

<http://dx.doi.org/10.16926/gea.2022.01.18>

mgr Aleksander ZACHARKO

<https://orcid.org/0000-0002-7587-8673>

Kancelaria Adwokacka

e-mail: Aleksander.zacharko@gmail.com

## Ustawowe przesłanki udziału prokuratora w postępowaniu cywilnym

### Streszczenie

Celem artykułu jest przedstawienie przesłanek ustawowych udziału prokuratora w postępowaniu cywilnym. Należą do nich: ochrona praworządności, ochrona praw obywateli oraz ochrona interesu społecznego. W sprawach niemajątkowych z zakresu prawa rodzinnego prokurator może wytaczać powództwa tylko w wypadkach wskazanych w ustawie (art. 7 k.p.c.).

**Słowa kluczowe:** prokurator, postępowanie cywilne, praworządność, interes publiczny, obywatel, prawa człowieka.

### Wstęp

Celem artykułu jest przedstawienie przesłanek ustawowych udziału prokuratora w postępowaniu cywilnym. Należą do nich: ochrona praworządności, ochrona praw obywateli oraz ochrona interesu społecznego. W sprawach niemajątkowych z zakresu prawa rodzinnego prokurator może wytaczać powództwa tylko w wypadkach wskazanych w ustawie (art. 7 k.p.c.). Ocena istnienia tych przesłanek należy wyłącznie do prokuratora, a nie do kontroli sądu<sup>1</sup>. Prokurator to przede wszystkim strażnik praworządności. Prokuratura jest organem ochrony prawnej, co wielokrotnie eksponowano w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego<sup>2</sup>. Jak stanowi art. 2 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. Prawo o prokuraturze<sup>3</sup>, prokuratura wykonuje zadania w zakresie ścigania przestępstw oraz stoi na straży

<sup>1</sup> M. Mazur-Bądel, [w:] *Postępowanie cywilne*, red. I. Gil, Warszawa 2017, s. 67.

<sup>2</sup> Wyrok TK z dnia 6 marca 2007 r., Sk 54/06, Dz. U. z 2007 r. Nr 47, poz. 317.

<sup>3</sup> Ustawa z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze (Dz. U. z 2019 r. poz. 740).

praworządności. Do działań prokuratury należy ochrona porządku prawnego i czuwanie nad przestrzeganiem prawa przez organy państwowe i inne państwowe jednostki organizacyjne, organizacje spółdzielcze czy społeczne, a także przez indywidualnych obywateli. Priorytetowe znaczenie w analizowanym ujęciu należy przypisać prawu utożsamianemu z określonym zespołem abstrakcyjnych i generalnych norm prawnych, obowiązujących w przyjętym wymiarze czasoprzestrzennym. Zespół tych norm, powiązanych wzajemnymi zależnościami tworzących jedną całość, składa się na dany porządek prawa<sup>4</sup>.

## 1. Ochrona praworządności

Ochrona praworządności jako ustawowa przesłanka udziału prokuratora w postępowaniu cywilnym wymaga retrospektywnego spojrzenia na pojęcie państwa prawa, legalności i praworządności.

W analizowanym kontekście momentem przełomowym dla nauki europejskiej stało się stworzenie w XIX wieku koncepcji państwa prawnego, głównie w nauce niemieckiej, która przyjmowała m.in. jako zasadnicze elementy: teorię podziału władz na władzę ustawodawczą, sądowniczą i wykonawczą, hierarchię źródeł prawa oraz związanie organów państwa ustawami, czyli teorię rządów prawa.

W rozwoju koncepcji państwa prawa można wyróżnić dwa jego etapy. Pierwszy to etap formalny (liberalny), w którym organy państwa wykonują ustawy, sprawując funkcję policyjną i reglamentacyjną. Drugi etap natomiast to kształtujące się od końca XIX wieku materialne (postliberalne) państwo prawa, zwane państwem socjalnym, państwem opiekuńczym, państwem dobrobytu, gdzie prawo staje się narzędziem sterowania gospodarki i społeczeństwa<sup>5</sup>.

Ujęcie formalne na pierwszy plan wysunęło zasadę pewności prawa, natomiast ujęcie materialne dąży do realizacji formuły sprawiedliwości<sup>6</sup>.

W literaturze przedmiotu stawia się pytanie: jaką koncepcję państwa prawnego wyraża art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej? Przepis ten stanowi, iż Rzeczpospolita Polska jest nie tylko państwem prawa, lecz także demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej.

Jak podnosi S. Wronkowska, założenie państwa prawa i przepisów Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wyraża tę koncepcję jako ideologię materialną<sup>7</sup>.

<sup>4</sup> Z. Duniewska, *Prawo administracyjne – wprowadzenie*, [w:] *System prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 1: *Institucje prawa administracyjnego*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2015, s. 61.

<sup>5</sup> R. Balicki, [w:] *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z dnia 1997 r.*, red. J. Boć, Wrocław 1998, s. 18–20.

<sup>6</sup> I. Bogucka, *Państwo prawne a uznanie administracyjne*, „Państwo i Prawo” 1992, z. 10, s. 33 i nn.

<sup>7</sup> S. Wronkowska, *Charakter prawny demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej)*, [w:] *Państwo prawa. Demokracja. Państwo prawne*, red. J. Kowalski, Warszawa 2008, s. 291–292.

Potwierdzają to również materialne prawa i wolności jednostki określone w poszczególnych przepisach Konstytucji, a także wartości wyrażone w preambule, takie jak: sprawiedliwość, równość w prawach czy powinność wobec dobra wspólnego Polski<sup>8</sup>.

W nawiązaniu do koncepcji państwa prawnego w ujęciu formalnym i materialnym analogicznie można również przyjąć adekwatne rozumienie praworządności. Zdaniem J. Nowackiego, praworządność formalna ma być narzędziem służącym urzeczywistnieniu takich wartości, jak pewność prawa czy bezpieczeństwo prawne. Materialne rozumienie praworządności odwołuje się natomiast do sprawiedliwości, słuszności czy godności człowieka<sup>9</sup>. J. Nowacki przychylił się równocześnie do szerokiego rozumienia praworządności jako stanu prawa, a także odnoszącego się do wszystkich adresatów norm prawnych, tj. obywateli<sup>10</sup>. Jak dodaje L. Morawski, to różniczenie jest obciążone wieloma błędami, ale jest akceptowalne<sup>11</sup>.

Z. Ziemiński wyróżniał z kolei cztery rozumienia praworządności:

- praworządność jako zasada działania organów publicznych;
- jako koncepcja doktrynalna rozwijająca tę zasadę;
- jako normy i instytucje prawne warunkujące jej realizację;
- jako stan faktyczny działania aparatu publicznego<sup>12</sup>.

A. Wiktorowska podnosi, iż legalność oznacza formalną zgodność z literą prawa (formalne ujęcie), a praworządność to zgodność materialna z duchem jego treści<sup>13</sup>. M. Stolarska przyjmuje, iż zasada legalności zawiera w sobie postulat podejmowania działań nie tyle na podstawie całego systemu prawa, ile w oparciu o istniejącą wyraźnie podstawę prawną mającą zastosowanie w konkretnym stanie faktycznym. Zasada praworządności natomiast nakazuje działać z całym porządkiem prawnym<sup>14</sup>. Odmienne poglądy w analizowanym aspekcie wykazuje D. Gregorczyk, który uznaje, że zasada praworządności ma szerszy zakres niż zasada legalności, albowiem postulat działania zgodnie z prawem jest jeden, tak samo obowiązuje jedno prawo, któremu organy są podporządkowane<sup>15</sup>.

Rozważając pojęcie ochrony praworządności w postępowaniu cywilnym, trzeba zauważyć, iż nie można go utożsamiać jedynie z zasadą legalności, ale chodzi tutaj także o szerokie rozumienie przestrzegania prawa przez organy władzy publicznej i obywateli.

<sup>8</sup> B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 39 i nn.

<sup>9</sup> J. Nowacki, *Rządy prawa. Dwa problemy*, Katowice 1995, s. 50.

<sup>10</sup> Tamże, s. 27.

<sup>11</sup> L. Morawski, *Główne problemy filozofii prawa. Prawo w toku przemian*, Warszawa 2000, s. 246.

<sup>12</sup> Z. Ziemiński, [w:] *Zarys teorii prawa*, red. Z. Ziemiński, Poznań 1997, s. 241 i nn.

<sup>13</sup> A. Wiktorowska, *Prawne determinanty samodzielności gminy. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 2002, s. 209–210.

<sup>14</sup> M. Stolarska, *Zasada legalności a zasada praworządności w polskim prawie administracyjnym – synonimiczność czy odmiennosc*, „Casusu” 2012, nr 63, s. 13–19.

<sup>15</sup> D. Gregorczyk, *Legalność jako kryterium sądowej kontroli decyzji administracyjnych*, Warszawa 2018, s. 141–142.

Przez pryzmat regulacji z art. 7 k.p.c. praworzędność ujmowana jest jako stan (sytuacja), w której całość stanów danyh stosunków jest uregulowany przez prawo w sposób jasny i z poszanowaniem hierarchii norm prawnych, przy czym prawo to jest dla wszystkich równe i zapewniające minimum uprawnień i swobód obywatelskich oraz jest przestrzegane przez wszystkich<sup>16</sup>.

## 2. Ochrona praw obywateli

Dla prokuratora źródłem refleksji, a także kształtowania pewnego standardu aksjologicznego, są prawa i wolności obywateli określone w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz wynikające z ratyfikowanych umów międzynarodowych.

Jednym z podstawowych założeń konstytucyjnego państwa prawa jest uznanie nienaruszalności sfery praw i wolności jednostki. Gwarancje ochrony praw i wolności ustalono poprzez ustawowe granice funkcjonowania aparatu państwowego oraz możliwości zewnętrznej kontroli legalizmu działania organów władzy publicznej. Zadanie to spełnia m.in. Rzecznik Praw Obywatelskich, Rzecznik Praw Dziecka, prokuratura, sądy administracyjne czy sądy powszechne w ramach kontroli administracji publicznej.

Istnieje ścisła zależność między dobrym prawem, przestrzeganiem zasad demokratycznego państwa prawa, sprawnym państwem a ochroną praw obywateli.

Jak pisał F. Longchamps de Berier, właściwością prawa jest to, że w jego treść i trwanie

są uwikłane pewne podstawowe wartości ludzkie: sprawiedliwość, ład i humanizm, które nie są, jak mniemają niektórzy teoretycy, czymś z zewnątrz prawa, a w pewnym sensie trwają, utrzymują się właśnie w prawie i dzięki prawu w różnym stopniu<sup>17</sup>.

H. Rot dodaje, że rola prawa nie powinna być ograniczona do funkcji opakowania pewnych wartości, w myśl założenia, że prawo powinno się znaleźć pośród tych wartości, ale również być ich gwarantem. Jednym słowem, chodzi o ustanowienie dobrego prawa, prawa o ludzkim obliczu<sup>18</sup>.

Warto w tym miejscu przytoczyć pogląd A. Łopatki, iż dobre prawo to – wedle współczesnych standardów – prawo zapewniające w maksymalnym stopniu wolności osobiste, nieprzewidujące okrutnych kar, realizujące prawo do uczciwego i szybkiego procesu, gwarantującego prawa wyborcze, a w koncepcji pań-

<sup>16</sup> Z. Resich, *Nauka o organach ochrony prawnej*, Warszawa 1973, s. 19, a także: A. Lesińska, *Udział prokuratora w postępowaniu cywilnym w teorii i praktyce*, [w:] *Postępowanie cywilne jako procesowa gwarancja praw chronionych konstytucyjnie*, red. I. Gil, E. Marszałkowska-Krześ, Wrocław 2018, s. 103.

<sup>17</sup> F. Longchamps de Bérier, *Z problemów poznania prawa*, Wrocław 1968, s. 13.

<sup>18</sup> H. Rot, *Uwarunkowania i wartości procedury legislacyjnej*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo” 1993, t. 223: *Problemy tworzenia prawa w państwie demokratycznym*, red. K. Działocha, No 1493, s. 144.

stwa dobrobytu – także przyznające prawa socjalne i kulturalne, a wśród nich prawo do pracy. Powyższy katalog powinien być uzupełniony o miernik bezpieczeństwa publicznego i pomyślności gospodarczej<sup>19</sup>.

Źródłem praw i wolności jednostki (obywatela) jest godność, w której upatruje się korzeni wszelkich praw<sup>20</sup>. Jak stanowi art. 30 Konstytucji RP, przyrodzona i niezbywalna godność człowieka stanowi źródło wolności oraz praw człowieka i obywatela. Jest ona nienaruszalna, a jej poszanowanie i ochrona jest obowiązkiem władz publicznych.

Zgodnie ze stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego przedstawionym w wyroku, godność nie może być rozumiana jako cecha czy też zespół praw nadanych przez państwo. Jest ona bowiem w stosunku do państwa pierwotna. W konsekwencji zarówno ustawodawca, jak i organy stosujące prawo muszą respektować treści zawarte w pojęciu godności przysługującej danemu człowiekowi<sup>21</sup>.

Zatem – skoro prawa człowieka i obywatela nie pochodzą od władzy, to muszą istnieć organy, które te wartości nadrzędne chronią, na przykład Rzecznik Praw Obywatelskich<sup>22</sup>, Rzecznik Praw Dziecka<sup>23</sup> czy prokurator. Prokurator powinien zatem dokonywać takiej wykładni prawa, która zapewniałaby skuteczną ochronę obywatela. Zdaniem A. Lesińskiej przesłanka ochrony praw obywateli nie jest nieodłącznym elementem działania prokuratora w postępowaniu cywilnym, aktualizuje się ona bowiem w realiach konkretnej sprawy i tylko przez jej pryzmat może być oceniana przez prokuratora, jako kryterium udziału w postępowaniu przed sądem cywilnym<sup>24</sup>.

### 3. Ochrona interesu społecznego

Kodeks postępowania cywilnego posługuje się różnymi kryteriami interesów, w tym kategorią interesu społecznego. Pojęcie to jest pojęciem niedookreślonym, metaklauzulą, kryterium obiektywnym, które stanowi istotny element systemu prawnego.

<sup>19</sup> A. Łopatka, *Kryteria jakości prawa*, [w:] *Jakość prawa administracyjnego*, red. B. Zawadzka, Warszawa 1996, s. 35.

<sup>20</sup> J. Blicharz, L. Zacharko, *Ochrona praw socjalnych jednostki w warunkach prywatyzacji zadań publicznych*, [w:] *Jednostka wobec władczej ingerencji organów administracji publicznej. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Barbarze Adamiak*, red. J. Korczak, K. Sobieralski, Wrocław 2019, s. 49.

<sup>21</sup> Wyrok TK z dnia 4 kwietnia 2001 r., K 11/0, OTK 2001/3, poz. 54.

<sup>22</sup> *Czym jest państwo prawne i jakie są skutki łamania prawa? Wykład prof. Andrzeja Zolla w Katowicach*, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/czym-jest-pa%C5%84stwo-prawne-i-jakie-s%C4%85-skutki-%C5%82amania-prawa-wyk%C5%82ad-prof-andrzeja-zolla-w-katowicach> [dostęp: 10.05.2021].

<sup>23</sup> J. Blicharz, L. Zacharko, *Ochrona praw dziecka w działalności Rzecznika Praw Dziecka*, Wrocław 2021, s. 160.

<sup>24</sup> A. Lesińska, dz. cyt., s. 104.

Analizę pojęcia interesu społecznego wypada rozpocząć od słowa interes. Nie pozostawia ono wątpliwości co do jego łacińskiego pochodzenia. Potwierdzenie znajdujemy we wszystkich słownikach języka łacińskiego. I tak interes oznacza „być czymś”, „znajdować się przy czymś”, „być pomiędzy”, „brać udział”, „być obecnym”<sup>25</sup>.

W doktrynie można wyróżnić trzy zasadnicze poglądy na temat pojęcia interesu. Po pierwsze, interes jako pewna wartość lub system wartości (ujęcie aksjologiczne). Po drugie, interes mogą stanowić potrzeby lub zbiór potrzeb (ujęcie prakseologiczne odwołujące się do zobiektywizowanych potrzeb). Po trzecie, interes jest kategorią celu, gdyż jest interesem określonego podmiotu lub grupy podmiotów (koncepcja prakseologiczna odwołująca się do podstaw i celów)<sup>26</sup>.

Powyższe poglądy na temat pojęcia interesu implikują stanowisko teoretyków w zakresie pojęć: interesu społecznego czy interesu publicznego. Pojęcie interesu społecznego to pojęcie wypracowane w piśmiennictwie do 1989 r. – zakładano wówczas, że państwo jest dobrem społecznym<sup>27</sup>. Jednakże w wyniku transformacji ustrojowej i reaktywowania samorządu terytorialnego pojęcie interesu społecznego może być znaczeniowo tożsamy z interesem publicznym, ale nie z interesem państwa<sup>28</sup>.

Zdaniem J. Bocia, interes publiczny staje się narzędziem kształtującym sytuację obywateli (jednostki). Interes publiczny to interes wielu niezindywidualizowanych podmiotów traktowanych wspólnie jako jeden podmiot<sup>29</sup>. Powyższe stanowisko zakłada, iż interes publiczny ma prowadzić do realizacji interesu jednostkowego (indywidualnego) jako tego, który przyczynia się do realizacji pewnego dobra, przysparza korzyści lub dodaje wartości określonej jednostce<sup>30</sup>.

Zatem do zrozumienia pojęcia interesu społecznego (interesu publicznego) konieczne jest odwołanie się do pojęcia dobra wspólnego. Przedmiotową kategorię należy wiązać z kolei z dziełami Platona, Arystotelesa czy nauką społeczną Kościoła katolickiego. Pojęcie dobra wspólnego jest natomiast twierdzeniem prawnym i prawniczym.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w preambule odwołuje się do pojęcia dobra wspólnego jako określenia praw i obowiązków wobec Rzeczy-

<sup>25</sup> W. Wołodkiewicz, [w:] *Prawo rzymskie. Słownik encyklopedyczny*, red. W. Wołodkiewicz, Warszawa 1986, s. 17.

<sup>26</sup> A. Żurawik, „*Interes publiczny*”, „*interes społeczny*” i „*interes społecznie uzasadniony*”. *Próba dookreślenia pojęć*, „*Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*” 2013, R. 75, z. 2. s. 60.

<sup>27</sup> M. Wyrzykowski, *Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 1986, s. 26.

<sup>28</sup> A. Duda, *Interes prawny w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 2008, s. 24, a także: A. Mészorer, *Stanowisko i czynności procesowe prokuratora w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 1957, s. 86; A. Mednis, *Prawo do prywatności a interes publiczny*, [b.m.w.] 2006, s. 25.

<sup>29</sup> *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2000, s. 24.

<sup>30</sup> P.J. Suwaj, *Konflikt interesów w administracji publicznej*, Warszawa 2009, s. 31–32.

pospolitej. Art. 1 Konstytucji RP stanowi, iż Rzeczpospolita jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli. Z kolei w art. 25 ust. 3 Konstytucji RP ustawodawca odwołuje się do dobra wspólnego, nakazując państwu, Kościołowi oraz innym związkom wyznaniowym do współdziałania w celu realizacji ww. dobra.

Zgodnie ze stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego, państwo jest dobrem wspólnym, a zasada zaufania obywateli do państwa stanowi wartość, której ochrona musi wpływać nie tylko na struktury organizacyjne i sposób funkcjonowania aparatu państwowego, ale również na zakres praw i obowiązków osób pełniących funkcje publiczne<sup>31</sup>.

W literaturze przedmiotu wskazuje się na ścisły związek dobra wspólnego z interesem publicznym<sup>32</sup>, są jednak autorzy, którzy przeciwstawiają pojęcie interesu publicznego i dobra wspólnego<sup>33</sup>. Należy przychylić się do stanowiska, zgodnie z którym dobro wspólne jest postrzegane w kontekście interesu publicznego. Warto w tym kontekście przede wszystkim wskazać na definicję legalną interesu publicznego zawartą w art. 2 pkt 4 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym<sup>34</sup>. Zgodnie z treścią tego przepisu, interes publiczny definiowany jest jako uogólniony cel dążeń i działań uwzględniający zobiektywizowane potrzeby ogółu społeczeństwa lub lokalnych społeczności związanych z zagospodarowaniem przestrzennym.

M. Woźniak wskazuje, iż interes publiczny obejmuje działania nakierowane na korzyść ogółu, nawet jeśli partykularne interesy nie mieszczą się w tak ukształtowanej kategorii ogółu, chodzi i tak o zobiektywizowane potrzeby ogółu<sup>35</sup>. Dobro wspólne to dobro szczególnej miary, u podnóża którego lokuje się idea sprawiedliwości<sup>36</sup>.

Zatem w systemie prawa pojęcie dobra wspólnego czy interesu społecznego (publicznego) to pojęcia-narzędzia, które sygnalizują istnienie określonych wartości i celów w obowiązujących regulacjach prawnych, na co wskazuje treść art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, gdzie mamy uszczegółowienie kategorii interesu publicznego (bezpieczeństwo prawne, porządek publiczny, ochrona środowiska, ochrona praw innych osób). Oczywiście, powyższy katalog nie jest katalogiem zamkniętym, można wyróżnić jeszcze inne wartości będące przedmiotem ochrony w ramach analizowanych kategorii.

<sup>31</sup> Wyrok TK z dnia 10 kwietnia 2002 r., K 26/00, OTK 2002, nr 2, poz. 8.

<sup>32</sup> H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna – zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004, s. 96–98.

<sup>33</sup> E. Łętowska, *Dobro wspólne – władza – korupcja*, [w:] *Dobro wspólne – władza – korupcja. Konflikt interesów w ujęciu publicznym*, red. E. Popławska, Warszawa 1997, s. 8–9.

<sup>34</sup> Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 293 ze zm.).

<sup>35</sup> M. Woźniak, *Interes publiczny jako przesłanka działań organów planistycznych*, [w] *Przestrzeń i nieruchomości jako przedmiot prawa administracyjnego*, red. I. Nizik-Dobosz, Warszawa 2012, s. 82.

<sup>36</sup> E. Knosala, *Rozważania z teorii nauki administracji*, Tychy 2004, s. 72.

Warto w tym miejscu przytoczyć art. 2 ust. 1 pkt 7 ustawy o świadczeniu usług na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej<sup>37</sup>, który stanowi, że nadrzędny interes publiczny to wartość podlegająca ochronie. W szczególności: porządek publiczny, bezpieczeństwo publiczne, zdrowie publiczne, utrzymanie równowagi finansowej, systemu zabezpieczenia społecznego, ochrona konsumentów, usługobiorców i pracowników, uczciwość w transakcjach handlowych, zwalczanie nadużyć, ochrona środowiska naturalnego i miejskiego, zdrowie zwierząt, własność intelektualna, cele polityki społecznej i kulturalnej oraz ochrona narodowego dziedzictwa historycznego i artystycznego.

Dobro wspólne, czy interes społeczny (publiczny), nie jest celem samym w sobie, wyczerpuje się ono w służbie człowiekowi. Konsekwentnie też państwo nie jest takim celem, istnieje ono i funkcjonuje ze względu na dobro obywateli<sup>38</sup>.

W przeciwieństwie do przepisów prawa publicznego (prawa administracyjnego czy finansowego) pojęcie interesu społecznego (publicznego) nie jest częste w regulacjach prywatnoprawnych. Dotyczy to również postępowania cywilnego. Niemniej jednak, z uwagi na doniosłość określonych stosunków prawnych, ustawodawca wprowadził to pojęcie jako przesłankę uczestnictwa prokuratora w postępowaniu cywilnym (art. 7 k.p.c.)<sup>39</sup>.

Oczywiście, czy w danej sprawie mamy do czynienia z interesem społecznym i wytoczeniem powództwa, bądź jego popieraniem, zależy od prokuratora, który podejmuje autonomiczną decyzję i nie podlega w tym zakresie kontroli procesowej.

W doktrynie wskazuje się, że ochrona interesu społecznego ściśle wiąże się z art. 2 Konstytucji RP, tj. ochroną i rozwojem instytucji demokratycznego państwa prawa, istniejących w nim stosunków własnościowych, systemu gospodarczego, czy też ochroną małżeństwa, ochroną rodziny, a także małoletnich dzieci<sup>40</sup>. Ochronę interesu społecznego wiąże się równocześnie z ochroną dobra wspólnego<sup>41</sup>.

## Zakończenie

Zgodnie z art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają wyłącznie na podstawie i w granicach prawa. Zatem celem działania prokuratora jest ochrona praw jednostki przed nadużyciem władzy przez państwo<sup>42</sup>, a ochrona

<sup>37</sup> Ustawa z dnia 4 marca 2010 r., tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 893 ze zm.

<sup>38</sup> Jan XXIII, Encyklika *Pacem in terris*, nr 54, cyt. za R. Sobański, *Dobro zasadą i racją bytu administracji*, [w:] *Ewolucja prawnych form administracji publicznej. Księga jubileuszowa z okazji 60. rocznicy urodzin Profesora Ernesta Knosali*, red. L. Zacharko, A. Matan, G. Łaszczycza, Warszawa 2008, s. 236.

<sup>39</sup> J. Mucha, *Interes publiczny w procesie cywilnym*, „Studia Prawa Publicznego” 2013, nr 1, s. 60 i nn.

<sup>40</sup> M. Sychowicz, [w:] *Komentarz postępowania cywilnego*, t. 1, red. K. Piasecki, Warszawa 2006, s. 103 i nn.

<sup>41</sup> Tamże, s. 103.

<sup>42</sup> Szerzej: D. Kali, *Praworzędność i jej gwarancje*, Warszawa 2009, *passim*.



praworządności to zasadniczy cel działania prokuratury. W zakończeniu należy podkreślić, przychylając się do poglądów wyrażonych w literaturze przedmiotu, iż w społeczeństwie obywatelskim podmioty powinny dążyć do skutecznego dochodzenia swoich praw. Rolę prokuratury z czasem w coraz większym stopniu będą spełniać organizacje społeczne<sup>43</sup>. Prokuratura powinna działać w przestrzeni prawnej, w której udział państwa jest potrzebny, a nie tam, gdzie państwo chce działać<sup>44</sup>.

## Bibliografia

### Literatura

- Adamiak B., Borkowski J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2014.
- Balicki R., [w:] *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z dnia 1997 r.*, red. J. Boć, Wrocław 1998.
- Blicharz J., Zacharko L., *Ochrona praw dziecka w działalności Rzecznika Praw Dziecka*, Wrocław 2021.
- Blicharz J., Zacharko L., *Ochrona praw socjalnych jednostki w warunkach prywatyzacji zadań publicznych*, [w:] *Jednostka wobec władczej ingerencji organów administracji publicznej. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Barbarze Adamiak*, red. J. Korczak, K. Sobieralski, Wrocław 2019.
- Bogucka I., *Państwo prawne a uznanie administracyjne*, „Państwo i Prawo” 1992, z. 10.
- Czym jest państwo prawne i jakie są skutki łamania prawa? Wykład prof. Andrzeja Zolla w Katowicach*, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/czym-jest-pa%C5%84stwo-prawne-i-jakie-s%C4%85-skutki-%C5%82amania-praw-wyk%C5%82ad-prof-andrzeja-zolla-w-katowicach> [dostęp: 10.05.2021].
- Duda A., *Interes prawny w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 2008.
- Duniewska Z., *Prawo administracyjne – wprowadzenie*, [w:] *System prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 1: *Instytucje prawa administracyjnego*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2015.
- Gregorczyk D., *Legalność jako kryterium sądowej kontroli decyzji administracyjnych*, Warszawa 2018.

<sup>43</sup> J. Wróblewska-Jachna, *Misja organizacji pozarządowych w społeczeństwie obywatelskim*, [w:] *Prawne aspekty działalności organizacji pozarządowych (organizacji pożytku publicznego)*, red. J. Blicharz, L. Zacharko, Racibórz 2020, s. 45–58 i cyt. tam lit.

<sup>44</sup> K. Markiewicz, *Prokurator w postępowaniu cywilnym w ujęciu historycznym*, [w:] *O prawie i jego dziejach. Księga II. Studia ofiarowane Profesorowi Adamowi Lityńskiemu w czterdziestopięciolecie pracy naukowej i siedemdziesięciolecie urodzin*, red. M. Mikołajczyk [i in.], Białystok – Katowice 2010, s. 72–73.

- Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna – zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004.
- Kali D., *Praworządność i jej gwarancje*, Warszawa 2009.
- Knosala E., *Rozważania z teorii nauki administracji*, Tychy 2004.
- Lesińska A., *Udział prokuratora w postępowaniu cywilnym w teorii i praktyce*, [w:] *Postępowanie cywilne jako procesowa gwarancja praw chronionych konstytucyjnie*, red. I. Gil, E. Marszałkowska-Krześ, Wrocław 2018.
- Longchamps de Bérier F., *Z problemów poznania prawa*, Wrocław 1968.
- Łętowska E., *Dobro wspólne – władza – korupcja*, [w:] *Dobro wspólne – władza – korupcja, Konflikt interesów w ujęciu publicznym*, red. E. Popławska, Warszawa 1997.
- Łopatka A., *Kryteria jakości prawa*, [w:] *Jakość prawa administracyjnego*, red. B. Zawadzka, Warszawa 1996.
- Markiewicz K., *Prokurator w postępowaniu cywilnym w ujęciu historycznym*, [w:] *O prawie i jego dziejach. Księga II. Studia ofiarowane Profesorowi Adamowi Lityńskiemu w czterdziestopięciolecie pracy naukowej i siedemdziesięciolecie urodzin*, red. M. Mikołajczyk [i in.], Białystok – Katowice 2010.
- Mazur-Bądel M., [w:] *Postępowanie cywilne*, red. I. Gil, Warszawa 2017.
- Mednis A., *Prawo do prywatności a interes publiczny*, [b.m.w.] 2006.
- Meszorer A., *Stanowisko i czynności procesowe prokuratora w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 1957.
- Morawski L., *Główne problemy filozofii prawa. Prawo w toku przemian*, Warszawa 2000.
- Mucha J., *Interes publiczny w procesie cywilnym*, „*Studia Prawa Publicznego*” 2013, nr 1.
- Nowacki J., *Rządy prawa. Dwa problemy*, Katowice 1995.
- Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2000.
- Resich Z., *Nauka o organach ochrony prawnej*, Warszawa 1973.
- Rot H., *Uwarunkowania i wartości procedury legislacyjnej*, „*Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo*” 1993, t. 223: *Problemy tworzenia prawa w państwie demokratycznym*, red. K. Działocha, No 1493.
- Sobański R., *Dobro zasadą i racją bytu administracji*, [w:] *Ewolucja prawnych form administracji publicznej. Księga jubileuszowa z okazji 60. rocznicy urodzin Profesora Ernesta Knosali*, red. L. Zacharko, A. Matan, G. Łaszczycza, Warszawa 2008.
- Stolarska M., *Zasada legalności a zasada praworządności w polskim prawie administracyjnym – synonimiczność czy odmiennosc*, „*Casusu*” 2012, nr 63.
- Suwaj J.P., *Konflikt interesów w administracji publicznej*, Warszawa 2009.
- Sychowicz M., [w:] *Komentarz postępowania cywilnego*, t. 1, red. K. Piasecki, Warszawa 2006.
- Wiktorowska A., *Prawne determinanty samodzielności gminy. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 2002.

- Wołodkiewicz W., [w:] *Prawo rzymskie. Słownik encyklopedyczny*, red. W. Wołodkiewicz, Warszawa 1986.
- Woźniak M., *Interes publiczny jako przesłanka działań organów planistycznych*, [w] *Przestrzeń i nieruchomości jako przedmiot prawa administracyjnego*, red. I. Nizik-Dobosz, Warszawa 2012.
- Wronkowska S., *Charakter prawny demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej)*, [w:] *Państwo prawa. Demokracja. Państwo prawne*, red. J. Kowalski, Warszawa 2008.
- Wróblewska-Jachna J., *Misja organizacji pozarządowych w społeczeństwie obywatelskim*, [w:] *Prawne aspekty działalności organizacji pozarządowych (organizacji pożytku publicznego)*, red. J. Blicharz, L. Zacharko, Racibórz 2020.
- Wyrzykowski M., *Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 1986.
- Ziemiński Z., [w:] *Zarys teorii prawa*, red. Z. Ziemiński, Poznań 1997.
- Żurawik A., „*Interes publiczny*”, „*interes społeczny*” i „*interes społecznie uzasadniony*”. *Próba dookreślenia pojęć*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2013, R. 75, z. 2.

### **Akty prawne**

- Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 293 ze zm.).
- Ustawa z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze (Dz. U. z 2019 r. poz. 740).

### **Orzecznictwo**

- Wyrok TK z dnia 10 kwietnia 2002 r., K 26/00, OTK 2002, nr 2, poz. 8.
- Wyrok TK z dnia 6 marca 2007 r., Sk 54/06, Dz. U. z 2007 r. Nr 47, poz. 317.
- Wyrok TK z dnia 4 kwietnia 2001 r., K 11/0, OTK 2001/3, poz. 54.

## **Statutory conditions for the participation of a prosecutor in civil proceedings**

### **Abstract**

The aim of the article is to present the statutory premises for the participation of the prosecutor in civil proceedings. These include: protection of the rule of law, protection of citizens rights and protection of the public interest. In non-pecuniary matters in the field of family law, the prosecutor may bring actions only in cases specified in the act (Civil Procedure Code – art. 7).

**Keywords:** prosecutor, civil proceedings, legality, public interest, citizen, human rights.