesorowi Stanisławowi Sołtysińskiemu*, Poznań 2005

T. Justyński, *Nadużycie prawa w polskim prawie cywilnym*, Kraków 2000

T. Misiuk-Jodłowska, *Udział organizacji społecznych ludu pracującego w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 1972

T. Misiuk-Jodłowska, *Współczesne tendencje ochrony interesów zbiorowych i rozproszonych w postępowaniu cywilnym* w: *Proces i prawo. Rozprawy prawnicze. Księga pamiątkowa ku czci prof. Jerzego Jodłowskiego*, Gdańsk – Łódź 1989

T. Misiuk, *Powództwo organizacji społecznych w sprawach dotyczących ochrony środowiska*, w: T. Ereciński, M. Jędrzejewska (red.), *Studia z prawa postępowania cywilnego. Księga pamiątkowa ku czci profesora Zbigniewa Resicha*, Warszawa 1985

T. Misiuk, *Udział organizacji społecznych ludu pracującego w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 1972

T. Rowiński, *Interes prawny w procesie i w postępowaniu nieprocesowym*, Warszawa 1971.

T. Stawecki, *Rejestry publiczne. Funkcje instytucji*, Warszawa 2005

T. Sutter Somm, V. Harsagi, *Die Entwicklung des Zivilprozessrechts in Mitteleuropa um die Jahrtausendwende*, Schulthess, Zurich - Basel - Genf 2012

T. Wiśniewski (red.), *Skarga nadzwyczajna w świetle systemu środków zaskarżenia*, Warszawa 2019

T. Wiśniewski, *Apelacja i kasacja. Nowe środki odwoławcze w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 1996

T. Wiśniewski, *Próba podsumowania dyskusji na temat pokrzywdzenia (gravamen) i interesu prawnego w zaskarżeniu orzeczenia w postępowaniu cywilnym w kontekście uchw. SN(7) z 15.5.2014 r., III CZP 88/13, § 4* w: K. Flaga-Gieruszyńska, R. Flejszar, E. Marszałkowska-Krześ (red.), *Dostęp do ochrony prawnej w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 2021

T. Wiśniewski, *Przebieg procesu cywilnego*, Warszawa 2009

T. Zembrzuski, *Pozbawienie możliwości obrony praw strony w orzecznictwie Sądu Najwyższego* w: M. Tomalak, T. Ereciński, J. Gudowski, M. Pazdan, *Ius est a iustitia*

appellatum. Księga Jubileuszowa dedykowana Profesorowi Tadeuszowi Wiśniewskiemu, Warszawa 2017

T. Zembrzusi, *Skarga kasacyjna. Dostępność w postępowaniu cywilnym*, wyd. 2, Warszawa 2009

T. Zembrzusi, *Skarga kasacyjna. Dostępność w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 2019

V. Knapp, *Odrębności czeskiego prawa procesowego cywilnego* w: M. Sawczuk (red.), *Jednolitość prawa sądowego cywilnego a jego odrębności krajowe*, Lublin 1997

V. Mikalef-Toudic, *Le ministère public, partie principale dans le procès civil*, Aix en Provaince, 2006

V. Nekrosius, *Droga Litwy ku nowemu kodeksowi postępowania cywilnego - co dalej?* w: I. Ratusińska, A. Oklejak (red.), *Czterdziestolecie kodeksu postępowania cywilnego. Zjazd Katedr Postępowania Cywilnego w Zakopanem (7-9 października 2005 r)*, Kraków 2006

V. Yarkov, *Contemporary Trends in Civil Procedure in Russia* w: J. Gudowski, K. Weitz (red.), *Aurea praxis, aurea theoria. Księga pamiątkowa ku czci Profesora Tadeusza Erecińskiego*, t. I, Warszawa 2011

V. Nekrosius, *Protection of public interest in lithuanian, latvian and estonian civil procedure* w: M. Storme i in. (red.) *The recent tendencies of development in civil procedural law – between east and west*, Wilno 2007

V.I. Pingel, F. Sudre, *Le ministere public et les exigences du proces equitble*, Bruxelles 2003

V.N. Gapeev, *Pravosudie i Arbitraż*, Rostów nad Donem 1983, przedruk w: tenże, *Izbrannye trudy*, Rostów nad Donem 2014

V.N. Gapeev, *Uczestniki graždanskogo i arbitražnogo processa (srawnitielnyj analiz prawowego położenia)* w: *Izbrannye trudy*, Rostów nad Donem 2014

W. Berutowicz, *Funkcja postępowania cywilnego w Polsce Ludowej* w: J. Jodłowski (red.), *Wstęp do systemu prawa procesowego cywilnego. Zbiór studiów*, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1974

W. Berutowicz, *Postępowanie cywilne w zarysie*, Warszawa 1984

W. Berutowicz, *Znaczenie prawne sądowego dochodzenia roszczeń*, Warszawa 1966

W. Broniewicz, *Legitymacja procesowa*, Łódź 1963

W. Broniewicz, *Pojęcie legitymacji procesowej* w: K. Korzan (red.), *Studia z zakresu procesu cywilnego*, Katowice 1986

W. Broniewicz, *Zasada kontradiktoryjności procesu cywilnego w poglądach nauki polskiej w: Studia z zakresu postępowania cywilnego. Księga pamiątkowa ku czci Prof. Zbigniewa Resicha*, Warszawa 1985

W. Czerwiński, *Udział prokuratora w postępowaniu administracyjnym*, Toruń 2009

W. Masewicz, *Prokurator w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 1975

W. Masewicz, *Udział prokuratora w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 1975.

W. Siedlecki, *Podstawy rewizji cywilnej*, Warszawa 1959

W. Siedlecki, Z. Świeboda, *Postępowanie nieprocesowe*, Warszawa 2001

W. Sobociński, *Prokuratura sądu kasacyjnego w Księstwie Warszawskim*, Toruń 1993

Z. Resich, *Istota procesu cywilnego*, Warszawa 1985

Z. Resich, *Międzynarodowa Ochrona Praw Człowieka*, Warszawa 1981

Z. Resich, *Poznanie prawdy w procesie cywilnym*, Warszawa 1958

Z. Resich, *Przesłanki procesowe*, Warszawa 1966

Z. Szczurek, *Czynności egzekucyjne. Zagadnienia ogólne*, Sopot 2017

Z. Witkowski, *Kilka uwag na temat prawnoustrojowego usytuowania prokuratury w konstytucjach wybranych państw współczesnej Europy w: W. Czerwiński (red.), Prokuratura*, Toruń 1997

Ż. Stalew, *Prawno jestestwo na uczestneto prokurora w graždanskija proces w: Materiały sesji naukowej Uniwersytetu Sofijskiego*, Sofia 1957

5. Artykuły

A. Barczak-Oplustil, *Środki reakcji „prawnokarnej” wobec osób z zaburzeniami psychicznymi stwarzających zagrożenie dla życia, zdrowia lub wolności seksualnej innych osób w perspektywie zasad zawartych w konstytucji. Wybrane zagadnienia*, Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych 2014 Nr 4

A. Dominik, *Udział prokuratora w sporach z zakresu przepisów o przedsiębiorstwach państwowych i samorządzie załogi przedsiębiorstwa państwowego*, Problemy Praworządności 1989 Nr 11

A. Franusz, *Dokonywanie czynności dyspozytywnych o charakterze materialnym w procesie z powództwa prokuratora na rzecz oznaczonej osoby*, Prokuratura i Prawo 2016 Nr 9

A. G. Harla, *Uprawnienia 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

A. G. Harla, *Zdolność sądowa w świetle obowiązujących przepisów prawnych*, Studia Prawnicze 1986 Nr 3

A. Góra-Błaszczkowska, *Wszczęcie postępowania cywilnego przez prokuratora w świetle zasady równości (kilka uwag na tle aktualnego stanu prawnego)*, Opolskie Studia Administracyjno-Prawne t. V, 2008

A. Jakubecki, *Kontradiktoryjność a poznanie prawdy w procesie cywilnym w świetle zmian kodeksu postępowania cywilnego*, Przegląd Sądowy 1998 Nr 10

A. Jarocho, *Legitymacja do żądania stwierdzenia przez sąd nieważności uchwał zgromadzenia wspólników (akcjonariuszy)*, Prawo Spółek 2004 Nr 12

A. Jaworski, *Glosa do postanowienia SN z 9 października 2009 r. (sygn. akt IV CSK 210/09)*, Przegląd Sądowy 2011 Nr 5

A. Jaworski, *Glosa do uchwały SN z 11 września 2013 r. (sygn. akt III CZP 52/13)*, Polski Proces Cywilny 2015 Nr 2

A. Jaworski, *Udział prokuratora w postępowaniu cywilnym przed Sądem Najwyższym*, Polski Proces Cywilny 2011 Nr 3

A. Kallaus, *Konsekwencje prawne zmiany przepisu art. 3 w postępowaniu procesowym*, Monitor Prawniczy 1997 Nr 4

A. Kincbok, *Dopuszczalność skargi kasacyjnej ze względu na przedmiot zaskarżenia*, Zeszyty Prawnicze Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego 2007 T. 7 Nr 1

A. Komenda, *Rozwiązanie podmiotu wpisanego do rejestru bez przeprowadzania postępowania rejestrowego*, Doradca restrukturyzacyjny 2016 Nr 1

A. Kościółek, *Udział organizacji pozarządowych w postępowaniu cywilnym w świetle nowelizacji KPC z 16 września 2011r.*, Monitor Prawniczy 2012, Nr 21

A. Kotowski, *Skarga nadzwyczajna na tle modeli kontroli odwoławczej*, Prokuratura i Prawo 2018 Nr 9

A. Miączyński, *Ochrona praw jednostki w postępowaniu nieprocesowym*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego, Prace Prawnicze 1979 z. 86

A. Rogowska, B. Rogowski, I. Zduński, *Korzystanie przez prokuratora z ksiąg wieczystych*, Przegląd Sądowy 2011 Nr 11-12

A. Rożnowska, *Glosa do wyroku SN z 11 grudnia 2014 r. (sygn. akt IV CA 1/14)* (Polski Proces Cywilny 2015 Nr 3)

A. Stawarska-Rippel, *Kontradiktoryjność i inkwizycyjność w europejskiej procedurze cywilnej w XIX i XX wieku*, CPH 2013 t. LXV z. 2

A. Stawarska-Rippel, *Radziecka procedura cywilna: totalitarna czy nowoczesna*, Acta Universitatis Wratislaviensis 2009 Nr 3365

A. Stempniak, *Postępowanie w przedmiocie przyjęcia lub odrzucenia spadku*, Polski Proces Cywilny 2011 Nr 3

A. Wasilewski, *Spory kompetencyjne - problem wymagający uregulowania*, Przegląd Sądowy 2007 Nr 11-12

A. Zieliński, *Kasacja jako środek odwoławczy w znowelizowanym kodeksie postępowania cywilnego*, Palestra 1996 Nr 5-6

A.A. Ferenc-Sorockij, *Prokuror w graždanskom sudoproizvodstwie*, Pravovedenie 1992 Nr 4

A.G. Harla, *Terminy do wniesienia kasacji cywilnej. Uwagi de lege lata i de lege ferenda*, Przegląd Sądowy 2001 Nr 7-8

A.G. Harla, *Uprawnienia 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

B. Deskiewicz, *Udział prokuratora w postępowaniu o zaprzeczenie pochodzenia dziecka poczętego w drodze sztucznej inseminacji heterologicznej*, Prokuratura i Prawo 2007, Nr 9

B. Deskiewicz, *Udział prokuratora w postępowaniu o zaprzeczenie pochodzenia dziecka poczętego w drodze sztucznej inseminacji heterologicznej*, Prokuratura i Prawo 2007 Nr 9

B. Janiszewska, *O zakresie uprawnień kuratora dla niepełnosprawnego (uwagi na tle praktyki sądów opiekuńczych)*, Rodzina i Prawo Nr 11/2015

B. Janiszewska, *Skutki ustanowienia kuratora dla osoby niepełnosprawnej*, Monitor Prawniczy 2017 Nr 11

B. Kolasiński, *Metodyka postępowania w zakresie zabezpieczenia majątkowego*, Prokuratura i Prawo 2006 Nr 4

B. Pohorecki, *Udział prokuratora w postępowaniu cywilnym przed Sądem Najwyższym*, Palestra 1928 Nr 3

B. Ziemianin i K. Ziemianin, *Glosa do wyroku SN z 11 grudnia 2014 r. (sygn. akt IV CA 1/14)*, Przegląd Sądowy 2016 Nr 1

C. Punzi, *La tutela giudiziale degli interessi diffusi e degli interressi colectivi*, Rivisto di dritto procesuale 2002

D. Gruszecka, *Podstawy skargi nadzwyczajnej w sprawach karnych – uwagi w kontekście „wypełniania luk w systemie środków zaskarżania”*, Palestra 2018 Nr 9

D. Jagusz, *Z dziejów francuskiego modelu instytucji prokuratora na ziemiach polskich*, Prokuratura i Prawo 2014 Nr 4

D. Wybrańczyk, *Udział Rzecznika Praw Dziecka i prokuratora w postępowaniu o rozwód rodziców małoletniego dziecka*, Prokuratura i Prawo 2021 Nr 12

E. Budna, *Glosa do uchwały SN z dnia 19.04.1988 r. (sygn. akt III CZP 26/88)*, Orzecznictwo Sądów Polskich 1991, Nr 1, poz. 4

E. Czaplicka, *Dopuszczalność kasacji ze względu na wartość przedmiotu zaskarżenia*, Monitor Prawniczy 1999

E. Gapska, *Przeciwdziałanie nadużyciom prawa procesowego w znowelizowanym Kodeksie postępowania cywilnego. Cz. I – Klauzula generalna*, Monitor Prawniczy 2015 Nr 9

E. Gapska, *Przedsąd w postępowaniu kasacyjnym w sprawach cywilnych*, Przegląd Sądowy 2006 Nr 2

E. Holewińska-Łapińska, *Rozwiązanie stosunku przysposobienia w orzecznictwie sądów polskich w latach 2010–2011*, Prawo w działaniu 2013 Nr 14

E. Łętowska, *Glosa do uchw. SN z 29 czerwca 2000 r. (sygn. akt III CZP 19/00)*, Orzecznictwo Sądów Polskich 2001, Nr 3, poz. 44

E. Smaga, *Wszczynanie postępowania cywilnego z inicjatywy prokuratora*, Problemy Praworządności 1988 Nr 11

E. Smaga, *Wszczynanie postępowania zabezpieczającego przez prokuratora*. Prokuratura i Prawo 1997 Nr 1

E. Waśkowski, *Istota czynności procesowych*, Polski Proces Cywilny 1937, Nr 24

E. Waśkowski, *Legitymacja ad causam współwłaścicieli nieruchomości w sprawie przeciwko osobie trzeciej o prawa dotyczące tej nieruchomości*, Polski Proces Cywilny 1934 Nr 11

E. Waśkowski, *Zasady procesu cywilnego*, Rocznik Prawniczy Wileński t. IV 1930

E. Wengerek, *Glosa do postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 6 lipca 1966 r. (sygn. akt I CZ 62/66)*, Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych 1967 Nr 6 poz. 140

E. Wengerek, *Powództwo prokuratora w polskim procesie cywilnym w świetle literatury prawniczej*, Studia Cywilistyczne 1963 t. III

E. Wengerek, *Udział prokuratora w postępowaniu cywilnym w świetle polskiej literatury prawniczej*, Studia cywilistyczne 1963, t. II

E. Wengerek, *Zasada równości stron w procesie cywilnym*, Państwo i Prawo 1955 z. 11

F. Baur, *Współczesne przemiany w procesie cywilnym*, Państwo i Prawo 1973 Nr 3

F. Kruszelnicki, *Zasady procesu cywilnego według polskiej procedury cywilnej*, Głos Sądownictwa 1931 Nr 9

F. Manikowski, *Postępowanie w sprawie o zobowiązanie osoby stosującej przemoc w rodzinie do opuszczenia wspólnie zajmowanego mieszkania i jego bezpośredniego otoczenia*

lub zakazania zbliżania się do mieszkania i jego bezpośredniego otoczenia, Prawo w Działaniu, 2022 Nr 50

F. Rymarz, *Zasada ochrony przyrodzonej i niezbywalnej godności człowieka w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Przegląd Sądowy 2003 Nr 6

F. Zedler, *Glosa do uchwały Sądu Najwyższego z 14.09.2005 r. (sygn. akt III CZP 58/05)*, Orzecznictwo Sądów Polskich 2006 Nr 10 poz. 110

F. Zedler, *Recenzja pracy T. Misiuk, Udział organizacji społecznych w ochronie praw obywateli w postępowaniu cywilnym*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Społeczny 1973 Nr 2

H. Pietrkowski, *Skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia*, Przegląd Sądowy 2005 Nr 4

H. Szymańska, *Prawno-społeczne aspekty wniosku prokuratora o ubezwłasnowolnienie*, Problemy Praworządności 1978 Nr 5

I. Klajnerman, *Rola i zadania prokuratury w procesie cywilnym*, Nowe Prawo 1951 Nr 5

I. Kleniewska, *Postępowanie w sprawach o ubezwłasnowolnienie w praktyce sądowej*, w: E. Holewińska-Łapińska (red.), *Prawo w działaniu*. Tom I. Sprawy cywilne, Warszawa 2006

I. Varga, *Identification of Civil Procedure Regulatory Needs with a Comparative View*, Elta Law Journal 2014 Nr 1

J. Bodio, *Glosa do wyroku SN 30 marca 2012 r., (sygn. akt III CSK 204/11)*, Glosa 2014 Nr 4

J. Ciechorski, *Przyjęcie osoby do szpitala psychiatrycznego na podstawie ustawy o ochronie zdrowia psychicznego - uwagi w świetle Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Europejski Przegląd Sądowy 2018 Nr 4

J. Gudowski, *Kasacja w świetle projektu Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Cywilnego (z uwzględnieniem aspektów historycznych i prawnoporównawczych)*, Przegląd Legislacyjny 1999 Nr 4

J. Gudowski, *Pogląd na kasację*, Przegląd Sądowy 2013 Nr 4

J. Gudowski, *Postępowanie w sprawach o odebranie osoby podlegającej władzy rodzicielskiej albo pozostającej pod opieką*, Przegląd Sądowy 2002 Nr 2

J. Gudowski, *Sąd Najwyższy. Pozycja ustrojowa, funkcje i zadania (spojrzenie sędziego cywilisty)*, Przegląd Sądowy 2015 Nr 11-12

J. Gudowski, *Węzłowe problemy skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia*, Przegląd Sądowy 2006 Nr 1

J. Hroboni, *Analiza projektu księgi pierwszej kodeksu postępowania niespornego*, Polski Proces Cywilny 1937 z. 1-2

J. Ignatowicz, *Udział prokuratora w sprawach o prawa stanu cywilnego w świetle przepisów obowiązujących od 1 stycznia 1965*, Państwo i Prawo 1966 Nr 4-5

J. Jagieła, *Postępowanie w sprawach o odebranie osoby podlegającej władzy rodzicielskiej lub pozostającej pod opieką*, Monitor Prawniczy 2002 Nr 19

J. Jagieła, *Skutki niewzięcia przez zainteresowanego udziału w postępowaniu nieprocesowym*, Państwo i Prawo 2014 Nr 3

J. Jodłowski, *Glosa do orzeczenia SN z dnia 10 lutego 1972 r. (sygn. akt II CR 663/71)*, Państwo i Prawo 1973 Nr 4

J. Jodłowski, *Glosa do postanowienia SN z 7 stycznia 1966 r. (sygn. akt I CR 371/65)*, Państwo i Prawo 1967 Nr 12

J. Jodłowski, *Glosa do uchwały z 23.02.1970 r. (sygn. akt III CZP 81/69)*, Państwo i Prawo 1970 Nr 10

J. Jodłowski, *Nowe drogi polskiego procesu cywilnego*, Nowe Prawo 1951 Nr 7-8

J. Jodłowski, *O potrzebie i kierunkach badań integracyjnych w zakresie prawa cywilnego materialnego i procesowego*, Państwo i Prawo 1973 Nr 2

J. Klimkowicz, *Uczestnictwo w postępowaniu nieprocesowym w charakterze wnioskodawcy*, Państwo i Prawo 1977 Nr 1

J. Kluz, *Orzecznictwo Sądu Najwyższego w sprawach ze skargi nadzwyczajnej w sprawach cywilnych i karnych*, Przegląd Sejmowy 2021 Nr 3

J. Kluz, *Wpływ skargi nadzwyczajnej na możliwość składania przez strony skargi do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu w sprawach karnych oraz cywilnych*, Prokuratura i Prawo 2020 Nr 2

J. Misztal-Konecka, *O Udziale w postępowaniu cywilnym osób, które doznają przeszkód faktycznych w osobistym dokonywaniu czynności procesowych*, Przegląd Sądowy 2017 Nr 11-12

J. Misztal-Konecka, *Wzięcie udziału przez prokuratora jako gwarancja zapewnienia efektywności ochrony prawnej*, Zeszyty Naukowe Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II 2017 Nr 3

J. Mucha, *Interes publiczny w procesie cywilnym*, Studia Prawa Publicznego 2013 Nr 1

J. Pawliczak, *Skarga kasacyjna w sprawach o nakazanie powrotu dziecka na podstawie konwencji haskiej z 1980 r.*, Polski Proces Cywilny 2022 Nr 2

J. Skąpski, *Skarga w przedmiocie kasacji w: Polska Procedura Cywilna. Projekty referentów z uzasadnieniami*, t. II, Kraków 1923

J. Wróblewski, *Z zagadnień pojęcia i ideologii demokratycznego państwa prawnego (analiza teoretyczna)*, Państwo i Prawo Nr 1990 Nr 6

J.K. Gierowski, L.K. Paprzycki, *Kontrowersje związane z ustawą z dnia 22 listopada 2013 r. o postępowaniu wobec osób z zaburzeniami psychicznymi stwarzających zagrożenie życia, zdrowia lub wolności seksualnej innych osób – perspektywa prawna i psychiatryczno-psychologiczna*, Palestra 2014 Nr 9

K. Chudzik, *Legitymacja procesowa prokuratora w postępowaniu o unieważnienie małżeństwa postulaty de lege ferenda i de lege lata*, Rejent 2022 Nr 2

K. Działocha, *Prawo do sądu w poglądach Trybunału Konstytucyjnego*, Acta Universitatis Wratislaviensis 1995 Prawo XXCLVII

K. Gajda-Roszczyńska, *Między interesem publicznym i prywatnym. Granice władzy sądowniczej w postępowaniu cywilnym*, Przegląd Sądowy 2020 Nr 4

K. Gajda-Roszczyńska, *Udział podmiotów innych niż materialnie uprawnione jako stron w procesie cywilnym a kryterium interesu prawnego – zagadnienia wybrane*, Polski Proces Cywilny 2015 Nr 3

K. Knoppek, *Zmierzch zasady prawdy obiektywnej w procesie cywilnym*, Palestra 1998 Nr 1-2

K. Kołakowski, *Refleksje wokół kasacji w procesie cywilnym*, Przegląd Sądowy 1997 Nr 7-8

K. Korzan, *Naczelne zasady wymiaru sprawiedliwości i naczelne zasady postępowania nieprocesowego*, Rejent 2004 Nr 7

K. Korzan, *Postępowanie w sprawach ochrony zdrowia psychicznego*, Rejent 1996 Nr 6

K. Lubiński, *Podmioty legitymowane do zgłoszenia wniosku o wszczęcie postępowania o ubezwłasnowolnienie*, Palestra 1973 Nr 9

K. Markiewicz, *Moment właściwy dla oceny występowania przesłanek do orzeczenia o obowiązkowym leczeniu w zakładzie leczenia odwykowego*, Polski Proces Cywilny 2013 Nr 3

K. Osajda, *Dopuszczalność ponownego wniesienia skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia*, Palestra 2009 Nr 1-2

K. Osajda, *Nadużycie prawa w procesie cywilnym*, Przegląd Sądowy 2005 Nr 5

K. Petrusiewicz, *Zwrot ku pierwiastkowi publicznemu w procesie cywilnym*, Rocznik Prawniczy Wileński 1928

K. Riedl, *Materialnoprawne skutki zrzeczenia się roszczenia*, Polski Proces Cywilny 2017 Nr 1

K. Świtaj, *Strony postępowania o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia*, Monitor Prawniczy 2009 Nr 13

K. Świtaj, *Strony postępowania ze skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia*, Monitor Prawniczy 2009 Nr 13

K. Weitz, *Charakter interesu prawnego jako przesłanki powództwa o ustalenie*, Przegląd Sądowy 2018 Nr 7-8

K. Weitz, *Nadużycie „prawa” procesowego cywilnego*, Polski Proces Cywilny 2020 Nr 1

K. Piasecki, *Nadużycie praw procesowych przez strony*, Palestra 1960 Nr 11

K. Stefko, *Główne zasady polskiej procedury cywilnej*, Przegląd Prawa i Administracji 1919 Nr 1-3

K. Weitz, *Czy nowa kodyfikacja postępowania cywilnego?*, Państwo i Prawo 2007 Nr 3

L. Morawski, *Spór o pojęcie państwa prawnego*, Państwo i Prawo 1994 Nr 4

L. Stecki, *Wyłączenie małżonka od dziedziczenia ustawowego*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Społeczny 1990 z. 1

Ł. Błaszczak, *Kontrola orzeczenia arbitrażowego ze szczególnym uwzględnieniem klauzuli porządku publicznego*, ADR. Arbitraż i Mediacja Nr 2008 Nr 3

Ł. Błaszczak, M. Szynal, *Skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia*, Prawo Spółek 2005 Nr 4

Ł. Błaszczak, M. Szynal, *Skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia*, Prawo Spółek 2005 Nr 4

Ł. Węgrzynowski, *Zaskarżanie uchwał organów stowarzyszenia, które nie dotyczą stosunku członkowskiego*, Monitor Prawniczy 2017 Nr 11

Ł. Zamojski, *Zmiany w postępowaniu klauzulowym wprowadzone na mocy ustawy z 4 lipca 2019 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw*, Monitor Prawniczy 2021 Nr 10

M. Allerhand, *Glosa do orzeczenia Izby Cywilnej Sądu Najwyższego z 30 stycznia 1939 r. (sygn. akt C.II. 1614/38)*, Orzecznictwo Sądów Polskich 1939 poz. 198

M. Balcerzak, *Skarga nadzwyczajna do Sądu Najwyższego w kontekście skargi do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, Palestra 2018 Nr 1-2

M. Biedka, *Kasacja w sprawach cywilnych we Francji*, Przegląd Sądowy 2004 Nr 9

M. Dobrowolski, *Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 lutego 2003 r. (sygn. akt P 11/02)*, Przegląd Sejmowy 2003 Nr 4

M. Domański, *Czy prokurator w sprawach z art. 412 k.c. może występować o dobrowolne spełnienie świadczenia przed uzyskaniem wyroku orzekającego jego przepadek*, Prawo w Działaniu 2018 Nr 9

M. Domański, *Ubezwłasnowolnienie w prawie polskim a wybrane standardy międzynarodowej ochrony praw człowieka*, Prawo w Działaniu, Sprawy Cywilne 2014 Nr 17

M. Dziurda, *Glosa do wyroku SN z 28 stycznia 2010 r. (sygn. akt IV CSK 261/09)*, Orzecznictwo Sądów Polskich 2010 Nr 9

M. Dziurda, M. Przychodzki, *Reprezentacja Skarbu Państwa w sprawach z art. 412 kodeksu cywilnego*, Glosa 1999, Nr 7

M. Dziurda, *Szczególna zdolność sądowa organów państwowych oraz państwowych jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej*, Polski Proces Cywilny 2010 Nr 1

M. Gocek, *Podstawowe zagadnienia zastosowania klauzuli porządku publicznego w orzecznictwie Sądu Najwyższego*, Rejent 2005 Nr 6

M. Hotel, T. Marek, *Rozwiązanie podmiotu wpisanego do Krajowego Rejestru Sadowego bez przeprowadzenia postępowania likwidacyjnego*, Palestra 2016 Nr 7-8

M. Jaślikowski, *Odpowiedź na skargę kasacyjną*, Przegląd Sądowy 2008 Nr 4

M. Jędrzejewska, *Problemy wynikające z regulacji prawnej zdolności sądowej w kodeksie postępowania cywilnego*, Przegląd Sądowy 1993 Nr 10

M. Jędrzejewska, *Skarb Państwa w procesie cywilnym*, Studia Iuridica 1994 tom XXI

M. Kenygel, *Recent Developments in Hungarian Civil Procedure*, Acta Iuridica Hungarica 2008 Nr 3

M. Kostwiński, *Unieważnienie prawomocnego orzeczenia wydanego w postępowaniu cywilnym*, Monitor Prawniczy 2014 Nr 7

M. Kowalska, *Koszty procesu w postępowaniu cywilnym z udziałem prokuratora*, Radca Prawny 1998 Nr 1

M. Kozaczek, *Powództwo o orzeczenie przepadku spełnionego w zamian za dokonanie czynu zabronionego lub w celu niegodziwym*, Przegląd Sądowy 2006 Nr 4

M. Kozaczek, *Prokurator w postępowaniu upadłościowym*, Prokuratura i Prawo 2005 Nr 5

M. Lisiewski, *Podstawowe problemy struktury nowego postępowania cywilnego*, Nowe Prawo 1957 Nr 3

M. Lisiewski, *Z warsztatu prac kodyfikacyjnych nad ogłoszonym projektem k.p.c.*, Nowe Prawo Nr 1961 Nr 2

M. Manowska, *Zasada prawdy materialnej po nowelizacji kodeksu postępowania cywilnego*, Prawo Spółek 1999 Nr 11

M. Manowska, *Zmiany w kodeksie postępowania cywilnego wprowadzone w 2004 r.*, Przegląd Sądowy 2005 Nr 5

M. Michalska, *Zakres rozpoznania sprawy przez Sąd Najwyższy w postępowaniu cywilnym*, Państwo i Prawo 2003 Nr 10

M. Mrowicki, *Rola prokuratora w postępowaniu cywilnym. Glosa aprobowująca do wyroku ETPCz z dnia 31 października 2017 r. w sprawie Činga przeciwko Litwie*

M. Piekarski, *Przedstawienie przez organizację społeczną ludu pracującego sądowi w postępowaniu cywilnym poglądowi istotnego do rozstrzygnięcia sprawy*, Państwo i Prawo 1967 z. 4-5

M. Piórkowska, *Kilka refleksji w związku z udziałem prokuratora w postępowaniu cywilnym*, Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego 1994 Nr 5

M. Płatek, *Negatywne skutki iluzji terapii. Uwagi o stosowaniu ustawy o postępowaniu wobec osób z zaburzeniami psychicznymi stwarzających zagrożenie życia, zdrowia lub wolności seksualnej innych osób*, Państwo i Prawo 2020 Nr 11

M. Rzewuski, *Dopuszczalność zmiany przez sąd prawomocnego postanowienia komornika, wadliwie ustalającego wysokość opłaty egzekucyjnej – glosa – III CZP 16/07*, Monitor Prawniczy 2010 Nr 6

M. Sawczuk, *Zdolność sądowa według kodeksu postępowania cywilnego*, Nowe Prawo 1969 Nr 11-12

M. Sekuła, *Charakter prawny postępowania w sprawach orzekania zakazu prowadzenia działalności gospodarczej*, Przegląd Prawa Handlowego 2008 Nr 7

M. Sychowicz, *Postępowanie sądowe w sprawach z ustawy o ochronie zdrowia psychicznego*, Przegląd Sądowy 1995 Nr 1

M. Szczepaniec, *Skarga nadzwyczajna w praktyce – wybrane zagadnienia*, Prokuratura i Prawo 2021 Nr 9

M. Tuszakowski, Ł. Witkowski, *Legitymacja prokuratora do złożenia wniosku o ogłoszenie upadłości i jej implikacje*, Doradca Restrukturyzacyjny 2017 Nr 3

M. Waligórski, *Gwarancje wykrycia prawdy w procesie cywilnym*, Państwo i Prawo 1953 Nr 8-9

M. Waligórski, *Polskie prawo procesowe cywilne w świetle zasady dyspozycji*, Studia Cywilistyczne 1963, t. II

M. Waligórski, *Środki odwoławcze kodeksu postępowania cywilnego w oświeceniu materiałów Komisji Kodyfikacyjnej (III)*, Nowy Proces Cywilny 1933 Nr 12

M. Zubik, *Sprawowanie wymiaru sprawiedliwości w świetle Konstytucji i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Przegląd Sądowy 2005 Nr 11-12

O. Jauernig, *Kilka uwag o celu procesu cywilnego*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Społeczny 1984 Nr 3

P. Calamandrei, *Względny charakter prawa skargi*, Polski Proces Cywilny 1939 Nr 1

P. Grzegorzczak, *Konstytucjonalizacja prawa procesowego cywilnego*, Kwartalnik Prawa Prywatnego 2012 z. 2

P. Grzegorzczak, *Legitymacja procesowa – pojęcie, funkcje i reżim procesowy*, Przegląd Sądowy 2020 Nr 2

P. Grzegorzczak, *Środki zaskarżenia w postępowaniu cywilnym w świetle ustawy nowelizującej z 16 września 2011 r. - ogólna charakterystyka zmian*, Przegląd Sądowy 2012 Nr 4

P. Gutkowski, *Istotny pogląd Prezesa UOKiK jako element postępowania sądowego*, Studia Prawa Publicznego 2018 Nr 1

P. Hofmański, *Rola Sądu Najwyższego w zapewnieniu jednolitości interpretacji prawa. VI spotkanie prezesów sądów najwyższych Europy*, Palestra 2001 Nr 1-2

P. Lewandowska, *Nadzór judykacyjny jako forma kontroli sądu nad komornikiem. Ograniczenia podejmowania przez sąd czynności nadzorczych w trybie art. 759 § 2 KPC*, Przegląd Prawa Egzekucyjnego 2017 Nr 17

P. Mysiak, *Podmioty postępowania wieczystoksięgowego*, Rejent 2007 Nr 4

P. Pogonowski, *Uprawnienia prokuratora w postępowaniu upadłościowym*, Przegląd Prawa Handlowego 2006 Nr 10

P. Rosiak, *Karny charakter instytucji przepadku świadczenia z art. 412 k.c.*, Studia prawnicze. Rozprawy i materiały 2015 Nr 1

P. Ryłski, *Cofnięcie wniosku ze zrzeczeniem się roszczenia w postępowaniu nieprocesowym*, Fenichel, *Uwagi o projekcie księgi pierwszej kodeksu postępowania niespornego (dokończenie)*, Polski Proces Cywilny 2013 Nr 2

P. Ryłski, *Czynności procesowe a czynności cywilnoprawne*, Państwo i Prawo 2023 Nr 6

P. Ryłski, *Glosa do wyroku SN z 13 lutego 2004 r. (sygn. akt IV CK 24/03)*, Przegląd Sądowy 2005 Nr 10

P. Ryłski, K. Weitz, *Wpływ rosyjskiej ustawy postępowania sądowego cywilnego z 1864 r. na polskie postępowanie cywilne*, Polski Proces Cywilny 2015 Nr 2

P. Rylski, *Opozycja osoby trzeciej (tierce opposition) - nadzwyczajny środek zaskarżenia francuskiej procedury cywilnej*, Przegląd Sądowy 2006 Nr 5

P. Rylski, *Uczestnictwo szpitala psychiatrycznego w postępowaniu dotyczącym przyjęcia osoby do tego szpitala bez jej zgody*, Polski Proces Cywilny 2015 Nr 4

P. Wiśniewski, *Udział prokuratora w postępowaniu cywilnym*. Cz. 1-2. Prokuratura i Prawo 1997 Nr 10 i 11

R. Łukasiewicz, *Prawna regulacja przysposobienia ze wskazaniem a problem handlu dziećmi*, Monitor Prawniczy 2016 Nr 3

R. Obrębski, *Zarys istoty legitymacji w procesie cywilnym*, Polski Proces Cywilny 2017 Nr 4

R. Obrębski, *Zarys istoty zdolności procesowej w postępowaniu cywilnym*, Polski Proces Cywilny 2017 Nr 1

R. Obrębski, *Zarys istoty zdolności sądowej w postępowaniu cywilnym*, Polski Proces Cywilny 2016 Nr 1

R. Seweryn, *Wieczystoksięgowe aspekty zabezpieczenia majątkowego*, Prokuratura i Prawo 2013 Nr 2

R. Więckowski, *Cofnięcie apelacji i kasacji*, Przegląd Sądowy 2002 Nr 7-8

R.A. Stefański, *Pełnomocnik w procesie karnym*, Prokuratura i Prawo 2013 Nr 12

S. Dalka, *Czynności procesowe stron w procesie cywilnym*, Palestra 1975 Nr 9

S. Łagodziński, *Praktyka przyznawania świadczeń na podstawie ustawy z 7 lipca 2005 r. o państwowej kompensacie przysługującej ofiarom niektórych czynów zabronionych*, Prawo w Działaniu 2018 Nr 9

S. Machalski, *Jakich zmian można dokonać w k.p.c., aby uniknąć zaległości w Sądzie Najwyższym*, Głos Sądownictwa 1938 Nr 3

S. Pilipiec, *Teoretyczno-prawne aspekty zasady prawa do sądu*, AUMCS, Sectio G 2000 Ius Vol. 47

S. Włodyka, *Glosa do uchwały SN z 24 czerwca 1966 r. (sygn. akt III CZP 42/66)*, Nowe Prawo 1968 Nr 5

S. Włodyka, *Společno-polityczne podłoże powództwa prokuratora w procesie cywilnym PRL*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego 1956 Nr 3

S. Włodyka, *Udział prokuratora w postępowaniu cywilnym w projekcie kodeksu postępowania cywilnego PRL*, Państwo i Prawo 1960 Nr 8-9

S. Włodyka, *Udział prokuratora w postępowaniu cywilnym w świetle nowej procedury*, Nowe Prawo 1966 Nr 9

St. Gross, *Glosa do wyroku SN z 10 lutego 1972 r. (sygn. akt II CR 663/71)*, Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych 1972 Nr 12

T. Cytowski, *Procesowe nadużycie prawa*, Przegląd Sądowy 2005 Nr 5

T. Demendecki, *Realizacja zasady równouprawnienia cudzoziemca w polskim międzynarodowym postępowaniu cywilnym. Uwagi na tle regulacji kodeksowej w przedmiocie zabezpieczenia kosztów procesu*, Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Ekonomii i Informatyki 2011 Nr 1

T. Ereciński, K. Weitz: *Skarga nadzwyczajna w sprawach cywilnych*, Przegląd Sądowy 2019 Nr 2

T. Ereciński, *O potrzebie nowego kodeksu postępowania cywilnego*, Państwo i Prawo 2004, Nr 4

T. Ereciński, *Znaczenie francuskiego Code de procedure dla rozwoju procesu cywilnego*, Czasopismo Prawno-Historyczne tom LVI 2005 zeszyt 2

T. Justyński, *Glosa do uchwały SN z 27 lutego 2020 r. (sygn. akt III CZP 56/19, OSNC 2020 Nr 11 poz. 90)*, Prawo i Więzy 2021 Nr 2

T. Radkiewicz, *Zaskarżanie postanowień orzekających co do istoty sprawy, wydanych na posiedzeniu niejawnym (uwagi na tle art. 514 § 2 k.p.c.)*, Przegląd Sądowy 2003 Nr 7-8

T. Rowiński, *Powództwo o ustalenie i zaprzeczenie macierzyństwa*, Nowe Prawo 1964 Nr 12

T. Rowiński, *Powództwo o ustalenie istnienia albo nieistnienia małżeństwa*, Nowe Prawo 1965, Nr 11

T. Rowiński, *Zrzeczenie się roszczenia w polskim procesie cywilnym*, Nowe Prawo 1965 Nr 7-8

T. Zembrzusi, *Glosa do wyroku Sądu Najwyższego z dnia 23.03.2007 r. (sygn. akt V CSK 60/07)*, Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izba Cywilna – Zbiór Dodatkowy 2008 Nr 1 poz. 23 oraz Orzecznictwo Sądów Polskich 2008 Nr 2 poz. 22

T. Zembrzusi, *Glosa do wyroku SN z 20 marca 2017 r. (sygn. akt V CSK 60/07)*, Orzecznictwo Sądów Polskich 2008 Nr 2, poz. 22

T. Zembrzusi, *Glosa do wyroku SN z 23 marca 2007 r. (sygn. akt V CSK 60/07)*, Orzecznictwo Sądów Polskich 2008 Nr 2 poz. 22

T. Zembrzusi, *Rola Prokuratora Generalnego w cywilnym postępowaniu kasacyjnym*, Prokuratura i Prawo 2006 Nr 2

T. Zembrzusi, *Skarga nadzwyczajna w polskim postępowaniu cywilnym*, Państwo i Prawo 2019 Nr 6

T. Zembrzuski, *Wpływ wprowadzenia skargi nadzwyczajnej na skargę o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia*, Przegląd Sądowy 2019 Nr 2

T. Rowiński, *Zrzeczenie się roszczenia w polskim procesie cywilnym*, Nowe Prawo 1966 Nr 7-8

V. Nekrošius, *Nowy litewski kodeks postępowania cywilnego*, Kwartalnik Prawa Prywatnego 2002 Nr 4

W. Berutowicz, *O pojęciu naczelných zasad postępowania cywilnego*, Studia Cywilistyczne 1975, t. XXV-XXVI

W. Broniewicz, *Dopuszczalność środków odwoławczych w postępowaniu cywilnym ze względu na przedmiot zaskarżenia*, Państwo i Prawo 1997 Nr 5

W. Broniewicz, *Podstawienie procesowe*, ZNUŁ Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego 1963 Nr 31

W. Broniewicz, *Powództwo prokuratora w polskim procesie cywilnym*, Państwo i Prawo 1966 Nr 7-8

W. Broniewicz, *Prokurator w cywilnym postępowaniu kasacyjnym*, Prokuratura i Prawo 1997 Nr 9

W. Broniewicz, *Prokurator w postępowaniu cywilnym*, Nowy Tydzień 1991, Nr 33

W. Broniewicz, *Wznowienie postępowania cywilnego*, Palestra 1967 Nr 12

W. Broniewicz, *Zdolność sądowa i legitymacja procesowa w projekcie k.p.c.*, Państwo i Prawo 1960 Nr 11

W. Broniewicz, *Zdolność sądowa w postępowaniu cywilnym*, Nowe Prawo 1966 Nr 5

W. Graliński, *Tradycja i postęp w instytucji Prokuratorii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej*, Teka Komisji Prawniczej 2008 Nr 1

W. Grzeszczyk, *Prokurator jako organ procesowy*, Prokuratura i Prawo 2003 Nr 11

W. Kotowski, *Wypowiedzenie umowy najmu a zagrożenie interesu społecznego. Glosa do wyr. SR z 10 grudnia 2015 r. (sygn. akt I C 2621/15)*, LEX

W. Krueger, *Ograniczenie dopuszczalności rewizji w sprawach cywilnych w Niemczech*, Przegląd Sądowy 1997 Nr 9

W. Litewski, *Consultatio ante sententiam*, Czasopismo Prawno-Historyczne 1965 t. VIII Nr 1

W. Miszewski, *Spółuczestnictwo w postępowaniu spornym*, Nowy Proces Cywilny 1933 Nr 9

W. Miszewski, *Unieważnienie orzeczenia w sprawie cywilnej na wniosek urzędu prokuratorskiego*, Gazeta Sądowa Warszawska 1930 Nr 38

W. Sanetra, *Jednolitość orzecznictwa jako wartość sądowego stosowania prawa i rola Sądu Najwyższego w jej zapewnieniu*, Przegląd Sądowy 2013 Nr 7-8

W. Sanetra, *O roli Sądu Najwyższego w zapewnieniu zgodności z prawem oraz jednolitości orzecznictwa sądowego*, Przegląd Sądowy 2006 Nr 9

W. Sanetra, *Swoboda decyzji sędziowskiej z perspektywy Sądu Najwyższego*, Przegląd Sądowy 2008 Nr 11-12

W. Sanetra, *Uwagi o skardze o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia - ze szczególnym uwzględnieniem spraw z zakresu prawa pracy*, Przegląd Sądowy 2005 Nr 9

W. Siedlecki, *Czynności procesowe*, Państwo i Prawo 1951 Nr 11

W. Siedlecki, *Fikcyjny proces cywilny*, Państwo i Prawo 1955 Nr 2

W. Siedlecki, *Ochrona praw jednostki w procesie cywilnym*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego. Prace Prawnicze 1978 z. 81

W. Siedlecki, *Rola sądu w postępowaniu cywilnym*, Państwo i Prawo 1966 z. 12

W. Siedlecki, *Zasada kontradyktoryjna i zasada śledcza w polskim procesie cywilnym*, Państwo i Prawo 1953 Nr 2

W. Siedlecki, *Zasada kontradyktoryjności (sporności) czy zasada współdziałania podmiotów postępowania cywilnego?*, Państwo i Prawo 1975 Nr 6

W. Siedlecki, *Zasady naczelne postępowania cywilnego w świetle przepisów nowego k.p.c.*, Studia Cywilistyczne 1966 t. VII

W. Białogłowski, A. Jaworski, *Wznowienie postępowania w następstwie orzeczenia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka - głos w dyskusji*, Polski Proces Cywilny 2012 Nr 4

Z. Czeszejko-Sochacki, *Prawo do sądu w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (ogólna charakterystyka)*, Państwo i Prawo 1997 Nr 11

Z. Fenichel, *Uwagi o projekcie księgi pierwszej kodeksu postępowania niespornego (dokończenie)*, Polski Proces Cywilny 1936 Nr 20-21 oraz Nr 22-23

Z. Hahn, *Interes prawny w skardze o ustalenie*, Polski Proces Cywilny 1935 Nr 23-24

Z. Kmiecik, *Spory o właściwość a prawo jednostki do sądu*, Głosa 2003 Nr 9

Z. Resich, *Drugie czytanie projektu kodeksu postępowania cywilnego*, Nowe Prawo 1961 Nr 7-8

Z. Resich, *Podmioty procesu w nowym kodeksie postępowania cywilnego*, Nowe Prawo 1966 Nr 2

Z. Resich, *Projekt kodeksu postępowania cywilnego po pierwszym czytaniu*, Nowe Prawo 1960 Nr 8-9

Z. Resich, *Prokurator w postępowaniu cywilnym de lege lata i de lege ferenda*, Państwo i Prawo 1961 Nr 10

Z. Szczurek, *Stosowanie zasad naczelných postępowania cywilnego w sądowym postępowaniu egzekucyjnym*, Przegląd Prawa Egzekucyjnego 2008 Nr 1-2

Z. Zawadzka, *Formy udziału prokuratora w postępowaniu cywilnym*, Prokuratura i Prawo 2009 Nr 10

Z. Zawadzka, *Pozycja procesowa prokuratora w postępowaniu cywilnym*, Prokuratura i Prawo 2010 Nr 6

A. Galič, *A Civil Law Perspective on the Supreme Court and Its Functions*, Studia Iuridica t. LXXXI

C. Osakwe, *The public interest and the role of the prosecutor in Soviet civil litigation: a critical analysis*, 18 Texas International Law Journal, 1983

C.H. Rozakis, *The Right To A Fair Trial In Civil Cases*, Judicial Studies Institute Journal 2004

D. Y. Maleshin, *Russian civil procedure. An exceptional mix*, Civil Procedure Review 2010 Nr 1

D.Y. Maleshin, *Some Cultural Characteristics of the New Russian Code of Civil Procedure of 2002*, 10 Zeitschrift für Zivilprozess International, 2005 Nr 10

J. Buryiak, *Interesi Dzierzawy w gospodarskomu procesy: poniatja i sudoba praktika* (*“Інтереси держави” у господарському процесі: поняття та судова практика*), Visnyk Natsional'noho universytetu „L'vivs'ka politekhniky”, seriya „Yurydychni nauky” 2017 Nr 865

K. Weitz, *Die Bedeutung der Rezeption für die Entwicklung des polnischen Zivilprozessrechts*, Ritsumeikan Law Review. International Edition, 2010 Nr 27

R. Martin, *Faut il supprimer le ministère public? (devant les juridictions civiles et administratives)*, Revue Trimestrielle de Droit Civil 1998 Nr 4

L. Cadiet, *Introduction to French Civil Justice System and Civil Procedural Law*, Ritsumeikan Law Review 2011 Nr 28

M. A. Lupoi, *Recent developments in Italian civil procedure law*, Civil Procedure Review 2012 Nr 1

M. Capeletti, *Governmental and Private Advocates for the Public Interest in Civil Litigation*, Michigan Law Review 1975 Volume 73 Issue 5

M. Capeletti, *Social and Political Aspects of Civil Procedure – Reforms and Trends in Western and Eastern Europe*, 5 Michigan Law Review, vol. 69 (1971)

O. Ballon, *Der Einfluß der Verfassung auf das Zivilprozessrecht. Oesterreicher Landesbericht für den VII Internationalen Kongreß für Prozeßrecht*, Zeitschrift für Zivilprozeß 1983 Nr 4

V. Mizarias, V. Nekrosius, *Das neue Zivil - und Zivilprozessrecht in Litauen*, ZEP 3 Jahrg. 2001

6. Źródła internetowe

A. Vargas, *Rola prokuratury poza obszarem wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych*, (raport przygotowany na konferencję Europejskiej Rady Konsultacyjnej Prokuratorów w Sankt Petersburgu w dniu 3 lipca 2008 r., opublikowany na stronie internetowej: <https://rm.coe.int/bureau-of-the-consultative-council-of-european-prosecutors-ccpe-bu-rol/168071f586>, data wizyty 25 lipca 2023 r.

Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka (nr 39) z dnia 26 października 2020 r., opublikowany na stronie internetowej:

<https://orka.sejm.gov.pl/zapisy9.nsf/0/9C99ECA6462071C6C125861B005205E5/%24File/0068709.pdf> data wizyty 25 lipca 2023 r., data wizyty 25 lipca 2023 r.

7. Inne

I. Szabo, A. Koblos, *Hungary w: Civil Procedure. International Encyclopedia of Law*, Kluwer Law International 2014

K. Gajda-Roszczyńska, *Założenia organizacji pozarządowych w przyszłym Kodeksie postępowania cywilnego, opracowanie dla Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Cywilnego z dnia 24 września 2014 r.*, w zasobach KKPC

Opinia Nr 3(2008) z dnia 23 października 2008 r. Rady Konsultacyjnej Prokuratorów Europejskich (CCPE) pod tytułem: „*Rola prokuratury poza obszarem prawa karnego*”. Dokument przyjęty na sesji plenarnej CCPE w dniach 15-17 października 2008 r.

Pismo Zastępcy Prokuratora Generalnego Roberta Hernanda z 22 września 2016 r., PR IV Ko.c. 369.2016

Polska procedura cywilna. Projekty referentów wraz z uzasadnieniami, Warszawa 1928, t. I-III

Projekt organizacji sądownictwa, Archiwum Główne Akt Dawnych, Akta Rady Stanu Księstwa Warszawskiego, t. II 71

Uzasadnienie komisyjnego projektu ustawy, druk Nr 2361 Sejmu VII kadencji

Uzasadnienie projektu ustawy (druk Nr 1504 Sejmu IX kadencji)

Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (druk Nr 2844 Sejmu III kadencji)

Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy Kodeks rodzinny i opiekuńczy i niektórych innych ustaw, druk Sejmu VI kadencji Nr 888

Uzasadnienie projektu ustawy, druk Nr 1827 Sejmu VII kadencji

Uzasadnienie projektu ustawy, druk Nr 1827 Sejmu VIII kadencji.

Uzasadnienie projektu ustawy, druk Nr 2003 Sejmu VIII kadencji

Uzasadnienie projektu ustawy, druk Nr 279 Sejmu IX kadencji.

Uzasadnienie projektu ustawy, druk Nr 61 Sejmu II kadencji

Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o ochronie zdrowia psychicznego (druk Nr 61 Sejmu II kadencji)

Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy - Kodeks postępowania cywilnego i Prawo o ustroju sądów powszechnych (druk Nr 2696 Sejmu IV kadencji)

Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw (druk Nr 1504 Sejmu IX kadencji)

Uzasadnienie rządowego projektu ustawy z 7 lipca 2005 roku o państwowej kompensacie przysługującej ofiarom niektórych czynów zabronionych, druk Nr 3859 Sejmu RP IV kadencji.

Uzasadnienie rządowego projektu ustawy, druk Nr 1577 Sejmu VII kadencji

Uzasadnieniu projektu ustawy z druku Nr 2027, Sejmu IX kadencji

Wielki Słownik Języka Polskiego pod. Red. S. Dubisza, t. 2 i 3, Warszawa 2018

X. Fierich, T. Dziurzyński i S. Gołąb, *Sprawozdanie Komisji Wybranej przez Tow. Prawnicze i Ekonomiczne w Krakowie*, Polska Procedura Cywilna, Kraków 1918, cz. I

Zalecenie Komitetu Ministrów Rady Europy z dnia 19 września 2012 r. R (2012) 11 w sprawie roli prokuratora poza wymiarem sprawiedliwości w sprawach karnych w demokratycznym państwie prawnym. Zalecenie przyjęte na posiedzeniu Komitetu Zastępców Ministrów w dniu 19 listopada 2012 r.

Zapis stenograficzny z posiedzenia Senackiej Komisji Praworządności i Praw Człowieka z dnia 25 listopada 2004 r., Senat V kadencji

Akty prawne

Akty prawa międzynarodowego

Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz.U. 1991, Nr 61, poz. 284, ze zm.)

Konwencja o prawach dziecka sporządzonej w Nowym Jorku dnia 20 listopada 1989 r., przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych (Dz.U. z 1991 r. Nr 120, poz. 526 ze zm.)

Memorandum wyjaśniające zalecenie Komitetu Ministrów Rady Europy z 7 grudnia 1995 r. R 95 (5) w sprawie środków odwoławczych w sprawach cywilnych i handlowych (polski tekst: Standardy prawne Rady Europy. Zalecenia, t. IV: Sądownictwo. Organizacja – postępowanie – orzekanie, wybór i tłumaczenie J. Jasiński, Warszawa 1998)

Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych podpisany w Nowym Jorku 19 grudnia 1966 r. (Dz. U. Nr 1977 Nr 38 poz. 167)

Rekomendacje Komitetu Ministrów Rady Europy z 19 listopada 2012 r. CM (2012) 11 *co do roli prokuratora poza wymiarem sprawiedliwości w sprawach karnych w demokratycznym państwie prawnym* przyjęte na posiedzeniu Komitetu Ministrów w dniu 19 listopada 2012 r.

Akty prawa Unii Europejskiej

Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej sporządzona w Strasburgu 12 grudnia 2007 r. (Dz.U. UE C 2007/303/1)

Regulamin Postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości z 19 czerwca 1991 r. (Dz. UE L z 4 lipca 1991)

Traktat o Unii Europejskiej , podpisany w Maastricht 7 listopada 1992 r., wersja skonsolidowana (Dz. U. UE z 2012 r. Nr 326 z 27.10.2022 r.)

Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską podpisany w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r. (Dz. U. UE C z 2007 r. Nr 306 poz. 1)

Akty prawa Rzeczypospolitej Polskiej

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483)

Dekret z 8 lutego 1919 r. w przedmiocie ustroju Sądu Najwyższego (Dz. Praw Państwa Polskiego Nr 15 poz. 199)

Dekret z 29 sierpnia 1945 r. w sprawie postępowania o ubezwłasnowolnienie (Dz. U. Nr 40 poz. 225)

Dekret z 25 września 1945 r. Prawo małżeńskie (Dz. U. Nr 48 poz. 270)

Dekret z 25 września 1945 r. prawo o aktach stanu cywilnego (Dz. U. Nr 48 poz. 272)

Dekret Rady Ministrów z 8 listopada 1946 r. o postępowaniu spadkowym (Dz. U. Nr 63 poz. 346)

Dekret z 29 marca 1951 r. o organach zastępstwa prawnego (Dz. U. Nr 20 poz. 159)

Ustawa z 18 lipca 1946 r. – Kodeks postępowania niespornego (Dz. U. Nr 27 poz. 169)

Ustawa z 20 lipca 1950 r. o Prokuraturze Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 38 poz. 346)

Ustawa z 20 lipca 1950 r. o zmianie przepisów postępowania w sprawach cywilnych (Dz. U. Nr 38 poz. 349)

Ustawa z 15 lutego 1962 r. o zmianie przepisów postępowania w sprawach *cywilnych* (Dz. U. Nr . 10 poz. 46)

Ustawa z 25 lutego 1964 r. - Kodeks rodzinny i opiekuńczy (jedn. tekst: Dz. U. z z 2022 r. poz. 2140)

Ustawa z 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43 poz. 296 ze zm.)

Ustawa o postępowaniu cywilnym z 20 listopada 1864 r. (Ustawa postępowania sądowego cywilnego z 20 listopada 1864 roku ze zmianami zaprowadzonymi przez najwyżej zatwierdzone postanowienie z 19 lutego 1875 r. i z objaśnieniami ułożonemi przez Władysława Nowakowskiego. Cz. 1 i 2, Warszawa 1879)

Ustawa z 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2020 r. poz. 1427 ze zm.)

Ustawa z 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (Dz.U. 1982 nr 19 poz. 147 ze zm.)

Ustawa z 16 września 1982 r. Prawo spółdzielcze (jedn. tekst: Dz. U. z 2021 r. poz. 648)

Ustawa z 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2021 r. poz. 1119)

Ustawa z 20 czerwca 1985 r. - Prawo o ustroju sądów powszechnych (jedn. tekst: Dz. U. z 1994 r. Nr 7 poz. 25 ze zm.)

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

Ustawa z 7 kwietnia 1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach (jedn. tekst: Dz.U. z 2020 r. poz. 2261)

Ustawa z 7 kwietnia 1989 r. o związkach zawodowych rolników indywidualnych, (jedn. tekst: Dz.U. z 2022 r. poz. 99)

Ustawa z 13 lipca 1990 r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 55 poz. 318)

Ustawa z 28 lipca 1990 r. o zmianie ustawy Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 55 poz. 321 ze zm.)

Ustawa z 16 kwietnia 1993 r o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (jedn. tekst: Dz. U. z 2022 r. poz. 1233)

Ustawa z 23 maja 1991 r. o organizacjach pracodawców (Dz. U. z 2019 r. poz. 1809 ze zm.)

Ustawa z 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (jedn. tekst: Dz. U. z 2022 r. poz. 854)

Ustawa z 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (jedn. tekst: Dz. U. z 2021 r. poz. 1048)

Ustawa z 19 sierpnia 1994 r. ustawy o ochronie zdrowia psychicznego (Dz. U. z 2022 r. poz. 2123)

Ustawa z 1 marca 1996 r. o zmianie ustawy Kodeks postępowania cywilnego, rozporządzeń Prezydenta Rzeczypospolitej - Prawo upadłościowe i Prawo o postępowaniu układowym, Kodeksu postępowania administracyjnego, ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 43, poz. 189)

Ustawa z 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz. U. 1997 Nr 88 poz. 553 ze zm.)

Ustawa z 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym (jedn. tekst: Dz. U. z 2021 r. poz. 112)

Ustawa z 20 sierpnia 1997 r. - Przepisy wprowadzające ustawę z 20 sierpnia 1997 roku o Krajowym Rejestrze Sądowym (Dz. U. Nr 121 poz. 770 ze zm.)

Ustawa z 6 stycznia 2000 r. o Rzeczniku Praw Dziecka (Dz.U. z 2017 r. poz. 922 ze zm.)

Ustawa z 12 maja 2000 r. o zmianie ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich, ustawy - Kodeks postępowania cywilnego oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 48, poz. 552)

Ustawa z 15 września 2000 r. - Kodeks spółek handlowych (Dz.U. 2000 Nr 94 poz. 1037 ze zm.)

Ustawa z 2 grudnia 2021 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym i niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2021 r. poz. 2328)

Ustawa z 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (jedn. tekst: Dz. U. z 2022 r. poz. 329 ze zm.)

Ustawa z 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym (Dz.U. 2002 Nr 240 poz. 2052 ze zm.)

Ustawa z 20 lutego 2003 r. – Prawo upadłościowe (jedn. tekst: Dz. U. z 2020 poz. 1228)

Ustawa z 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (jedn. tekst: Dz. U. z 2021 r. poz. 2268)

Ustawa z 2 lipca 2004 r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 172 poz. 1804)

Ustawa z 22 grudnia 2004 r. o zmianie ustawy kodeks cywilny, kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2005 r. Nr 13 poz. 98)

Ustawa z 7 lipca 2005 r. o państwowej kompensacie przysługującej ofiarom niektórych czynów zabronionych (jedn. tekst: Dz. U. z 2016 r. poz. 325)

Ustawa z 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1125 ze zm.)

Ustawa z 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 2050 ze zm.)

Ustawa z 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy domowej (Dz.U. z 2020 r. poz. 218 i 956)

Ustawa z 23 sierpnia 2007 r. o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym (jedn. tekst: Dz. U. z 2023 r. poz. 845)

Ustawa z 7 września 2007 r. o ujawnieniu w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2012 r. poz. 1460)

Ustawa z 6 listopada 2008 r. o zmianie ustawy Kodeks rodzinny i opiekuńczy oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 220 poz. 1431)

Ustawa 5 grudnia 2008 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego i niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 234 poz. 1571)

Ustawa z 22 listopada 2013 r. o postępowaniu wobec osób z zaburzeniami psychicznymi stwarzających zagrożenie życia, zdrowia lub wolności seksualnej innych osób, (Dz. U. z 2021 r. poz. 1638 ze zm.)

Ustawa z 10 czerwca 2014 r. o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym (Dz. U. poz. 1031)

Ustawa z 17 listopada 2014 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez

prokuratora albo w postępowaniu sądowym w rozsądnym terminie (Dz. U. Nr 179 poz. 1843 ze zm.)

Ustawa z 28 listopada 2014 r. – Prawo o aktach stanu cywilnego (jedn. tekst: Dz. U. z 2021 r. poz. 709 ze zm.)

Ustawa z 5 grudnia 2014 r. o zmianie ustawy Kodeks cywilny, Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2015 r. Nr 13 poz. 98)

Ustawa z 15 maja 2015 r. – Prawo restrukturyzacyjne (jedn. tekst: Dz. U. z 2021 r. poz. 1588)

Ustawa z 10 lipca 2015 r. o zmianie ustawy Kodeks cywilny i niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2015 r. poz. 1311 ze zm.)

Ustawa z 24 lipca 2015 r. o zmianie ustawy – Kodeks rodzinny i opiekuńczy, ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz. U. poz. 1199)

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

Ustawa z 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072)

Ustawa z 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (jedn. tekst: Dz. U. z 2021 r. poz. 1904 ze zm.)

Ustawa z 26 stycznia 2018 r. o wykonywaniu niektórych czynności organu centralnego w sprawach rodzinnych z zakresu obrotu prawnego na podstawie prawa Unii Europejskiej i umów międzynarodowych (Dz. U. z 2018 r. poz. 416)

Ustawa z 26 stycznia 2018 r. o zmianie ustawy o Krajowym Rejestrze Sądowym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2018 r. poz. 398 ze zm.)

Ustawa z 7 listopada 2019 r. o zmianie ustawy Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2019 r. poz. 1469 ze zm.)

Ustawa z 30 stycznia 2020 r. o zmianie ustawy Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2020 r. poz. 956)

Ustawa z 7 kwietnia 2022 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2022 r. poz. 1098)

Ustawa z 29 czerwca 2022 r. o wspieraniu i resocjalizacji nieletnich (Dz. U. z 2022 r. poz. 1700)

Rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 6 lutego 1928 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. 1928 nr 12 poz. 93 ze zm.)

Rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 22 marca 1928 r. o sądach pracy (Dz. U. Nr 37 poz. 350)

Rozporządzenie Prezydenta RP z 6 lutego 1928 r. - Prawo o ustroju sądów powszechnych z 1928 roku (Dz. U. Nr 12 poz. 93 ze zm.)

Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 15 lipca 1929 r. w sprawie wydania regulaminu Sądu Najwyższego (Dz. U. Nr 53 poz. 427)

Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 29 listopada 1930 r. - Przepisy wprowadzające Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 83 poz. 652)

Rozporządzenie Prezydenta RP z 27 października 1932 r. - Prawo o sądowym postępowaniu egzekucyjnym (Dz. U. Nr 93 poz. 803)

Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283 ze zm.)

Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 7 kwietnia 2016 r. - Regulamin wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury (Dz.U. 2023 poz. 1115)

Akty prawa innych państw

Graždanskij Processualnij Kodeks RFSRR z 11 czerwca 1964 r. (Wiedomosti Verchownego Soveta ZSRR Nr 24 poz. 467)

Kodeks postępowania arbitrażowego Federacji Rosyjskiej z 24 lipca 2002 r. (Dziennik Ustaw Federacji Rosyjskiej z 23 lipca 2014 r. Nr 95-FZ)

Kodeks postępowania arbitrażowego Federacji Rosyjskiej z 24 lipca 2002 r. (Dziennik Ustaw Federacji Rosyjskiej z 23 lipca 2014 r. Nr 95-FZ)

Kodeks postępowania cywilnego Federacji Rosyjskiej z 14 października 2002 r. Nr 138-FZ, Dziennik Ustaw Federacji Rosyjskiej z 18 listopada 2002 r. ze zm.; dalej: GPK

Kodeks postępowania cywilnego Kantonu Berno z 7 lipca 1918 r.

Kodeks postępowania cywilnego Republiki Litewskiej, *Civilnio proceso kodeksas*, opublikowany w Dzienniku Urzędowym (Valstybes Zinios) Nr 36-1340)

Kodeks postępowania cywilnego RFSRR Kodeks postępowania cywilnego z 7 lipca 1923 r. (Sobranije uzakoneniy i rasporyazheniy Rabochego i Krest'yan. Pravitel'stva 1923 Nr 46-47, poz. 478)

Kodeks postępowania cywilnego Ukrainy z 18 marca 2004 r. (*Цивільний Процесуальний Кодекс України, civilnij procesualnij kodeks Ukraini*) Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny (VVR), 2004, Nr 40-41, 42, poz. 492)

Kodeks Rodzinny Federacji Rosyjskiej (Семейный кодекс Российской Федерации, *Semeynyy kodeks Rossiyskoy Federatsii*) z 29 grudnia 1995 r. Nr 223-FZ

Kodeksu postępowania w sprawach gospodarczych Ukrainy (*Господарський процесуальний кодекс України, Gospodars'kyj Procesualnyj Kodeks Ukrainy*) z dnia 6 listopada 1991 r. (Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny (VVR), 1992, Nr 6, poz. 56)

Konstytucja Księstwa Warszawskiego z 22 lipca 1807 r. (Dziennik Praw Księstwa Warszawskiego, t. I Nr 1, wyd. 1, s. II-XLIII).

Konstytucja Ukrainy z 28 czerwca 1996 r. (Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny (VVR), 1996, Nr 30, poz. 141)

O zmianach w Konstytucji Ukrainy (dotyczące wymiaru sprawiedliwości) (Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny (VVR), 2016, Nr 28, poz. 532)

Ustawa o państwowym arbitrażu w ZSRR Закон о государственном арбитраже в СССР z 30 listopada 1979

Ustawa Ukrainy O zmianie Kodeksu postępowania gospodarczego Ukrainy, Kodeksu postępowania cywilnego Ukrainy, Kodeksu postępowania administracyjnego Ukrainy i innych aktów prawnych (Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny (VVR), 2017, Nr 48, poz. 436)