

# Andrzej Grzegorz Harla

---

## Uprawnienie prokuratora do wszczęcia postępowania sądowego w sprawie cywilnej (art. 7 k.p.c.) : uwagi de lege lata i de lege ferenda

---

Palestra 51/3-4(579-580), 35-37

---

2006

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

UPRAWNIENIE PROKURATORA  
DO WSZCZĘCIA POSTĘPOWANIA SĄDOWEGO  
W SPRAWIE CYWILNEJ (ART. 7 K.P.C.)  
– UWAGI *DE LEGE LATA* I *DE LEGE FERENDA*

I. Kodeks postępowania cywilnego z 1964 r.<sup>1</sup> przyznaje prokuratorowi uprawnienie do wszczęcia postępowania właściwie w każdej sprawie cywilnej z wyjątkiem spraw o rozwód i o separację (art. 7 k.p.c.). Żadna z dotychczasowych nowelizacji k.p.c. nie naruszyła tego uprawnienia<sup>2</sup>. Ten stan rzeczy nasuwa pytanie, czy w sytuacji społeczno-politycznej, zaistniałej w wyniku zmian ustrojowych dokonanych po 1989 r., potwierdzonych następnie w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.<sup>3</sup>, zasadne jest utrzymywanie w cywilnym prawie procesowym takiego uprawnienia prokuratora?

Trafne jest stanowisko T. Erecińskiego, który przedstawił pogląd w przedmiotowej kwestii w następującym wywodzie: „(9.) Sprzeczne ze standardami ustaw procesowych państw zachodnich są nadmierne uprawnienia prokuratora w postępowaniu cywilnym. Te – oparte na socjalistycznej koncepcji prokuratora jako strażnika praworządności – rozwiązania, umożliwiające mu wytoczenie każdego (z wyjątkiem sprawy o rozwód) powództwa, nie powinny być dłużej utrzymywane. Nie można akceptować takiego stanu tylko dlatego, że powództwa prokuratora wniesione na rzecz konkretnej osoby zdarzają się w praktyce niezmiernie rzadko. Te same wątpliwości budzą – oparte na przepisach o udziale prokuratora – procesowe uprawnienia Rzecznika Praw Obywatelskich, zupełnie wyjątkowe na tle innych systemów prawnych znających taką instytucję i także w praktyce sądowej bardzo rzadko wykorzystywane”<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Ustawa z 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, (Dz.U. Nr 43, poz. 296 ze zm.), niżej powoływany jako „k.p.c.”.

<sup>2</sup> Istota unormowania art. 7 k.p.c. nie została zmieniona także w ramach tzw. dużych nowelizacji k.p.c.; por. takie ustawy, jak: ustawa z 24 maja 1989 r. (Dz.U. Nr 33, poz. 75), ustawa z 13 lipca 1990 r. (Dz.U. Nr 55, poz. 318), ustawa z 1 marca 1996 r. (Dz.U. Nr 43, poz. 189), ustawa z 24 maja 2000 r. (Dz.U. Nr 48, poz. 554), ustawa z 2 lipca 2004 r. (Dz.U. Nr 172, poz. 1804) i ustawa z 22 grudnia 2004 r. (Dz.U. z 2005 r. Nr 13, poz. 98).

<sup>3</sup> Dz.U. Nr 78, poz. 483.

<sup>4</sup> Zob. T. Ereciński, *O potrzebie nowego kodeksu postępowania cywilnego*, „Państwo i Prawo” 2004, nr 4, s. 3 i n.

W niniejszym opracowaniu zostaną zwięźle przedstawione rozważania, mające na celu wypracowanie takiej propozycji znowelizowania przepisów k.p.c. o prokuratorze, aby jego pozycja w postępowaniu cywilnym odpowiadała standardom prawnym państwa, określonym w Konstytucji RP oraz modelowi postępowania cywilnego, opartego na zasadzie ochrony praw podmiotowych w myśl zasady inicjatywy stron i uczestników postępowania cywilnego – chodzi bowiem o usunięcie z k.p.c. tych przepisów, które są przejawem (jak to wyżej wspomniano) „socjalistycznej koncepcji prokuratora jako strażnika praworządności”.

II. Rozpocznijmy od przypomnienia, iż uprawnienie prokuratora do wszczęcia postępowania sądowego w sprawie cywilnej zostało wprowadzone do dawnego k.p.c. (z 1930/32 r.) ustawą z 20 lipca 1950 r.<sup>5</sup> Według tekstu jednolitego z 25 sierpnia 1950 r.<sup>6</sup> art. 90 dawnego k.p.c. stanowił, iż: „Prokurator może wytaczać wszelkie powództwa oraz brać udział w każdym stanie sprawy, toczącej się z czyjegokolwiek powództwa, jeżeli według jego oceny wymaga tego interes Państwa Ludowego”.

W kodeksie postępowania cywilnego z 1964 r. odpowiednik ww. art. 90 dawnego k.p.c. został zamieszczony w Tytule wstępnym Kodeksu. Był nim i jest nadal art. 7 k.p.c., który w wersji pierwotnej (z 17 listopada 1964 r.) stanowił, iż „Prokurator może żądać wszczęcia postępowania w każdej sprawie, jak również wziąć udział w każdym toczącym się 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”. Nowelą z 13 lipca 1990 r. w zdaniu pierwszym zostały skreślone wyrazy „lub własności społecznej”. Innych zmian w treści art. 7 k.p.c. nie było.

Motywek wprowadzenia (w 1950 r.) do k.p.c. i jej utrzymania w k.p.c. z 1964 r. zasady, zawartej obecnie w art. 7 k.p.c., był motyw o charakterze ideologicznym, związany ściśle z zasadami państwa socjalistycznego<sup>7</sup>. Uwarunkowania ideologiczne ustroju socjalistycznego w naszym kraju upadły w 1989 r.<sup>8</sup>. W efekcie dokonano ważnych zmian ustawodawczych, w tym i związanych z procedurą cywilną, m.in. zniesiono zasadę ochrony własności społecznej (przez uchylene art. 4 k.p.c. i zmianę innych przepisów, w tym także art. 7 k.p.c.; zmiany te zostały dokonane nowelą z 13 lipca 1990 r.). Jednakże sama zasada, iż prokurator ma prawo wszczynać postępowanie cywilne w każdej sprawie cywilnej z wyjątkiem spraw o rozwód i o separację, jest nadal utrzymana. Jak można przypuszczać, ustawodawca skierował swoją uwagę wpraw na te przepisy k.p.c., które wymagały dostosowania

---

<sup>5</sup> Dz.U. Nr 38, poz. 349.

<sup>6</sup> Dz.U. Nr 43, poz. 394.

<sup>7</sup> J. Jodłowski (w:) J. Jodłowski, W. Siedlecki, *Postępowanie cywilne. Cz. ogólna*, Warszawa 1958, s. 242.

<sup>8</sup> W kwestii stanowiska prokuratora w postępowaniu cywilnym w ustawodawstwie państw socjalistycznych i kapitalistycznych – por. np. J. Jodłowski, Z. Resich, T. Misiuk-Jodłowska, J. Lapiere, K. Weitz, *Postępowanie cywilne w zarysie*, Warszawa 2005, s. 251 i n.

procedury do nowych wymogów, a unormowania, które mogą lub mogły budzić zastrzeżenia czy choćby wątpliwości natury teoretycznej, o ile nie stwarzały kłopotów w praktyce sądowej, pozostawił na czas późniejszy. Takie pragmatyczne stanowisko wydaje się zrozumiałe. Dalsze wszakże utrzymywanie obecnej treści art. 7 k.p.c. nie powinno mieć miejsca.

III. Istotę problemu odzwierciedla stwierdzenie T. Erecińskiego, iż „uprawnienia prokuratora w postępowaniu cywilnym są nadmierne”. Dotyczy to dwóch kwestii: zakresu spraw, jakie prokurator może wszcząć w sądowym postępowaniu cywilnym (art. 7 k.p.c.) oraz możliwości wstąpienia do każdego postępowania w sprawie cywilnej w charakterze „obserwatora” (art. 7 i art. 60 k.p.c.).

W pierwszej kwestii ograniczenie nadmiernych uprawnień prokuratora powinno polegać na ograniczeniu zakresu spraw, w których prokurator może wszcząć postępowanie cywilne. Optymalnym rozwiązaniem może się okazać „uogólnienie” przepisu art. 7 zd. 2 k.p.c., w myśl którego: „W sprawach niemajątkowych z zakresu prawa rodzinnego prokurator może wytaczać powództwa tylko w wypadkach wskazanych w ustawie”. Chodzi o to, aby prokurator mógł wszczynać postępowanie cywilne tylko wtedy, gdy ustawa (z zakresu prawa materialnego, jak czyni to obecnie k.r.o. w np. art. 22 i 86) wyraźnie tak stanowi.

W drugiej kwestii ograniczenie nadmiernych uprawnień prokuratora można by osiągnąć przez wprowadzenie zasady, iż prokurator może wstąpić do postępowania tylko w takiej sprawie cywilnej, którą może sam wytoczyć. Oznaczałoby to, iż prokurator mógłby wstąpić np. do postępowania w sprawie o unieważnienie małżeństwa, o ustalenie pochodzenia dziecka (gdyż w myśl ustawy do wytoczenia powództwa w takiej sprawie uprawniony jest także prokurator; art. 22, art. 86 k.r.o.).

IV. Konkludując rozważania, można przedstawić postulat dokonania zmiany przepisu art. 7 k.p.c., mającej na celu ograniczenie nadmiernych uprawnień prokuratora w postępowaniu cywilnym i tym samym dostosowanie jego pozycji w cywilnym postępowaniu sądowym do zmian, jakie zaszły po 1989 r.

Otóż, art. 7 k.p.c. *de lege ferenda* mógłby otrzymać brzmienie: „Prokurator może wszcząć postępowanie w sprawie cywilnej tylko w wypadkach wskazanych w ustawie, jeżeli wymaga tego ochrona praworządności lub interesu społecznego. Prokurator może także wziąć udział w toczącym się już postępowaniu w takiej sprawie”<sup>9</sup>. Natomiast przepisy o prokuratorze, zawarte w art. 55–60 k.p.c., jako że mają charakter *stricte* technicznoprocesowy (konkretyzują normy ogólne, zawarte w art. 7 k.p.c.), mogą pozostać – jak się wydaje – bez zmian.

<sup>9</sup> Z treści art. 7 k.p.c. *de lege lata* („Prokurator może żądać wszczęcia postępowania w każdej sprawie, jak również wziąć udział...”) wynika, iż prokurator sam nie jest władny wszcząć postępowania, lecz czynić to ma sąd na jego żądanie. Mamy tutaj do czynienia z *lapsusem* ustawodawczym. Według przytoczonego wyżej art. 90 d.k.p.c. w wersji z 1950 r. („Prokurator może wytaczać wszelkie powództwa oraz brać udział w każdym stanie sprawy...”) prokurator mógł wszcząć postępowanie w sprawie cywilnej (a czynił to przez wytoczenie powództwa). Zaproponowana wyżej wersja art. 7 k.p.c. *de lege ferenda*, wprowadzając pewne zmiany w zakresie uprawnienia prokuratora, usuwa zarazem wskazany wyżej *lapsus* legislacyjny.