

Rozdział I. Geneza i ewolucja legitymacji prokuratora do wytoczenia powództwa w polskim procesie cywilnym

§ 1. Uwagi ogólne

Problematyka legitymacji czynnej prokuratora do wytoczenia powództwa w sprawach niemajątkowych z zakresu prawa rodzinnego stanowi element większej całości – kompleksu zagadnień dotyczących udziału prokuratora w postępowaniu cywilnym. Konieczne, wydaje się, spojrzenie na przedmiotowe zagadnienie w szerszym, wskazanym wyżej kontekście, uwzględniającym również genezę obowiązujących unormowań. Przeszły one szczególną ewolucję, w której istotnym czynnikiem okazały się, jak się wydaje, względy społeczno-polityczne związane ze zmianą ustroju¹. Warto do tego historycznego aspektu tytułowego zagadnienia powrócić, by lepiej zrozumieć genezę omawianych przepisów oraz ciężar gatunkowy problemu sformułowanego przed laty w postaci pytania: Czy potrzebny jest udział prokuratora w procesie cywilnym²? Uwzględnienie tego aspektu wydaje się konieczne w przypadku, gdy wspomniany problem chce się ponownie rozważyć, z dzisiejszej perspektywy, wypuklając inny jego aspekt w postaci pytania: Czy potrzebny jest udział prokuratora w sprawach niemajątkowych z zakresu prawa rodzinnego? Problem wymaga analizy zarówno w aspekcie historyczno-prawnym, jak i z punktu widzenia obowiązujących przepisów o charakterze materialnoprawnym i procesowym.

¹ Szerzej na temat wpływu zmiany ustroju na prawo polskie por. np. A. Stawarska-Rippel, *Prawo sądowe Polski Ludowej 1944–1950 a prawo Drugiej Rzeczypospolitej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2006, s. 35 i n.; *taż*, *O prawie cywilnym w początkach Polski Ludowej* uwag kilka, SIT 2012, t. 11, s. 185 i n. Por. także A. Lityński, *Pół wieku kodyfikacji prawa w Polsce (1919–1969)*, Tychy 2001, s. 101 i n.

² Por. W. Masewicz, *Czy potrzebny jest udział prokuratora w procesie cywilnym?*, NP 1957, Nr 6, s. 85.

Geneza obowiązujących unormowań dotyczących uprawnień prokuratora w postępowaniu cywilnym wiąże się ściśle z przeobrażeniami instytucji prokuratury, a te z kolei były wynikiem zasadniczych zmian ustrojowych, jakie dokonały się w Polsce w okresie powojennym. Dlatego analiza tytułowego zagadnienia nie powinna pomijać wspomnianego kontekstu, w tym zwłaszcza ewolucji samej instytucji prokuratury, szczególnie jej funkcji, zadań oraz miejsca w strukturze organów państwa. Uwzględnienie wspomnianego aspektu pozwala bowiem spojrzeć na tytułowe zagadnienie w pełniejszym świetle, co czyni także bardziej zrozumiałymi poszczególne rozstrzygnięcia prawne i praktykę ukształtowaną na ich podstawie³.

§ 2. Powództwo prokuratora w sprawach cywilnych na tle kształtowania się powojennego modelu procesu cywilnego

Niewątpliwie kluczowe znaczenie dla całości kształtu obowiązujących do dziś w Polsce przepisów w zakresie udziału prokuratora w procesie cywilnym miała reforma z 20.7.1950 r. Uchwalony w tym dniu pakiet ustaw miał dostosować przepisy procedury cywilnej do nowej sytuacji społeczno-politycznej, związanej ze zmianą ustroju⁴. Jej konsekwencją były daleko idące zmiany w strukturze procesu cywilnego, w tym zwłaszcza w przedmiocie zasad, na których powinien on zostać zbudowany. W literaturze przedmiotu tego okresu podkreśla

³ W literaturze przedmiotu podkreśla się, że w rozwoju historycznym ukształtowały się w naszym obszarze kulturowym dwa modele omawianej instytucji – francuski i niemiecki. Pierwszy – historycznie wcześniejszy – charakteryzował się wyeksponowaniem zadań instytucji prokuratora w zakresie kontroli legalności procesu sprawowania wymiaru sprawiedliwości (prokurator jako strażnik praworządności), przy jednoczesnym usytuowaniu prokuratury w systemie organów władzy wykonawczej. Model niemiecki – historycznie późniejszy – *de facto* ogranicza uprawnienia (i zadania) instytucji prokuratora do ścigania przestępstw. Poszukując genezy polskiego modelu instytucji prokuratora, historycy prawa wskazują jednoznacznie na model francuski. Szerzej na ten temat por. *D. Jagusz*, *Z dziejów francuskiego modelu instytucji prokuratora na ziemiach polskich*, *Prok. i Pr.* 2014, Nr 4, s. 144 i n.; *S. Włodyka*, *Ustrój organów ochrony prawnej*, Warszawa 1975, s. 232 i n.; por. także *T. Ereciński*, *Znaczenie francuskiego Code de procédure z 1806 r. dla rozwoju procesu cywilnego w Polsce*, *CPH* 2005, t. LVII, Nr 2, s. 142 i n.

⁴ Chodzi szczególnie o: ustawę z 20.7.1950 r. o Prokuraturze Rzeczypospolitej Polskiej (*Dz.U.* Nr 38, poz. 346), ustawę z 20.7.1950 r. o zmianie prawa o ustroju sądów powszechnych (*Dz.U.* Nr 38, poz. 347) oraz ustawę z 20.7.1950 r. o zmianie przepisów postępowania w sprawach cywilnych (*Dz.U.* Nr 38, poz. 349); por. Internetowy system aktów prawnych, <http://isap.sejm.gov.pl>.

się, że podstawowym założeniem, na którym oparta została przebudowa polskiego procesu cywilnego było dążenie do przekształcenia tego procesu „z instytucji służącej ochronie interesów prawnoprywatnych w instytucję służącą realizacji praworządności ludowej”⁵. Założenie to było integralnie powiązane z innym fundamentalnym założeniem nowego porządku, zgodnie z którym w ustroju socjalistycznym nieuzasadniony jest podział stosunków prawnych na prywatno-prawne i publiczno-prawne⁶. W ustroju tzw. demokracji ludowej – jak go wówczas określano – interes jednostki nie może być sprzeczny z interesem społeczeństwa i państwa – przeciwnie, jest z nim harmonijnie powiązany, stąd powtarzane w literaturze tego okresu stwierdzenie, sięgające korzeniami prawa radzieckiego: „wszystko jest publiczno-prawne”⁷. Powyższe założenia, choć oczywiście nie jedyne⁸, znacząco wpłynęły na postrzeganie istoty procesu cywilnego, jego celu i funkcji. W nowej optyce eksponowano przede wszystkim społeczny wymiar procesu cywilnego, przejawiający się w ochronie interesu społecznego⁹, zarzucając dotychczasowym koncepcjom („proces jako stosunek prawnoprosesowy”, „proces jako *quasi*-kontrakt”) niedostrzeżenie w istocie procesu społecznej funkcji sądu i zadań wymiaru sprawiedliwości¹⁰. Wymownie ujmował to Z. Resich, podkreślając, że decyzja podmiotu o rozwiązaniu sporu w drodze procesu cywilnego prowadzi do pojawienia się, obok woli stron, nowego, niezależnego od nich czynnika – sądu – którego zasadniczym dążeniem jest – co prawda – udzielenie ochrony prawnej stronie, ale „w sposób zabezpieczający również interesy osób trzecich i całego społeczeństwa”, a także „zabezpieczenie ogólnego porządku prawnego i ochrona autorytetu państwa”¹¹. Wspomniana reforma z 20.7.1950 r. oznaczała zatem

⁵ Por. J. Jodłowski, Nowe drogi polskiego procesu cywilnego. Założenia ideologiczne reformy postępowania cywilnego, NP 1951, Nr 7–8, s. 17.

⁶ Tamże, s. 18. Wyrazem realizacji tego założenia w ramach przepisów normujących postępowanie cywilne była zmiana przepisu art. 2 KPC polegająca na zastąpieniu sformułowania „spory o prawa prywatne” sformułowaniem „sprawy cywilne”.

⁷ Tamże, s. 18. Por. także I. Klajnerman, Rola i zadania prokuratury w procesie cywilnym, NP 1951, Nr 5, s. 14.

⁸ Szerzej na temat założeń omawianej reformy postępowania cywilnego por. J. Jodłowski, Nowe drogi polskiego procesu cywilnego, NP 1951, Nr 6, s. 12–13.

⁹ Szerzej na ten temat por. W. Berutowicz, Funkcja postępowania cywilnego w Polsce Ludowej, w: J. Jodłowski (red.), Wstęp do systemu prawa procesowego cywilnego, Warszawa 1974, s. 7 i n.

¹⁰ Por. Z. Resich, Poznanie prawdy w procesie cywilnym, Warszawa 1958, s. 7; W. Siedlecki, Przebudowa sądowego postępowania cywilnego w Polsce Ludowej, RPiE 1959, Nr III, s. 97.

¹¹ Z. Resich, Poznanie prawdy, s. 8.

w istocie publicyzację postępowania cywilnego wyrażającą się w daleko idącym wzmocnieniu pierwiastka publicznego kosztem pierwiastka prywatnego¹².

Realizacja podstawowych założeń reformy procesu cywilnego z 20.7.1950 r.¹³ w praktyce nie byłaby możliwa bez przyjęcia, jak już wspomniano, daleko idących zmian w sferze podstawowych zasad procesu cywilnego. Wspomniana reforma jako fundamentalną zasadę procesową przyjęła zatem zasadę tzw. prawdy materialnej (określaną w literaturze tego okresu „prawdą obiektywną”)¹⁴. Definiowano ją jako dążenie sądu do wyjaśnienia rzeczywistych praw i wzajemnych stosunków stron¹⁵, w przeciwieństwie do tzw. prawdy formalnej, zgodnie z którą dane rozstrzygnięcie należało uznać za „prawdziwe”, jeżeli (przy zachowaniu wszystkich formalnych wymagań procesu), znajdowało ono podstawę w materiale faktycznym i prawnym przedstawionym przez strony, bez wymogu weryfikowania jego zgodności z rzeczywistością¹⁶. Zakres przedmiotowy zasady prawdy materialnej był niewątpliwie jednym z kluczowych rozstrzygnięć omawianej reformy¹⁷. Jako punkt odniesienia przyjęto sformułowanie omawianej zasady w ówczesnym radzieckim kodeksie procedury cywilnej z 1.9.1923 r.¹⁸ Nie wprowadzono jednak unormowania, które *expressis verbis* stanowiłoby ustawowe określenie (zdefiniowanie) tej zasady, ale dokonano zmian w poszczególnych przepisach, umożli-

¹² Por. J. Jodłowski, Z. Resich, J. Lapierre, T. Misiuk-Jodłowska, *Postępowanie cywilne*, Warszawa 1996, s. 22.

¹³ Warto zauważyć, że nowela z 20.7.1950 r. była dziewiątą z kolei nowelizacją Kodeksu postępowania cywilnego z 1932 r., dokonaną po 1945 r. Ostatnia nowela – poprzedzająca wyżej omawianą – została uchwalona 27.4.1949 r. i dotyczyła m.in. laicyzacji form postępowania. Szerzej na ten temat por. J. Jodłowski, *Zmiany w postępowaniu cywilnym*, PiP 1949, Nr 6–7, s. 90 i n.

¹⁴ Por. uchw. SN z 27.6.1953 r., zawierająca wytyczne wymiaru sprawiedliwości i praktyki sądowej w przedmiocie stosowania w cywilnym postępowaniu spornym przepisu art. 236 KPC (C Prez 195/52, OSN 1953, poz. 95).

¹⁵ Por. Z. Resich, *Poznanie prawdy w procesie cywilnym*, s. 16.

¹⁶ Tamże, s. 22.

¹⁷ Por. wypowiedź J. Jodłowskiego na posiedzeniu Sekcji Prawa Cywilnego Komisji Konsultacyjno-Naukowej w dniu 5.12.1949 r., *Archiwum Akt Nowych* (dalej: AAN), Ministerstwo Sprawiedliwości (dalej: MS),teczka Nr 5468, k. 5.

¹⁸ Zgodnie z art. 5 wspomnianego Kodeksu, sąd zobowiązany był „wszelkimi środkami dążyć do wyjaśnienia, jakie są rzeczywiste prawa i wzajemne stosunki stron i dlatego, nie poprzestając na złożonych wyjaśnieniach i materiałach, winien przy pomocy stawianych stronom pytań, przyczynić się do wyjaśnienia istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy okoliczności i potwierdzenia ich dowodami”. Por. S. Szer, *Zagadnienie prawdy materialnej w cywilnym procesie radzieckim*, AAN MS 5468, k. 60–63. Warto zauważyć, że zdaniem wspomnianego Autora, „powyższe ujęcie powinno być wzorem przy normowaniu problemu prawdy materialnej w polskiej procedurze cywilnej” (tamże, k. 63).

liwiąc jej realizację. Wskazać należy w tym kontekście na przepis art. 218 § 2 dKPC, zgodnie z którym sąd nie był związany uznaniem pozwu (choć mógł na nim poprzestać, jeżeli znajdowało to uzasadnienie w okolicznościach sprawy). Przepis ten interpretowano nie tylko w kategoriach ingerencji w materialno-prawne uprawnienia stron, ale przede wszystkim jako „wyras dążenia do osiągnięcia prawdy materialnej”¹⁹. Podobną rolę w urzeczywistnianiu w praktyce zasady prawy obiektywnej pełnił przepis art. 236 § 1 i 2 dKPC. Stwarzał on sądowi możliwość dopuszczenia w postępowaniu dowodowym dowodu niepowołanego przez strony (§ 1) oraz – w sprawach o roszczenia alimentacyjne – prowadzenia przez sąd z urzędu stosownego dochodzenia celem ustalenia stanu majątkowego i zarobkowego stron (§ 2)²⁰. Doktryna dostrzegała w tym przepisie nie tylko element zasady śledczej, ale przede wszystkim „możność czynnego współudziału sądu w ustaleniu prawdy materialnej”²¹. Już po wejściu w życie omawianej ustawy z 20.7.1950 r. o zmianie przepisów postępowania w sprawach cywilnych postulowano o wprowadzenie w ramach przepisów ogólnych odrębnego przepisu, formułującego *expressis verbis* zasadę prawdy obiektywnej, na wzór ustawodawstwa radzieckiego²². Postulaty te zostały zrealizowane w Kodeksie postępowania cywilnego z 1964 r. w postaci przepisu art. 3 § 2 KPC²³.

W ślad za przyznaniem w procesie szczególnej roli zasadzie prawdy obiektywnej, zmianie (ograniczeniu) musiały ulec również inne podstawowe zasady procesowe, szczególnie zasada dyspozycyjności i kontrydiktoryjności. Pierw-

¹⁹ Por. J. Jodłowski, Z zagadnień polskiego procesu cywilnego, s. 114.

²⁰ Znamienne jest, że wspomniane wyżej wytyczne Sądu Najwyższego z 27.6.1953 r. dokonały rozszerzającej wykładni wspomnianego przepisu art. 236 KPC, podkreślając, że użyty w tym przepisie (§ 1) termin „może” wyraża wolę ustawodawcy, by przepisu tego nie stosować mechanicznie. Wskazany przepis powinien być stosowany w każdym przypadku, gdy zachodzi taka potrzeba, a kryterium decydującym o jego zastosowaniu powinna być ochrona szczególnego interesu społecznego. Wytyczne wymieniały typowe sprawy, w których ochrona wspomnianego interesu społecznego zachodzi. Szerzej na ten temat por. Z. Resich, Na marginesie wytycznych Sądu Najwyższego do art. 236 k.p.c., NP 1954, Nr 5–6, s. 31 i n.

²¹ Por. J. Jodłowski, Z zagadnień polskiego procesu cywilnego, s. 65.

²² Por. Z. Resich, Poznanie prawdy w procesie cywilnym, s. 16.

²³ Szerzej na temat zasady prawdy obiektywnej w postępowaniu cywilnym por. m.in. J. Jodłowski, Naczelne zasady socjalistycznego postępowania cywilnego, w: J. Jodłowski (red.), Wstęp do systemu prawa procesowego cywilnego, s. 74 i n.; M. Waligórski, Gwarancje wykrycia prawdy w procesie cywilnym, PiP 1953, Nr 8–9, s. 254 i n.; W. Siedlecki, Przebudowa sądowego postępowania cywilnego w Polsce Ludowej, s. 97 i n.; M. Sawczuk, Teoria prawdy w prawie cywilnym (procesowym i materialnym), w: M. Jędrzejewska (red.), Studia z prawa postępowania cywilnego, Warszawa 1985, s. 259 i n.

sza z wymienionych zasad została obficie „uzupełniona” elementami zasady oficjalności. Owo „uzupełnienie” objęło w zasadzie wszystkie istotne materialno-prawne uprawnienia stron wynikające z zasady dyspozycyjności. Prawo do wszczęcia procesu przysługiwało już nie tylko stronom, ale również prokuratorowi, organizacjom społecznym oraz sądowi z urzędu. Prawo cofnięcia pozwu, zrzeczenia się roszczenia lub jego ograniczenia podlegało kontroli sądu i wymagało w określonych sprawach jego zgody (art. 209 § 3 dKPC), uwarunkowanej m.in. niesprzecznością żądania stron z interesem Państwa Ludowego. W każdej sprawie natomiast kontroli sądu podlegało uznanie powództwa (wspomniany art. 218 § 2 dKPC). Ograniczenia dotyczyły także zakresu żądanej ochrony prawnej. Zasadniczo jego określenie należało nadal do strony (art. 200 § 1 dKPC), ale sąd nie był związany zakresem żądań powoda, zwłaszcza w sprawach o ochronę mienia społecznego oraz interesów przedsiębiorstw państwowych. Zgodnie z przepisem art. 329 § 2 dKPC, sąd miał prawo orzec ponad żądanie, gdy powodem był np. Skarb Państwa lub, gdy przedmiot powództwa stanowiły roszczenia o charakterze alimentacyjnym, roszczenia ze stosunku pracy lub roszczenia o naprawienie szkody powstałej w wyniku czynu niedozwolonego. Zmiany w zakresie zasady dyspozycyjności objęły również przepisy dotyczące rozporządzalności środkami odwoławczymi. Rozszerzono zatem katalog podmiotów uprawnionych do zaskarżenia wyroku I instancji – prawo to nabył również prokurator. Ponadto, sąd rewizyjny nie był związany granicami rewizji nie tylko w zakresie przedmiotowym (art. 380 dKPC), ale mógł również z urzędu rozpoznać sprawę w odniesieniu do osób, które nie wniosły środka odwoławczego (art. 381 w zw. z art. 63 dKPC). Nowe uregulowania zatem daleko wykraczały poza ramy zasady dyspozycyjności w jej klasycznym rozumieniu, zakreślone paremiami: *nemoiudex sine actore* oraz *ne eatiudex ultra petita partium*²⁴.

Zmiany dokonane w strukturze procesu cywilnego dotyczyły również, jak wyżej wspomniano, zasady kontradiktoryjności²⁵. W tradycyjnym jej ujęciu

²⁴ Szerzej na ten temat por. J. Jodłowski, Nowe drogi polskiego procesu cywilnego, s. 19–21; *tenże*, Zasada dyspozycyjności w polskim procesie cywilnym. Tezy szczegółowe, w: *tenże*, Z zagadnień polskiego procesu cywilnego, Warszawa 1961, s. 75–121; M. Waliński, Polskie prawo procesowe cywilne w świetle zasady dyspozycji, SC 1963, t. 2, s. 6 i n.

²⁵ Szerzej na ten temat por. W. Berutowicz, Zasada dyspozycyjności w procesie cywilnym, Warszawa 1957. Autor szczegółowo omawia przedmiotową problematykę z uwzględnieniem aspektu historycznego (procesu rzymskiego); por również W. Broniewicz, Zasada kontradiktoryjności procesu cywilnego w poglądach nauki polskiej (1880–1980), w: M. Jędrzejewska (red.), Studia z prawa postępowania cywilnego, Warszawa 1985, s. 39–53.

„gospodarzem” postępowania dowodowego w procesie cywilnym były strony – ustalenia w zakresie stanu faktycznego i zgromadzenie materiału dowodowego, niezbędnego do wydania wyroku, należało do stron. W tzw. procesie socjalistycznym rzecz musiała wyglądać zgoła inaczej. Ekspozowana w tym okresie społeczna funkcja wymiaru sprawiedliwości oraz uczynienie z zasady prawdy obiektywnej naczelnej zasady procesu cywilnego (jej ustalenie było zasadniczym celem procesu), musiały prowadzić, z jednej strony, do uniezależnienia rozstrzygnięcia od materiału dowodowego zebranego i przedstawionego przez same strony²⁶, a z drugiej strony, do stworzenia sądowi możliwie szerokich gwarancji służących ustaleniu rzeczywistych stosunków istniejących między stronami. W praktyce oznaczało to umożliwienie sądowi wykroczenia poza materiał dowodowy dostarczony przez strony i przeprowadzenia dowodu z urzędu, co przewidywał wspomniany art. 236 dKPC, przy jednoczesnym zachowaniu obowiązku strony powodowej przytoczenia okoliczności faktycznych uzasadniających żądanie pozwu (art. 200 § 1 dKPC). Proces ten opisywano także w kategoriach nadania zasadzie kontradiktoryjności socjalistycznej treści²⁷. Jej najistotniejszym elementem miało być „całkowite zerwanie z biernością sądu, charakteryzującą w większym lub mniejszym stopniu ustawodawstwa burżuazyjne”²⁸.

W doktrynie tego okresu dokonane zmiany opisywano w kategoriach koniecznego powiązania zasady kontradiktoryjności z zasadą śledczą, składających się na „system gwarancji prawdy materialnej”²⁹. System ten, jak podkreślano, w sposób istotny zmieniał charakter polskiego procesu cywilnego, w którym „nie tylko strony występują wobec sądu, lecz sąd wraz ze stronami ma przyczynić się do wyświetlenia prawdy materialnej”³⁰.

Dostosowanie systemu polskiego prawa procesowego cywilnego do nowej rzeczywistości – obok opisanych wyżej zmian w zakresie podstawowych zasad procesowych i struktury procesu (w tym także wprowadzenia dwuinstancyjności, likwidacji wydziałów handlowych, powołania instytucji ławników)

²⁶ Por. W. Siedlecki, Zasada kontradiktoryjności i zasada śledcza w polskim procesie cywilnym, s. 238.

²⁷ Por. Z. Resich, Na marginesie wytycznych Sądu Najwyższego do art. 236 k.p.c., NP 1954, Nr 5–6, s. 30.

²⁸ Tamże.

²⁹ Por. J. Jodłowski, Z zagadnień polskiego procesu cywilnego, s. 65.

³⁰ Tamże.

– oznaczało również „wprowadzenie do procesu elementów oficjalności”³¹, w postaci udziału w nim prokuratora. Jego status był szczególny. Stając się podmiotem procesu cywilnego, prokurator pozostawał zarazem gwarantem praworządności. Jego uprawnienia procesowe – jak podkreślano w literaturze tego okresu – przybierały postać obowiązku, wynikającego z zasadniczej jego funkcji – strażnika praworządności. Z kolei, z punktu widzenia funkcji i celu ówczesnego procesu, jego uprawnienia związane były integralnie z naczelną zasadą procesową – zasadą prawdy obiektywnej. Aktywność procesowa prokuratora, podobnie jak aktywność sądu, powinna zmierzać do wyświetlenia wszystkich okoliczności danej sprawy, co było warunkiem wykrycia prawdy obiektywnej³².

§ 3. Powództwo prokuratora w sprawach cywilnych w świetle ZmKPC z 20.7.1950 r.

I. Prace Komisji Konsultacyjno-Naukowej i ich wpływ na postanowienia ZmKPC z 20.7.1950 r.

Ostateczny kształt przepisów normujących udział prokuratora w postępowaniu cywilnym, wprowadzonych wspomnianą ZmKPC z 20.7.1950 r., wypracowany został przy wydatnym udziale tzw. Komisji Konsultacyjno-Naukowej, powołanej przez ówczesnego ministra sprawiedliwości³³. Szczegółowe przed-

³¹ Por. *J. Jodłowski*, Nowe drogi polskiego procesu cywilnego. Założenia ideologiczne reformy postępowania cywilnego, NP 1951, Nr 7–8, s. 15.

³² Por. *W. Siedlecki*, Zasada kontradiktoryjności i zasada śledcza w polskim procesie cywilnym, s. 238 i n.

³³ Por. AAN MS 5468, k. 30 i n. Wspomniana Komisja, jak wynika z dokumentacji zachowanej w Archiwum Akt Nowych, została powołana zarządzeniem Ministra Sprawiedliwości z 30.11.1949 r. Przewodniczącym Zespołu Prawa Cywilnego Komisji został *S. Szer*, zaś w jej skład weszli: *W. Bagiński*, *K. Cincio* (Prezes Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu), *W. Czachórski*, *M. Grudziński*, *J. Jodłowski*, *J. Litwin*, *Z. Łopuszański* (Prezes Sądu Apelacyjnego w Poznaniu) i – jako konsultant – *J. Wasilkowski*. Do zadań Komisji należało m.in.: planowanie i prowadzenie badań naukowych w dziedzinie myśli prawniczej i wymiaru sprawiedliwości, pomoc naukowo-teoretyczna w zakresie szkoleń kandydatów do zawodów prawniczych oraz pracowników wymiaru sprawiedliwości oraz konsultacja i pomoc teoretyczna w zagadnieniach wymiaru sprawiedliwości, a także konsultacja i pomoc teoretyczna w zagadnieniach ustawodawczo-kodyfikacyjnych (por. wyciąg z zarządzenia Ministra Sprawiedliwości z 30.9.1949 r. o utworzeniu Komisji Naukowo-Konsultacyjnej przy Ministrze Sprawiedliwości, AAN MS 2361, k. 34). Wspomniany dokument nie zo-

stawienie wyników prac tego gremium i jego wpływu na kształt polskiego procesu cywilnego, ukształtowanego we wspomnianej ustawie, wymagałby monograficznego opracowania, co wykracza poza ramy niniejszej pracy. Konieczne wydaje się jednak w tym miejscu szczegółowe przedstawienie jednego z referatów przedłożonych członkom Komisji, stanowiący podstawą prac nad ukształtowaniem uprawnień i pozycji procesowej prokuratora w procesie cywilnym, których zwieńczeniem stał się wspomniany przepis art. 90 dKPC w wersji przyjętej w ZmKPC z 20.7.1950 r. Chodzi o referat przygotowany przez S. Szera – przewodniczącego Zespołu Prawa Cywilnego wspomnianej Komisji – zatytułowany: „Udział prokuratury w procesie cywilnym radzieckim”³⁴. O znaczeniu wspomnianego referatu dla ostatecznego kształtu przepisów ZmKPC z 20.7.1950 r. w zakresie udziału prokuratora w postępowaniu cywilnym wymownie świadczy fakt, że jego obszernie fragmenty znalazły się w uzasadnieniu projektu noweli. Nie tylko to jednak uzasadnia szersze jego omówienie. Warto także zwrócić uwagę na metodologię zastosowaną przez Autora referatu, która pośrednio wskazuje na cel reformy i sposób opracowania poszczególnych jej rozwiązań³⁵. Punkt wyjścia stanowiła krytyka ustawodawstwa międzywojennego (tak polskiego, jak i obcego) w odniesieniu do każdego z omawianych zagadnień, a punktem docelowym było ustawodawstwo byłego związku radzieckiego, jako swoisty wzorzec postulowanych zmian.

Autor referatu zauważył najpierw – powołując się na carską ustawę o procesie cywilnym z 1864 r., a także ustawę austriacką z 1851 r. i niemiecką z 1897 r. – że prokuratura w tych państwach ma w procesie cywilnym bardzo ograniczone kompetencje. Państwa te w sprawach cywilnych, jak zauważył referent, „ograniczają władzę prokuratora z uwagi na przeciwieństwa mię-

stał opatrzonej datą. Powstał zapewne między 30 września (datą ukazania się zarządzenia Ministra Sprawiedliwości) a 4 października (datą przesłania wyciągu do członków Komisji – por. zachowane pismo do W. Czachórskiego z datą 4.10.1949 r., do którego dołączono jako załącznik wspomniany wyciąg – tamże, k. 33). Przewidywano utworzenie czterech sekcji Komisji: prawa karnego, prawa cywilnego, problematyki teoretycznej wymiaru sprawiedliwości oraz ogólnej (por. AAN MS 2361, k. 34, s. 2 wyciągu). Sekcji Prawa Cywilnego powierzono zadanie przygotowania reformy procesu cywilnego w tym przygotowanie „też nakreślających charakter tej reformy” (por. protokół z posiedzenia Sekcji Prawa Cywilnego Komisji Konsultacyjno-Naukowej z 5.12.1949 r., AAN MS 2361, k. 44).

³⁴ AAN MS 5468, k. 74–85.

³⁵ Warto w tym miejscu wspomnieć, że S. Szer przygotował i przedstawił członkom Komisji dwa inne referaty: Zasada dyspozycyjności procesu cywilnego (AAN MS 5468, k. 44–51) oraz Zagadnienie prawdy materialnej w cywilnym procesie radzieckim (AAN MS 5468, k. 60–63). We wszystkich wskazanych wyżej referatach zastosowana została przez Autora podobna metodologia.

dzy publicznym i prywatnym interesem, niechęć do mieszania się przedstawicieli państwa w tajemnice rodzinne i handlowe”³⁶. Podobnie, zdaniem S. Szer, rzecz przedstawia się w polskim procesie cywilnym. Powołując się na prace M. Waligórskiego podkreślał, że: „w odróżnieniu od sądu, postać prokuratora w procesie cywilnym przejawia się tylko w wyjątkowych i nader rzadkich przypadkach”³⁷. Występuje on tylko w niektórych typach procesów „prowadzonych w interesie publicznym, których popieranie należy do jego atrybucji”³⁸. Do procesów tych zaliczyć należy, zdaniem S. Szer: sprawy o unieważnienie małżeństwa zawartego wbrew pewnym przeszkodom (art. 457⁹, 457¹², 457¹⁵ dKPC, wprowadzone dekretem z 25.9.1945 r.)³⁹, w których prokurator mógł występować jako strona powodowa, sprawy o postępowanie kasacyjne przed Sądem Najwyższym, gdzie prokurator mógł składać wnioski, przy czym „jakikolwiek jego udział ma być dyktowany względami na interes państwowy i społeczny, potrzebę ustalenia w orzecznictwie jednolitej praktyki wykładni i stosowania prawa”⁴⁰.

Po sumarycznym przedstawieniu problematyki udziału prokuratora w sprawach cywilnych na podstawie obowiązujących wówczas przepisów, S. Szer przeszedł do szczegółowej prezentacji uprawnień prokuratora w procesie cywilnym radzieckim. Jest to, co znamienne, najobszerniejsza część omawianego referatu. Niecelowe wydaje się szczegółowe jej omawianie, ale warto wskazać na kilka najistotniejszych rozstrzygnięć ustawodawstwa radzieckiego, do których – jako wzorcowych – odwołuje się S. Szer⁴¹.

Powołując się na monografię S. Abramowa⁴², jako podstawowe zadanie prokuratora S. Szer wskazał urzeczywistnianie praworządności. Zadanie to – jak podkreśla – w odniesieniu do procesu cywilnego oznacza „obowiązek czuwania nad ochroną oraz obroną interesów państwa”⁴³. Ten zasadniczy obowiązek stanowi, zdaniem Autora, ostateczne uzasadnienie przyznanych prokuratorowi w ustawodawstwie radzieckim szerokich kompetencji w sprawach

³⁶ Tamże, k. 74.

³⁷ Tamże.

³⁸ Tamże.

³⁹ Por. dekret z 25.9.1945 r. – Przepisy wprowadzające Prawo małżeńskie (Dz.U. Nr 48, poz. 271 ze zm.).

⁴⁰ AAN MS 5468, k. 75.

⁴¹ Tamże, k. 75 i n.

⁴² Chodzi o: S. Abramow, *Sowietskij graždanckij process*, Moskwa 1952, s. 123.

⁴³ AAN MS 5468, k. 75.

cywilnych⁴⁴. W formie komentarza do cytowanego przepisu S. Szer zauważył, że: „różne etapy rozwoju ustroju socjalistycznego wskazywały, jakie kategorie spraw wymagały interwencji prokuratora”⁴⁵, podkreślając jednocześnie, że: „w tych okolicznościach prokurator musi być zorientowany w zadaniach gospodarczo-politycznych Państwa na danym etapie”⁴⁶.

Szczególną uwagę w swym referacie S. Szer zwrócił na prawo prokuratora do uchylecia orzeczenia sądowego w trybie nadzoru. Autor zauważył najpierw, że „ustawodawstwa burżuazyjne”, powołując się na zasadę dyspozycyjności, uznają orzeczenie sądu, które stało się ostateczne (w wyniku niezłożenia apelacji albo gdy strona wyczerpała środki prawne, przewidziane w ustawie), za niemożliwe do uchylecia. Inaczej jest, jak podkreślił S. Szer, w prawie radzieckim⁴⁷. Podstawę uchylecia orzeczenia w trybie nadzoru stanowiło szczególnie istotne naruszenie obowiązujących ustaw albo jasne pogwałcenie interesów państwa lub interesów pracujących. Punkt wyjścia w kierunku zaskarżenia orzeczenia w wyżej wskazanym trybie, mogły stanowić skargi obywateli, doniesienia instytutcji, osób urzędowych, wzmianki w prasie i TV⁴⁸.

⁴⁴ Zgodnie z art. 2 radzieckiego kodeksu cywilnego procesowego z 1.9.1923 r. – podstawowym w kontekście omawianej problematyki – prokurator miał prawo „zarówno wszcząć sprawę, jak i wstąpić do sprawy w każdym stadium procesu, jeżeli według jego zdania wymagała tego ochrona interesów państwa oraz mas pracujących” (tamże, k. 75). Warto zauważyć, że zwrot „oraz mas pracujących” nadpisano odręcznie na tekście maszynopisu, zapewne w formie korekty autorskiej.

⁴⁵ Tamże, k. 76. w okresie powojennym, jak zauważa S. Szer, „szczególnego znaczenia nabrały sprawy związane z wypełnieniem planu pięcioletniego odbudowy i rozwoju gospodarki, sprawy o dochodzenie należności na rzecz kolchozów, sprawy ze stosunków pracy, mieszkaniowe, sprawy z tytułu zobowiązań dostawy państwu produkcji rolnej” (tamże, k. 76).

⁴⁶ W dalszej części referatu szczegółowo przedstawiono na podstawie przepisów prawa radzieckiego udział prokuratora w postępowaniu cywilnym w I i II instancji, w postępowaniu wykonawczym, a także zagadnienie sądowego nadzoru prokuratorury oraz prawo prokuratora do wznowienia postępowania. S. Szer zwrócił uwagę na obie formy udziału prokuratora w procesie cywilnym, podkreślając, że bez względu na to, czy prokurator wytacza powództwa, czy włącza się do sprawy, inicjatywa należy do niego, „przy czym sąd nie ma prawa badać, czy prokurator miał podstawy do wstąpienia do sprawy, kontrola pod tym względem należy do organów prokuratorury” (por. AAN MS 5468, k. 77).

⁴⁷ Autor powołuje się w tym kontekście na pogląd *Abramowa*, zgodnie z którym „dla państwa radzieckiego orzeczenie naruszające interesy państwa lub pracujących, albo wydane z oczywistym pogwałceniem ustawy, nie może pozostać w swej mocy” (tamże, k. 80). W tym celu powołana została instytucja uchylecia orzeczenia sądowego w trybie nadzoru, na skutek protestu prokuratora lub przewodniczącego sądu. Podkreśla się jednak przy tym, że ten tryb uchylecia orzeczenia „w żadnym razie nie tworzy nowej (trzeciej) instancji”. Tamże.

⁴⁸ Tamże, k. 81.

Po szczegółowym przedstawieniu „regulacji wzorcowych” w postaci unormowań prawa radzieckiego, S. Szer przeszedł do postulowanych zmian w przepisach prawa polskiego. Zagadnienie roli Prokuratury w przyszłym polskim procesie cywilnym wymaga, zdaniem S. Szera, rozstrzygnięcia dwóch zasadniczych kwestii: „a) zakresu uprawnień prokuratora jako strony w procesie, b) zakresu uprawnień w kierunku zrealizowania tych zdań jakie prokuratura radziecka urzeczywistnia w drodze wymienionej instytucji orzeczeń sądowych w trybie nadzoru”⁴⁹. Referent podkreślił także, że: „nasz ustroj demokracji ludowej, jej rozwój w kierunku socjalizmu, stwarza podobnie jak w ustroju radzieckim szczególny obowiązek obrony również na odcinku stosunków cywilno-prawnych socjalistycznego systemu gospodarki narodowej, własności socjalistycznej, praw i chronionych przez ludowy porządek prawny interesów instytucji państwowych, spółdzielni, organizacji społecznych, przedsiębiorstw państwowych i spółdzielczych oraz zagwarantowanych przez ludowy porządek prawny osobistych i majątkowych praw i interesów obywateli. W tych warunkach przy kształtowaniu roli prokuratury w przyszłym polskim procesie cywilnym należy mieć na uwadze jej wyżej scharakteryzowane stanowisko na tle ustawodawstwa radzieckiego”⁵⁰.

Powyższe przesłanki usprawiedliwiają, zdaniem S. Szera, wniosek, aby po pierwsze, „prokuratorowi nadać stanowisko strony z prawem wytaczania powództw oraz wstępowania w każdym stadium procesu do sprawy”. Należałoby jednak – podkreślił Autor – „mając na uwadze pewne kontrowersje w doktrynie radzieckiej na temat stanowiska procesowego prokuratora, uplasować jego pozycję procesową przez ściśle sformułowanie przepisów”⁵¹. Po drugie, „w problemie szczególnych uprawnień prokuratora w kierunku możliwości zaskarżania prawomocnych orzeczeń sądowych, powstaje kwestia, czy wzorem ustawy radzieckiej ograniczyć te uprawnienia do przypadków szczególnie jaskrawego pogwałcenia obowiązków ustawy, interesów państwa robotniczo-chłopskiego, interesów pracujących, czy też bez ograniczeń ustalić, że Pierwszemu Prokuratorowi Sądu Najwyższego (i Pierwszemu Prezesowi tego sądu) służy nadzwyczajna skarga (rewizyjna) od każdego prawomocnego orzeczenia kończącego postępowanie”⁵².

⁴⁹ Tamże, k. 82.

⁵⁰ Tamże.

⁵¹ Tamże, k. 82.

⁵² Tamże.