

Studia PRAWNICZE

Zeszyt 4 (192) 2012
Warszawa 2012

Joanna Mucha-Kujawa ■

EWOLUCJA REGULACJI PRAWNEJ PROKURATORII GENERALNEJ W POLSCE NA TLE ROZWIĄZAŃ AUSTRIACKICH

1. Uwagi wstępne

Konstrukcja instytucji, które dotyczą zasad reprezentacji i obrony majątku państwowego (i publicznego) w obrocie cywilnoprawnym posiada znaczenie nie tylko teoretyczne, lecz także praktyczne, bowiem określa w sposób zasadniczy rolę tego majątku w życiu społecznym i jego wpływ na funkcjonowanie państwa w sferze majątkowej (gospodarczej).

Celem niniejszego artykułu jest prezentacja konstrukcji prawnej Prokuraturii Generalnej w Polsce na tle rozwiązań przyjętych w prawie austriackim, w którym jako jednym z pierwszych wprowadzono instytucję Prokuratury Finansowej, chroniącej interesy majątkowe państwa. Współczesna konstrukcja Prokuratury Finansowej Austrii oddziałująca na rozwiązania w innych państwach, jest wynikiem ponad 200-letniego rozwoju tej instytucji i charakteryzuje się nowoczesnymi rozwiązaniami legislacyjnymi, zapewniającymi tej instytucji istotną rolę w życiu politycznym i gospodarczym państwa w sferze jego praw majątkowych.

Przez porównanie konstrukcji Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa z celami, zadaniami i funkcjami Prokuratury Finansowej Austrii zostaną uwytklone zasadnicze cechy obowiązującej obecnie w Polsce instytucji.

2. Urząd Fiskalny i Prokuratura Finansowa – początki Prokuratury Finansowej w Austrii (1783–1945r).

Korzenie instytucji Prokuratury Finansowej (Finanzprokuratur) w prawie austriackim sięgają XIII w. Wówczas na wzór instytucji funkcjonującej na Sycylii (*procuratores fisci vel curiae*¹) do austriackiego porządku prawnego wprowadzono instytucję fiskala², która zajmowała się ochroną interesów imperium i cesarza jako właściciela ziemskiego w jego krajach przeciwko interesom stanów krajowych³. Fiskal (urzędnik) miał za zadanie nie tylko reprezentować władzę przed sądem, ale też zawsze świadczyć jej doradztwo prawne⁴.

W czasach przed i po wojnach napoleońskich zakres zadań Prokuratury (wcześniej fiskalatu) we wszystkich krajach habsburskich został rozszerzony i ustalony szeregiem instrukcji i rozporządzeń. W drodze wieloletniej ewolucji, urząd austriackiej Prokuratury Finansowej stał się nie tylko obrońcą interesów ziemskich, oskarżycielem w sprawach karnych i adwokatem majątku państwa, ale też nadzorcą publicznych interesów o szerokim zakresie działania⁵.

¹ Pochodzenie sycylijskich „Fiskalats” nie jest całkiem jasne. Z materialnego zakresu jego działalność przypomina *advocati fisci* Imperium Rzymskiego, która to konstrukcja najprawdopodobniej była pierwowzorem wszystkich europejskich fiskalatów. W. Peschorn, *Die Geschichte der Finanzprokuratur*, (w:) *Anwalt und Berater der Republik. Festschrift zum 50. Jahrestag der Wiedererrichtung der österreichischen Finanzprokuratur*, Dr. Manfred Kremser Verlag Orac, Wien 1995, s. 16.

² Wcześniej fiskalami nazywano urzędników (radców fiskalnych) przy sądach okręgowych, mających obowiązek strzeżenia praw i obowiązków fiskusa. Później urzędnicy ci zostali wyposażeni w funkcje publicznego oskarżyciela – prokuratora państwa, adwokata państwa. Fiskal występował w sprawach kryminalnych, które dla kasy państwowej były źródłem dochodów i we wskazanych sprawach reprezentował interesy fiskusa. Przy Trybunale Rzeszy i Najwyższej Radzie Rzeszy ustanawiano Fiskalów Rzeszy, którzy działali jako oskarżyciele w sytuacji naruszenia przywilejów, ustaw lub Konstytucji Rzeszy. Meyers, *Großes Konversations-Lexikon*, t. 6, 6. Auflage, Leipzig und Wien, Bibliographisches Institut, 1907, s. 631–632.

Jak podaje Z. Pałęcki, w krajach niemieckich (...) prokuratorzy, zwani także fiskalami (...) reprezentowali przede wszystkim, zgodnie z pierwotnym swym założeniem, interesy majątkowe państwa. Z. Pałęcki, *Zastępstwo Skarbu Państwa w postępowaniu sądowym na ziemiach polskich*, Palestra nr 11 z 1934 r., s. 687.

³ Urząd ten sprawował urzędnik ustanowiony przez cesarza i panów ziemskich.

⁴ Dolnoaustriackie Rozporządzenie Izby z 1539 r. zawierało konstrukcję osobistej skargi przeciwko urzędnikowi: za pomocą *nominatio auctoris* kierowano skargę do Fiskusa, który był reprezentowany przez prokuratora kameralnego. Rosenthal, *Die Behördenorganisation Kaiser Ferdinands I.*, s. 163, podaje za W. Peschorn, *Die Geschichte der Finanzprokuratur*, (w:) *Anwalt und Berater der Republik. Festschrift zum 50. Jahrestag der Wiedererrichtung der österreichischen Finanzprokuratur*, Dr. Manfred Kremser Verlag Orac, Wien 1995, s. 20.

⁵ W. Peschorn, *Die Geschichte der Finanzprokuratur*, (w:) *Anwalt und Berater der*

Jednym z pierwszych aktów prawnych, który w sposób kompleksowy regulował budowę i zakres działania austriackich urzędów fiskalnych była *Ogólna instrukcja dla wszystkich urzędów fiskalnych z 1783 r.*⁶

Jako że konstrukcja urzędów fiskalnych związana była z formą prawną państwa oraz szczególną pozycją książąt krajowych, podstawowym zadaniem urzędów fiskalnych – do czasu uchwalenia Ogólnej Instrukcji z 1783 r. – była obrona i reprezentacja interesów i własności książąt krajowych. Ogólna Instrukcja rozszerzyła zakres reprezentacji i opieki ze strony urzędów fiskalnych na interesy państwa tak, by ich reprezentacja nie ograniczała się tylko do interesów książąt krajowych⁷.

W preambule Ogólnej Instrukcji wprost wskazano, że motywem jej wydania było dostosowanie konstrukcji urzędów fiskalnych do pełnienia rozszerzonej reprezentacji i poszerzonego zakresu działania i z tego właśnie powodu nadano urzędom fiskalnym nową instrukcję, w taki sposób, iż z *jednej strony przewidziane są dziedziny jej działalności, a z drugiej strony istotne względy (warunki) jej czynności.*

Na gruncie regulacji z 1783 r. zasadniczym zadaniem urzędów fiskalnych, wskazanym w § 1 Ogólnej Instrukcji była *reprezentacja towarzystw, władz i stowarzyszeń krajowych, niezależnie od tego, czyjej administracji podlegały. W podobny sposób urzędy fiskalne były zobowiązane reprezentować prawa książąt krajowych⁸, dobroczynne fundacje oraz dobra kościelne (o ile znajdowały się one w ziemskiej władzy księcia).*

Ponadto na urzędach fiskalnych ciążył obowiązek sporządzania opinii prawnych i udzielania porad prawnych, a także – zgodnie z § 8 Ogólnej Instrukcji – obowiązek obserwacji skutków ustaw i rozporządzeń w sferze politycznej, wymiaru sprawiedliwości oraz w sprawach objętych zakresem działania urzędów fiskalnych.

Oznaczało to, że urząd fiskalny powinien był wnikliwie obserwować skutki ustaw, tj. gruntownie badać ustawy i przewidywać ewentualne szkodliwe skutki, które mogłyby one wywołać, i zawiadamiać władze krajowe⁹.

Republik. Festschrift zum 50. Jahrestag der Wiedererrichtung der österreichischen Finanzprokuratur, Dr. Manfred Kremser Verlag Orac, Wien 1995, s. 15–21.

⁶ Allgemeine Instruktion für sämtlichen Fiskalämter, Justitzgesetzsammlung 1780–1784, rok 1783, nr 124, s. 207–222.

⁷ §§ 1–6 Ogólnej Instrukcji dla wszystkich urzędów fiskalnych z 1783 r.

⁸ Np. regalia krajowo-książęce, fabryki, strony prywatne – o ile były one związane dokonanymi czynnościami – np. umową dzierżawy, udzielonym przywilejem itd. – z księciem krajowym.

⁹ Wprost wskazano, iż urząd fiskalny powinien *występować z najwyższą możliwą starannością w celu wykrycia przekraczania ustawy lub jej niestosowania, a w razie stwierdzenia nieprawidłowości – zawiadomić władze krajowe lub wnieść z urzędu skargę do szefa władz krajowych lub prezydenta sądu.*

Zadaniami urzędów fiskalnych było również gromadzenie zbiorów ustaw¹⁰ (*by posiadać i znać wszystkie ustawy i konstytucje krajowe* (§ 12)), wykazywanie się niezbędną znajomością ustaw i konstytucji zagranicznych¹¹ oraz – zgodnie z § 18 Ogólnej Instrukcji – znajomością granic kraju (które są dla niego określone) i dokumentów (w których są one podane), podziału kraju na okręgi i znajdujące się w każdym kraju własności nieruchomości (lub ich posiadanie, gdy było oznaczone)¹².

Austriacki prawodawca na przestrzeni lat bardzo konsekwentnie budował instytucję prokuratury finansowej, stopniowo rozszerzając, modyfikując i dostosowując do obowiązujących realiów prawno-społecznych zakres jej kompetencji, by jak najefektywniej realizowała zasadniczy cel swego istnienia, nie zmieniony od początków jej funkcjonowania, tj. obronę interesów państwa (własność publiczną).

Instrukcja dla Królewskich Wschodniogalicyskich Urzędów Fiskalnych z 1801 r.¹³ określała urzędy fiskalne jako przedstawicieli wszystkich praw książąt krajowych¹⁴ oraz nadzorców nad realizacją wszystkich wydanych w kraju ustaw (§ 1). Jednym z podstawowych obowiązków urzędu fiskalnego we wskazanym zakresie było zabezpieczenie własności księstw krajowych w celu przeciwdziałania szkodzie czy niebezpieczeństwu (§ 6). Dodatkowo urząd fiskalny był zobowiązany do reprezentacji – jako osób prawnych prawa publicznego – *dobroczynnych fundacji, które posiadają majątek państwowy im wydany, klasztorów lub duchowych wspólnot, a także rzeczowych praw wszystkich istniejących w kraju parafii i beneficjów oraz innych podmiotów, np. żydowskich szkół prowadzonych przez kahał* (§ 11 i 12).

¹⁰ Szczególną funkcję w urzędzie fiskalnym pełnił prokurator urzędu. Na nim ciążył obowiązek utworzenia i prowadzenia rejestrów urzędu, w którym powinny się znaleźć wszystkie dokumenty i pisma (§ 49). Od urzędników urzędów fiskalnych, oprócz znajomości ustaw, rozporządzeń i biegłości w wykonywaniu swoich obowiązków, wymagano też – zgodnie z § 55 – zaangażowania i poświęcenia w sprawy urzędu oraz zachowania tajemnicy służbowej w sprawach urzędowych (§ 54).

¹¹ W szczególności prawa tych krajów, z którymi poddani znajdowali się w stosunkach handlowych lub innych (§ 13).

¹² Taka znajomość granic i terytoriów krajowych oraz posiadanie informacji na temat nieruchomości przypomina istniejący obecnie w polskim prawie obowiązek prowadzenia rejestru mienia Skarbu Państwa przez ministra skarbu państwa. Obowiązek ten wynika z art. 2 pkt 1 Ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa (Dz. U. Nr 106, poz. 493 ze zm.).

¹³ *Instruktion für das Königlische Ostgalizische Fiskalamter vom 15.03.1801 r., Justitzgesetzsammlung 1798–1803, nr 526, s. 95–140.*

¹⁴ Co oznaczało, iż urząd fiskalny reprezentował prywatny majątek książąt krajowych w sądzie i poza nim (§ 6).

W regulacji z 1801 r. utrzymano, przewidziany w instrukcji z 1783 r., obowiązek udzielania porad prawnych oraz – w zakresie gromadzenia i posiadania obowiązującego prawa – obowiązek posiadania zupełnego zbioru wszystkich wydanych w kraju ustaw oraz przepisów (zadaniem władz i urzędów było dostarczanie wskazanych aktów urzędom fiskalnym)¹⁵. Obowiązek ten korespondował z nałożonym na urzędy fiskalne w § 10 obowiązkiem znajomości przepisów dotyczących dziedziczenia i posiadania, a także – wykazywania się znajomością praw dziedziczenia każdego z posiadanych lenn dóbr królewskich. Ponadto *każdy adiunkt fiskalny zobowiązany był mieć wyborną i gruntowną znajomość wszystkich przepisów i ustaw, które są wydane w przyporządkowanej mu dziedzinie spraw. I powinien wykazywać się zawsze znajomością tych przepisów, a w swoich pracach powinien nie tylko się do nich odnosić, ale także wskazywać dzień i rok wydania przepisu, a następnie przywołać pasujący do danej sprawy fragment przepisu*¹⁶.

Cesarz Austrii zdecydował się również poszerzyć dotychczasowy zakres zadań urzędów fiskalnych o nowe zadania. Stosownie do tego nałożono na urzędy fiskalne obowiązek kontroli legalności działań administracji oraz zmodyfikowany obowiązek badania zasadności ustaw¹⁷ (§ 34).

Badanie zasadności ustaw (§ 34) polegało na tym, że urząd fiskalny zobowiązany był starannie obserwować skutki ustaw (które nie zawsze i nie wszystkie na etapie stanowienia prawa można przewidzieć) i w razie gdyby – w jego ocenie – były one szkodliwe dla państwa i dotyczyły administracji politycznej lub wymiaru sprawiedliwości, miał obowiązek zawiadomić właściwe urzędy krajowe lub sądy apelacyjne. Poza tym, o zauważonych niepokojących skutkach ustaw powinien sporządzić i przedstawić sprawozdanie najwyższym władzom dworskim (§35).

¹⁵ § 16 Instrukcji dla Królewskich Wschodniogalicyskich Urzędów Fiskalnych z 1801 r.

¹⁶ Przepis ten wskazuje sposób uzasadnienia decyzji administracyjnej, jej elementy – podstawę faktyczną i prawną, co stanowiło wzór dla przyjętej w Polsce regulacji k.p.a. – art. 75 k.p.a. Więcej na temat konstrukcji uzasadnienia decyzji administracyjnej zob. zwłaszcza E. Iserzon, *Postępowanie administracyjne. Komentarz, orzecznictwo, okólniki*, wydanie 2 zmienione i uzupełnione, Księgarnia Powszechna, Kraków 1937 r., s. 145; L. Jaworski, *Nauka prawa administracyjnego. Zagadnienia ogólne*, Instytut Wydawniczy „Biblioteka Polska”, Warszawa 1924 r., s. 69 i nast.; S. Langrod, (w:) Kumaniecki – Langrod – Wachholz, *Zarys ustroju, postępowania i prawa administracyjnego w Polsce*, Księgarnia Powszechna, Warszawa 1939 r., s. 127 i nast.

¹⁷ Instrukcja z 1801 r. przewidywała obowiązek badania zasadności ustaw, zaś w 1783 r. Instrukcja przewidywała obowiązek obserwacji skutków ustaw i przewidywania ich szkodliwych skutków.

Wśród przepisów wskazujących zadania urzędów finansowych, *novum* stanowił § 15 Instrukcji dla Królewskich Wschodniogalicyskich Urzędów Fiskalnych, który w ramach uprawnień nadzorczych urzędów fiskalnych wprowadzał uprawnienie do rozważania i oceniania (cenzurowania) działań każdego przełożonego i w ogóle każdej władzy pod względem zgodności z obowiązującymi ustawami i przepisami.

Skutki rewolucji z 1848 r. w Austrii oddziaływały nie tylko na wprowadzenie i rozwój Konstytucji (Konstytucja Cesarstwa Habsburskiego z 1849 r.), ale też na Prokuraturę Kamery i Urząd Fiskalny. Przez skonstruowanie prokuratury powszechnej oskarżycielskiej w nowoczesnym (ówcześnie) postępowaniu karnym¹⁸, Prokuraturie Kameralne utraciły pełnione przez siebie do tej pory zadania oskarżycielskie. Doszło również do połączenia i zmiany nazwy: Prokuratura Kamery (Kammerprokurator) i Urząd Fiskalny (Fiskalamt) na Prokuratura Finansowa (Finanzprokurator). W 1851 r.¹⁹ uszczegółowiono zakres zadań Prokuratury Finansowej. Wskazano m.in., że Prokuratura Finansowa została powołana do prowadzenia spraw spornych, a w ogólności do zastępstwa sądowego w sprawach dotyczących *majątku rządowego i funduszy na równi z nim stojących bez różnicy, któremu ministerstwu czy której władzy zarząd tym majątkiem został przekazany*. Ówczesny ustawodawca przekazał Prokuraturze Finansowej obowiązek sporządzania – na żądanie władz rządowych – sprawozdań dotyczących majątku rządowego i funduszy na równi z nim stojących oraz współdziałania (na żądanie władz rządowych) przy realizacji interesów prawnych (ust. 2 lit. a, b, c)²⁰. Utrzymano również – do czasu utworzenia i zorganizowania postępowania administracyjnego – dotychczasowe, określone instrukcją z 1801 r. – zadania Prokuratury Finansowej.

Warto zaznaczyć, że Prokuratura Finansowa kreowana była więc nie tylko na obrońcę czy reprezentanta praw i interesów państwowych, ale też niejako na „strażnika” władzy ustawodawczej (obserwacja skutków ustaw) oraz *sui generis* zarządcę nieruchomości państwowych (ewidencjonowanie i przygotowywanie sprawozdań dotyczących majątku).

Kolejne zmiany w zakresie konstrukcji, zadań i celu działania Prokuratury Finansowej wprowadziła Instrukcja z 1855 r.²¹. Wskazywała ona jako zasadni-

¹⁸ Strafverfahren, RGBl 1850/ 25. Zob. też K. Koranyi, *Powszechna historia państwa i prawa*, tom czwarty, PWN, Warszawa 1967, s. 324 oraz M. Sczaniecki, *Powszechna historia państwa i prawa*, PWN, Warszawa 1985 r., s. 503.

¹⁹ Rozporządzenie Ministerstwa Finansów z dnia 13.08.1851 r. dotyczące zaprowadzenia prokuratur finansowych (Erlaß des Finanzministeriums vom 13.08.1851, RGBl 1851/188).

²⁰ Jak można się domyślać, owo współdziałanie Prokuratury Finansowej podyktowane było ochroną interesów państwa.

²¹ Erlaß des Finanzministerium vom 16. Februar 1855, wirksam für alle Kronlän-

czy cel działania Prokuratorury reprezentację w sprawach sądowych i prowadzenie sporów prawnych we wszystkich sprawach, które dotyczyły majątku państwa i podobnych do niego majątków państwowych funduszy (bez rozróżniania, jakie władze czy ministerstwa zarządzają tymi funduszami bądź którym te fundusze zostały przekazane).

W związku z tym, iż Instrukcja powołała Prokuratorurę Finansową do reprezentacji prawnej i sporządzania opinii prawnych w sprawach dotyczących majątku państwa oraz majątku państwowych funduszy, w § 2 szczegółowo określiła, że do tego majątku były w szczególności zaliczane: *wszystkie podatki i opłaty książąt krajowych, regalia, fabryki, domeny, lenna państwowe, w ogóle wszystkie dotyczące budżetu państwa instytucje i zakłady; prawo kaduka, prawa terytorialne, granice krajów; wszystkie fundusze, które były zarządzane bezpośrednio przez władze państwowe lub chyba, że były częściowo lub całkowicie dotowane przez państwo; fundacje zarządzane bezpośrednio przez władze księstw krajowych*²²; *majątki kościołów i majątki duchowych beneficjów*²³; *prawa patronackie księstw krajowych*.

Prokuratura Finansowa miała bronić majątek państwa przed poniesieniem szkód, dlatego też m.in. ustawodawca nałożył na urzędników Prokuratorury Finansowej wymóg dokładnej znajomości wydanych ustaw i zarządzeń krajowych, cesarskich i zagranicznych oraz uprawnienie i obowiązek wspierania tworzenia na poziomie Cesarstwa, jak i poszczególnych krajów zbiorów ustaw, które były wykorzystywane przez ministerstwo, władze administracyjne, oraz dla celów, dla których Prokuratura Finansowa została powołana (§ 4).

Ponadto na zakończenie każdego roku kalendarzowego Prokuratura Finansowa w ciągu pierwszego miesiąca po upływie tego roku zobowiązana była sporządzić i przedłożyć, poprzez prezydium dyrekcji finansowo-krajowej²⁴, Ministerstwu Finansów raport o całości spraw Prokuratorur Finansowych i ich ekspozytur.

Należy podkreślić, że urzędnicy Prokuratorury Finansowej działali samodzielnie. Działanie kolegialne zgodnie z § 9 *było zalecane tylko dla ważniejszych*

der, mit Ausnahme des lombardischvenetianischen Königreiches, womit eine provisorische Dienstes-Instruction für die FinanzProkuraturen kundgemacht wird; Reichs-Gesetz-Blatt für das Kaiserthum Österreich 1855, 1.03.1855, Nr 34, s. 301–318.

²² W stosunku do fundacji, które nie były bezpośrednio zarządzane przez władze księstw krajowych, przedstawicielstwo przez Prokuratorurę Finansową przewidziane było tylko na pierwszym konstituującym fundację posiedzeniu dotyczącym wniesienia fundowanego majątku, natomiast nie dotyczyło dalszych czynności prawnych i reprezentacji majątku fundacji.

²³ W sytuacji pierwotnego wyposażenia (ustanowienia) kościoła lub też duchowego beneficjum, ale nie w sytuacji, gdy już chodziło o istniejące kościoły, duchowe beneficja

²⁴ Która miała uprawnienie dodania własnych poglądów i uwag dotyczących prowadzenia spraw przez prokuratorury finansowe – § 12 Instrukcji służbowej dla Prokuratorur finansowych z 1898 r.

czynności, jak np. opinie prawne o poważnym znaczeniu, w których wymagana była szeroka znajomość i wnikliwa ocena, przy pierwszych projektach przepisów lub umów, przy których chodzi o wartość lub prawa o wielkim zakresie lub wysokiej ważności, przy wykładni ustaw lub kwestii wątpliwych praw itd.²⁵

Poza wprowadzeniem nowych zadań, instrukcja utrzymała wiele dotychczasowych – charakterystycznych dla Prokuratury Finansowej – obowiązków, w szczególności np. obowiązek sporządzania opinii prawnych, współdziałania przy dokonywaniu czynności prawnych w sprawach dotyczących majątku państwa i podobnych mu majątków funduszy. Głównym celem działania Prokuratury Finansowej na mocy tej instrukcji pozostała reprezentacja praw państwa, obrona i reprezentowanie majątku państwa oraz majątków i funduszy z majątkiem państwa zrównanych.

Duży wpływ na zmiany organizacji i funkcjonowania Prokuratury Finansowej wywarła ówczesna (nowoczesna jak na tamte czasy) procedura cywilna²⁶, która weszła w życie w 1895 r., tj. niemalże równocześnie z *Instrukcją służbową dla prokuratorów finansowych* z 1898 r.^{27, 28} Za pomocą tej Instrukcji próbowano dostosować stosunki wewnętrzne Prokuratorów Finansowych do wymogów nowej procedury cywilnej i zrównać uprawnienia prokuratorów Prokuratorów Finansowych z uprawnieniami adwokatów w procesie cywilnym, tzn. ukształtować ich pozycję w procesie w sposób analogiczny do pozycji adwokatów.

Stosownie do powyższego, Instrukcja służbowa szczegółowo opisała zasady reprezentacji sądowej, wskazując regulacje dotyczące wnoszenia środków prawnych, zawierania ugód, prowadzenia negocjacji itd. (§ 13).

Ponadto – po raz pierwszy – określono, że Prokuratury finansowe są *władzami państwowymi*, ustanowionymi dla ochrony majątku państwowego i majątków z nim zrównanych. Wśród ich zadań (§ 1) znajdowały się: *obrona przed sądem; obrona w postępowaniu administracyjnym; wydawanie opinii prawnych;*

²⁵ Warto zauważyć, że obecnie w Prokuraturze Finansowej decyzje nie są podejmowane kolegiałnie.

²⁶ Ustawa postępowanie cywilne z dnia 1.08.1895 r., Zivilprozessordnung vom 1.08.1895 r., BGBl Nr 110/ 1895, zob. np. H. Schauer, *Die Zivilprozessordnung und Jurisdictionsnorm*, Wyd. 3, Manz'sche Verlag, K.U.K. Hof-Verlags- und Universitäts- Buchhandlung, Wien 1898; P. G. Mayr, H. Broll (Hg), *Zivilverfahrensrecht*, 7. Auflage, Verlag Österreich, Wien 2008.

²⁷ Verordnung des Gessammtministeriums vom 09.03.1898 betreffend die Dienstsinstruktion für die f.f. Finanzprocuraturen, <http://alex.onb.ac.at/cgi-content/alex?aid=r gb&datum=18980004&seite=00000047>.

²⁸ Dla potrzeb zaboru austriackiego rozporządzenie zostało przetłumaczone jako dotyczące „Prokuratorii skarbowych”, a nie „Prokuratorii finansowych”, co obecnie wprowadza w błąd i jest mylące, jako iż sugeruje jakoby Prokuratura Finansowa była Prokuratorią skarbu a nie państwa austriackiego.

współdziałanie przy dokonywaniu czynności prawnych (zawieraniu umów i kontraktów) oraz przy sporządzaniu dokumentów prawnych dotyczących majątku państwowego i majątków z nim zrównanych, czyli zasadniczo powtórzono wszystkie dotychczasowe zadania Prokuratur Finansowych.

W nawiązaniu do zadań Prokuratury Finansowej, polegających na obronie majątku państwowego, w § 2 rozporządzenia z 1898 r. szczegółowo określono, jakie elementy należą do majątku państwa i majątków pod względem obrony prawnej i udzielania porad prawnych przez Prokuratorę Finansową zrównanych. Wskazano, że były to w szczególności: *skarb w ogólności, skarb dworu, skarb królestwa węgierskiego, prawa terytorialne i granice krajowe, kary pieniężne nakładane przez władze administracyjne rządowe, o ile dla ich ściągania przewidziane, jest droga sądowa, fundusze, którymi bezpośrednio władze państwa zarządzają (...), fundacje, którymi bezpośrednio zawiadują władze państwa (...), majątek kościelny i majątek beneficjów duchownych (...)* itd.

W Instrukcji dokonano również rozdziału spraw i majątku państwa na cywilne i administracyjne – jednym z zadań Prokuratury Finansowej była obrona majątku państwa i funduszy, którymi państwo zarządza lub w stosunku do których monarsze przysługiwało prawo patronatu w postępowaniu administracyjnym. Jednocześnie uwolniono Prokuratorę Finansową od obowiązku (nałożonego na nią w 1850 r.) prowadzenia ewidencji majątku rządowego oraz obowiązku sporządzania sprawozdań dotyczących tego majątku²⁹.

W zakresie spraw osobowych, dyscyplinarnych i administracyjnych (§ 8, 9, 12, 16) pod rządami Instrukcji z 1898 r. Prokuratura Finansowa podlegała Ministerstwu Finansów. Do Ministerstwa Finansów należał również zwierzchni nadzór nad czynnościami Prokuratur Finansowych, którego jednym z elementów było uprawnienie do przeprowadzania okresowych lustracji (kontroli). W ramach podległości służbowej Prokuratur Finansowych, istniał również obowiązek sporządzania i przysyłania rocznych sprawozdań z czynności Ministerstwu Finansów. Sprawozdanie takie obejmowało – zgodnie z zaleceniami § 14 Instrukcji – cały zakres czynności Prokuratury Finansowej i jej delegatur oraz wykaz referatów i ilość dokumentów (dowodów, podań, pism skierowanych do władz) w każdym referacie. Obowiązek ten obejmował również przysyłanie sprawozdań władzom naczelnym i urzędom nadwornym (§ 12).

²⁹ W ślad za tym rozwiązaniem Prokuratoria Generalna Rzeczypospolitej Polskiej do 1954 r. i obecnie Prokuratoria Generalna Skarbu Państwa nie prowadzi ewidencji majątku państwowego, ani nie sporządza sprawozdań dotyczących tego majątku. Prowadzenie takich ewidencji jest obowiązkiem ministra finansów (Austria) i ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa (Rzeczpospolita Polska).

Zob. też T. Hilarowicz, *Najwyższy Trybunał Administracyjny i jego kompetencja*, Księgarnia F. Hoesicka, Warszawa 1925 r.

Przy dokonywaniu czynności sądowych i pozasądowych (np. obrona prawna, sporządzanie opinii i dokumentów prawnych, współdziałanie przy dokonywaniu czynności) Prokuratura Finansowa zobowiązana była – zgodnie z §§ 1, 4 i 12 – wykonywać polecenia władz centralnych, władz państwa lub każdego urzędu państwa. Jeśli jednak jej zdaniem polecenia te pozostawały w sprzeczności z interesami, dla obrony której Prokuratura Finansowa została ustanowiona lub z postanowieniami niniejszej Instrukcji, Prokuratura powinna (Instrukcja wprost wskazywała – § 12 – iż prokuratura *ma prawo i obowiązek*) przedstawić sprawę władzy administracyjnej lub Ministerstwu Finansów, jeśli byłby to „ważniejszy przypadek”.

Określenia „ważniejszy przypadek” i „ważniejsze pertraktacje” pojawiają się również w rozdziale dotyczącym wewnętrznego prowadzenia czynności w Prokuraturze Finansowej (§ 11). Tylko w sytuacji, gdy do Prokuratury skierowana jest sprawa o: sporządzenie *opinii prawnej o obfitym w następstwie znaczeniu, które wymaga rozległych wiadomości i bystrzejszego i przenikliwego osądzenia* lub też *o pierwsze kroki procesowe lub kontrakty, których przedmiotem są wartości lub prawa większych rozmiarów lub wyższej wagi, o wykład ustaw lub o zrzeczenie się praw wątpliwych, o przedstawienia na posady itp.* odbywa się kolegialna narada. O odbyciu takiej narady i rozstrzygnięciu sprawy w sposób kolegialny³⁰ decyduje prokurator finansowy. W pozostałych sprawach, tj. w tych, które nie cechują się przymiotami wskazanymi wyżej, referenci samodzielnie rozstrzygają sprawę.

W działaniach przed sądem Prokuratura Finansowa była upoważniona do wszystkich czynności prawnych, bez wykazywania szczególnego pełnomocnictwa (§ 15 A), jednakże zanim wdała się w spór powinna uzyskać upoważnienie od właściwej władzy administracyjnej (i niezbędne informacje), chyba że zachodziłoby niebezpieczeństwo zwłoki (wtedy i tak zobowiązana była powiadomić właściwą władzę administracyjną w celu uzyskania późniejszego pozwolenia); ponadto do zawarcia ugody, przyznania roszczenia, zrzeczenia się roszczenia itp. wymagane było uzyskanie upoważnienia od właściwej władzy administracyjnej, którą – po zakończeniu ostatecznym sporu – powinna powiadomić o wynikach sporu. Natomiast w postępowaniu administracyjnym Prokuratury Finansowe miały bronić majątek państwa i majątek zrównanych z nim fundu-

³⁰ Kolegialność pracy Prokuratury Finansowej wynikała z jej zasadniczego doradczego charakteru w sprawach dotyczących majątku publicznego interesów państwa, natomiast charakter Prokuratury jako pełnomocnika procesowego wyklucza możliwość kolegialnego działania (chyba że dotyczyłoby to czynności doradczej – opiniodawczej dla potrzeb prowadzonego postępowania cywilnego). Wyjątek kolegialności działania Prokuratorii stanowiły przepisy dotyczące Prokuratorii Jeneralnej z 1816 r., przewidujące kolegialność podejmowanych działań – art. 5 Postanowienia z 29.09.1816 r./11.10.1816 r.

szy, a przekazanie spraw prokuratorom odbywało się według zasad wskazanych w odrębnych przepisach (§ 15 B).

Do zadań Prokurator Finansowych poza obroną praw państwa przed sądem i w postępowaniu administracyjnym należało również sporządzanie opinii prawnych i doradzanie przy zawieraniu umów (§ 15 C) w sprawach dotyczących majątku państwa i stojących na równi z nim majątków. Prokuratura przygotowywała opinie na wyraźne żądanie władz i urzędów, jednakże – co istotne – władze w wydawanych przez siebie uchwałach nie mogły powoływać się na opinie Prokurator.

Rozporządzeniem z 7 czerwca 1898 r.³¹ rozszerzono zakres majątku, którego miała bronić Prokuratura Finansowa. Obrona i reprezentacja przez Prokuratorę Finansową obejmowała dodatkowo – poza zakresem wskazanym w instrukcji z 09.03.1898 r. – obronę przed sądem majątku, którym zawiadują rady szkolne miejscowe, obronę przedsiębiorstw kolei żelaznych na rzecz państwa nabytych, o ile ich majątek był administrowany na rachunek państwa.

Pierwsza Wojna Światowa, kryzys polityczny i ekonomiczny, wywołany upadkiem monarchii austro-węgierskiej, spowodowały stopniowe rozwiązywanie prokurator finansowych Austrii, np. w Klagenfurcie (1916 r.), Salzburgu (1922 r.), Innsbrucku, Linzu i Grazu (1923 r.), a po przyłączeniu Austrii do Rzeszy Niemieckiej, także Prokuratorę Finansową w Wiedniu (20.06.1939 r.).

Po II wojnie światowej, nawiązując do chlubnej tradycji i historii austriackich urzędów fiskalnych i prokurator finansowych, odtworzono³² Prokuratorę Finansową z siedzibą w Wiedniu.

Zarówno w kształcie konstrukcji, jak i w zakresie działania Prokuratorę Finansową nie dokonano żadnych rewolucyjnych zmian, wręcz przeciwnie – w ustawie z 12.09.1945 r. wyraźnie zaznaczają się rozwiązania wcześniej obowiązujących rozporządzeń i instrukcji.

Cel utworzenia Prokuratorę Finansową, jakim była *reprezentacja Związku przed wszystkimi sądami³³ i władzami administracyjnymi Republiki Austrii oraz doradztwo w sprawach prawnych Republiki Austrii, funduszom, zakładom, fundacjom, przedsiębiorstwom, instytucjom, pozostałym masom majątkowym o samodzielnej osobowości prawnej, które były zarządzane bezpośrednio przez państwowe*

³¹ Rozporządzenie ministerialne z dnia 7 czerwca 1898 r. w sprawie poszerzenia zakresu działania Prokuratorii Skarbu we Lwowie, Dziennik Ustaw Państwa Nr 99.

³² Ustawą z dnia 12.09.1945 r. o Prokuratorze Finansowej (Finanzprokuratorgesetz, StGBI. Nr 72/1945). Ustawa skonstruowana była w sposób nowoczesny pod względem techniki legislacyjnej, liczyła zaledwie 14 paragrafów, w przeciwieństwie do poprzednich – bardzo obszernych – instrukcji.

³³ Zgodnie z § 5 ust. 1 i § 8 ust. 1 Prokuratura Finansowa uprawniona była do żądania kosztów postępowania (zastępstwa procesowego) oraz niezwróconych przez stronę przeciwną wydatków od reprezentowanych przez siebie w postępowaniach sądowych podmiotów.

organy albo do powstania których państwo się przyczyniło np. przez wkład założycielski (§ 2 ust. 1, pkt 1–5)³⁴, jak i wskazanie, że Prokuratura Finansowa do występowania przed sądami powszechnymi i sądami pracy nie potrzebuje żadnego dowodu umocowania (*keines Nachweis ihrer Vollmacht*), a każdy funkcjonariusz prokuratury, posiadający legitymację urzędową³⁵, jest umocowany do występowania w sądach (§ 4 ust. 2)³⁶, były zmodyfikowanym powtórzeniem wcześniejszych rozwiązań prawnych.

Wskazana ustawa wprowadziła również nowe elementy w zakresie konstrukcji Prokuratury Finansowej. Poza ochroną interesu publicznego Prokuratura miała zapobiegać powstawaniu szkody w przypadku podmiotów, które podlegały ochronie ze strony Prokuratury Finansowej (§ 2 ust. 2)³⁷. Sposób wykonywania ochrony podmiotów przez Prokuraturę Finansową w regulacji z 1945 r. w porównaniu do regulacji z lat 1783–1898 został więc sprecyzowany poprzez uszczegółowienie pojęcia ochrony, nadanie mu charakteru cywilistycznego (przez użycie wyrażenia „uniknięcie szkody”).

W omawianej ustawie przewidziano również uprawnienie dla Ministerstwa Finansów, na mocy którego w drodze wydania rozporządzenia Ministerstwo Finansów mogło przenieść na Prokuraturę Finansową umocowanie do reprezentacji i doradztwa prawnego innych osób prawnych (§ 2 ust. 3).

3. Współczesny kształt Prokuratury Finansowej w Austrii (2008).

Obecny kształt prawny austriacka Prokuratura Finansowa zawdzięcza ustawie z dnia 8 sierpnia 2008 r.³⁸, w dużym zakresie – pod względem regulacji – nawiązującej do wcześniej obowiązujących aktów prawnych.

³⁴ Przy czym reprezentacja przed sądami zwykłymi i sądami pracy jest reprezentacją wyłączną, zaś przez Trybunałem Konstytucyjnym, Trybunałem Administracyjnym i Najwyższym Sądem Patentowym oraz przed władzami administracyjnymi tylko na wniosek (§ 1 ust. 2).

³⁵ Legitymacja urzędowa zastępowała pełnomocnictwo procesowe (§ 4 ust. 2).

³⁶ Oprócz tego Prokuratura mogła być reprezentowana przez adwokata, a w przypadkach, w których strony nie musiały być reprezentowane przez adwokata (§ 27 ZPO) mogła posłużyć się organem innej publicznej placówki urzędowej (§ 4 ust. 3 *in fine*), której powierzenie tej funkcji było wykazywane przez przedstawienie legitymacji służbowej (§ 4 ust. 3).

³⁷ Na mocy ustawy doradztwem prawnym i reprezentacją ze strony Prokuratury Finansowej, niezależnie od działania ich własnych organów, objęto zamek Schönbrunner Tiergarten w Wiedniu i spółkę nim zarządzającą (*die Schönbrunner Tiergarten-Gesellschaft m.b.H., Wien*).

³⁸ Ustawa o Prokuraturze Finansowej Austrii z dnia 8 sierpnia 2008 r. (*Finanzprokuraturgesetz vom 08.08.2008, BGBl. I Nr. 110/2008*) http://www.ris.bka.gv.at/Do-kumente/BgblAuth/BGBLA_2008_I_110/BGBLA_2008_I_110.html

Prezentując współczesną konstrukcję Prokuratury Finansowej w Austrii należy wskazać, że Prokuratura Finansowa zgodnie z § 1 została powołana do prawnego doradztwa i prawnej reprezentacji w interesie państwa, co od początków jej istnienia, tj. od ponad 200 lat, stanowi zasadniczy cel istnienia tej instytucji.

Zakres zadań Prokuratury Finansowej, nazwanych ogólnie w § 1 ustawy „prawnym doradztwem i prawną reprezentacją w interesie państwa”, jest bardzo szeroki. Wśród nałożonych na Prokuraturę Finansową obowiązków odnaleźć można zadania, które Prokuratura spełniała w początkowym okresie swego istnienia w Cesarstwie, jak i zadania zupełnie nowe, podążające za zmianami prawno-społecznymi i gospodarczymi, które dokonały się na przestrzeni lat, tak by była to instytucja nowoczesna i odpowiadająca wyzwaniom i zadaniom stawianym przed współczesnym państwem. Ogólnie prawodawca austriacki określił, że Prokuratura powołana jest do ochrony interesów publicznych (§ 3 ust. 6), co – w ujęciu historycznym – stanowi powtórzenie regulacji zawartej w § 7 ust. 1 ustawy z 1945 r. Warto podkreślić, że reprezentacja ta obejmuje wyłączną reprezentację Republiki Austrii przed wszystkimi sądami zwykłymi³⁹, a wszystkie zadania Prokuratura Finansowa powinna wykonywać według określonych zasad, uwzględniając ochronę interesów państwa o istotnym prawnie znaczeniu, *powinna działać w sposób troskliwy i z rozeznaniem* (§ 5).

Wśród „tradycyjnych” zadań Prokuratury Finansowej, tj. takich, które wykonywała od początków swojego istnienia w obowiązującej ustawie odnaleźć można np. reprezentację podmiotów jako stron lub uczestników we wszystkich postępowaniach przed wszystkimi sądami i władzami administracyjnymi (§ 2 ust. 1 pkt 1), doradztwo w kwestiach prawnych w szczególności przez sporządzanie opinii prawnych, współdziałanie przy dokonywaniu czynności prawnych i przy sporządzaniu dokumentów prawnych (§ 2 ust. 1 pkt 6).

Ustawa określa też szereg zadań nowych, nieznanych wcześniej Prokuraturze Finansowej ani urzędom fiskalnym. Należy tu wskazać w szczególności *obowiązek pośredniczenia (mediowania) między dwoma lub wieloma podmiotami prawa w celu osiągnięcia pozasądowego porozumienia (ugody) i w sporach między organami podmiotu prawa; sporządzanie opinii polubownych; doradztwo przy przedłożeniach ustawowych oraz przygotowanych rozporządzeniach; opiniowanie projektów ustaw i rozporządzeń; udzielanie ogólnych informacji prawnych; wkroczenie w sytuacjach przewidzianych ustawowo jako strona urzędowa, jak również w sprawach cywilnych, w których kierowane są roszczenia przeciwko Związkowi także bez istnienia konkretnego stosunku zlecenia i w sytuacji niebezpieczeństwa*

³⁹ Chyba, że na podstawie ustaw szczególnych reprezentację tę wykonują inne organy w zakresie swojego działania (§ 3 ust. 1 zd. 1 Ustawy o Prokuraturze Finansowej Austrii z dnia 8 sierpnia 2008 r.).

kierowanie ich do właściwych władz (§ 2 ust. 1 pkty 2–5 i 7–9)⁴⁰. Nałożenie na Prokuraturę Finansową wymienionych zadań jest niewątpliwą zaletą rozwiązania austriackiego, gdyż kreuje ją na instytucję nowoczesną, dostosowaną (zaadoptowaną) do pełnienia funkcji w nowoczesnym państwie.

Zakres podmiotowy działania Prokuratury Finansowej, tj. krąg podmiotów, którym Prokuratura doradza i które reprezentuje prawnie, jest bardzo szeroki i zróżnicowany ze względu na rozróżnienie doradztwa i reprezentacji obligatoryjnej (§ 3 ust. 1 i 2) oraz fakultatywnej (§ 3 ust. 4 i 5). Dodatkowo obowiązująca ustawa zmodyfikowała ten zakres poprzez uściślenie, że wyłącznie Prokuratura reprezentuje Związek, fundacje i fundusze⁴¹ w sprawach dotyczących konstituowania lub wniesienia majątku przeznaczonego dla celów ukonstytuowania funduszu lub fundacji (§ 3 ust. 1)⁴².

Natomiast fakultatywnie mogły być reprezentowane przez Prokuraturę Finansową (na podstawie porozumienia) przed *wszystkimi narodowymi i międzynarodowymi sądami, jak również sądami specjalnymi – w szczególności prawa prywatnego i publicznego i władzami administracyjnymi, i mogą oczekiwać od Prokuratury Finansowej porady, co do ogółu kwestii prawnych podmioty, w których Związek uczestniczy pośrednio lub bezpośrednio na zasadzie większości, podmioty prawne, dla których powstania Związek przyczynił się lub też finansuje je w sposób przeważający, podmioty prawne, które są zarządzane przez organy związkowe lub przez osoby (wspólnoty osób), które są ustanawiane przez organy Związku lub przez podmioty prawa, korporacje i zakłady prawa publicznego, fundacje i fundusze prawa publicznego, o ile nie mają one ustanowionej obligatoryjnej reprezentacji* (zgodnie z § 3 ust. 1)⁴³.

⁴⁰ Przy czym, jak zaznaczono w § 2 ust. 1 pkt 9 *in fine*, regulacje szczególne dotyczące procedury dochodzenia roszczeń w innych przepisach prawnych pozostają nienaruszone.

⁴¹ Zgodnie z ustawą związkową o fundacjach i funduszach (Bundesgesetz vom 27.11.1974 über Stiftungen und Fonds (Bundes-Stiftungs- und Fondsgesetz), BGBl. Nr. 11/1975, <http://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10005411>).

⁴² Co istotne z procesowego punktu widzenia – we wszystkich wyżej wymienionych przypadkach reprezentacji, tzn. w sytuacji obligatoryjnej reprezentacji przez Prokuraturę Finansową – doręczenia mogą być skutecznie prawnie dokonywane tylko Prokuraturze Finansowej (§ 3 ust. 1 *in fine*).

Poza wyłączną i obligatoryjną reprezentacją Republiki Austrii przed wszystkimi sądami zwykłymi, reprezentacją fundacji i funduszy (wskazanych w § 3 ust. 1), a także prawnym doradztwem Prokuratura Finansowa będzie działać, zgodnie z § 3 ust. 3, na żądanie Republiki Austrii lub fundacji i funduszy (wskazanych w § 3 ust. 1).

⁴³ Kraje i gminy mogą być na podstawie porozumienia reprezentowane przez Prokuraturę Finansową przed zwykłymi sądami, sądami szczególnymi prawa publicznego i prywatnego, również przed władzami administracyjnymi w ogóle i mogą udzielane być im porady prawne w ogóle tych kwestii prawnych (§ 3 ust. 5).

Należy zaznaczyć, że zgodnie z § 4 ust. 1 ustawy Prokuratura Finansowa, podejmując czynności na rzecz reprezentowanego (zlecającego), działa na podstawie zlecenia⁴⁴, lecz w sytuacji niebezpieczeństwa zwłoki – dla ochrony przed groźącą szkodą (§ 3 ust. 1) – jest uprawniona do podjęcia działania bez konkretnego zlecenia, a o swym działaniu powinna niezwłocznie powiadomić reprezentowanego. Jeśli reprezentowany, dla którego Prokuratura Finansowa zobowiązana jest działać w sposób obligatoryjny, udzieli jej zlecenia, Prokuratura Finansowa powinna postępować zgodnie z jego wskazówkami. Jeśli zaś udzielone zlecenie byłoby w sprzeczności z poglądami Prokuratury Finansowej w zakresie udzielenia, jak i wykonania zlecenia – Prokuratura powinna niezwłocznie o swoich wątpliwościach powiadomić zlecającego, a w przypadku braku porozumienia poinformować właściwą wyższą władzę (§ 4 ust. 3). Jeśli Prokuratura Finansowa przyjęła zlecenie, zobowiązana jest do dokonywania – w porozumieniu z reprezentowanym – wszystkich właściwych i dopuszczalnych zgodnie z ustawą środków prawnych. Natomiast dla skutecznego prawnie dysponowania roszczeniem lub zobowiązaniem reprezentowanego Prokuratura Finansowa powinna współdziałać z reprezentowanym⁴⁵, chyba że to żądanie dla reprezentowanego jest bez wątplenia zasadne lub dotyczy rzeczy o niewielkim znaczeniu (§ 4 ust. 6 i 7)⁴⁶.

W sytuacji, w której Prokuratura Finansowa w tej samej sprawie otrzyma upoważnienie od dwóch podmiotów, których interesy sobie przeczą, może działać na trzy sposoby, w zależności od rodzaju i zakresu doradztwa i reprezentacji (§ 9 ust. 1). W sytuacji, gdy reprezentacja jednego z podmiotów jest dla Prokuratury Finansowej obligatoryjna, drugiego fakultatywna – na podstawie umowy czy porozumienia, Prokuratura Finansowa może działać tylko za ten podmiot, który pierwszy poprosił ją o pomoc. Z kolei w sytuacji doradztwa i reprezentacji na podstawie porozumienia lub na żądanie, jeśli jeden z dwóch reprezentowanych przynależy do zakresu osób wskazanych w §3 ust. 1, Prokuratura Finansowa będzie mogła działać tylko w jego mieniu, natomiast

⁴⁴ Po udzieleniu zlecenia, zgodnie z § 4 ust. 4, Prokuratura Finansowa powinna w jak najkrótszym czasie powiadomić reprezentowanego (zlecającego), czy zlecenie przyjmuje. Zaznaczyć należy, iż reprezentowany (zlecający) – zgodnie z § 4 ust. 5 Ustawy o Prokuraturze Finansowej Austrii z dnia 8 sierpnia 2008 r. – jest zobowiązany informować Prokuratorę Finansową w sposób wyczerpujący o stanie rzeczy i o konkretnym zakresie zlecenia.

⁴⁵ Obowiązek współdziałania, czy precyzyjniej – uzyskania zgody reprezentowanego (zlecającego) podmiotu (w formie pisemnej), obejmuje możliwość przekazywania pisemnych dokumentów z toczącego się postępowania (§ 4 ust. 8).

⁴⁶ W postępowaniach spadkowych Prokuratura Finansowa jest upoważniona, aby roszczenia do wysokości 20.000 euro uznawać bez uprzedniej zgody reprezentowanego, jeżeli po starannym sprawdzeniu dojdzie do przekonania, że roszczenie jest uzasadnione prawnie.

w przypadku doradztwa i reprezentacji na podstawie porozumienia, jeśli obaj reprezentowani (zlecający) należą do kręgu osób, wskazanych w § 3 ust. 4 i 5, Prokuratura Finansowa będzie mogła radzić tylko jednemu z nich i w jego imieniu występować.

Jednakże niezależnie od powyższego, zgodnie z § 9 ust. 2, Prokuratura Finansowa może na żądanie dwóch lub więcej reprezentowanych (zlecających) współdziałać w celu uzyskania jednolitego rozstrzygnięcia lub też sporządzenia uzgodnionej opinii.

Ustawodawca przewidział również zasadę odpowiedzialności Związku za działania Prokuratury Finansowej, zgodnie z którą *Związek odpowiada za działania, które można zarachować Prokuraturze Finansowej* (§ 7 ust. 1)⁴⁷.

Austriacki prawodawca przewidział zwrot kosztów i wydatków poniesionych przez Prokuraturę Finansową (§ 8). Reprezentowany przez Prokuraturę Finansową podmiot prawny zobowiązany jest zwrócić całość poniesionych w toku reprezentacji wydatków, o ile nie zostały one zwrócone przez stronę przeciwną Prokuraturze Finansowej⁴⁸. Ponadto, Prokuratura Finansowa za swoją działalność dodatkowo może żądać od Związku i innych reprezentowanych przez siebie podmiotów zwrotu wydatków gotówkowych stosownie do § 49 i 49a ustawy budżetowej⁴⁹.

Ustawa w sposób wyczerpujący reguluje również strukturę Prokuratury Finansowej⁵⁰ (§ 10) oraz wymogi stawiane jej urzędnikom (§§ 11–20).

Prokuratura Finansowa posiada prezydium, które – zgodnie z kryterium rzeczowym wydzielonych zakresów działania – podzielone jest na referaty, a na czele każdego z nich stoi kierujący adwokat Prokuratury Finansowej⁵¹. Organi-

⁴⁷ Jednakże urzędnik, który spowodował szkodę nie odpowiada wobec osób trzecich bezpośrednio. Związek może go – z uwzględnieniem określeń ustawy o obowiązkach służbowych (Bestimmungen des Dienstnehmerhaftpflichtgesetzes (DHG), BGBl. Nr. 80/1965) – pozwać tak jak ubezpieczyciel (§ 7 ust. 2).

⁴⁸ Zgodnie z § 8 ust. 2 niezależnie od tego Prokuratura Finansowa może żądać zaliczki na wydatek gotówkowy.

⁴⁹ Ustawa budżetowa – Bundesgesetz vom 30. Dezember 2009 über die Führung des Bundeshaushaltes, Bundeshaushaltsgesetz 2013 – BHG 201, BGBl. I Nr. 139/2009 zuletzt geändert durch BGBl. I Nr 62/2012.

⁵⁰ Nadzór służbowy i merytoryczny w sprawach służbowych, merytorycznych, osobistych i dyscyplinarnych nad Prokuraturą Finansową wykonuje Minister Finansów (§ 17 ust. 3).

⁵¹ Ustawa wskazuje szczegółowo (§ 12) zakres zadań kierującego referatem adwokata Prokuratury. Zakres ten obejmuje w szczególności: koordynację wykonywania zadań w przydzielonym mu zakresie działania, sporządzanie i regularne dopasowywanie zasad podziału czynności we współdziałaniu z adwokatami Prokuratury z danego zakresu działania, kierowanie rocznymi rozmowami ze współpracownikami i z zespołami w znaczeniu ustawy dotyczącej urzędników i stosunków służbowych (Bestimmungen des

zacja Prokuratury obejmuje również jednostkę odpowiedzialną za rachunkowość, sekretariat i służbę pomocniczą, których organizację wewnętrzną ustala prezydent w regulaminie. Poszczególnych adwokatów do właściwych referatów i do prezydium przydziela prezydent⁵², który również rozdziela wpływające sprawy pomiędzy poszczególne referaty spraw zgodnie z podziałem spraw (§ 10).

W zakresie kwalifikacji urzędników Prokuratury należy zaznaczyć, że od kierującego Prokuraturą prezydenta⁵³ wymaga się co najmniej takich kwalifikacji, jakie posiada prokurator (§ 10 ust. 1). Z kolei urzędnicy Prokuratury⁵⁴ w ciągu 5 lat od czasu przyjęcia do służby adwokackiej Prokuratury Finansowej

Dienstnehmerhaftpflichtgesetzes (DHG), BGBl. Nr 80/1965), ustalenie konkretnych celów działania z włączeniem urzędników danego zakresu działania i dodatkowo rokowania w celu osiągnięcia porozumienia z prezydentem Prokuratury, sporządzenie rocznego planu dalszego kształcenia urzędników danego referatu, wcielanie sporządzonych przez prezydenta programów dalszego kształcenia, kształcenie urzędników, którzy jeszcze nie ukończyli zasadniczego wykształcenia we współdziałaniu z adwokatami Prokuratury Finansowej z danego referatu.

⁵² Prezydent przydziela adwokatów do referatów w taki sposób, by możliwie równomiernie obciążyć wszystkich adwokatów Prokuratury Finansowej.

⁵³ Zgodnie z § 17 ust. 2 Ustawy o Prokuraturze Finansowej Austrii z dnia 8 sierpnia 2008 r. prezydentowi przysługuje nadzór służbowy i merytoryczny nad wszystkimi urzędnikami Prokuratury.

⁵⁴ Według § 13 Ustawy o Prokuraturze Finansowej Austrii z dnia 8 sierpnia 2008 r. zasadnicze wykształcenie dla służby adwokackiej Prokuratury Finansowej wymaga teoretycznej wiedzy i zdolności w szczególności w dziedzinach reprezentacji prawnej i doradztwa prawnego, które powinny być uzyskiwane, poszerzane i pogłębiane. Przedmiotami wykształcenia zasadniczego są: prawo cywilne, prawo pracy, prawo gospodarcze (prawo przedsiębiorców, papierów wartościowych, prawo dóbr niematerialnych, prawo ochrony pracy, upadłościowe, układowe i unieważniania zaskarżenia) włącznie z procedurą cywilną oraz podstawami międzynarodowego prawa prywatnego i europejskiego, prawo konstytucyjne, sądownictwo konstytucyjne i administracyjne, zasady prawa administracyjnego i postępowania administracyjnego, zasady prawa podatkowego, prawa i obowiązki urzędników związkowych, mające szczególne znaczenie dla służby adwokackiej Prokuratury Finansowej przepisy prawne. Co istotne, wykształcenie zasadnicze może być dokonywane w formie kształcenia w miejscu pracy, praktycznego stosowania, własnego studiowania i uczęszczania na seminaria i cykle kształceniowe włącznie z elektronicznymi mediami. Ponadto, z uwzględnieniem szczególnych wymogów zatrudnienia wszyscy urzędnicy Prokuratury Finansowej są zobowiązani zgodnie z § 26 i nast. ustawy urzędniczej (Beamten –Dienstrechtsgesetz (BGD 1979), BGBl. Nr 333), oraz §67 ustawy o pracownikach kontraktowych (Vertragsbedienstetengesetz 1948 (VBG), BGBl. Nr 86) oraz zgodnie z ustawą związkową uzyskać przewidziane wykształcenie zasadnicze dla służby adwokackiej Prokuratury Finansowej (określone w § 13 ustawy) i zdać egzamin służbowy w sposób skuteczny, a także kształcić się dalej, stosownie do programu dalszego kształcenia ustalonego przez prezydenta (§ 13 i § 18 Ustawy o Prokuraturze Finansowej Austrii z dnia 8 sierpnia 2008 r.).

są zobowiązani do złożenia egzaminu adwokackiego lub prokuratorskiego, pod rygorem rozwiązania stosunku służbowego (§ 11 ust. 1), zaś po skutecznym złożeniu egzaminu adwokackiego lub prokuratorskiego oraz po upływie trzy-letniej praktyki⁵⁵ w Prokuraturze zatrudniony urzędnik zostaje mianowany adwokatem Prokuratury Finansowej⁵⁶ (§ 11 ust. 2).

Podsumowując rozważania dotyczące austriackiej Prokuratury Finansowej należy wskazać, że instytucja ta rozwijała się w sposób konsekwentny, kompleksowy, stopniowo przyjmując kolejne zadania. Podkreślić należy, że Austria od ponad 230 lat zachowała ciągłość państwową (wyjątek stanowi tu krótki okres od 1939r. do 1945r., kiedy Prokuratura nie istniała).

W początkowym okresie Prokuratura Finansowa funkcjonowała w rozległym austriackim imperium i zasadniczo broniła i reprezentowała prawa i interesy książąt krajowych oraz prawa i interesy imperium. Wraz ze zmianą struktury państwa i przemianami prawno-społeczno-gospodarczymi zmieniał się też zakres zadań Prokuratury Finansowej. Zauważyć można „ukierunkowanie” jej obowiązków na ochronę interesu publicznego, na działania podejmowane w celu zapobiegania powstawaniu szkody w przypadku podmiotów, które podlegały ochronie Prokuratury Finansowej. Niewątpliwie zaletą rozwiązań austriackich jest, że zawsze wśród tych podmiotów znajdowało się państwo – początkowo w formie imperium austro-węgierskiego, współcześnie – Republika Austrii.

Historycznie instytucję Prokuratury Finansowej (wcześniej urzędów fiskalnych czy Prokuratury Kamery) regulowało 7 zasadniczych aktów prawnych⁵⁷, w których można zaobserwować, poza rozwojem samej instytucji,

⁵⁵ W szczególnie uzasadnionych przypadkach wymagany czas praktyki może być skrócony o połowę lub przedłużony dwukrotnie przez prezydenta (§ 11 ust. 2).

⁵⁶ Nominowanie na adwokata Prokuratury Finansowej nie podlega ustawie: dotyczącej zatrudnienia i obsadzania stanowisk w sektorze publicznym (Bundesgesetz vom 25. Jänner 1989 über die Ausschreibung bestimmter Funktionen und Arbeitsplätze sowie die Besetzung von Planstellen im Bundesdienst und über die Änderung des Bundes-Personalvertretungsgesetzes (Ausschreibungsgesetz 1989 – AusG) BGBl. Nr 85/1989), <http://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10008688>).

⁵⁷ 1783 r., Allgemeine Instruktion für sämtlichen Fiskalämter, Justitzgesetzsammlung 1780–1784, rok 1783, nr 124, s. 207–222; 1801 r., Instruktion für das Königliche Ostgalizische Fiskalamter vom 15.03.1801 r., Justitzgesetzsammlung 1798–1803, nr 526, s. 95–140; 1851 r., Rozporządzenie Ministerstwa Finansów z dnia 13.08.1851 r. dotyczące zaprowadzenia prokuratur finansowych (Erlaß des Finanzministeriums vom 13.08.1851, RGBl. 1851/ 188); 1855 r., Erlaß des Finanzministerium vom 16. Februar 1855, wirksam für alle Kronländer, mit Ausnahme des lombardisch-venetianischen Königreiches, womit eine provisorische Dienstes-Instruktion für die FinanzProkuraturen kundgemacht wird; Reichs-Gesetz-Blatt für das Kaiserthum Österreich 1855, 1.03.1855, Nr 34, s. 301–318; 1898 r., Verordnung des Gessammtministeriums vom 09.03.1898 betreffend

ewolucję techniki jurydycznej – od obszernych, liczących wiele stron aktów prawnych, do ostatniej ustawy, obejmującej zaledwie 18 paragrafów⁵⁸.

Podkreślić wypada, że w zakresie funkcji, celów działania tej instytucji nie miała miejsca żadna rewolucyjna zmiana. Nawet w sytuacji zmiany formy prawnej państwa, spowodowanej rozpadem Cesarstwa Austro-Węgierskiego i przejściem do systemu republiki, nie został zmieniony charakter i zasadnicze funkcje instytucji Prokuratury Finansowej.

4. Prokuratoria Jeneralna i Prokuratoria Generalna Rzeczypospolitej Polskiej (1816 r. – 1954 r.).

W prawie polskim instytucja prokuraturii⁵⁹ istnieje od 1816 r., tj. od utworzenia *Postanowieniem Królewskim*⁶⁰ z dnia 29 września/11 października

die Dienstsinstruktion für die f.f. Finanzprocuraturen, <http://alex.onb.ac.at/cgi-content/alex?aid=rgb&datum=18980004&seite=00000047>.

Oprócz także inne akty prawne regulowały sytuację prawną Prokuratury Finansowej, ale powyższe wywarły największy wpływ na jej konstrukcję prawną.

⁵⁸ Ustawa o Prokuraturze Finansowej z 1945 r. liczyła zaledwie 14 paragrafów.

⁵⁹ Jak zauważył S. Bukowiecki „W organizacji prawno-sądowej średniowiecza i początków doby nowożytnej, wyraz *procurator* oznaczał zgodnie ze źródłosłowem człowieka, mającego troskę o czyjeś sprawy, tj. w ogóle zastępcę prawnego. *Procurator regis* lub *procurator fisci* to był doradca i zastępca prawny komory królewskiej i skarbu państwa.

Funkcje oskarżyciela publicznego wystąpiły później, raczej jako objaw wtórny, jednak z biegiem czasu wysunęły się na plan pierwszy, gdy pierwotne zadanie prokuratora i prokuraturii, to jest pomoc prawna skarbowi publicznemu, tylko w niektórych państwach się utrzymała i została w czasach późniejszych, zwłaszcza w wieku XIX, urządzona w sposób odpowiadający organizacji i potrzebom państwa nowoczesnego”. S. Bukowiecki, *Prokuratoria Generalna Rzeczypospolitej Polskiej*, Gazeta Administracji i Policji Państwowej z 20.09.1924 r., nr 38 z 1924 r., s. 806.

Instytucję *procuratora* szczegółowo opisał J. Rafacz w monografii poświęconej zastępcom stron w dawnym procesie polskim. J. Rafacz, *Zastępcy stron w dawnym procesie polskim*, Polska Akademia Umiejętności, Seria II, tom XXXVIII, nr 8, s. 19–23.

Zob. też I. Klajnerman, *Zastępstwo prawne władz i innych podmiotów gospodarki socjalistycznej*, PiP nr 1 z 1952 r., s. 54–56.

⁶⁰ Postanowienie Królewskie z dnia 29 września/11 października 1816 r. w sprawie powołania Prokuratorii Jeneralnej, Dziennik Praw Królestwa Polskiego, T. 2, nr 8, s. 116–139.

Referentem projektu organizacji Prokuratorii w Radzie Stanu w Królestwie Polskim był Stanisław Staszic. B. Sałaciński, *Prokuratoria Generalna R.P. (1919–1939)*, Gazeta Sądowa Warszawska z dnia 06.03.1939 r., nr 10 z 1939 r., s. 133.

Należy zauważyć, iż Konstytucja Królestwa Polskiego nie regulowała kwestii sądownictwa administracyjnego, ale – jak zaznaczył S. Witkowski – powołanie Prokuratorii było pośrednim, ale ważnym etapem przywracania sądownictwa administracyjnego, gdyż

1816 r. Prokuratorii Jeneralnej, która była tworem polskim, obcym rosyjskiemu zaborcy⁶¹.

Wcześniej, w okresie Księstwa Warszawskiego obrona prawna własności publicznej była dość złożona i różnie zorganizowana w zależności od tego, czy dotyczyła Skarbu państwa, czy też innych podmiotów własności publicznej. (...) *Obroną praw Skarbu i jego funduszów zajmowali się minister skarbu, dyrekcja generalna dóbr i lasów rządowych, dyrekcje skarbu w poszczególnych prefekturach oraz kamera dóbr korony w Warszawie. Wszystkie te władze działały przez swoich pełnomocników, tj. etatowych prawników lub plenipotentów fisci* (...) ⁶². Obrona prawna interesów pozostałych podmiotów własności publicznej, tj. instytucji (zakońców publicznych, posiadających osobowość prawną), gmin i beneficjów duchownych (osób prawnych kościelnych, np. zakonów), pozostawiona była ich przełożonym i czasowym użytkownikom, z tym, że kierowały wspomnianymi sprawami rady prefekturalne, zaś ogólny nadzór sprawowali odpowiednio prezydenci, wójtowie, podprefekci, prefekci i wreszcie minister

to właśnie do zadań Prokuratorii należało dbanie, by spraw administracyjnych nie rozstrzygały sądy zwyczajne, lecz administracja. S. Witkowski, *Sądownictwo administracyjne w Księstwie Warszawskim i Królestwie Polskim 1807–1867*, PWN, Warszawa 1984, s. 22. O historii administracji zob. też D. Malec, J. Malec, *Historia administracji nowożytnej*, wydanie I, Monografie Wydziału Prawa i Administracji UJ, Wydawnictwo UJ, Kraków 1996 r.

⁶¹ Pierwowzorem instytucji prokuratorii był urząd instygatora. Jak zauważył J. Rafacz „W epoce nowożytnej (...) pojawiają się instygatorowie, łączący w sobie dwie główne funkcje, mianowicie dzisiejszej prokuratury i prokuratorii państwa”. Należy zaznaczyć, że funkcjonowało kilka rodzajów instygatorów, m.in. instygator koronny, reprezentujący państwo i instygator ziemski, reprezentujący ziemie. Zob. J. Rafacz, *Dawny proces polski*, Warszawa 1925, s. 76.

Szczegółowo instytucję instygatora opisał J. Makarewicz w monografii pt. „Instygator w dawnym prawie polskim”. Wskazał on, iż „*instigator* określać ma powoda zastępującego jakiś interes państwowy” oraz, że „z czasem utarło się nazywanie instygatorem osoby występującej w interesie publicznym, a zwłaszcza osoby będącej funkcjonariuszem publicznym. (...) Instygator królewski (...) zastępuje w pierwszej linii interes skarbowy w imieniu króla, wzgl. państwa i jako taki nosi nazwę *procurator fisci*.” Ponadto zdaniem J. Makarewicza, instygator, czyli pierwowzór prokuratorii, był „przedstawicielem interesu państwowego, jakiegokolwiek”. J. Makarewicz, *Instygator w dawnym prawie polskim*, Łwów 1923 r., s. 2 i 24.

Z kolei Z. Góralski stwierdził, iż instygator „najwyższy prokurator państwa (...), pojawił się stosunkowo późno, dopiero około 1565 r.”. Z. Góralski, *Urzędy i godności w dawnej Polsce*, Ludowa Spółdzielnia Wydawnicza, Warszawa 1998 r., s. 114–115.

Na temat instytucji *procuratora* i instygatora zob. też J. Sobkowski, *Podmioty gospodarki uspołecznionej jako strona procesu cywilnego*, Poznań 1960 r., s. 129–135.

⁶² M. Wąsowicz, „Początki Prokuratorii Generalnej Królestwa Polskiego”, CPH tom XXIX, zeszyt 2 z 1977 r., s. 145.

spraw wewnętrznych⁶³. Należy dodać, że „dotychczasowy system „kontrolowanej decentralizacji” pociągał za sobą wysokie koszty⁶⁴, a „już od lat kilku potrzeba zaprowadzenia dokładniejszego systemu obrony własności publicznych uznana została”⁶⁵.

W preambule Postanowienia Królewskiego wyraźnie zaznaczono cel, dla którego utworzono Prokuratorię Jeneralną, a którym była *prawna obrona wszelkich i jakiegokolwiek rodzaju własności publicznych, jako to Korony i Narodowych, oraz tych, którym Rząd opiekę swoją lub bliższy dozór jest winien*⁶⁶.

Postanowienie Królewskie skonstruowało Prokuratorię Jeneralną⁶⁷ jako naczelną magistraturę (art. 1) podległą komisjom rządowym⁶⁸, o tzw. „stygowym charakterze”⁶⁹ – tzn. stojącą na pograniczu sfery administracji i sądownictwa (art. 10). Ponadto ustanowiło Prokuratorię Jeneralną *zwierzchnim*

⁶³ Do czasu utworzenia Prokuratorii Jeneralnej obowiązywał zdecentralizowany model zastępstwa prawnego, a każdy urząd i władza we własnym zakresie wykonywały obronę i zastępstwo prawne. „Ten stan uległ zmianie od r. 1818. Postanowieniem bowiem królewskim z 30 września 1816 w miejsce wydziałów prawnych i urzędników, do których należała dotąd obrona własności publicznej powołano do życia osobną magistraturę pod nazwą Prokuratorii Generalnej”. J. Windakiewicz, *Zadania Prokuratury Generalnej i jej stanowisko w procesie cywilnym*, Głos Adwokatów, zeszyt 4 z 1926 r., s. 114. Zob. też A. Heylman, *O sądownictwie w Królestwie Polskim*, Warszawa 1934 r., s. 79.

Węcej nt. organizacji ustroju i prawa Księstwa Warszawskiego zob. W. Sobociński, *Historia ustroju i prawa Księstwa Warszawskiego* (Toruń 1964 r.), Roczniki Towarzystwa Naukowego w Toruniu, zeszyt 1 z 1965 r.

⁶⁴ M. Wąsowicz, *Początki Prokuratorii Generalnej Królestwa Polskiego*, CPH tom XXIX, zeszyt 2 z 1977 r., s. 146.

⁶⁵ J. K. Szaniawski, *Raport względem projektu ustanowienia Prokuratorii Generalnej obroną prawną własności publicznych trudnić się mającą*, z dn. 20.05.1816, RSKP, 369/34, podaje za M. Wąsowicz, *Początki Prokuratorii Generalnej Królestwa Polskiego*, CPH tom XXIX, zeszyt 2 z 1977 r., s. 147.

⁶⁶ Preambuła Postanowienia Królewskiego z dnia 29 września/11 października 1816 r. w sprawie powołania Prokuratorii Jeneralnej, *Dziennik Praw Królestwa Polskiego*, T. 2, nr 8, s. 116–139.

⁶⁷ Jak wskazuje S. Bukowiecki, w 1843 r. Prokuratoria pozbawiona została tytułu „Generalna”. S. Bukowiecki, *Prokuratoria Generalna Rzeczypospolitej Polskiej*, *Gazeta Administracji i Policji Państwowej* z 20.09.1924 r., nr 38 z 1924 r., s. 806.

⁶⁸ Należy podkreślić, iż Prokuratoria w Królestwie Polskim podlegała zarządowi Sprawiedliwości (Komisji Sprawiedliwości później od r. 1876 Ministerstwu Sprawiedliwości). J. Windakiewicz, *Zadania Prokuratury Generalnej i jej stanowisko w procesie cywilnym*, Głos Adwokatów, z. IV z 1926 r., s. 115.

⁶⁹ M. Wąsowicz, *Początki Prokuratorii Generalnej Królestwa Polskiego*, CPH tom XXIX, zeszyt 2 z 1977 r., s. 144 oraz tenże *Początki Prokuratorii Generalnej Królestwa Polskiego*, CPH tom XXXI, zeszyt 2 z 1979 r., s. 144.

*i naczelnym pełnomocnikiem*⁷⁰ Rządu Krajowego w zakresie dochodzenia lub obrony prawnej wszystkich, będących pod opieką rządu, własności⁷¹.

Prokuratoria Jeneralna działała kolegialnie⁷² (art. 5, 36)⁷³, a zakres jej zadań obejmował⁷⁴ m.in. badanie legalności zawieranych przez rząd z osobami prywatnymi kontraktów i umów, sporządzanie opinii i objaśnień dotyczących wszelkich kwestii prawnych (art. 13), nadzór nad archiwum głównym akt dotyczących własności publicznych (art. 14), obowiązek sprowadzenia do tego archiwum wszystkich aktów znajdujących się w innych archiwach i magistraturach (art. 14), informowanie komisji rządowych o stanie sporów prawnych i procesów sądowych (art. 16), obowiązek przyjęcia informacji o sporach dotyczących własności publicznej i żądania od magistratur, urzędników sądowych i administracyjnych akt spraw (art. 17), obowiązek sporządzania raportu ogólnego z przeprowadzonych spraw oraz przedłożenia go komisjom rządowym (art. 18) wraz z prognozą procesową i zaleceniami oraz obowiązek złożenia co pół roku raportu komisjom rządowym (art. 19) o podejmowanych działaniach i o prognozach procesowych. Ponadto Prokuratoria Jeneralna zobowiązana była (art. 13) do wydawania opinii prawnych dotyczących konkretnych materii na zlecenie komisji rządowych.

Własnościami, wobec których Prokuratoria Jeneralna była zwierzchnim

⁷⁰ Na temat kształtowania się instytucji pełnomocnictwa w Polsce zob. J. Filipowski, *Adwokat w procesie cywilnym*, Warszawa 1973 r., s. 7 i nast.

⁷¹ art. 8 Postanowienia Królewskiego z dnia 29 września/11 października 1816 r. w sprawie powołania Prokuratorii Jeneralnej, *Dziennik Praw Królestwa Polskiego*, T. 2, nr 8, s. 116–139.

Jak objaśnił A. Heylman, „Prokuratorię ustanowiono jako pełnomocnika rządu do sporów prawnych (fiscus) i powierzono jej obronę i dochodzenie w drodze sądowej zwyczajnej lub administracyjnej, własności publicznych, gminnych i instytucyjnych, zgoda wszelkich funduszów pod szczególną opieką i dozorem rządu będących”. A. Heylman, *O sądownictwie w Królestwie Polskim*, Warszawa 1934 r., s. 79.

⁷² Zgodnie z art. 5 działanie kolegialne obejmowało działanie minimum trzech członków Prokuratorii.

⁷³ Z. Pałęcki działanie kolegialne Prokuratorii ocenił jako jej „cechę ujemną” (*Z. Pałęcki, Zastępstwo Skarbu Państwa w postępowaniu sądowym na ziemiach polskich*, *Palestra*, nr 11 z 1934 r., s. 694), ale następnie dopowiedział, iż kolegiarność była zgodna duchem epoki, w której Prokuratoria powstała i że miała też i strony dodatnie, w postaci np. wszechstronnego rozważenia sprawy, nadania większego autorytetu wydanym opiniom itd. Z. Pałęcki, *Zastępstwo Skarbu Państwa w postępowaniu sądowym na ziemiach polskich*, *Palestra*, nr 12 z 1934 r., s. 794.

⁷⁴ Ale Postanowienie nie rozstrzygało, kogo powinna bronić Prokuratoria w sytuacji, gdy po obu stronach sporu występowały podmioty własności publicznej. Więcej na ten temat zob. M. Wąsowicz, *Rozstrzyganie sporów prawnych między podmiotami własności publicznej w Królestwie Polskim w latach 1817–1867*, CPH tom XXXIII, zeszyt 1 z 1981 r., s. 36.

i naczelnym pełnomocnikiem Rządu Krajowego, wskazanymi w art. 8 Postanowienia Królewskiego, były (art. 9): *dobra i lasy Korony, dobra i lasy narodowe będące w posiadaniu rządu, dobra i lasy narodowe będące w użytkowaniu osób prywatnych, dobra i lasy narodowe rozdane donatariuszom w czasie Księstwa Warszawskiego, a w czasie Królestwa Polskiego zwrócone rządowi, sumy przyznane Skarbowi przez Konwencję Wiedeńską*⁷⁵, *długi pieniężne i należności Skarbu Narodowego, sukcesje wakujące, stemple spadkowe i wszelkiego rodzaju legaty przeznaczone na własność lub użytek publiczny, dobra i kapitały należące do Funduszu Edukacyjnego, dobra, kapitały, dziesięciny i fundusze Duchowieństwa Narodowego, dobra i fundusze miast, gmin, Zgromadzeń miłosierdzia, szpitali, korporacji i instytucji publicznych, fundusze innych wyznań religijnych oraz wszystkie własności publiczne – ruchomości i nieruchomości – które nie stanowią własności prywatnej, a znajdują się pod opieką rządu.*

Podkreślić należy, iż Prokuratoria podejmowała działania na zlecenie komisji rządowych⁷⁶ (art. 15), *bez których wiedzy, zezwolenia i szczególnej autoryzacji żadnego procesu (...) rozpoczynać, zawierać ugody, cofać powództwo, rezygnować z wniesienia apelacji od niepomysłnych wyroków nie będzie władną, i których komisji rządowych polecenia sobie dane, wykonywać będzie obowiązana*⁷⁷.

Począwszy od roku 1843 r. instytucja wskutek dodanych jej zadań wymierzonych przeciwko ludności polskiej⁷⁸, zmianie nazwy i pozbawieniu kolejnych

⁷⁵ Tj. Kongres Wiedeński, wrzesień 1814–9 czerwca 1815 r.

⁷⁶ Prokuratoria została mocą Postanowienia Królewskiego podporządkowana komisjom rządowym, a od 1843 r. została poddana pod władzę Komisji Rządowej Sprawiedliwości. S. Bukowiecki, *Prokuratoria Generalna Rzeczypospolitej Polskiej*, Gazeta Administracji i Policji Państwowej z 20.09.1924 r., nr 38 z 1924 r., s. 806.

⁷⁷ Nie było to rozwiązanie pożądane, ponieważ uzależniało Prokurię od dyrektyw władzy, do których należała dana sprawa. Tak Z. Pałęcki, *Zastępstwo Skarbu Państwa w postępowaniu sądowym na ziemiach polskich*, Palestra, nr 11 z 1934 r., s. 694.

Natomiast w postępowaniu w sprawach administracyjnych, w których występowała Prokuratoria – jak zaznaczył S. Witkowski – warunku uzyskania zgody komisji na rozpoczęcie procesu *nie przestrzegano zbyt wyraźnie i sądy II instancji musiały zwracać jej (Prokuratorii – J. M.) uwagę na konieczność dołączenia do akt stosowanego upoważnienia*. S. Witkowski, *Sądownictwo administracyjne w Księstwie Warszawskim i Królestwie Polskim 1807–1867*, PWN, Warszawa 1984, s. 93.

⁷⁸ Niestety, z upływem czasu do zadań Prokuratorii dołączyły nowe, polegające na zastępstwie sądowym interesów publicznych państwa rosyjskiego, które w przeważającej mierze skierowane były przeciwko ludności polskiej, np. unieważnienia pewnych umów, dotyczących majątków poduchownych. Zob. J. J. Litauer, *Prokuratoria Generalna Rzeczypospolitej Polskiej*, Gazeta Sądowa Warszawska z dnia 24 stycznia 1920 r., nr 4 z 1920 r., s. 27. Ponadto, wielokrotnie podejmowano próby zlikwidowania Prokuratorii. Szczegółowo kwestię tę omawia J. J. Litauer, *Z powodu stulecia Prokuratorii Królestwa Polskiego. Nie-*

istotnych obowiązków, „traciła na znaczeniu”⁷⁹, jednakże w zaprezentowanym kształcie przetrwała do 1915 r.⁸⁰.

Prokuratoria wywarła ogromny wpływ na kształtowanie się państwa polskiego i polskiego systemu prawa. By zrozumieć, jak wielką rolę odegrała, warto przytoczyć słowa M. Wąsowicza, który stwierdził, iż „Prokuratoria była, obok Dyrekcji Gier i Loterii, jedynym polskim urzędem, który przetrwał dobę unifikacji. W ten sposób odegrała także rolę nie przewidywaną przez jej twórców: stała się w latach postępującej rusyfikacji miejscem azylu dla polskich prawników (...). Była również kuźnią doskonałych prawników. Z jej szeregów rekrutowali się prezesi trybunałów cywilnych, znakomici mecenasi, senatorzy i członkowie senatu, wreszcie działacze polityczni”⁸¹, a J. J. Litauer określił ją mianem „ostatniej mohikanki polskośći urzędowej”⁸².

W odrodzonej Rzeczypospolitej Polskiej obroną interesów państwa zajmowała się utworzona *Dekretem* z dnia 7 lutego 1919 r.⁸³ Prokuratoria Generalna Rzeczypospolitej Polskiej⁸⁴.

ureczywistniony projekt jej zniesienia (1831), Kwartalnik Prawa Cywilnego i Handlowego, rok 1, zeszyt 4 z 1916 r., s. 657–670.

⁷⁹ B. Sałaciński, *Prokuratoria Generalna R.P. (1919–1939)*, Gazeta Sądowa Warszawska z dnia 06.03.1939 r., nr 10 z 1939 r., s. 134.

⁸⁰ Wskutek okupacji niemieckiej w 1915 r. *Prokuratoria faktycznie przestała istnieć*. Z. Pałęcki, *Zastępstwo Skarbu Państwa w postępowaniu sądowym na ziemiach polskich*, Palestra, nr 11 z 1934 r., s. 693.

⁸¹ M. Wąsowicz, *Początki Prokuraturii Generalnej Królestwa Polskiego*, CPH tom XXXI, zeszyt 2 z 1979 r., s. 145–146.

⁸² J. J. Litauer, *Z powodu stulecia Prokuraturii Królestwa Polskiego. Nieureczywistniony projekt jej zniesienia* (1831), Kwartalnik Prawa Cywilnego i Handlowego, rok 1, zeszyt 4 z 1916 r., s. 657.

⁸³ Dekret w przedmiocie utworzenia Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 07.02.1919 r., Dz. Praw Nr 14 poz. 181 z 1919 r.

⁸⁴ Celem utworzenia Prokuraturii „była i jest potrzeba zapewnienia Państwu jednolitej i stojącej na wysokim poziomie opieki prawnej”. B. Sałaciński, *Prokuratoria Generalna R.P. (1919–1939)*, Gazeta Sądowa Warszawska z dnia 06.03.1939 r., nr 10 z 1939 r., s. 134. J. J. Litauer, w opracowaniu pt. „Prokuratoria Generalna Rzeczypospolitej Polskiej”, podkreślał dostojność i okazałość nazwy „Prokuratoria Generalna Rzeczypospolitej Polskiej”, wskazując, że „dzięki swej nazwie sugestyjnej prokuratoria powstaje do życia od razu z nimbem takiej świetności, o jakiej nawet nie marzyliśmy, snując projekty na odległą przyszłość”, Gazeta Sądowa Warszawska z dnia 24.01.1920 r., nr 4 z 1920 r., s. 25–26. Z kolei w opracowaniu pt. „Stulecie Prokuraturii Królestwa Polskiego” J. J. Litauer dla zobrazowania świetności i powagi, jaką obdarzona była Prokuratoria, przywołuje sytuację z 1820 r., kiedy to Komisja Spraw Wewnętrznych wniosowała, by hipoteki nieruchomości gminnych i instytucyjnych zostały uregulowane, lecz pod wpływem świetnej opinii Prokuraturii, pomimo swego początkowo odmiennego zdania, zdecydowała się odstąpić od wspomnianego wniosku. J. J. Litauer, *Stulecie Prokuraturii Królestwa Polskiego*, Gazeta Sądowa Warszawska z dnia 07.10.1916 r., nr 41 z 1916 r., s. 444 i 445.

Twórcy Prokuratorii Generalnej RP, kształtując model obrony interesów państwa polskiego, wzorowali się jednak nie na konstrukcji Prokuratorii Jeneralnej z czasów Królestwa Polskiego⁸⁵, lecz na rozwiązaniach (modelach) austriackich z lat 1850 i 1898⁸⁶. Pierwszym Prezesem Prokuratorii Generalnej został dr Stanisław Bukowiecki⁸⁷.

Nowo utworzona Prokuratoria Generalna RP została pomyślana jako urząd centralny⁸⁸, w sprawach osobowych i administracyjno-gospodarczych podległy bezpośrednio Prezydentowi Ministrów⁸⁹, zaś w spełnianiu czynności

Zob. też K. W. Kumaniecki, (w:) *Encyklopedia prawa obowiązującego w Polsce*, część I, red. A. Peretiatkowicz, Wyd. Fiszer i Majewski, Poznań 1923 r., s. 39 i nast.

⁸⁵ Prokuratoria Jeneralna funkcjonowała na ziemiach polskich do 1915 r.

⁸⁶ Chodzi o Rozporządzenie Cesarskie z 21 grudnia 1850 r. w sprawie utworzenia Prokuratorii Skarbu, *Dziennik Ustaw Państwa* Nr 188 oraz Rozporządzenie całego Ministerstwa z dnia 9 marca 1898 r. w sprawie instrukcji służbowej dla c.k. Prokuratorii Skarbowych, *Dziennik Ustaw Państwa* Nr 41 z 1898 r. *Verordnung des Gessammtministeriums vom 09.03.1898 betreffend die Dienstinstruktion für die f.f. Finanzprocuraturen*, <http://alex.onb.ac.at/cgi-content/alex?aid=rgb&datum=18980004&seite=00000047>.

⁸⁷ Powołany w dniu 28.03.1919 r. reskryptem Naczelnika Państwa.

Podają za: B. Sałaciński, *Prokuratoria Generalna R.P. (1919–1939)*, *Gazeta Sądowa Warszawska* z dnia 06.03.1939 r., nr 10 z 1939 r., s. 135.

Stanisław Bukowiecki był wiceprezydentem pierwszego składu Komisji Kodyfikacyjnej Rzeczypospolitej Polskiej, która rozpoczęła działalność w dniu 23.09.1919 r. (została powołana w dniu 03.06.1919 r.) i która *przygotować miała projekty jednolitego ustawodawstwa w zakresie prawa cywilnego i karnego, a także inne projekty — na wniosek Sejmu lub w porozumieniu z ministrem sprawiedliwości*. Zob. S. Grodziski, *Komisja Kodyfikacyjna Rzeczypospolitej Polskiej*, CPH tom XXXIII, zeszyt 1 z 1981 r., s. 54 oraz D. Malec, *Sejm Ustawodawczy 1919–1922*. W 90. rocznicę pierwszego posiedzenia, *Przegląd Sejmowy*, nr 1(90) z 2001r., s. 28.

Więcej o S. Bukowieckim zob. W. Bendetson, *Wspomnienie o ś.p. St. Bukowieckim*, *PiP* nr 2 z 1946 r., s. 77–82.

⁸⁸ W 1919 r. budowa Prokuratorii Generalnej RP wyglądała w taki sposób, że na czele Prokuratorii stał Prezes. Ponadto w skład Prokuratorii wchodził Wiceprezes, Kierownicy Wydziałów, Radcowie, Referenci, adwokaci, przy czym do występowania w imieniu Prokuratorii Generalnej RP adwokaci otrzymywali pełnomocnictwo szczególne (art. 7 ust. 2). Natomiast *tok, sposób i forma wewnętrznego urzędowania i zarządu, specjalne zadania i obowiązki i prawa poszczególnych kategorii urzędników i funkcjonariuszy, ustrój i funkcje urzędów pomocniczych, służby rachunkowej i kasowej, personelu kancelaryjnego, woźnych i służby niższej* miała określać instrukcja służbowa (art. 15 w zw. z art. 13).

⁸⁹ Art. 5 Dekretu w przedmiocie utworzenia Prokuratorii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 07.02.1919 r., *Dz. Praw* Nr 14 poz. 181 z 1919 r. Warto zaznaczyć, iż Prezydentowi Ministrów służyło prawo naczelnego nadzoru nad sprawowaniem przekazanych Prokuratorii Generalnej czynności urzędowych (art. 5 Dekretu).

urzędowych działający samodzielnie⁹⁰. *Zasadniczym celem utworzenia Prokuratury była – jak zaznaczył J. Sobkowski – potrzeba zapewnienia państwu jednolitej i stojącej na wysokim poziomie ochrony prawnej*⁹¹.

Prokuraturii Generalnej przydzielono wiele zadań, np. prowadzenie sporów prawnych, dotyczących interesów prywatno-prawnych i majątkowych państwa oraz podmiotów prawnych traktowanych na równi ze Skarbem Państwa; zastępstwo sądowe interesów publicznych (gdy brak innych właściwych organów i Prokuratura zostanie wezwana przez władze); zastępstwo interesów prawnych i majątkowych Skarbu Państwa i podmiotów prawnych na równi ze Skarbem Państwa traktowanych oraz interesów administracji państwowej w postępowaniu przed sądami prawa publicznego i władzami administracyjnymi; wydawanie opinii prawnych w sprawach dotyczących prawnych i majątkowych interesów państwa i podmiotów prawnych traktowanych na równi ze Skarbem Państwa oraz interesów administracji państwowej w ogóle; współdziałanie przy zawieraniu umów prawnych i przy sporządzaniu aktów i dokumentów prawnych w sprawach prywatnoprawnych i majątkowych państwa i podmiotów prawnych traktowanych na równi ze Skarbem Państwa; opiniowanie – na życzenie Rady Ministrów lub poszczególnych ministrów – projektów ustaw i rozporządzeń ogólnie obowiązujących centralnych władz państwowych z punktu widzenia ogólnoprawnego, organizacyjnego i techniki ustawodawczej, a w szczególności ze stanowiska prywatnoprawnych, majątkowych i administracyjnoprawnych interesów państwa (art. 2). Zgodnie z art. 4 to zastępstwo sądowe obejmowało wszelkie czynności w postępowaniu cywilnym przed wszystkimi sądami i władzami sądowymi istniejącymi na obszarze RP, w postępowaniu spornym i bezspornym.

*Wskazane wyżej podmioty w sądowym postępowaniu cywilnym mogła zastępować wyłącznie i jedynie Prokuratura Generalna RP (art. 4 ust. 2), która skutecznie i wiążąco mogła podejmować wszelkie czynności i kroki prawne. Do dokonywania czynności w sądowym postępowaniu cywilnym Prokuratura Generalna RP na mocy art. 4 ust. 2 była uprawniona – co było uregulowaniem nowym – bez konieczności wykazywania osobnego pełnomocnictwa czy upoważnienia (wyjątek stanowił art. 1 ustawy hipotecznej z 1818 r.)*⁹².

⁹⁰ Na żądanie władz centralnych oraz władz, urzędów i instytucji uprawnionych do samodzielnego zarządzania majątkiem lub reprezentowania interesów państwa i podmiotów prawnych wskazanych w art. 3 (art. 5 ust. 2).

⁹¹ J. Sobkowski, *Podmioty gospodarki uspołecznionej jako strona procesu cywilnego*, Poznań 1960 r., s. 139.

Należy zauważyć, iż w stosunku do obecnej regulacji widać zasadniczą różnicę – w 1919 r. Prokuratura zajmowała się ochroną państwa, na gruncie ustawy z 2005 r. – chroni interesy Skarbu Państwa.

⁹² Na mocy art. 1 wskazanej ustawy, czynności między żyjącymi, których skutkiem

Z kolei w postępowaniu karno-sądowym (art. 4 ust. 3) Prokuratoria Generalna RP brała udział, gdy zachodziła potrzeba zastępowania prywatnoprawnych interesów podmiotów prawnych wskazanych w art. 2, natomiast w postępowaniu przed sądami prawa publicznego i władzami administracyjnymi – gdy zastępstwo zostało jej powierzone przez władzę administracyjną powołaną do nadzoru lub zarządu podmiotem prawnym lub gałęzią administracji państwowej (art. 4 ust. 4).

Dla sprecyzowania przedmiotowego zakresu działania Prokuraturii w Dekrecie z 07.02.1919 r. zdefiniowano majątek państwa i podmiotów, którym doradzała i prawnie opiekowała się (art. 3). Do tego majątku ustawodawca zaliczył w szczególności Skarb Państwa⁹³ w ogóle, tzn. podatki, opłaty, czynsze, daniny, monopole, dobra i lasy państwowe, królewszczyny, w ogóle wszelki ruchomy i nieruchomy majątek państwowy, państwowe przedsiębiorstwa, instytucje i zakłady wszelkiego rodzaju i w ogóle wszelkie do prowadzenia gospodarstwa państwowego przeznaczone przedsiębiorstwa, instytucje i zakłady; spadki bezdziedziczne; prawa terytorialne, granice państwowe, prywatnoprawne i majątkowe należności i roszczenia państwa do państw obcych wynikające z traktatów i umów międzynarodowych; nałożone przez władzę administracyjną kary pieniężne (...); wszelki majątek ruchomy i nieruchomy, pozostający pod zarządem władz państwowych w czasie trwania tego zarządu, oraz te fundusze, instytucje, przedsiębiorstwa i zakłady, w całości lub w części ze Skarbu Państwa dotowane albo przez Skarb Państwa w całości lub w części finansowane lub gwarantowane, za których niedobory Skarb Państwa ma odpowiadać albo w których finansowym wyniku Skarb Państwa jest zainteresowany; prawo patronatu (...); fundacje (znajdujące się pod bezpośrednim zarządem państwowym); majątek innych, indywidualnie oznaczonych podmiotów prawnych, których zastępstwo zostało powierzone Prokuraturii Generalnej RP na podstawie uchwały Rady Ministrów ogłoszonej w Dzienniku Urzędowym; w stosunku do innych przedmiotów, gdy przewidywały to przepisy szczególne⁹⁴.

miało być m.in. przeniesienie własności nieruchomości, powinny być zawarte we właściwej kancelarii osobiście przez strony lub przez pełnomocników umocowanych do tego szczególnie i urzędowanie. Prawo hipoteczne Królestwa Polskiego z 1818 r., Prawo o własności dóbr nieruchomych, o przywilejach i hipotekach z dnia 20.07.1818 r., Dziennik Praw Królestwa Polskiego, tom V; zob. też E. Muszalski (red.), *Kodeksy cywilne obowiązujące na Ziemiach Centralnych Polski włącznie z Kodeksem Zobowiązań*, Dział Prawno-Ekonomiczny Księgarni Rolniczej, Warszawa 1936 r., s. 840 i nast.

⁹³ Skarb Państwa był rozumiany bardzo szeroko, odmiennie niż w ustawie z dnia 08.07.2005 r. o Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa, Dz. U. Nr 158 poz. 1417 ze zm.

⁹⁴ Co oznacza, że Skarb Państwa był rozumiany jeszcze szerzej niż to określono w dekrete z 1919 r.

W zmodyfikowanej formie⁹⁵ – co wynikało ze zmiany struktury i formy organizacyjnej państwa po odzyskaniu niepodległości – pozostawiono Prokuratorii Generalnej RP obowiązki, polegające na wydawaniu opinii prawnych w sprawach dotyczących prawnych i majątkowych interesów państwa i podmiotów prawnych traktowanych na równi ze Skarbem Państwa lub interesów administracji państwowej w ogóle oraz współdziałaniu przy zawieraniu umów prawnych i przy sporządzaniu aktów i dokumentów prawnych w sprawach prywatnoprawnych i majątkowych państwa i podmiotów prawnych traktowanych na równi ze Skarbem Państwa (art. 2 pkt 4 i 5). We wcześniej obowiązującej regulacji tego typu zadania również były przewidziane w postaci obowiązku badania legalności zawieranych przez rząd z osobami prywatnymi kontraktów i umów oraz sporządzania opinii i objaśnień, dotyczących wszelkich kwestii prawnych (art. 13 Postanowienia Królewskiego z 1816 r.).

Natomiast Dekretem z 1919 r. uchylono ciążący na Prokuratorii Generalnej RP obowiązek sprawowania nadzoru nad archiwum głównym akt dotyczących własności publicznych (art. 14 Postanowienia Królewskiego z 1816 r.), obowiązek informowania komisji rządowych o stanie sporów prawnych i procesów sądowych (art. 16 Postanowienia Królewskiego z 1816 r.), obowiązek przyjmowania informacji o sporach dotyczących własności publicznej i żądania od magistratur, urzędników sądowych i administracyjnych akt spraw (art. 17 Postanowienia Królewskiego z 1816 r.), sporządzania z prowadzonych spraw i prac raportu ogólnego oraz przedłożenia go komisjom rządowym (art. 18 Postanowienia Królewskiego z 1816 r.) wraz z prognozą procesową i zaleceniami oraz składania co pół roku raportu komisjom rządowym (art. 19 Postanowienia Królewskiego z 1816 r.) o podejmowanych działaniach i o prognozach procesowych.

Uchwalona dnia 31 lipca 1919 r. *ustawa w przedmiocie utworzenia Prokuratorii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej*⁹⁶ zasadniczo powtórzyła rozwiązania

⁹⁵ W stosunku do Postanowienia Królewskiego z dnia 29 września/11 października 1816 r. w sprawie powołania Prokuratorii Generalnej, *Dziennik Praw Królestwa Polskiego*, T. 2, nr 8, s. 116–139.

⁹⁶ Ustawa z dnia 31.07.1919 r. w przedmiocie utworzenia Prokuratorii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej.

Ponadto, ustrój Prokuratorii regulowały wówczas jeszcze 3 uchwały Rady Ministrów z dnia 28.08.1919 r., mianowicie w przedmiocie ustroju i czynności Prokuratorii Generalnej, o utworzeniu oddziałów Prokuratorii Generalnej we Lwowie i Krakowie i o rozpoczęciu czynności Prokuratorii Generalnej RP. Rada Ministrów, na mocy art. 13–15 ustawy z 31.07.1919 r. została upoważniona do wydania aktów pod postacią instrukcji służbowej, co stanowiło odbicie podobnego upoważnienia zawartego w austriackiej regulacji z 09.03.1898 r. – *Verordnung des Gesamtministeriums vom 09.03.1898 betreffend die Dienstinstruktion für die f.f. Finanzprocuraturen*, <http://alex.onb.ac.at/cgi-content/alex>

dotyczące konstrukcji Prokuratorii Generalnej RP⁹⁷ określone w dekrete z 07.02.1919 r.⁹⁸, zmieniła jedynie zakres zadań Prokuratorii Generalnej RP w taki sposób, że przy wyliczaniu zadań Prokuratorii Generalnej RP zrezygnowano ze wskazania, iż wykonuje ona zastępstwo sądowe w sporach prawnych, dotyczących interesów prywatno-prawnych i majątkowych państwa i podmiotów stojących na równi ze Skarbem Państwa, na rzecz wykonywania zastępstwa sądowego w ogóle w sprawach dotyczących interesów majątkowych państwa i podmiotów prawnych na równi z państwem stojących.

Novum stanowił przepis art. 2, według którego Prokuratoria Generalna RP na żądanie Rady Ministrów lub poszczególnych ministerstw sporządzała opinie projektów ustaw i ogólnych rozporządzeń centralnych władz państwowych ze stanowiska ogólnoprawnego, organizacyjnego i techniki ustawodawczej, a w szczególności też ze stanowiska prywatno-prawnych, publiczno-prawnych i administracyjno-prawnych interesów państwa⁹⁹ oraz art. 16, zgodnie z którym

[?aid=rgb&datum=18980004&seite=00000047.](#)

Dodać należy, że „sama ustawa, jak i obie instrukcje (organizacyjne – J. M.) wzorowały się na przepisach austriackich i nie bardzo od nich odbiegają”, a „wstydzić się tego nie potrzebujemy, bo mając wypróbowane długoletnim doświadczeniem wzory, mogliśmy je przyjąć spokojnie bez obawy ryzyka”. J. Windakiewicz, *Zadania Prokuratorii Generalnej i jej stanowisko w procesie cywilnym*, Głos Adwokatów, zeszyt 4 z 1926 r., s. 117.

Podobnie J. J. Litauer stwierdził, że autorzy dekretu z 1919 r., jak i ustawy z 1919 r. o Prokuratorii Generalnej RP „wzorowali się nie na naszym prawie z r. 1816, lecz na prawie austriackim” oraz objaśniając zakres zadań Prokuratorii wskazał, iż z „art. 2 żywcem niemal zapożyczono przepisy austriackiego rozporządzenia z 1898 r.” J. J. Litauer, *Prokuratoria Generalna Rzeczypospolitej Polskiej*, Gazeta Sądowa Warszawska z dnia 24.01.1920 r., nr 4 z 1920 r., s. 27.

⁹⁷ Prokuratorię zaliczano do „urzędów centralnych, rozciągających swoją działalność na całą Rzeczpospolitą, podległych ministrom, lecz posiadającą pewną samodzielność”. *Encyklopedia prawa obowiązującego w Polsce*, praca zbiorowa pod red. A. Peretiatkowicza, część I, zeszyt II, *Ustrój władz administracyjnych państwowych i samorządowych*, Wyd. Fiszer i Majewski, Poznań 1925, s. 21.

⁹⁸ Zdaniem Z. Cybichowskiego Prokuratoria była „niejako adwokatem państwa, t.j. jego obrońcą i doradcą prawnym”. Z. Cybichowski, *Encyklopedia podręczna prawa publicznego (konstytucyjnego, administracyjnego i międzynarodowego)*, tom II, Warszawa, brak roku wydania, s. 785–787. Z kolei według S. Lama Prokuratoria Generalna to „instytucja rządowa, broniąca w sądach praw własności państwowej”, S. Lam (red.), *Encyklopedia powszechna dla wszystkich*, Nakładem Trzaski, Everta i Michalskiego, Warszawa, brak roku wydania, s. 597.

⁹⁹ Krytykę tego rozwiązania przedstawił w swoim opracowaniu J. J. Litauer, wskazując, iż nałożenie na Prokuratorię – pomimo istnienia przepisu art. 4 ust. 4, zobowiązującego Prokuratorię do wydawania opinii prawnych we wszystkich sprawach (...) – wskazanego obowiązku stanowi „anomalię, pomieszanie funkcji różnych zasadniczo odrębnych, instytucji państwowych (...)” oraz, że „jeżeli Prokuratoria chce osiągnąć

w postępowaniach przed sądami wszelkiego rodzaju i władzami administracyjnymi Prokuratoria Generalna RP w sprawach, w których stroną było państwo, była zwolniona od wszelkiego rodzaju opłat na rzecz Skarbu.

Uchwalenie w 1921 r. Konstytucji marcowej¹⁰⁰ spowodowało przeorganizowanie wielu instytucji państwowych. Proces ten objął również Prokuratorię Generalną Rzeczypospolitej Polskiej, czego efektem w odniesieniu do Prokuratorii Generalnej było wydane w dniu 9 grudnia 1924 r. rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej o zmianie ustroju Prokuratorii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej¹⁰¹. W wyniku zmian organizacyjnych państwa zmieniono również podmiot, któremu podlegał Prezes Prokuratorii i cała Prokuratoria Generalna RP¹⁰². Nie była to jak we wcześniejszych aktach prawnych z 1919 r. Rada Ministrów, ale zgodnie z § 9 rozporządzenia z 1924 r. – Minister Skarbu¹⁰³, jednakże w stosunku do Ministra Skarbu Prokuratoria stanowiła urząd odrębny¹⁰⁴.

Rozporządzenie utrzymało kompetencje Prokuratorii Generalnej RP do wykonywania obrony prawnej i zastępstwa prawnego prawnoprywatnych i publicznych interesów Państwa (§ 1), które obejmowały m.in. przedsiębiorstwa państwowe, jak np. polskie Koleje Państwowe, Bank Gospodarstwa Krajowego, Poczta Polska¹⁰⁵, stanowiące część składową majątku państwowego¹⁰⁶.

w tym zakresie (tj. w o byciu obrońcą i doradcą – J.M.) możliwą doskonałość, musi zaniechać ambicji ustawodawczych”. J. J. Litauer, *Prokuratoria Generalna Rzeczypospolitej Polskiej*, *Gazeta Sądowa Warszawska* z dnia 24.01.1920 r., nr 4 z 1920 r., s. 27.

¹⁰⁰ Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1921 r. Nr 44, poz. 267).

¹⁰¹ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 9 grudnia 1924 r. o zmianie ustroju Prokuratorii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. Nr 107, poz. 967 z 1924 r.

¹⁰² Zmiany podyktowane były przepisami Konstytucji marcowej (art. 43–45), według których każdy urzędnik musiał podlegać Ministrowi, który za jego zadania odpowiadał przed Sejmem.

¹⁰³ B. Markowski, *Administracja skarbowa w Polsce*, Warszawa 1931 r., s. 118–119; C. Kosikowski, *Pozycja prawna Ministra Skarbu w Polsce międzywojennej*, *Finanse*, z. 8 z 1973 r., s. 55–69.

¹⁰⁴ J. Sobkowski, *Podmioty gospodarki społecznej jako strona procesu cywilnego*, Poznań 1960 r., s. 144.

¹⁰⁵ M.in. warunkiem objęcia przez Prokuratorię ochroną przedsiębiorstw państwowych było posiadanie przez nie osobowości prawnej. Tak S. Gołąb, *Organizacja sądów powszechnych*, Kraków 1938, s. 103.

Więcej nt. przedsiębiorstw państwowych zob. T. Lulek, *Przedsiębiorstwa państwowe w Polsce*, Kraków 1932.

¹⁰⁶ B. Hełczyński, *Komercjalizacja przedsiębiorstw państwowych na tle polskich przepisów prawnych*, Warszawa 1929, s. 99.

Dodatkowo należy zaznaczyć, że Prokuratoria została powołana do obrony interesów prawnych państwa w pojęciu jak najszerszym¹⁰⁷, które – jak wskazał dr Lucjan Górniewicz, Kierownik Oddziału katowickiego Prokuratorii Generalnej – *obejmuje zastępstwo Państwa w postępowaniu sądowym i sądowno-administracyjnym (...), a Prokuratoria jest adwokatem Państwa, wyłącznie powołanym do sądowego zastępowania Skarbu*¹⁰⁸, tzn. wszelkiego rodzaju majątków stanowiących własność Skarbu Państwa, jak i majątków, które na podstawie przepisów szczególnych znalazły się pod zarządem władz i instytucji państwowych. Poza tym zakres działania obejmuje też zastępstwo przed władzami administracyjnymi i pomoc przy zawieraniu umów, poradnictwo prawne. Zasięg działalności Prokuratorii Generalnej obejmuje zarówno prywatno-prawne interesy Państwa, jak i publiczno-prawne i obejmuje również obronę praw terytorialnych Państwa i wynikających z umów i traktatów międzynarodowych praw i roszczeń Państwa do państw obcych¹⁰⁹.

Zakres działania Prokuratorii (§ 2) objął zastępstwo sądowe w ogóle w sprawach dotyczących praw i interesów majątkowych i publicznych państwa (zastępstwo to obejmowało wszelkie czynności w postępowaniu cywilnym przed wszystkimi sądami istniejącymi na obszarze RP – w tym przed sądami pracy, sądami rozjemczymi¹¹⁰, w postępowaniu spornym i bezspornym – § 6 ust. 1)¹¹¹, też do wykonywania zastępstwa praw i interesów majątkowych i publicznych państwa w postępowaniu przed sądami prawa publicznego i władzami administracyjnymi¹¹², wydawanie na wezwanie władz państwowych opinii prawnych¹¹³ w sprawach dotyczących majątkowych i publicznych interesów państwa oraz

¹⁰⁷ S. Ehrlich, *Rola Prokuratorii Generalnej w aparacie państwowym*, Biuletyn Urzędniczy, nr 5–6 z 1938 r., s. 9.

¹⁰⁸ Owo zastępstwo było przymusowe w tym znaczeniu, że nie było można go odwołać ani wypowiedzieć. Tak S. Gołąb, *Organizacja sądów powszechnych*, Kraków 1938 r., s. 103.

¹⁰⁹ L. Górniewicz, *Prokuratoria Generalna Rzeczypospolitej Polskiej*, Śląsko-Dąbrowski Przegląd Administracyjny, nr 11–12 z 1946 r., s. 8.

¹¹⁰ Tak S. Gołąb, *Organizacja sądów powszechnych*, Kraków 1938 r., s. 104.

¹¹¹ Jak stwierdził E. Wengerek „przed sądami występowała (Prokuratoria Generalna – J. M.) poniekąd jako „adwokat państwowy”, monopolizujący w swym ręku zastępstwo wszystkich jednostek Skarbu Państwa przed sądem (...)”, E. Wengerek, *Obsługa prawna organów państwowych oraz jednostek gospodarki uspołecznionej*, Poznań 1967 r., s. 18.

¹¹² W tych postępowaniach w kraju i za granicą oraz przed sądami zagranicznymi Prokuratoria brała udział, gdy zastępstwo zostało jej powierzone przez władzę administracyjną powołaną do zarządu lub nadzoru nad odnośnym podmiotem prawnym lub nad odnośną gałęzią administracji państwowej (§ 6 ust. 4).

¹¹³ W myśl § 8 ust. 3 przy wydawaniu opinii prawnych Prokuratoria Generalna RP powinna kierować się własnym przekonaniem prawnym.

udzielanie porad prawnych i współdziałanie przy sporządzaniu aktów prawnych, dotyczących praw i interesów państwa.

Intencją ustawodawcy, jak wskazuje S. Ehrlich, było wytyczenie jak najszerszych granic działalności Prokuratorii Generalnej. Pośrednio wynikało to ze stylizacji przepisu (§ 2), w którym tę intencję ujawniono, gdzie ustawodawca świadomie nie użył wyrażenia „Skarb Państwa”, gdyż takie sformułowanie zawęziłoby zakres zadań Prokuratorii jedynie do obrony interesów państwa, jako podmiotu prawa prywatnego, a ustawodawcy zależało, by Prokuratoria swymi kompetencjami obejmowała również obronę interesów państwa jako podmiotu prawa międzynarodowego. Ponadto takie ujęcie działań Prokuratorii uzasadniało jej nazwę – Prokuratoria Generalna RP (nie Prokuratoria Skarbu Państwa), jak i tytuł ustawy¹¹⁴.

Jak zauważył S. Gołąb, podmiotem w procesach majątkowych państwa czy wyodrębnionego przedsiębiorstwa państwowego był sam Skarb czy owo przedsiębiorstwo, nie zaś Prokuratoria (czy jakikolwiek inny urząd państwowy)¹¹⁵.

Pozostając na gruncie procesowym¹¹⁶, należy podkreślić, że stanowisko Prokuratorii Generalnej w procesie cywilnym było uprzywilejowane¹¹⁷. Owo uprzywilejowanie w procesie przejawiało się np. zwolnieniem od opłat sądowych podmiotów, które Prokuratoria zastępowała (rozporządzenie z 24.10.1924 r.¹¹⁸), uchyleniem wobec zastępowanych podmiotów rygoru natychmiastowej wykonalności wyroków (art. 357 § 2 i 414 k.p.c.¹¹⁹), w sprawach, w których Prokuratoria występowała, doręczeniem stronom z urzędu odpisów wyroków z uzasadnieniem (art. 354 k.p.c.)¹²⁰. Należy dodać, że uprawnienie Prokuratorii

¹¹⁴ S. Ehrlich, *Rola Prokuratorii Generalnej w aparacie państwowym*, Biuletyn Urzędniczy, nr 5–6 z 1938 r., s. 9.

¹¹⁵ S. Gołąb, *Organizacja sądów powszechnych*, Kraków 1938, s. 103 oraz S. Gołąb, *Zarys polskiego procesu cywilnego, Zeszyt pierwszy, Jurysdykcja sądów powszechnych*, Kraków 1932, s. 70.

¹¹⁶ Na temat wyznaczania właściwości miejscowej zob. S. Gołąb, *Zarys polskiego procesu cywilnego, Zeszyt pierwszy, Jurysdykcja sądów powszechnych*, Kraków 1932, s. 67 i nast.

¹¹⁷ J. Sobkowski wprost stwierdza, że „w postępowaniu sądowym korzystała ona (Prokuratoria Generalna – J. M.) z pewnych przywilejów procesowych będących przejawem uwzględnienia jej stanowiska jako organu władzy państwowej i jej organizacji”, J. Sobkowski, *Podmioty gospodarki społecznej jako strona procesu cywilnego*, Poznań 1960, s. 144–145.

¹¹⁸ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 24 października 1934 r. Przepisy o kosztach sądowych, Dz. U. 1934 Nr 93, poz. 837.

¹¹⁹ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 29 listopada 1930 r. – Kodeks Postępowania Cywilnego, Dz. U. 1930 Nr 83, poz. 651.

¹²⁰ S. Gołąb, *Organizacja sądów powszechnych*, Kraków 1938, s. 105–106. Z kolei J. Windakiewicz twierdził, iż Prokuratoria „zasadniczo nie korzysta z żadnych przywilejów,

do działania zgodnie z własnymi przekonaniem chroniło interes państwowy przed np. wszczynaniem procesów bezpodstawnych i bezzasadnych¹²¹.

Jednocześnie ustawodawca zdecydował się rozszerzyć zakres przedmiotowy działania Prokuratorii Generalnej RP tak, iż do praw i interesów państwa należały (§ 3): *majątek ruchomy i nieruchomy, w szczególności prawa i roszczenia Państwa oparte na tytułach prawno-prywatnych i prawno-publicznych, instytucje i przedsiębiorstwa państwowe; prawa terytorialne Państwa oraz wynikające z traktatów i umów międzynarodowych prawno-prywatne i publiczne prawa i roszczenia Państwa do państw obcych i zobowiązania, względem państw obcych zaciągnięte (nowy element); wszelki majątek ruchomy i nieruchomy, fundusze i zakłady, pozostające pod zarządem władz państwowych podczas trwania tego zarządu (nowy element)*.

W rozporządzeniu powtórzono, z niewielką modyfikacją, normę zawartą w art. 16 ustawy z 31.07.1919 r. w przedmiocie utworzenia Prokuratorii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej, zgodnie z którą w sprawach, w których stroną był Skarb Państwa¹²², Prokuratoria Generalna RP i inne urzędy i władze państwowe¹²³ były zwolnione od wszelkiego rodzaju opłat na rzecz Skarbu w postępowaniach przed sądami wszelkiego rodzaju i władzami administracyjnymi, opłaty te miała uiścić *strona pokonana prawem* (to było również nowe sformułowanie).

Powtórzono też (§ 14 ust. 3) za dekretem z dnia 07.02.1919 r. w przedmiocie utworzenia Prokuratorii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej (art. 12 ust. 5), że za szkodę materialną wynikłą dla Skarbu Państwa lub podmiotów prawnych wskazanych w rozporządzeniu, z powodu ciężkiego niedbalstwa lub oczywistego naruszenia obowiązków służbowych zarówno Prezes, Prezes Oddziału, Delegat oraz każdy z urzędników Prokuratorii, który szkodę spowodował był odpowiedzialny i zobowiązany do zadośćuczynienia.

Istotnym *novum* (związany z uchwaleniem nowej Konstytucji z 1921 r.¹²⁴) dotyczącym konstrukcji i funkcjonowania Prokuratorii Generalnej była norma zawarta w § 5 Rozporządzenia, według której Prokuratoria Gene-

jakkolwiek pewne udogodnienia wynikają ze stanowiska Prokuratorii, jako władzy państwowej i z jej organizacji". J. Windakiewicz, *Zadania Prokuratorury Generalnej i jej stanowisko w procesie cywilnym*, Głos Adwokatów, nr 4 z 1926 r., s. 122.

¹²¹ Np. § 8 Rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 9 grudnia 1924 r. o zmianie ustroju Prokuratorii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. Nr 107, poz. 967 z 1924 r.

¹²² W art. 16 ustawy z 31.07.1919 r. była mowa o państwie.

¹²³ Rozszerzono zakres podmiotów uprawnionych poprzez dodanie wyrażenia „i inne urzędy i władze państwowe”.

¹²⁴ Ustawa z dnia 17.03.1921r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. z 1921 r. Nr 44, poz. 267.

ralna RP wykonywała zastępstwo prawne podmiotów¹²⁵, które zastępowała do tej pory na mocy art. 3 ustawy z dnia 19.07.1919 r. w przedmiocie utworzenia Prokuraturii Generalnej RP, jednak Rada Ministrów mogła w drodze rozporządzenia uchylać obowiązek Prokuraturii Generalnej RP do zastępowania tych podmiotów¹²⁶, mogła też polecać Prokuraturii Generalnej RP zastępowanie podmiotów, których wcześniej nie zastępowała (np. instytucje i zakłady o charakterze publiczno-prawnym, fundusze, przedsiębiorstwa, za których rentowność Skarb Państwa przyjął gwarancję lub które w całości lub w części są dotowane lub finansowane przez Skarb Państwa i za których niedobory Skarb Państwa jest odpowiedzialny).

Znaczącym obowiązkiem, co prawda nie wynikającym z dekretu z 1924 r., lecz z Rozporządzenia Prezydenta z dnia 22.02.1928 r. o ochronie wynalazków, wzorów i znaków towarowych¹²⁷ (Dz. U. Nr 39 poz. 384 z 1928 r.), była obrona interesów nie szeroko rozumianego państwa, lecz interesów społecznych. Mianowicie w celu obrony wolności przemysłowej Prokuratoria z inicjatywy właściwego ministerstwa mogła wnieść – w interesie społecznym – skargę do Urzędu Patentowego o unieważnienie lub umorzenie patentu¹²⁸.

Konstrukcja Prokuraturii również nie uległa zasadniczym zmianom¹²⁹. Jak już wskazano wyżej, zmieniono podległość – Prokuratoria podlegała Ministrowi Skarbu, jednakże w stosunku do Ministra Skarbu stanowiła urząd odrębny. W sposobie pracy dalej obowiązywała zasada kolegiałności, ograniczona do spraw ważniejszych lub spornych, która znakomicie korespondowała z zasadą jednoosobowości, cechującą pracę adwokata.¹³⁰

¹²⁵ Np. art. 1612, 1613, 1614, 1617 Ustawy postępowania sądowego cywilnego – tryb postępowania sądowego w kraju Zakaukaskim oraz w guberniach warszawskiego okręgu sądowego i Nadbałtyckich, zob. W. Miszewski, *Ustawa postępowania sądowego cywilnego obowiązująca w okręgach apelacyjnych warszawskim, lubelskim i wileńskim*, wydanie drugie, Wydawnictwo F. Hoesicka, Warszawa 1926 r., s. 728–729.

¹²⁶ Rząd skorzystał z tego uprawnienia w 1925 r., zwalniając z dniem 1.01.1926 r. Prokurię (Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 1925 r., Dz. U. Nr 127, poz. 904) z obowiązku zastępstwa Kościoła katolickiego i innych Kościołów i wyznań religijnych oraz instytucji kościelnych.

¹²⁷ Rozporządzenia Prezydenta z dnia 22.02.1928r. o ochronie wynalazków, wzorów i znaków towarowych, Dz. U. Nr 39 poz. 384 z 1928r.

¹²⁸ S. Ehrlich, *Rola Prokuraturii Generalnej w aparacie państwowym*, Biuletyn Urzędniczy nr 5–6 z 1938 r., s. 9.

¹²⁹ Budowę Prokuraturii Generalnej RP i jej rolę w administracji skarbowej opisał B. Markowski, *Administracja skarbowa w Polsce*, Warszawa 1931 r., s. 240–247.

¹³⁰ Z. Pałęcki, *Zastępstwo Skarbu Państwa w postępowaniu sądowym na ziemiach polskich*, Palestra, nr 12 z 1934 r., s. 804 i 805.

Interesujący dialog dotyczący wadliwości ustawodawstwa i ustroju sądownego, awtyzm i potrzeby, i bezzasadności prowadzenia spraw przez Prokurię Generalną, na łamach

W zaprezentowanym kształcie Prokuratoria Generalna RP przetrwała w Polsce do 1954 r., kiedy zmiana ustroju spowodowała przebudowę całego systemu prawnego i społecznego w kraju włącznie z wykonywaniem ochrony prawnej państwa i jego interesów. Prokuratoria Generalna RP, prezentująca scentralizowany model zastępstwa prawnego, została zastąpiona przez Urząd Zastępstwa Prawnego¹³¹, a zastępstwo jednostek państwowych powierzono ich kierownikom lub pełnomocnikom¹³², co umożliwiło samodzielne działanie poszczególnych jednostek państwowych i przejście do modelu dekoncentracji systemu obrony prawnej państwa¹³³.

Podkreślając szczególną pozycję oraz doniosłość Prokuraturii Generalnej RP, warto przytoczyć słowa B. Sałacińskiego, który stwierdził, że „od pierwszej chwili swego istnienia Prokuratoria Generalna stanowi Urząd centralny i pod względem organizacyjnym jednolity: urzędnicy jej bez względu na przynależność do poszczególnych Urzędów Prokuraturii – mieli prawo spełniania swych czynności urzędowych przed wszystkimi Sądami Rzeczypospolitej w tym

„Głosu Sądownictwa” prowadzili E. Wolff i A. Kruczkiewicz. E. Wolff, *Wadliwość ustawodawstwa i ustroju sądowego*, Głos Sądownictwa, nr 9 z 1932 r., s. 512–517, A. Kruczkiewicz, Głos Sądownictwa, nr 10 z 1932 r., s. 592–594.

¹³¹ Dekret z 29.03.1951 r., Dz. U. Nr 20, poz. 159.

¹³² Dekret z 02.06.1954 r. o zastępstwie sądowym władz, urzędów, instytucji i przedsiębiorstw państwowych, Dz. U. Nr 25, poz. 93.

Owe przemiany bazowały na powielaniu wzorów radzieckich, głoszących m.in. dekoncentrację obsługi prawnej zorganizowanej we własnym zakresie przez jednostki uspołecznione. I. Klajnerman, *Zastępstwo prawne władz i innych podmiotów gospodarki socjalistycznej*, PiP, nr 1 z 1952 r., s. 54 i nast.

W sprawie słuszności powierzenia wykonywania wszelkich czynności przez jednostki gospodarki uspołecznionej w odniesieniu do powierzonego im majątku zob. też I. Klajnerman, *Zastępstwo prawne władz i innych podmiotów gospodarki socjalistycznej*, PiP nr 1 z 1952 r., s. 61.

¹³³ Motywem zniesienia instytucji Prokuraturii Generalnej była niemożliwość pogodzenia samodzielności organizacyjnej i gospodarczej państwowych jednostek gospodarczych w zakresie zarządu mienia państwowego przydzielonego im do wykonywania ich zadań planowych z systemem koncentracji zastępstwa sądowego, ograniczającego samodzielność działania tych jednostek na doniosłym odcinku ochrony państwowej własności socjalistycznej (...). Systemowi koncentracji przypisywano wywieranie wpływu na osłabienie poczucia odpowiedzialności kierownika danej jednostki za należyte i właściwe wykonanie całokształtu powierzonych mu zadań (...). J. Sobkowski, *Podmioty gospodarki uspołecznionej jako strona procesu cywilnego*, Poznań 1960, s. 149.

^{Szerzej} o wykonywaniu obsługi prawnej w PRL zob. J. Piotrowski, *Model radcowskiej obsługi prawnej w PRL*, Rozprawy Uniwersytetu Warszawskiego, Dział Wydawnictw Filii UW w Białymstoku, 1985, E. Wengerek, *Obsługa prawna organów państwowych oraz jednostek gospodarki uspołecznionej*, Poznań 1967, zaś nt. przedsiębiorstw państwowych i ich pełnomocników J. Górski, *Stanowisko prawne organów i pełnomocników przedsiębiorstw państwowych*, Nowe Prawo, nr 6 z 1955.

czasie, gdy o unifikacji ustroju sądów i palestry nie było nawet jeszcze mowy”¹³⁴, a dla podkreślenia rangi i funkcji Prokuraturii przypomnieć, co powiedział sprawozdawca projektu ustawy z 31.07.1919 r. poseł dr Ćwikowski: „przez utworzenie Prokuraturii Generalnej i wprowadzenie jej w życie będzie tworzenie się Państwa Polskiego posunięte o wielki krok na przód i zgodne z tradycją”.¹³⁵

Przez ponad 130 lat zinstytucjonalizowanego istnienia i funkcjonowania na ziemiach polskich Prokuraturii Generalnej wykazywała się ona w swoich działaniach ogromną wiedzą, zaangażowaniem i szczególnym poświęceniem w dbałości o interesy państwa. Stała się wzorem i przykładem wykonywania obowiązków polegających na świadczeniu obrony prawnej i zastępstwa prawnego interesów państwa. Doprowadziła, wbrew wysiłkom władz rosyjskich dążących do jej zniesienia, do uporządkowania opieki prawnej własności publicznej¹³⁶.

Odwołując się do chlubnej tradycji Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej, postanowiono przywrócić Rzeczypospolitej Polskiej instytucję Prokuraturii Generalnej.

¹³⁴ B. Sałaciński, *Prokuratoria Generalna R.P. (1919–1939)*, Gazeta Sądowa Warszawska z dnia 06.03.1939 r., nr 10 z 1939 r., s. 136.

¹³⁵ Podaję za: Z. Pałęcki, *Zastępstwo Skarbu Państwa w postępowaniu sądowym na ziemiach polskich*, Palestra, nr 12 z 1934 r., s. 798.

¹³⁶ Z. Pałęcki, *Zastępstwo Skarbu Państwa w postępowaniu sądowym na ziemiach polskich*, Palestra, nr 11 z 1934 r., 693.

5. Konstrukcja Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa (2005)

Ustawą z dnia 8 lipca 2005 r.¹³⁷ utworzono¹³⁸ instytucję Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa¹³⁹ w oparciu o projekt rządowy z dnia 16 września 2004 r.¹⁴⁰

¹³⁷ Ustawa z dnia 8 lipca 2005 r. o Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa, Dz. U. z 2005 r. Nr 169, poz. 1417 ze zm.

Wypada dodać, że pomimo iż ustawa z 8.07.2005 r. o Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa jeszcze przed wejściem w życie była kilkakrotnie nowelizowana (m.in. nowela z 16.12.2005 r.) w dużym zakresie, otrzymała wyróżnienie „Bona Lex” przyznane przez Kapitułę Gazety Prawnej za najlepszą ustawę 2005 r., *Wstęp do Komentarza do ustawy o Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa*, M. Dziurda (red.), LexisNexis, Warszawa 2006, s. 12.

¹³⁸ Utworzono, ponieważ jak to zostanie wykazane dalej, jest to nowa instytucja i nowa konstrukcja, nawiązująca jedynie – mylnie z resztą – nazwą do historycznej instytucji Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej. Nie dostrzegając różnic między Prokuratorią przedwojenną a obecną instytucją chroniącą praw i interesów Skarbu Państwa – Prokuratorią Generalną Skarbu Państwa, R. Tupin zauważa, że „ustawa przywróciła – po 55 latach przerwy – Prokuratorię Generalną jako organ ochrony prawnej praw i interesów Skarbu Państwa”, R. Tupin, (w:) M. Dziurda (red.), *Ustawa o Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa. Komentarz*, wydanie 2, LexisNexis, Warszawa 2010 r., s. 17.

¹³⁹ Utworzenie Prokuraturii Generalnej popierało wielu autorów, stwierdzając np., że „w efekcie, unormowanej już w zasadniczym kształcie organizacji zarządu majątkiem Skarbu Państwa nadal towarzyszy archaiczny system zastępstwa procesowego, wykonywanego ciągle w sposób zdecentralizowany, wywodzący się z wydzielenia spraw gospodarczych z procesu cywilnego do państwowego arbitrażu gospodarczego, który nie istnieje już od 1989 r. Stan ten wymaga pilnej interwencji ustawodawcy (...)”. K. Głogowski, R. Tupin, *Prokuratoria Generalna logicznym dopełnieniem Skarbu Państwa*, PUG, nr 3 z 2004 r., s. 5; M. Dziurda, *Reprezentacja Skarbu Państwa w procesie cywilnym*, Zakamycze 2005 r., s. 279 i nast. Zob. też G. Bieniek, *Reprezentacja Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego w postępowaniu cywilnym*, wydanie 3, LexisNexis, Warszawa 2004 r.

Po 1989 r. zgłoszono liczne projekty ustaw o prokuraturii, np. poselski projekt ustawy o Prokuraturii Generalnej, który wpłynął w dniu 19.03.1998 r., uchwalonej w dniu 08.01.1999 r., ostatecznie zawetowanej przez Prezydenta RP, http://orka.sejm.gov.pl/proc3.nsf/projekty/249_p.htm. Analizy projektów ustaw o Prokuraturii Generalnej (druk nr 249, Sejm III kadencji) dokonali m.in. J. Wierzbicki, *Problematyka zastępstwa procesowego Skarbu Państwa*. Projekt ustawy o Prokuraturii Generalnej, PUG nr 11 z 1998r., s. 18–21; R. Mastalski, *Opinia o projekcie ustawy o Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej* (projekt w wersji z maja 1998 r.), *Przegląd Legislacyjny*, nr 1–2 z 1998 r., s. 204–206; A. Szajkowski, *Opinia o projekcie ustawy z dnia 12.03.1999 r. o Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej*, *Przegląd Legislacyjny*, nr 2 z 1999 r., s. 101–105. Na temat rozpatrywanych przez Sejm projektów ustaw dotyczących Prokuraturii Generalnej zob. też M. Bajor-Stachančzyk, J. Lipski, P. Krawczyk, *O Prokuraturii Generalnej w Polsce – historia i teraźniejszość*, Biuro Studiów i Ekspertyz nr 984, wrzesień 2003r. s. 3–6, http://biurose.sejm.gov.pl/teksty_pdf_03/i-984.pdf.

¹⁴⁰ Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, IV Kadencja, Prezes Rady Ministrów – M. Belka. Prawie równocześnie wpłynęły jeszcze dwa projekty – projekt Klubu Poselskiego PSL z 14.06.2002 (druk sejmowy nr 1834) oraz projekt Klubu Poselskiego LPR z dnia 19.03.2004 (druk sejmowy nr 2791).

Zasadniczym celem utworzenia Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa wskazanym w art. 1 ustawy z 2005 r. jest ochrona prawna praw i interesów Skarbu Państwa. Natomiast jako podstawowe zadania Prokuraturii ustawodawca określił (art. 4) *wyłączne zastępstwo procesowe Skarbu Państwa przed Sądem Najwyższym*¹⁴¹; *zastępstwo procesowe Skarbu Państwa*¹⁴² *przed sądami powszechnymi, wojskowymi i polubownymi; zastępstwo Rzeczypospolitej Polskiej przed sądami, trybunałami i innymi organami orzekającymi w stosunkach międzynarodowych; wydawanie opinii prawnych; opiniowanie projektów aktów normatywnych dotyczących praw lub interesów Skarbu Państwa, a także regulujących postępowania przed sądami, trybunałami i innymi organami orzekającymi.* Warto podkreślić, że zgodnie z art. 4 ust. 5 Prokuratoria Generalna *nie wykonuje zastępstwa procesowego państwowych osób prawnych oraz Skarbu Państwa w postępowaniu karnym.*

Ponadto szczególne uprawnienie w stosunku do Prokuraturii ma Rada Ministrów, która – zgodnie z art. 4 ust. 3 – może wyznaczyć Prokuratorę Generalną do reprezentowania Rady Ministrów lub ministrów w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym.

Jeżeli zachodzi konieczność ochrony praw lub interesów Skarbu Państwa w postępowaniach przed sądami, trybunałami i innymi organami orzekającymi w stosunkach międzynarodowych, Prokuratoria Generalna bierze udział na wezwanie organu władzy publicznej (art. 7 ust. 1)¹⁴³, jednakże wezwanie to nie jest dla niej obligatoryjne – na mocy art. 7 ust. 3 Prokuratoria Generalna może odmówić przejęcia zastępstwa Rzeczypospolitej Polskiej¹⁴⁴ w terminie 14 dni

¹⁴¹ Ale w przypadku przekazania podmiotowi reprezentującemu Skarb Państwa do prowadzenia sprawy lub grupy spraw, w których zastępstwo procesowe Skarbu Państwa przez Prokuratorę Generalną jest obowiązkowe, podmiot ten wykonuje zastępstwo procesowe Skarbu Państwa również przed Sądem Najwyższym – 8b ust. 5 Ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa, Dz. U. z 2005 r. Nr 169 poz. 1417 ze zm.

¹⁴² Dotyczy spraw, w których Skarb Państwa jest lub powinien być stroną powodową albo pozwaną, albo też uczestnikiem postępowania przed sądem, trybunałem lub innym organem orzekającym (art. 4 ust. 2 Ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa).

¹⁴³ W sprawach tych Prokuratoria Generalna może, na wniosek organu władzy publicznej, przejąć zastępstwo Rzeczypospolitej Polskiej, jeżeli wymaga tego ochrona ważnych praw lub interesów Skarbu Państwa. W takim przypadku przepisy art. 13 i 14 stosuje się odpowiednio (art. 7 ust. 2 Ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa).

¹⁴⁴ Według art. 7 ust. 4 Ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa odmowę musi uzasadnić na piśmie i doręczyć wnioskodawcy, a według art. 7 ust. 5 stanowisko jej – poza sytuacją, gdy Prezes Rady Ministrów lub minister właściwy do spraw Skarbu Państwa poleca jej wykonanie zastępstwa RP – jest wiążące w przedmiocie odmowy przyjęcia zastępstwa.

od dnia doręczenia wniosku, chyba że wykonywanie zastępstwa polecił Prezes Rady Ministrów lub minister właściwy do spraw Skarbu Państwa¹⁴⁵.

Obowiązkowo zastępuje Skarb Państwa Prokuratoria Generalna w sprawach rozpoznawanych w pierwszej instancji przez sąd okręgowy, w sprawach o uzgodnienie treści księgi wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym oraz o stwierdzenie zasiedzenia (jeżeli w obu tych sprawach wartość przedmiotu sprawy przewyższa kwotę 1.000.000 zł, też, gdy kwota ta ulegnie obniżeniu)¹⁴⁶, a także w rozpoznawanych przez sądy polubowne, niezależnie od tego, czy miejsce postępowania przed tym sądem znajduje się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, czy też poza jej granicami lub nie jest oznaczone zastępstwo procesowe Skarbu Państwa przez Prokuratorię Generalną (art. 8 ust. 1).

Prokuratoria Generalna może też, działając z urzędu lub na wniosek podmiotu reprezentującego Skarb Państwa, przejąć zastępstwo procesowe Skarbu Państwa w każdej sprawie¹⁴⁷, jeżeli wymaga tego *ochrona ważnych praw lub interesów Skarbu Państwa*, przy czym owe przejęcie może nastąpić w każdym stadium postępowania (art. 8a ust. 1), a o jego dokonaniu Prokuratoria powinna zawiadomić sąd (art. 8a ust. 2 zd. 3), dołączając do zawiadomienia jego odpisy dla stron lub uczestników postępowania.

Ponadto w sprawach dotyczących ważnych praw lub interesów Skarbu Państwa, Prokuratoria Generalna, na wniosek podmiotu reprezentującego Skarb Państwa, wydaje opinie prawne¹⁴⁸, w tym także opiniuje projekty umów,

¹⁴⁵ Prezes Rady Ministrów lub minister właściwy do spraw Skarbu Państwa mają uprawnienia względem zakresu zadań Prokuratorii Generalnej – mogą polecić wykonywanie zastępstwa Rzeczypospolitej Polskiej również wtedy, jeżeli Prokuratoria Generalna odmówiła przejęcia tego zastępstwa innemu organowi władzy publicznej.

¹⁴⁶ Prokuratoria Generalna za zgodą lub na wniosek podmiotu reprezentującego Skarb Państwa może przekazać temu podmiotowi do prowadzenia sprawę lub grupę spraw, z wyjątkiem spraw, w których występuje istotne zagadnienie prawne oraz potrzeba wykładni przepisów prawnych budzących poważne wątpliwości lub rozbieżności w orzecznictwie sądów. Przekazanie sprawy lub grupy spraw do prowadzenia może nastąpić przed wszczęciem lub w każdym stadium postępowania (art. 8b ust. 1 i 2). Co istotne, zgodnie z art. 8b ust. 5 w przypadku przekazania podmiotowi reprezentującemu Skarb Państwa do prowadzenia sprawy lub grupy spraw, w których zastępstwo procesowe Skarbu Państwa przez Prokuratorię Generalną jest obowiązkowe, podmiot ten wykonuje zastępstwo procesowe Skarbu Państwa również przed Sądem Najwyższym.

¹⁴⁷ Stanowisko Prokuratorii Generalnej w przedmiocie przejęcia zastępstwa procesowego Skarbu Państwa jest wiążące, ewentualna odmowa powinna być sporządzona na piśmie i doręczona wnioskodawcy w określonym w ustawie terminie (art. 8a ust. 2 Ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o Prokuratorii Generalnej Skarbu Państwa).

¹⁴⁸ Według art. 49a ustawy z dnia 23.12.1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. Nr 227, poz. 1482 ze zm.) Prezes Najwyższej Izby Kontroli lub upoważniona przez niego osoba może zwrócić się do Prezesa Prokuratorii Generalnej Skarbu Państwa o wyda-

których stroną jest lub ma być Skarb Państwa (art. 10 ust. 1), przy czym Prezes Prokuratury Generalnej albo dyrektor jej oddziału nie może odmówić wydania opinii prawnej, jeżeli wartość przedmiotu sprawy przekracza kwotę 1.000.000 zł (art. 10 ust. 2)¹⁴⁹.

Prokuratura Generalna jest państwową jednostką organizacyjną, nad którą nadzór sprawuje minister właściwy do spraw Skarbu Państwa (art. 1 ust. 2 i 3). Ponadto minister właściwy do spraw Skarbu Państwa składa Sejmowi roczne sprawozdania z działalności Prokuratury Generalnej Skarbu Państwa.

Poza tym, jak wskazuje art. 2 ustawy z 8.07.2005 r., Prokuratura Generalna jest niezależna w zakresie czynności podejmowanych w ramach zastępstwa procesowego Skarbu Państwa oraz co do treści wydawanych opinii prawnych. Pomimo swej niezależności, przy wykonywaniu zadań Prokuratura Generalna współdziała zarówno z organami władzy publicznej, jak i z państwowymi jednostkami organizacyjnymi niemającymi osobowości prawnej, z organami jednostek samorządu terytorialnego i innymi podmiotami, którym powierzono wykonywanie zadań publicznych na podstawie ustaw lub porozumień, a także z organami administracji rządowej¹⁵⁰, z państwowymi osobami prawnymi i innymi podmiotami uprawnionymi na podstawie odrębnych przepisów do reprezentowania Skarbu Państwa, zwanymi w ustawie „*podmiotami reprezentującymi Skarb Państwa*” (art. 5 ust. 1 i 2).

W sprawach, w których zastępstwo procesowe Skarbu Państwa przez Prokuraturę Generalną jest obowiązkowe¹⁵¹, gdy zachodzi stan prawny lub faktyczny związany z działalnością podmiotu reprezentującego Skarb Państwa uzasadniający wszczęcie w imieniu Skarbu Państwa postępowania sądowego, podmiot reprezentujący Skarb Państwa zawiadamia o takiej sytuacji niezwłocznie Prokuraturę Generalną. Jednocześnie podmiot reprezentujący Skarb Państwa powinien przekazać Prokuratury Generalnej Skarbu Państwa wszystkie niezbędne

nie opinii prawnej, jeżeli w toku kontroli powstanie wątpliwość wymagająca interpretacji przepisów prawnych związanych z ochroną praw lub interesów Skarbu Państwa.

¹⁴⁹ W pozostałych przypadkach odmowa wydania opinii prawnej przez Prokuraturę Generalną jest wiążąca – art. 10 ust. 3 Ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o Prokuratury Generalnej Skarbu Państwa.

¹⁵⁰ W ramach współdziałania Prokuratura Generalna może żądać i otrzymywać informacje i dokumenty, stanowiące tajemnicę prawnie chronioną, niezbędne do wykonywania zastępstwa procesowego Skarbu Państwa lub zastępstwa Rzeczypospolitej Polskiej, o których mowa w art. 4 ust. 1 pkt 1–3 Ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o Prokuratury Generalnej Skarbu Państwa.

¹⁵¹ W sytuacjach, gdy w toku postępowania wymagane są wiadomości specjalistyczne, Prokuratura Generalna może korzystać z opinii biegłych lub tłumaczy (art. 13 ust. 3 Ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o Prokuratury Generalnej Skarbu Państwa).

do wszczęcia postępowania sądowego informacje i dokumenty¹⁵² (art. 12 ust. 1). W sytuacji, gdy chodzi o wyłączne zastępstwo procesowe Skarbu Państwa przed Sądem Najwyższym (art. 12 ust. 2), podmiot reprezentujący Skarb Państwa niezwłocznie po powzięciu wiadomości o zaistnieniu okoliczności, które czynią dopuszczalnym podjęcie czynności przed Sądem Najwyższym, powinien przekazać Prokuratorii Generalnej informacje i dokumenty zgromadzone w sprawie wraz ze swoim stanowiskiem co do potrzeby podjęcia czynności przed Sądem Najwyższym (art. 12 ust. 2). Istotnym uprawnieniem podmiotu reprezentującego Skarb Państwa (uprawnienie to może być realizowane z własnej inicjatywy podmiotu lub na żądanie Prokuratorii Generalnej) w zakresie dokonywania czynności procesowych jest składanie wniosków procesowych¹⁵³ (np. wniosku o wszczęcie postępowania). Co do zasady, Prokuratoria nie jest związana takimi wnioskami. Inaczej wygląda sytuacja, gdy chodzi o wnioski rozporządzające, tj. skutkujące rozporządzeniem przedmiotem sporu, jak np. wniosek o wszczęcie postępowania, cofnięcie pozwu lub wniosku, uznanie roszczenia lub wniosku, zrzeczenie się roszczenia, ograniczenie roszczenia lub zawarcie ugody sądowej. W tych przypadkach Prokuratoria Generalna jest związana treścią wniosku (art. 14 ust. 1 i 2), i jeśli się z nim nie zgadza, może żądać od podmiotu reprezentującego Skarb Państwa stanowiska na piśmie.

Zgodnie z art. 15 czynności zastępstwa procesowego przed sądami, trybunałami i innymi organami wykonują radcowie Prokuratorii Generalnej na podstawie dokumentu upoważniającego – legitymacji służbowej. W odróżnieniu od wcześniej obowiązujących w Polsce i Austrii regulacji prawnych, radcowie nie mają ustawowo nałożonego obowiązku znajomości prawa obcego, procedur lub instytucji międzynarodowych, mimo że zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 3 są zobowiązani do występowania przed sądami prawa międzynarodowego. W postępowaniach przed sądami prawa międzynarodowego Prokuratoria

¹⁵² Zgodnie z art. 13 ust. 1 podmiot reprezentujący Skarb Państwa ma obowiązek na żądanie Prokuratorii lub z własnej inicjatywy przekazywać Prokuratorii wszelkie informacje i dokumenty potrzebne do wykonywania zastępstwa procesowego, a także – również na wniosek lub z własnej inicjatywy – może przedstawić Prokuratorii Generalnej stanowisko w sprawie (art. 13 ust. 2 Ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o Prokuratorii Generalnej Skarbu Państwa).

¹⁵³ Gdy podmiotu uprawnionego do reprezentowania Skarbu Państwa nie można ustalić, właściwe wnioski na żądanie Prezesa Prokuratorii Generalnej może złożyć minister właściwy do spraw Skarbu Państwa, natomiast gdy mimo żądania Prokuratorii zgłoszonego w stosunku do podmiotu właściwego do reprezentacji Skarbu Państwa podmiot ten wniosków nie zgłasza – Prokuratoria Generalna Skarbu Państwa podejmuje czynności według swojego uznania, zawiadamiając o tym podmiot reprezentujący Skarb Państwa (art. 14 ust. 3 i 4 Ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o Prokuratorii Generalnej Skarbu Państwa).

Generalna może powierzyć zastępstwo w drodze umowy cywilnoprawnej radcy prawnemu, adwokatowi lub innej osobie uprawnionej do występowania w charakterze pełnomocnika procesowego¹⁵⁴ (art. 17 ust. 1).

W sprawach o istotnym znaczeniu dla ochrony praw lub interesów Skarbu Państwa stanowiska Prokuraturii Generalnej są przyjmowane kolegiąlnie (art. 18).

Zgodnie z ustawą z 2005 r. Prokuratura Generalna Skarbu Państwa zorganizowana jest w ten sposób, że na jej czele stoi Prezes Prokuraturii Generalnej, który kieruje jej pracami, reprezentuje ją na zewnątrz, kieruje Głównym Urzędem Prokuraturii Generalnej oraz jest przełożonym wszystkich radców i pracowników Prokuraturii. Ponadto w skład Prokuraturii wchodzi wiceprezes (w liczbie do dwóch), radcowie, starsi radcowie¹⁵⁵ i inni pracownicy Prokuraturii (art. 19 w zw. z art. 26 i art. 67).

W sprawie, w której Prokuratura Generalna wykonuje zastępstwo procesowe Skarbu Państwa, koszty ponosi podmiot reprezentujący Skarb Państwa, którego dotyczy przedmiot tego postępowania z wyłączeniem kosztów zastępstwa procesowego wykonywanego przez Prokuratorię Generalną¹⁵⁶.

Sąd, trybunał lub inny organ orzekający zobowiązany jest dokonywać czynności procesowych istotnych ze względu na skutki procesowe, tj. doręczeń pism i orzeczeń w sprawach, w których zastępstwo procesowe Skarbu Państwa wykonuje Prokuratura Generalna – zgodnie z regulacją art. 23a – do Głównego Urzędu Prokuraturii Generalnej albo do właściwego oddziału Prokuraturii Generalnej.

W uzasadnieniu do projektu¹⁵⁷ odwołano się do instytucji Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej, która – jak zaznaczono – „niezwykle skutecznie broniła interesów Skarbu Państwa” i jako ustawowy obrońca interesów Państwa znana jest m.in. polskiej tradycji prawnej^{158, 159}.

¹⁵⁴ Przy czym, zgodnie z art. 17 ust. 3 nie stosuje się w tym przypadku przepisów ustawy z dnia 29.01.2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. Nr 19, poz. 177 ze zm.).

¹⁵⁵ Radców Prokuraturii obowiązuje tajemnica służbowa, również po ustaniu zatrudnienia – art. 37.

¹⁵⁶ Przy czym według art. 11 ust. 3 koszty zastępstwa procesowego zasądzone lub przyznane Skarbowi Państwa w sprawie, w której zastępstwo procesowe Skarbu Państwa wykonuje Prokuratura Generalna, przysługują Skarbowi Państwa – Prokuraturii Generalnej. Koszty te są egzekwowane przez Skarb Państwa – Prokuratorię Generalną na podstawie tytułu egzekucyjnego zaopatrzonego w klauzulę wykonalności wydaną na rzecz Skarbu Państwa – Prokuraturii Generalnej w zakresie rozstrzygnięcia o kosztach zastępstwa procesowego.

¹⁵⁷ Uzasadnienie do projektu ustawy o Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa z dnia 16.09.2004 r., druk nr 3259, pkt I, Uzasadnienie ogólne, s. 1.

¹⁵⁸ Uzasadnienie do projektu ustawy o Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa z dnia 16.09.2004 r., druk nr 3259, pkt I, Uzasadnienie ogólne, s. 1.

¹⁵⁹ Idea „wskrzeszenia” w RP instytucji Prokuraturii Generalnej niewątpliwie

Obowiązujący do dnia 08.07.2005 r. zdecentralizowany system ochrony prawnej¹⁶⁰ nie zabezpieczał – zdaniem projektodawców – w sposób należyty interesów Skarbu Państwa, a zapewnienie przez Prokuratorię ochrony prawnej interesów Państwa na wysokim profesjonalnym poziomie może okazać się „jednym z najbardziej skutecznych środków wspomagających proces naprawy finansów publicznych oraz zagwarantuje na przyszłość większą skuteczność Państwa Polskiego zarówno w obronie sądowej przed roszczeniami, jak i dochodzeniu roszczeń od innych podmiotów”¹⁶¹. Ponadto zaznaczono, że „działalność Prokuraturii we wszystkich trzech sferach tj. zastępstwa procesowego, opiniodawczo-interpretacyjnej i legislacyjnej powinna przyczynić się zarówno do umacniania praworządności, jak i ograniczenia strat Państwa w sferze finansów publicznych”¹⁶².

Ustawa z 2005 r. o Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa miała – w świetle powyższego – zabezpieczać i bronić interesy Skarbu Państwa, umacniać praworządność oraz przyczynić się do ograniczenia strat finansowych państwa¹⁶³. Co więcej, założeniem ustawy było ujednolicenie – wykonywanego do 2005 r. w sposób zdecentralizowany przez różne organy państwowe – zastępstwa procesowego Skarbu Państwa przed krajowymi i międzynarodowymi sądami¹⁶⁴.

zasługiwała na uwagę i pochwałę, a nawet jak zauważył P. Jurek „za pożądane uznać należy przedsięwzięcia legislacyjne, które służyłyby wskrzeszeniu Prokuraturii Generalnej”. P. Jurek, *Uwagi o restytucji Prokuraturii Generalnej II Rzeczypospolitej*, Acta Universitatis Wratislaviensis, Prawo CCVI, nr 1953, Wrocław 1997, s. 202.

¹⁶⁰ Jak zauważył P. Jurek „Praktyka minionego systemu społeczno-gospodarczego Polski Ludowej powodowała, że „wszechmocne” państwo nie musiało martwić się formalnoprawnym powierzaniem swego stanu majątkowego. Sprawy majątkowe Skarbu Państwa były wówczas bodaj najbardziej nieuporządkowanymi stosunkami majątkowymi (...)”, P. Jurek, *Uwagi o restytucji Prokuraturii Generalnej II Rzeczypospolitej*, Acta Universitatis Wratislaviensis, Prawo CCVI, nr 1953, Wrocław 1997, s. 198.

¹⁶¹ Uzasadnienie do projektu ustawy o Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa z dnia 16.09.2004 r., druk nr 3259, pkt I, Uzasadnienie ogólne, s. 3.

¹⁶² Uzasadnienie do projektu ustawy o Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa z dnia 16.09.2004 r., druk nr 3259, pkt I, Uzasadnienie ogólne, s. 4.

¹⁶³ A ponadto, „Prokuratura Generalna Skarbu Państwa będzie mogła znów podjąć obronę zasadnych interesów Skarbu Państwa, czyli interesów ogółu obywateli Polski, zarówno w stosunkach wewnętrznych, jak i międzynarodowych”, M. Przychodzki, R. Tupin, *Wprowadzenie*, (w:) M. Dziurda (red.), *Komentarz do ustawy o Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa*, LexisNexis, Warszawa 2006, s. 12.

¹⁶⁴ Uzasadnienie do projektu ustawy o Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa z dnia 16.09.2004 r., druk nr 3259, pkt I, Uzasadnienie ogólne, s. 1. Wbrew założeniom projektodawcy ustawa założonego celu nie realizuje, gdyż w dalszym ciągu zastępstwo Skarbu Państwa realizuje model zdecentralizowany, co najwyżej mieszany (w określonych kategoriach spraw czy od określonej wartości przedmiotu sporu występuje Prokuratura,

Wbrew deklaracjom i zapowiedziom ustawa zrywa z konstrukcją i tradycją instytucji Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej. Poprzez m.in. modyfikację przedmiotową (zakres zadań, czynności) oraz zmianę nazwy¹⁶⁵ ustawodawca stworzył *de facto* i *de iure* nową konstrukcję, a co za tym idzie – nową instytucję, broniącą jedynie w ograniczonym zakresie¹⁶⁶ ograniczonych interesów Skarbu Państwa¹⁶⁷.

Po pierwsze, zmianie uległa nazwa instytucji. W II RP była to Prokuratoria Generalna Rzeczypospolitej Polskiej. Instytucja ta na przestrzeni prawie 150 lat funkcjonowania na ziemiach polskich nigdy nie nazywała się Prokuratorią Generalną Skarbu Państwa, jak ją nazwano w ustawie z 2005 r. Ustawodawcy przedwojennemu zależało, by Prokuratoria broniła jak najszerszych interesów państwa w możliwie najpełniejszy sposób, dlatego też konstruując instytucję obrońcy państwa, nadał jej nazwę Prokuraturii Generalnej Państwa, a nie np. Skarbu Państwa. By nawet sama nazwa podkreślała, że chodzi o jak najszerszą rolę Prokuraturii¹⁶⁸.

Po drugie, podmiotem, którego na gruncie obowiązującej ustawy praw i interesów broni Prokuratoria Generalna Skarbu Państwa jest Skarb Państwa, podczas gdy tradycyjnie Prokuratoria Generalna RP zawsze broniła i dbała o majątek i interesy państwa^{169, 170}.

w pozostałych sprawach – jak do 2005 r. występują poszczególne jednostki państwowe).

¹⁶⁵ W II RP istniała Prokuratoria Generalna Rzeczypospolitej Polskiej, obecnie – Prokuratoria Generalna Skarbu Państwa.

¹⁶⁶ Ze względu na zakres czynności.

¹⁶⁷ Ograniczonych interesów, ponieważ bardzo duża część Skarbu Państwa nie została objęta ochroną ze strony Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa.

W obecnym stanie prawnym Prokuratoria Generalna nie broni prawie połowy majątku państwa. Jest to swego rodzaju eksperyment, dotyczący obrony i reprezentacji majątku państwa, wprowadzony ustawą z 2005 r., a jak już w 1916 r. J. J. Litauer zauważył, iż „w interesie skarbu polskiego ryzykowne eksperymenty w kierunku obrony jego majątku (...) nie są pożądane.” J. J. Litauer, *Stulecie Prokuraturii Królestwa Polskiego*, Gazeta Sądowa Warszawska, nr 41 z 07.10.1916 r., s. 443.

¹⁶⁸ Tak S. Ehrlich, *Rola Prokuraturii Generalnej w aparacie państwowym*, Biuletyn Urzędniczy, nr 5–6 z 1938 r., s. 9.

¹⁶⁹ S. Bukowiecki w pierwszym zdaniu swojego opracowania z 1924 r., a więc z czasów największej świetności Prokuraturii Generalnej, pisał, iż Prokuratoria Generalna Rzeczypospolitej Polskiej to „urząd powołany do generalnego zastępstwa prawnoprywatnych i prawnopublicznych interesów państwa przed sądami ogólnymi i sądami prawa publicznego oraz do udzielania opinii i porad prawnych władzom państwowym”. S. Bukowiecki, *Prokuratoria Generalna Rzeczypospolitej Polskiej*, Gazeta Administracji i Policji Państwowej z 20.09.1924 r., nr 38 z 1924 r., s. 806.

¹⁷⁰ „Ustawa (z 1919 r. – J. M.) przewiduje, że podmiotem działalności Prokuraturii może być nie tylko Państwo, ale mogą być takie instytucje, w których gospodarstwie Skarb Państwa jest zainteresowany, i w określonych granicach kościoły oraz fundacje.”,

W tym miejscu należy zauważyć, że twórcy ustawy o Prokuratorii Generalnej Skarbu Państwa z 2005 r. nietrafnie jurydycznie oparli konstrukcję Prokuratorii Generalnej na konstrukcji Skarbu Państwa zawartej w Kodeksie cywilnym (art. 33 k.c.), co z kolei spowodowało istotne zawężenie – w stosunku do wcześniej obowiązujących regulacji – zakresu podmiotowego (a także przedmiotowego) działania Prokuratorii Generalnej. Zatem konstrukcja Prokuratorii Generalnej jako Prokuratorii Generalnej Skarbu Państwa jest pochodną błędnej konstrukcji Skarbu Państwa na gruncie Kodeksu cywilnego, uznającej Skarb Państwa za specjalną osobę prawną prawa prywatnego, podczas gdy Skarb Państwa nie jest osobą prawną prawa prywatnego¹⁷¹, ale z teoretycznego punktu widzenia jest punktem zarachowania skutków działań dotyczących majątku państwa¹⁷², które mogą być (doktrynalnie oraz w ustawodawstwie) umiejscawiane w majątku państwa, w administracji państwa lub w jej części, w osobie prawnej prawa publicznego (państwo), w specyficznej osobie prawnej prawa prywatnego (przy czym takie umiejscowienie będzie wadliwie i będzie wywoływało zamęt – jak obecnie)¹⁷³. Ponadto w ustawie o Prokuratorii Generalnej

S. Bukowiecki, *Prokuratoria Generalna Rzeczypospolitej Polskiej*, Gazeta Administracji i Policji Państwowej z 20.09.1924 r., nr 38 z 1924 r., s. 806.

¹⁷¹ Zob. też A. Całus, *Problematyka prawna Skarbu Państwa*, (w:) A. Całus, C. Kosikowski, *Ocena rozwiązań prawnych dotyczących Skarbu Państwa oraz stanu prawa w dziedzinie prawa budżetowego*, Biuletyn Rady Legislacyjnej, nr 5, 1995.

¹⁷² Koncepcja Skarbu Państwa prezentowana w niniejszym opracowaniu jest oparta na pojęciu zarachowania w rozumieniu zaproponowanym przez Kelsena i zaakceptowanym we współczesnym prawie. H. Kelsen, *Kausalität und Zurechnung* (w:) H. Kelsen, A. Merkl, A. Verdross herausgegeben von H.R. Klecatsky, R. Marcic, H. Schambeck, *Die Wiener rechtstheoretische Schule*, Band 1, Franz Steiner Verlag Stuttgart, Verlag Österreich Wien, 2010, s. 541 i nast.

¹⁷³ Dla działania państwa w sferze majątku finansowego przyjmowano (tak np. polski Kodeks cywilny) określenie wskazujące, iż chodzi o działanie odrębnej od państwa osoby prawnej, działającej w sferze prawa prywatnego. Jest to personifikacja błędna w sposób podwójny. Po pierwsze – przyznaje się państwu (będącemu osobą prawną prawa publicznego) oddzielny byt w sferze prawa prywatnego, a więc dodaje do państwa realizującego swoje zadania publiczne niejako drugą osobowość, która miałaby działać w sferze majątku nie służącego bezpośrednio realizacji zadań publicznych, a więc w sferze prywatnoprawnej działania państwa (tj. majątku prywatnego państwa). Stworzenie tej dodatkowej osoby w postaci Skarbu Państwa jako osoby prawnej prawa prywatnego oparte jest – jak się wydaje – na nietrafnym założeniu możliwości dychotomicznego rozdzielenia działań określonej jednostki państwa dotyczących powierzonego jej majątku państwa na działania publicznoprawne i prywatnoprawne oraz możliwości przyznania każdemu z poszczególnych składników majątku państwa kwalifikacji przynależności bądź to do majątku publicznego, bądź majątku prywatnego państwa. Przy czym rozdzielenie to może być tylko dokonywane teoretycznie, dla celów dydaktycznych bądź dla potrzeb zakwalifikowania konkretnego działania w toku stosowania prawa lub jego wykładni, w istocie rze-

Skarb Państwa jest ujęty w sposób swoisty, odmienny i sprzeczny z ustawodawstwem dotyczącym Skarbu Państwa i jego ewidencjonowania¹⁷⁴, ponieważ nie obejmuje państwowych 1.530 podmiotów o wartości majątku 288.889.767 tys. zł.^{175, 176}

Minister do spraw Skarbu Państwa prowadzi ewidencję majątku Skarbu Państwa (art. 2 pkt 3 Ustawy o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa) oraz prowadzi ewidencję podmiotów, którym przysługuje prawo wykonywania uprawnień, wynikających z praw majątkowych Skarbu Państwa lub do działania w imieniu Skarbu Państwa (art. 2 pkt 4 Ustawy o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa). Zgodnie ze sprawozdaniem o stanie mienia Skarbu Państwa^{177, 178} w 2010 r. mienie Skarbu Państwa obejmowało: przedsiębiorstwa państwowe (45, wartość mie-

czy zaś uznane za odpowiadające rzeczywistości będzie błędne. Zob. A. Wach, *Handbuch des Deutschen Civilprozessrechts*, Erster Band, Verlag von Duncker und Humblot, Leipzig 1885, s. 92.

Ponadto, przyjmując to rozwiązanie prawne, pomija się fakt, że każdy ze składników majątku państwa może być przedmiotem działań państwa mających na celu realizację zadań publicznych, jak i prywatnych i tym samym może stanowić majątek publiczny państwa, jak i prywatny państwa. Poszczególne składniki majątku państwa mogą być „przesuwane” pomiędzy poszczególnymi jednostkami organizacyjnymi państwa i przeznaczone na realizację zadań bądź to publicznych, bądź prywatnych. Także poszczególne jednostki w odniesieniu do pewnych składników majątku mogą swobodnie decydować, czy ma służyć realizacji zadań publicznych czy prywatnych państwa.

¹⁷⁴ tj. w ustawie z dnia 8 sierpnia 1996 r. o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa, Dz. U. Nr 106, poz. 493 ze zm. oraz rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 14 września 1999 r. w sprawie szczegółowych zasad ewidencjonowania majątku Skarbu Państwa, Dz. U. Nr 77, poz. 864 ze zm. Z tego względu, że nie wiadomo czym jest Skarb Państwa jako szczególna osoba prawa prywatnego (na pewno nie obejmuje ona zdecydowanej większości podmiotów posiadających majątek państwowy), trudno jest określić, kogo i w jakich sprawach Prokuratoria Generalna reprezentuje.

¹⁷⁵ Wyliczenia dokonano na podstawie danych zawartych w Sprawozdaniu o stanie mienia Skarbu Państwa na dzień 31.12.2010 r. opracowanym przez Ministerstwo Skarbu Państwa, http://bip.msp.gov.pl/portal/bip/79/Sprawozdania_o_stanie_mienia_Skarbu_Panstwa.html.

¹⁷⁶ Prokuratoria Generalna swym działaniem nie obejmuje jednostek wskazanych w art. 5 Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tj. Dz. U. 2009 Nr 157, poz. 1240 ze zm.), tj. jednostek, które są objęte budżetem Państwa.

¹⁷⁷ Stan na dzień 31.12.2010 r., Warszawa 2011, http://bip.msp.gov.pl/portal/bip/79/Sprawozdania_o_stanie_mienia_Skarbu_Panstwa.html.

¹⁷⁸ Sprawozdanie sporządzane jest w oparciu o art. 2 pkt 1 Ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa (Dz. U. Nr 106, poz. 493 ze zm.) oraz rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 września 1999 r. w sprawie szczegółowych zasad ewidencjonowania majątku Skarbu Państwa (Dz. U. Nr 77, poz. 864 ze zm.).

nia – 2.483.241 tys. zł), spółki (spółki prowadzące działalność/jednoosobowe, z częściowym udziałem SP/, spółki w likwidacji, spółki nie prowadzące działalności, spółki w upadłości – ogółem 1030, wartość mienia – 138.360 141 tys. zł oraz akcje i udziały, w których prawa wykonują organy lub jednostki państwowe – wartość mienia – 17.500.272 tys. zł, akcje i udziały spółek nadzorowanych przez Ministra Gospodarki wartość mienia – 450.000 tys. zł), państwowe instytucje kultury (46, wartość mienia – 2.020.617 tys. zł), państwowe instytucje filmowe (10, wartość mienia – 55.215 tys. zł), państwowe szkoły wyższe (137, wartość mienia – 78.969.604 tys. zł), instytuty badawcze (128, wartość mienia – 13.714.454 tys. zł), PAN, SPZOZy (117, wartość mienia – 8.266.308 tys. zł), BGK, Agencje, fundacje, ZUS... (26, wartość mienia – 20.018.349 tys. zł) – łącznie 1.530 podmiotów.

Zsumowana wartość majątku wskazanych wyżej podmiotów wynosiła w 2010 r. 288.889.767 tys. zł i jest to wartość, której Prokuratura Generalna Skarbu Państwa zgodnie z ustawą z 2005 r. o Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa ani nie broni, ani nie reprezentuje¹⁷⁹.

Sprawozdanie z działalności Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa w okresie od dnia 1 stycznia 2011 r. do dnia 31 grudnia 2011 r.¹⁸⁰ nie podaje konkretnie ilości i rodzaju spraw, jakie Prokuratura prowadziła, oraz jak rysowały się kwestie finansowe prowadzonych spraw, tzn. jaka była wartość przedmiotu sporu, jaka kwota (w jakiej wysokości) i na czyją rzecz została zasądzona, roszczenia w jakich wysokościach w konkretnych sprawach zostały oddalone itd. W sprawozdaniu z działalności Prokuraturii zostały jedynie skrótowo omówione typy spraw, którymi Prokuratura może się zajmować, a także opis i budowa instytucji oraz tabele i wykresy powtarzające dane zawarte w przedmiotowym sprawozdaniu. Natomiast sprawozdanie z działalności Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa we właściwym znaczeniu (tj. zestawienie przedstawiające ilość, rodzaj, koszty prowadzonych spraw) obejmuje zaledwie 6 stron (ss. 6–12) z 23-stronicowego dokumentu¹⁸¹.

¹⁷⁹ Nie broni ani nie reprezentuje tego majątku, ponieważ z mocy ustawy nie został powierzony jej ochronie.

¹⁸⁰ Dostępne na stronie Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa, <http://bip.prokuratoria.gov.pl/aktualnosci/art9.html>.

¹⁸¹ W 2011 r. stan zatrudnienia w Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa wynosił 162,10 etatów, w tym kierownictwo – 3 etaty, pracownicy departamentów (w tym radcowie i starsi radcowie 87,6) – 112,5, pracownicy biur – 46,6. Według stanu na dzień 1 stycznia 2011 r. Prokuratura Generalna prowadziła 5.285 spraw sądowych, zaś na 31 grudnia 2011 – 6.439 takich spraw. Liczba nowych spraw sądowych zarejestrowanych w Prokuraturii Generalnej w 2011 r. wyniosła ogółem 4 478, z czego przed Sądem Najwyższym – 443 sprawy, przed sądami powszechnymi i polubownymi – 4.035 spraw;

Zakres „Skarbu Państwa” w ustawie o Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa z 2005 r. *de lege lata* nie jest tożsamy ze Skarbem Państwa z ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa (Dz. U. Nr 106, poz. 493 ze zm.) oraz rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14 września 1999 r. w sprawie szczegółowych zasad ewidencjonowania majątku Skarbu Państwa (Dz. U. Nr 77, poz. 864 ze zm.).

Ze względu na niedookreślenie wyrażenia „Skarb Państwa” w Kodeksie cywilnym oraz znaczne zawężenie tego pojęcia w ustawie z 2005 r. o Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa w porównaniu z ustawodawstwem dotyczącym Skarbu Państwa¹⁸², Prokuratoria Generalna jest obrońcą/reprezentantem osoby prawnej prawa prywatnego – jaką według Kodeksu cywilnego jest

w 2011 r. zakończono ogółem 3.324 sprawy (wszczęte zarówno w 2011 r., jak i w latach wcześniejszych), przed Sądem Najwyższym – 365 spraw, przed sądami powszechnymi i polubownymi – 2.859 spraw; podmiotami, których działalności najczęściej dotyczyły nowe sprawy sądowe zarejestrowane w Prokuraturii Generalnej w 2011 r. były: służba więzienna, areszty śledcze i zakłady karne – 1.799, sądy – 799, ministrowie łącznie – 576, w tym: Minister Obrony Narodowej – 180, Minister Skarbu Państwa – 109, Minister Sprawiedliwości – 107, Minister Finansów – 47, Minister Infrastruktury – 26, Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi – 20, Minister Gospodarki – 20, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji – 17, Minister Zdrowia 17, Prezydenci miast (wykonujący zadania z zakresu administracji rządowej) – 367, wojewodowie – 222, starostowie (wykonujący zadania z zakresu administracji rządowej) – 182, jednostki prokuratury – 172, jednostki Lasów Państwowych – 147, organy skarbowe – 130, jednostki policji – 127. Wśród 3.324 spraw zakończonych w 2011 r. było 2.099 spraw wygranych (w tym wygrane częściowe 142), 156 spraw przegranych (w tym przegrane częściowe 40), 1.069 spraw zakończonych w inny sposób (np. umorzeniem postępowania czy zwrotem pozwu). Z ogólnej liczby procesów zakończonych w 2011 r. było czynnych – 196, biernych – 2.034. Więcej zob. w Sprawozdaniu z działalności Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa w okresie 01.01.2011–31.12.2011 r.,

http://bip.msp.gov.pl/portal/bip/79/Sprawozdania_o_stanie_mienia_Skarbu_Panstwa.html.

Dla porównania – ilość urzędników koncepcyjnych Prokuraturii w dniu 01.01.1920 r. wynosiła 90, w dniu 01.01.1924 r. – 116, ilość ogólnego wpływu wynosiła w 1920 r. – 56.745, w 1923 r. – 134.377, ilość udzielonych opinii prawnych w roku 1920 – 1872, w 1923 r. – 3.387, ilość kontraktów w 1920 r. – 779, w 1923 r. – 1.513, procesów sądowych w 1920 r. – 6.182, w 1923 r. – 15.366, czynności egzekucyjnych i sądownictwa niespornego w 1920 r. – 2.659, w 1923 r. – 5.676. Zatem na jednego urzędnika koncepcyjnego wypadało z ogólnej ilości spraw według wpływu w 1920 r. – 630, w 1923 r. – 1.158. Z ogólnej liczby procesów prowadzonych w 1923 r. było czynnych – 10387, biernych – 4.979, wygranych procesów – 6.110, przegranych – 482, ugodzono lub z innych powodów umorzono – 2.278. Podaję za S. Bukowiecki, *Prokuratoria Generalna Rzeczypospolitej Polskiej*, Gazeta Administracji i Policji Państwowej z 20.09.1924 r., nr 38 z 1924 r., s. 807.

¹⁸² Tj. w ustawie z dnia 8 sierpnia 1996 r. o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa, Dz. U. Nr 106 poz. 493 ze zm. oraz rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 14 września 1999 r. w sprawie szczegółowych zasad ewidencjonowania majątku Skarbu Państwa, Dz. U. Nr 77, poz. 864 ze zm.

Skarb Państwa, a nie Skarbu Państwa określonego aktami prawnymi. A ponadto Prokuratoria Generalna z założenia nie reprezentuje państwa, jak to było w ustawodawstwie przedwojennym, a Skarb Państwa.

Należy również zaznaczyć, że autorzy projektu rządowego – co można zauważyć np. w Uzasadnieniu do projektu Ustawy o Prokuratorii Generalnej Skarbu Państwa – nie odróżnili znaczenia wyrażenia „Skarb Państwa” od wyrażenia „państwo”, posługując się nimi zamiennie¹⁸³. Tak np. stwierdzili, że „do zadań Prokuratorii (...) będzie należała ochrona praw i interesów Skarbu Państwa (...)”¹⁸⁴, by za chwilę oświadczyć, iż „ochronę prawną praw lub interesów Państwa, poza Prokuratorią, nadal będą wykonywały (...)”¹⁸⁵. Autorzy projektu zdawali się nie dostrzegać, jak odmienny – a na gruncie ustawy z 2005 r. o Prokuratorii Generalnej w szczególności – jest zakres znaczenia obu tych pojęć.

Po trzecie, wypada również zauważyć, że dla Prokuratorii Generalnej jako instytucji, która posiada w zasadzie trzy zadania o wąskim zakresie¹⁸⁶ nie jest adekwatna nadana jej nazwa. Użyty w nazwie instytucji państwowej wyraz „generalna”¹⁸⁷ sugeruje, że chodzi o instytucję centralną, ogólną, obejmującą całe terytorium kraju, zajmującą się ogółem spraw danego podmiotu, jak np. było to wskazane w stosunku do Prokuratorii Jeneralnej w Postanowieniu z 1816 r. – *obejmuje całość własności będących pod opieką rządu*¹⁸⁸. Ponadto określenie instytucji jako generalnej sugeruje, iż chodzi o instytucję o szczególnej pozycji i randze w państwie, w stosunku do innych władz i urzędów, gdy tymczasem Prokuratoria Generalna Skarbu Państwa taką instytucją nie jest. Przez samego ustawodawcę pomyślana została jako jeden z urzędów ochrony

¹⁸³ Dyskusyjne jest zamienne stosowanie tych pojęć na gruncie ogólnej nauki prawa (na gruncie ustawy z 2005 r. – jest to niedopuszczalne ze względu na różny zakres obu pojęć) i sprzeczne z zasadami techniki legislacyjnej, stanowiąc naruszenie tzw. zasady konsekwencji terminologicznej. Zob. G. Wierczyński, *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych*. Komentarz, Wolters Kluwer, Warszawa 2010 r., s. 109.

¹⁸⁴ Uzasadnienie do projektu ustawy o Prokuratorii Generalnej Skarbu Państwa z dnia 16.09.2004 r., druk nr 3259, pkt I, Uzasadnienie ogólne, s. 4.

¹⁸⁵ Uzasadnienie do projektu ustawy o Prokuratorii Generalnej Skarbu Państwa z dnia 16.09.2004 r., druk nr 3259, pkt I, Uzasadnienie ogólne, s. 5.

¹⁸⁶ Zadaniami tymi są: wykonywanie zastępstwa procesowego (art. 4 ust. 1 pkt 1–3 oraz art. 4 ust. 2 i 3), wydawanie opinii prawnych (art. 4 ust. 1 pkt 4) oraz opinionowanie projektów aktów normatywnych dotyczących praw lub interesów Skarbu Państwa, a także regulujących postępowania przed sądami, trybunałami i innymi organami orzekającymi (art. 4 ust. 1 pkt 5).

¹⁸⁷ „Generalny” – dotyczący ogółu, ogólny, powszechny, główny, naczelny, M. Szymczak (red.), *Słownik Języka Polskiego*, wydanie 7, tom 1, PWN, Warszawa 1992 r., s. 642–643.

¹⁸⁸ Art. 8 Postanowienia z 29.09/11.10.1816 r. w sprawie powołania Prokuratorii Jeneralnej, *Dziennik Praw Królestwa Polskiego*, tom II, nr 8, s. 120–121.

prawnej o ograniczonych kompetencjach i ograniczonym zakresie działania. W kontekście powyższego wydaje się, że użycie wyrazu „generalna” w stosunku do instytucji powołanej do życia ustawą z dnia 08.07.2005 r. jest nadużyciem semantycznym.

Ponadto instytucja ta, nie posiadając cech prokuraturii – o których tradycyjnie decydował zakres zadań tego typu instytucji – bezpodstawnie i „na wyrost” została nazwana prokuratorią.

Przyjęty model Prokuraturii Generalnej nie odpowiada treści, którą sugeruje nazwa, ponieważ ten organ nie jest generalny (oprócz niego istnieją inne organy, które zajmują się obroną majątku państwowego – np. NIK, izby obrachunkowe, ale i same jednostki organizacyjne) i nie obejmuje zakresem swego działania Skarbu Państwa, a zaledwie część określonego w ustawodawstwie Skarbu Państwa^{189, 190, 191}.

Po czwarte, w dotychczasowej historii żadna z instytucji, której celem była ochrona szeroko rozumianych interesów państwowych, czy to Prokuratoria Generalna czy Prokuratoria Generalna Rzeczypospolitej Polskiej, nie miała tak zawężonego zakresu działania, by nie broniła i nie reprezentowała podmiotów, w których państwo ma udział. Swoista konstrukcja Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa polega na tym, że nie broni ona ani nie reprezentuje podmiotów, w których państwo ma udział. Można więc zauważyć, że zakres działania Prokuraturii Generalnej zawężono poprzez, po pierwsze – wyłączenie elementów majątku państwa spod jej ochrony i reprezentacji, a po drugie – przez wyłączenie spod jej opieki podmiotów, w których państwo ma udział.

Zakres działania Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa (art. 4) obejmuje także reprezentację państwa – Rzeczpospolitą Polską. Zatem Prokuratoria Generalna Skarbu Państwa reprezentuje nie tylko Skarb Państwa, ale i państwo¹⁹² – stąd nazwa ustawy i Prokuraturii jest nieadekwatna i myląca,

¹⁸⁹ Jak wskazuje uzasadnienie do projektu ustawy o Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa z dnia 16.09.2004 r., druk nr 3259 oraz protokół z dyskusji sejmowej, zakres działania Prokuraturii już w założeniach nie obejmował całości Skarbu Państwa, a Prokuratoria nie miała być – wbrew nazwie – organem generalnym.

¹⁹⁰ Warto zauważyć, że ustawa jeszcze przed wejściem w życie została gruntownie znowelizowana – w wyniku nowelizacji pozbawiono Prokuratorie uprawnienia do występowania przed sądami administracyjnymi (Ustawa z dnia 16.12.2005 r.o zmianie ustawy o Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa, Dz. U. Nr 264. poz. 2205 z 2005 r.).

¹⁹¹ O zmianach ustawy z 2005 r. o Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa zob. też M. Dziurda, H. Pietrkowski, *Zastępstwo procesowe Skarbu Państwa przez Prokuratorie Generalną po zmianach obowiązujących od dnia 12 czerwca 2009 r.*, Przegląd Sądowy, nr 9 z 2009 r., s. 26–48.

¹⁹² Wskazanie (art. 4 ust. 1 pkt 3), iż Prokuratoria Generalna Skarbu Państwa wykonuje zastępstwo Rzeczypospolitej Polskiej przed sądami, trybunałami i innymi or-

co finalnie oznacza, iż treść ustawy nie odpowiada tytułowi ustawy. Ze względu na konstrukcję Skarbu Państwa przyjętą w Kodeksie cywilnym zakres działania Prokuraturii Generalnej w 2005 r. dotyczyć winien ochrony praw i interesów prywatnoprawnych Skarbu Państwa (zawężonego w ustawie z 2005 r. o Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa w stosunku do tego, który jest w ustawodawstwie pozakodeksowym) w stosunkach wewnętrznych i międzynarodowych.

Prawodawca nie rozstrzygnął problemu, czy Prokuratoria Generalna ma reprezentować państwo jako strukturę polityczną i jej majątek i interesy, jak było w II RP i jak jest w Austrii, czy też Skarb Państwa w rozumieniu Kodeksu cywilnego jako szczególną osobę prawną prawa prywatnego, czy wreszcie Skarb Państwa w rozumieniu ustaw i rozporządzeń dotyczących działania Ministra Skarbu Państwa i jego działania oraz ewidencjonowania majątku Skarbu Państwa. Ponieważ nie wiadomo, czym jest Skarb Państwa jako szczególna osoba prawna prawa prywatnego (jako taka na pewno nie obejmuje zdecydowanej większości podmiotów posiadających majątek państwowy), trudno określić jest, kogo i w jakich sprawach Prokuratoria Generalna reprezentuje.

Należy zaznaczyć, że zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 3 ustawy Prokuratoria Generalna została umocowana do *zastępstwa Rzeczypospolitej Polskiej przed sądami, trybunałami i innymi organami orzekającymi w stosunkach międzynarodowych*, ale i tej funkcji jej pozbawiono w dużej mierze¹⁹³ poprzez stylizację art. 17 ustawy, który zezwala – w razie gdy wymagana jest znajomość prawa obcego albo procedur lub instytucji międzynarodowych – *na powierzenie zastępstwa przez Prokuratorię Generalną¹⁹⁴ w drodze umowy cywilnoprawnej radcy*

ganami, jest zabiegiem semantycznym. W rzeczywistości jednak nawet na arenie międzynarodowej Prokuratoria Generalna wykonuje obronę Skarbu Państwa, co potwierdza M. Dziurda, zauważając, iż „Prokuratoria Generalna może zastępować Rzeczpospolitą Polską jedynie wtedy, gdy wymaga tego ochrona praw lub interesów Skarbu Państwa jako podmiotu stosunków cywilnoprawnych”, a co wynika z faktu, iż Skarb Państwa jako osoba prawna prawa prywatnego nie jest podmiotem prawa międzynarodowego, a jest nim Rzeczpospolita Polska. Zob. M. Dziurda, (w:) M. Dziurda (red.), *Ustawa o Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa*. Komentarz, wydanie 2, LexisNexis 2010, s. 43–47.

¹⁹³ Co wynika wprost z zestawienia np. kosztów poniesionych na zewnętrzne usługi prawne, zamieszczonego w Sprawozdaniu z działalności Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa za rok 2011, s. 7.

Porównując roczne koszty wynagrodzenia pracowników Prokuraturii (13.542.616.11 PLN) z rocznymi wydatkami na zewnętrzne usługi prawnicze (15.614.802.97 PLN), poniesionymi przez Prokuratorię wynika, że koszty te przewyższają wynagrodzenie pracowników Prokuraturii, stanowiąc prawie połowę wydatków Prokuraturii Generalnej w roku 2011 (37.101.952.89 PLN).

¹⁹⁴ Zgodnie z § 14 statutu Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa pełnomocnictwa do wykonywania zastępstwa procesowego udziela Prezes Prokuraturii. Zob. Statut Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa stanowiący załącznik do zarządzenia

prawnemu, adwokatowi lub innej osobie uprawnionej do występowania w charakterze pełnomocnika procesowego. Wynika z tego, iż w wymienionych przypadkach to nie Prokuratoria Generalna Skarbu Państwa reprezentuje Rzeczpospolitą (czy Skarb Państwa), ale ten zewnętrzny podmiot, działający na podstawie umowy cywilnoprawnej^{195, 196}. W opisanej sytuacji funkcja zastępcy procesowego Skarbu Państwa – Prokuratorii Generalnej polega zatem na udzieleniu pełnomocnictwa w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej, tj. zawarciu umowy cywilnoprawnej i zapłacie wynagrodzenia zewnętrznej kancelarii¹⁹⁷.

Po piąte, Prokuratoria Generalna Skarbu Państwa została pozbawiona niektórych zadań, które tradycyjnie wykonywała Prokuratoria Generalna Rzeczypospolitej Polskiej, w szczególności chodzi o zastępstwo i reprezentację Państwa w sprawach administracyjnych oraz reprezentację państwowych osób prawnych, które zgodnie z ustawą o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa¹⁹⁸ należą do zakresu pojęcia „Skarb Państwa”. Zarysowuje się w tym miejscu sprzeczność między postanowieniami ustawy o Prokuratorii Generalnej Skarbu Państwa z postanowieniami ustawy o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa, polegająca na tym, że z jednej strony Prokuratoria Generalna Skarbu Państwa chroni prawa i interesy Skarbu Państwa (tak stanowi ustawa o Prokuratorii Generalnej Skarbu Państwa), z drugiej zaś strony – nie obejmuje wszystkich składników, które ten Skarb Państwa stanowią (a które wymienia ustawa o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa).

nr 115 Prezesa Rady Ministrów z dnia 15 listopada 2005r. w sprawie nadania statutu Prokuratorii Generalnej Skarbu Państwa (M.P. z dnia 17 listopada 2005 r. Nr 70 poz. 967 ze zm.

¹⁹⁵ Art. 17 ust. 1 i 3 ustawy wprost stanowią, że stosunek zastępstwa nawiązuje się na podstawie umowy cywilnoprawnej i że nie stosuje się przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. Nr 19, poz. 177, ze zm.).

¹⁹⁶ Taka konstrukcja jest niespójna z celem ustawy, zgodnie z którym utworzono Prokuriatorię, by władze państwowe zaprzestały poszukiwania obsługi prawnej interesów Skarbu Państwa na wolnym rynku, tj. zlecania jej kancelariom prawnym, które pobierały za wykonywane czynności wysokie honoraria. Uzasadnienie do projektu ustawy o Prokuratorii Generalnej Skarbu Państwa z dnia 16.09.2004 r., druk nr 3259, Pkt I, Uzasadnienie ogólne, s.3.

¹⁹⁷ Przedwojenna Prokuratoria co prawda również mogła zatrudniać adwokatów, lecz możliwość taka była podyktowana zbyt małą ilością urzędników Prokuratorii, bo jak zauważył S. Płaza, „jej (Prokuratorii – J. M.) stałą bolączką była niedostateczna liczba urzędników (zaledwie ok. 116 w 1924 r. a 200 w 1934 r.). W związku z tym mogła wyręczać się adwokatami”, S. Płaza, *Historia prawa w Polsce na tle prawnoporównawczym. Okres międzywojenny*, część 3, Księgarnia Akademicka, Kraków 2001, s. 727.

¹⁹⁸ Dz. U. 1996 r. Nr 106, poz. 493 ze zm.

Zadaniami Prokuratorii Generalnej Skarbu Państwa wskazanymi w art. 4 ustawy z 2005 r. są po pierwsze – wykonywanie zastępstwa procesowego (art. 4 ust. 1 pkt 1–3 oraz art. 4 ust. 2 i 3), po drugie – wydawanie opinii prawnych (art. 4 ust. 1 pkt 4)¹⁹⁹, po trzecie – opiniowanie projektów aktów normatywnych dotyczących praw lub interesów Skarbu Państwa, a także regulujących postępowania przed sądami, trybunałami i innymi organami orzekającymi (art. 4 ust. 1 pkt 5), przy czym z zastępstwa procesowego wykonywanego przez Prokuratorię Generalną Skarbu Państwa wyłączono (art. 4 ust. 5) państwowe osoby prawne oraz wykonywanie zastępstwa Skarbu Państwa w postępowaniu karnym. Dla porównania zakres zadań Prokuratorury Finansowej w Austrii obejmuje 9 zadań, które obejmują reprezentację podmiotów jako stron lub uczestników we wszystkich postępowaniach przed wszystkimi sądami i władzami administracyjnymi; pośredniczenie (mediowania) między dwoma lub wieloma podmiotami prawa w celu osiągnięcia pozasądowego porozumienia (ugody) i w sporach między organami podmiotu prawa; sporządzanie opinii polubownych; doradztwo przy przedłożeniach ustawowych oraz przygotowanych rozporządzeniach; opiniowanie projektów ustaw i rozporządzeń; doradztwo w kwestiach prawnych w szczególności przez sporządzanie opinii prawnych; współdziałanie przy dokonywaniu czynności prawnych i przy sporządzaniu dokumentów prawnych; udzielanie ogólnych informacji prawnych; wkraczanie w sytuacjach przewidzianych ustawowo jako strona urzędowa; jak również w sprawach cywilnych, w których są roszczenia kierowane przeciwko Związkowi także bez istnienia konkretnego stosunku zlecenia i w sytuacji niebezpieczeństwa kierowanie ich do właściwych władz²⁰⁰.

Oprócz szerokiego zakresu zadań należy wskazać, iż austriacka Prokuratorura Finansowa spełnia wymienione zadania w obronie interesów państwa, nie jak Prokuratoria Generalna Skarbu Państwa – w obronie znacznie okrojonego majątku Skarbu Państwa.

Prokuratoria Generalna Skarbu Państwa ma najwęższy – w porównaniu do regulacji polskich z okresu II RP i regulacji austriackich – zakres zadań

¹⁹⁹ Zakres przedmiotowy wydawanych przez Prokuratorię opinii jest węższy niż tych, wydawanych na mocy regulacji przedwojennych, dzięki którym „opiniodawcza działalność Prokuratorii oznaczała jej współpracę z rządem i parlamentem w zakresie ustawodawstwa i administracji państwowej. Dlatego miała ona spełniać istotną rolę w utrwalaniu w państwie praworządności”. S. Płaza, *Historia prawa w Polsce na tle prawnoporównawczym*. Okres międzywojenny, część 3, Księgarnia Akademicka, Kraków 2001, s. 728.

²⁰⁰ § 2 ust. 1 ustawy o Prokuratorze Finansowej Austrii z dnia 8 sierpnia 2008 r. (Finanzprokuratorgesetz vom 08.08.2008, BGBl. I Nr. 110/2008, http://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblAuth/BGBLA_2008_I_110/BGBLA_2008_I_110.html).

i zakres działania, który dodatkowo jeszcze jest zawężony do działania w obrocie interesów Skarbu Państwa, np. poprzez wskazanie uprawnienia sporządzania opinii prawnych jedynie w sprawach dotyczących Skarbu Państwa.

6. Podsumowanie

Zestawiając konstrukcję polskiej Prokuratorii Generalnej Skarbu Państwa (2005 r.) z konstrukcją austriackiej Prokuratury Finansowej (2008 r.) nie sposób nie zauważyć, iż polska konstrukcja wykazuje sprzeczności, cechuje ją brak nowoczesności. Ustawa austriacka jest przykładem nowoczesnej techniki legislacyjnej oraz kompleksowego ujęcia dbania o majątek i wszystkie interesy państwa.

Na gruncie austriackim Prokuratura Finansowa jest reprezentantem Republiki Austrii, broni praw i majątku Związku przed sądami, instytucjami krajowymi i międzynarodowymi. W Polsce Prokuratoria Generalna Skarbu Państwa nie jest reprezentantem i obrońcą Rzeczypospolitej Polskiej, ale jedynie została powołana do ochrony prawnej praw i interesów Skarbu Państwa, choć też nie wszystkich (pozbawione tej ochrony są państwowe osoby prawne) i nie w pełnym zakresie (nie występuje w postępowaniach administracyjnych, karnych i nawet nie we wszystkich cywilnych), co *de facto* powoduje, że zakres działania Prokuratorii Generalnej Skarbu Państwa jest bardzo ograniczony.

Austriacka Prokuratura Finansowa skonstruowana jest w sposób nowoczesny, co przejawia się m.in. w zakresie jej zadań. Jako nowe zadania, których podobieństw nie można niestety odnaleźć w polskiej ustawie z 2005r. o Prokuratorii Generalnej Skarbu Państwa można wskazać m.in. mediowanie między kilkoma podmiotami prawa (i w sporach między organami podmiotu prawa) w celu osiągnięcia pozasądowego porozumienia, sporządzanie opinii polubownych, doradztwo przy przedłożeniach ustawowych oraz przygotowanych rozporządzeniach, opiniowanie projektów ustaw i rozporządzeń, udzielanie ogólnych informacji prawnych, szerokie doradztwo w sprawach prawnych przykładowo przez sporządzanie opinii prawnych, współdziałanie przy dokonywaniu czynności prawnych lub sporządzaniu dokumentów. Polskiej Prokuratorii, z całego wachlarza spraw, które obejmowała jej kompetencja do 1954r., na mocy obowiązującego prawa zostało ograniczone do Skarbu Państwa zastępstwo procesowe przed sądami powszechnymi, wojskowymi, polubownymi i przed Sądem Najwyższym, zastępstwo Rzeczypospolitej Polskiej przed sądami, trybunałami i innymi organami orzekającymi w stosunkach międzynarodowych, wydawanie opinii prawnych oraz opiniowanie projektów aktów normatywnych dotyczą-

cych praw lub interesów Skarbu Państwa, a także regulujących postępowania przed sądami, trybunałami i innymi organami orzekającymi.

W porównaniu z austriacką i polską przedwojenną konstrukcją prokuraturii obecna jest jej zawężoną formą – zabezpiecza jedynie prawa i interesy wąsko rozumianego Skarbu Państwa – broni niewielkiej części praw i interesów państwa ze względu na zawężenia przedmiotowe i podmiotowe (nie obejmuje zewidencjonowanego majątku państwa ani funkcji, które powinna spełniać. by reprezentować interesy państwa /doradztwo, opiniowanie itd./).

Należy podkreślić, iż żadna z form Prokuraturii Generalnej polskiej i austriackiej nie była tak wąska i w tak niewielkim stopniu broniła interesów państwa, co należy uznać za instytucjonalny regres w stosunku do wszystkich tych konstrukcji.

De facto majątek państwa, który powinien być chroniony przez Prokuratorię Generalną wyłączony jest z zakresu ochrony przez Prokuratorię, jego ochrona pozostawiona jest władzom i podmiotom dysponującym składnikami tego majątku, w ramach ich obsługi prawnej.

Ani Minister Skarbu Państwa, ani Prokuratoria Generalna Skarbu Państwa nie sprawuje nadzoru ani kontroli nad tym majątkiem wyłączonym spod zakresu działania Prokuraturii Generalnej, a ochrona – należy postulować – powinna być scentralizowana w jednym wyspecjalizowanym organie, jakim miała być Prokuratoria Generalna.

Podsumowując, należy stwierdzić, że *de lege ferenda* ustawę o Prokuraturii Generalnej należałoby opracować na nowo, gdyż w obecnym porządku prawnym zasadniczo nie chroni znacznej części majątku państwowego i interesów państwowych. Nowa ustawa powinna zawierać zasady postępowania dotyczące ochrony majątku i interesów państwowych, m.in. poprzez skorelowanie wspomnianych zasad z obowiązującym ustawodawstwem dotyczącym Skarbu Państwa²⁰¹, przy czym i w takim kształcie byłyby to w dalszym ciągu model zawężony w stosunku do tradycyjnego modelu Prokuraturii Generalnej i nowoczesnego, współczesnego modelu Prokuratury Finansowej realizowanego w Austrii.

²⁰¹ Tj. m.in. z ustawą z dnia 8 sierpnia 1996 r. o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa (Dz. U. Nr 106, poz. 493 ze zm.) oraz rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 14 września 1999 r. w sprawie szczegółowych zasad ewidencjonowania majątku Skarbu Państwa (Dz. U. Nr 77, poz. 864 ze zm.).

THE EVOLUTION OF THE LEGAL REGULATION OF THE STATE TREASURY SOLICITOR'S OFFICE IN POLAND AGAINST THE AUSTRIAN SOLUTIONS

The structure of institutions, representing and defending state property in the course of civil law is important theoretical and practical, because it substantially determines the role of property in society and its impact on the functioning of the state in the economic sphere.

The purpose of this article is to present the legal structure of State Treasury Solicitors' Office, in Poland against the solutions adopted in Austrian law, which first introduced the institution of Financial Prosecutor, to protect the financial interests of the state.

By comparing the structure of the State Treasury Solicitors' Office with the objectives, tasks and functions of the Prosecutor Financial in Austria will be highlighted key features of the current institution in Poland.

In comparison with the Austrian and Polish pre-war construction of the State Treasury Solicitors' Office, the present institution is its narrow form. It only protects the rights and interests of the narrow sense (meaning) of the State Treasury, because due to subjective and objective limitations (e.g. it does not include inventoried state property or features that should meet to represent the interests of the state / advice, opinions, etc. /) defends the small part of rights and interests of the state.