

Kamil Niewiński

Uniwersytet w Białymstoku
e-mail: kamilnws18@gmail.com

ORCID: 0000-0002-1752-2871

DOI: 10.15290/mhi.2018.17.01.07

Dzieje zastępstwa procesowego Skarbu Państwa od odzyskania przez Polskę niepodległości w 1918 r.

ABSTRAKT

Po odzyskaniu niepodległości w 1918 r. w Polsce powołana została Prokuratoria Generalna RP. Zasłynęła, jako organ skupiający znakomitych fachowców, skutecznie broniący interesów Skarbu Państwa. Po drugiej wojnie światowej doszło do jej odtworzenia. Prokuratoria Generalna była wyjątkową instytucją w nowym systemie ustrojowym, narzuconym według wzorców Związku Radzieckiego. Nacjonalizacja przemysłu, rozszerzenie własności państwa i rozbudowa do kolosalnych rozmiarów administracji państwowo-gospodarczej sprawiły jednak, iż Prokuratoria Generalna nie mogła dłużej wypełniać swojej roli. W 1951 r. została zlikwidowana, a w jej miejsce powołano Urząd Zastępstwa Prawnego i wydziały prawne przy prezydiach wojewódzkich rad narodowych. Trzy lata później doszło do decentralizacji obsługi prawnej Skarbu Państwa i państwowych jednostek gospodarczych. Doprowadziło to do wyodrębnienia się zawodu radcy prawnego. System ten przetrwał do 2006 r., kiedy to wznowiła działalność Prokuratoria Generalna Skarbu Państwa.

ABSTRACT

The history of legal representation of the Treasury since Poland regained its independence in 1918

After regaining independence in 1918, the General Counsel of the Republic of Poland was established. This institution gathered together a group of excellent professionals and became famous for its effectiveness in defending the interests of the Treasury. After World War II it was resurrected. The General Counsel became an

exceptional institution in the new political system, imposed according to patterns of the Soviet Union. The nationalization of industry, the expansion of state ownership and economic administration to colossal proportions meant that the General Counsel could no longer fulfill its role. In 1951 it was liquidated and the Office for Legal Assistance established. Three years later, Soviet models were reproduced by introducing a decentralized model of legal services for the Treasury. This led to the separation of the profession of legal advisers. Decentralized system lasted over half a century. In 2006, the General Counsel of the Treasury was reactivated.

Słowa kluczowe: Prokuratoria Generalna, zastępstwo prawne Skarbu Państwa, radcowie prawni

Keywords: General Counsel, legal representation of the Treasury, legal advisers

Prokuratoria Generalna Rzeczypospolitej Polskiej (1919–1951)

W pełni zinstytucjonalizowana forma obrony interesów majątkowych Skarbu Państwa funkcjonowała na ziemiach polskich w okresie zaborów¹. Były to – powołana w 1816 r. Prokuratoria Generalna Królestwa Polskiego², działająca na obszarach zaboru rosyjskiego do 1915 r., oraz utworzona w 1850 r. Prokuratoria Skarbu, która chroniła majątek publiczny na terenach Galicji, należących do Cesarstwa Austrii, przekształconej niedługo później w Monarchię Austro-Węgierską³. W instytucjach tych zatrudniani byli głównie polscy prawnicy. Obok adwokatury, Prokuratoria Generalna Królestwa Polskiego była miejscem, w którym rozwijało się polskie prawo. Jan Jerzy Litauer nazwał tę instytucję „Ostatnią mohikanką polskośći urzędowej”⁴. Dzięki temu instytucja Prokuraturii zakorzeniła się w polskiej myśli prawniczej, nie była postrzegana, jako narzucony przez zaborców organ wyzysku, lecz jako profesjonalna instytucja dbająca o dobro publiczne, mająca polski charakter. Ponadto, w momencie odzyskania przez Polskę niepodległości w 1918 r., grono najwybitniejszych polskich prawników stanowili adwokaci, a wśród cywilistów najbardziej

¹ B. Sitek, *Historia ochrony prawnych interesów Skarbu Państwa w Polsce*, „Journal of Modern Science” 2015, t. 3 (26), s. 170-171; M. Kallas, M. Krzymkowski, *Historia ustroju i prawa w Polsce 1772/1795–1918. Wybór źródeł*, Warszawa 2006, s. 129-130; A. Korobowicz, W. Witkowski, *Historia ustroju i prawa polskiego (1772–1918)*, Zakamycze 2002, s. 144.

² K. Buczyński, P. Sosnowski, *Prokuratoria Generalna – 200 lat tradycji ochrony dobra publicznego*, Warszawa 2016, s. 13-66.

³ Ibidem, s. 69-109. M. Tkaczuk, *Galicyjska Prokuratoria Skarbu we Lwowie i jej Ekspozytura w Krakowie*, „In Gremio” 2007, nr 7-8, s. 47-48.

⁴ J.J. Litauer, *Z powodu stulecia Prokuraturii Generalnej Królestwa Polskiego. Nieurzeczywistniony projekt jej zniesienia (1831)*, „Kwartalnik Prawa Cywilnego i Handlowego” 1916, z. 4, s. 657.

doświadczoną i profesjonalną grupą byli radcowie Prokuratorii Generalnej Królestwa Polskiego oraz Prokuratorii Skarbu, której jednostki wciąż funkcjonowały we Lwowie i w Krakowie. Z tych względów, mimo iż organy zastępstwa procesowego były instytucją narzuconą przez zaborców, władze niepodległej Polski zdecydowały się na kontynuowanie tej tradycji i powołanie w 1919 r. Prokuratorii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej⁵.

Zadania Prokuratorii obejmowały zastępstwo procesowe w obronie praw i interesów majątkowych, a także praw i interesów publicznych państwa, wydawanie opinii i udzielanie porad prawnych na żądanie władz, współdziałanie przy zawieraniu umów i sporządzaniu dokumentów prawnych w sprawach majątkowych. Miała ona prowadzić szeroko pojętą obsługę prawną organów władzy, administracji, państwowych jednostek gospodarczych oraz fundacji. Prokuratoria była także powołana do 1925 r. do reprezentowania Kościoła katolickiego i innych Kościołów i wyznań religijnych oraz instytucji kościelnych w postępowaniach sądowych, których przedmiotem były majątki i beneficja kościelne.

Prokuratoria Generalna RP była podporządkowana najpierw Prezesowi Rady Ministrów, a od 1925 r. podlegała bezpośrednio ministrowi skarbu. Podległość miała jednak charakter kadrowy i organizacyjny. Prokuratoria była zaś organem niezależnym merytorycznie. Jedynie w wyjątkowych sytuacjach, gdy sprawa miała szczególną wagę, radcom Prokuratorii mogły być wydawane wiążące wytyczne rządowe. O dochowywaniu faktycznej niezależności Prokuratorii może świadczyć fakt, iż mimo wielu perturbacji politycznych w kraju, nieprzerwanie od 1919 r. do 1939 r. jej prezesem był adwokat dr Stanisław Bukowiecki.

Prokuratoria Generalna w okresie międzywojnia „zasłynęła ze znakomitej jakości ochrony prawnej sprawowanej przez najwybitniejszych wówczas praktyków i przedstawicieli nauki”⁶. Nie była to jedynie pojedyncza subiektywna opinia. Ocena ta znajdowała również oparcie w obiektywnych danych, z których wynikało, iż był to organ niezwykle skuteczny⁷.

Jakość usług świadczonych przez tę instytucję docenili nawet przejmujący w 1944 r. władze, w wyswobodzanej z okupacji niemieckiej Polsce, polityczni stronnicy Związku Radzieckiego, wywodzący się ze środowiska tzw. polskich komunistów. Polska wchodziła wówczas na drogę głębokich przemian

5 Prokuratoria Generalna RP została powołana na mocy dekretu Tymczasowego Naczelnika Państwa z dnia 7 lutego 1919 r. (Dz. Pr. nr 14, poz. 181). Niespełna pół roku później (31 lipca 1919 r.) Sejm Ustawodawczy przyjął ustawę w przedmiocie utworzenia Prokuratorji Generalnej RP (Dz. U. nr 65, poz. 390). Od 1925 r. Prokuratoria działała na podstawie rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 9 grudnia 1924 r. (Dz. U. nr 107, poz. 967).

6 W. Graliński, *Tradycja i postęp w instytucji Prokuratorii Generalnej RP*, „Teki Komisji Prawniczej” 2008, t. 1, s. 69.

7 W latach 1928–1937 Prokuratoria wygrała w całości lub w znacznej części 109 475 procesów opiewających na łączną kwotę sporną 518 673 377 zł, przy 25 966 przegranych procesach, w których Skarb Państwa utracił łącznie 44 281 732 zł. B. Sałaciński, *Prokuratoria Generalna RP (1919–1939)*, „Gazeta Sądowa Warszawska” 1939, nr 14–15, s. 203.

ustrojowych opartych na ideologii marksistowsko-leninowskiej i wzorcach stalinowskiego Kraju Rad. Jednak w zakresie zastępstwa procesowego Skarbu Państwa ujawniała się „polska droga do socjalizmu”. W ZSRR istniał zdecentralizowany system obsługi prawnej interesów majątkowych państwa, nie było centralnego organu zastępstwa procesowego. Mimo to w Polsce zdecydowano się reaktywować Prokuratorię Generalną RP, w oparciu o przepisy rozporządzenia z 1924 r.⁸, które przewidywały niezależność merytoryczną Prokuratorii. Była to bezprecedensowa sytuacja, w obliczu dążenia do podporządkowywania całego aparatu państwowego polityce i ideologii.

Odpowiedź na pytanie – dlaczego się na to zdecydowano? – była niezwykle prosta. W pierwszych latach po II wojnie światowej rywalizacja o władzę nie była jedynym priorytetowym zadaniem Polskiej Partii Robotniczej. Równie istotne były kwestie odbudowy struktur państwowych, potencjału gospodarczego, uporządkowania spraw obywatelskich i stosunków własnościowych. Niezwykle ważne stały się problemy odtworzenia, wzmocnienia i ochrony majątku państwowego, który miał stać się dominujący w gospodarce. Do tego niezbędne było zapewnienie profesjonalnego i skutecznego zastępstwa procesowego interesów Skarbu Państwa. Prokuratoria zajmowała się głównie zastępstwem w sprawach przywrócenia utraconego w wyniku wojny mienia nieruchomości i ruchomego, przejmowania mienia konfiskowanego osobom skazanym przez sądy wojskowe, regulacji stanu prawnego mienia opuszczonego i majątku pozostałego w związku z realizacją umów repatriacyjnych. W 1945 r. rozszerzono kompetencje Prokuratorii przyznając jej prawo występowania w sądowym postępowaniu niespornym (sprawy spadkowe, uznania za zmarłego oraz odtwarzania zaginionych dokumentów i ustalania treści akt stanu cywilnego). Ponadto Prokuratoria uczestniczyła w procesach prawodawczych, m.in. przy unifikacji prawa cywilnego⁹. Odgrywała więc istotną rolę w pierwszych latach powojennych, odnajdywała się w nowej rzeczywistości. Organ ten aktywnie uczestniczył w przeprowadzeniu reformy rolnej, w procesie nacjonalizacji przemysłu, wspierał wdrażanie nowego

⁸ Prokuratoria Generalna RP wznowiła działalność 4 grudnia 1944 r. Zob. Pismo kierownika Resortu Gospodarki Narodowej i Finansów Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 4 XII 1944 r., Archiwum Akt Nowych w Warszawie (dalej: AAN), 579 Biuro Prezydzialne Krajowej Rady Narodowej, sygn. 151, k. 15.

⁹ Zob. Notatki z 16 V 1945 r. i z 6 XI 1947 r. o Prokuratorii Generalnej RP oraz dwie nietytułowane notatki z 1949 r. o historii i działalności tej instytucji, a także referat Prezesa Prokuratorii wygłoszony 20 IX 1950 r. na posiedzeniu Kolegium Ministerstwa Finansów, AAN, 679 Prokuratoria Generalna RP, sygn. 2, k. 1-3, 7-11, 42-44 i 56-104. Zob. też K. Buczyński, P. Sosnowski, op. cit., s. 164-165; M. Tkaczuk, *Sprawy majątków opuszczonych i porzuconych (poniemieckich) w praktyce prawnej Prokuratorii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1945-1949 jako przykład zaangażowania państwa w regulację sfery wolności* [w:] *Prawne aspekty wolności. Zbiór studiów*, red. E. Cała-Wacinkiewicz, D. Wacinkiewicz, Toruń 2008, s. 273-286; M. Tkaczuk, *Sprawy repatriacyjno-ewakuacyjne w praktyce prawnej Prokuratorii Generalnej w pierwszych latach po II wojnie światowej*, „In Gremio” 2008, nr 9-10, s. 34.

ustroju i modelu gospodarki centralnie sterowanej. Paradoksalnie nowe rozwiązania ustrojowe stały się jednak przyczyną likwidacji Prokuratorii.

Prokuratoria stawała się bowiem organem niewydolnym przy dominującej własności Skarbu Państwa. Nie była w stanie obsługiwać rozbudowanego aparatu administracyjno-gospodarczego. Ostatecznie jej los przypieczętowało zniesienie w 1950 r. samorządu terytorialnego¹⁰. Dotychczasowe mienie samorządowe stało się majątkiem państwowym. Władze Prokuratorii już przed reformą wskazywały na braki kadrowe i organizacyjne, które nie pozwalały jej skutecznie działać¹¹. Po tej reformie liczba spraw sądowych, które miała prowadzić Prokuratoria wzrastała blisko dwukrotnie. Utrzymanie scentralizowanej formy obsługi prawnej interesów majątkowych Państwa w rękach Prokuratorii zmusiłoby władze do znacznego zwiększenia etatów i środków budżetowych przeznaczonych na funkcjonowanie tej instytucji.

Na ostatecznej decyzji o likwidacji Prokuratorii w 1951 r. zaciążyły jednak nie tylko kwestie organizacyjno-finansowe, ale również polityczne. Scentralizowany model obsługi prawnej stawał się problematyczny dla władz, gdyż oddziały Prokuratorii zachowywały zbytnią niezależność od władz centralnych i terenowych, od wpływów partyjnych i rządowych, a także od kierownictw przedsiębiorstw i ich zarządów, które były odpowiedzialne w pierwszym rzędzie za realizację dyrektyw partyjno-rządowych. Ponadto, nie bez znaczenia dla losów Prokuratorii Generalnej RP w Polsce Ludowej pozostawał fakt, iż była to instytucja o rodowdzie kapitalistycznym, pozbawiona „ducha nowego ustroju” oraz stale powtarzany argument, iż tego typu organ nie funkcjonował w Związku Radzieckim¹².

Organy zastępstwa prawnego i decentralizacja obsługi prawnej (1951–1954)

W 1951 r. Prokuratoria Generalna nie została jednak zupełnie zlikwidowana. Jej zadania i kadre przejęły organy zastępstwa prawnego¹³. Faktycznie zachowano Urząd Główny Prokuratorii pod zmienioną nazwą Urzędu Zastępstwa Prawnego. Zlikwidowano oddziały terenowe i delegatury Prokuratorii, a ich zadania przejęły utworzone przy prezydiach wojewódzkich rad narodowych wydziały prawne. Najistotniejszym elementem reformy było podporządkowanie organów zastępstwa prawnego Radzie Ministrów. Podporządkowanie to miało charakter kadrowy, organizacyjny i także merytoryczny. Eksperyment

¹⁰ Ustawa z dnia 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej (Dz. U. nr 14, poz. 130).

¹¹ Referat Prezesa Prokuratorii ogłoszony 20 IX 1950 r. na posiedzeniu Kolegium Ministerstwa Finansów, AAN, 679 Prokuratoria Generalna RP, sygn. 2, k. 92-94.

¹² Argument ten podnoszony był m.in. w opiniach Biura Prawnego Ministerstwa Przemysłu i Handlu, 195 Ministerstwo Przemysłu i Handlu, sygn. 4405 [brak numeracji porządkowej kart w teczce].

¹³ Dekret z dnia 29 marca 1951 r. o organach zastępstwa prawnego (Dz. U. nr 20, poz. 159).

związany z powołaniem nowego modelu organów zastępstwa prawnego przetrwał jedynie 3 lata. Już w 1954 r. organy te zostały zniesione. Wprowadzono wreszcie radziecki model zdecentralizowanej obsługi prawnej. Władze, urzędy, przedsiębiorstwa państwowe, spółdzielnie i inne podmioty dysponujące majątkiem państwowym miały od tej pory samodzielnie działać przed sądem, organizować obsługę prawną i zapewniać zastępstwo procesowe we własnym zakresie. Model zdecentralizowany utrzymał się aż do 2006 r.

Zawód radcy prawnego

Rozbudowany aparat państwowej administracji gospodarczej oraz akt decentralizacji sprawił, iż znacznie wzrosło zapotrzebowanie na obsługę prawną podmiotów gospodarczych. Dotychczas głównie zapewniali ją adwokaci¹⁴. Jednak z biegiem czasu wykształciła się odrębna specjalizacja prawnicza w tym zakresie i zaczął wyodrębniać się zawód radcy prawnego, specjalisty od obsługi prawnej jednostek gospodarki społecznej. Adwokaci tracili monopol na pełnienie tych funkcji. W 1961 r. uchwałą Rady Ministrów nr 533 uregulowane zostały ogólne zasady wykonywania obsługi prawnej przedsiębiorstw państwowych, zjednoczeń oraz banków państwowych¹⁵. Wprowadzono zakaz łączenia zawodów radcy i adwokata. Akt decentralizacji był więc istotnym krokiem na długiej drodze do powołania samorządu radców prawnych¹⁶. Pełne wyodrębnienie zawodu i powołanie organów samorządowych nastąpiło w 1982 r. Organ samorządowe uzyskały jednak wówczas ograniczone kompetencje nadzorcze nad radcami prawnymi i jakością świadczonych przez nich usług obsługi prawnej i zastępstwa procesowego. W okresie Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej radcowie mieli również ograniczoną niezależność, wyłącznie w zakresie działalności opiniodawczej, lecz nie w dziedzinie zastępstwa procesowego. Podlegali kierownictwu zatrudniających ich jednostek. Ponadto, ogólne kompetencje nadzorcze nad wykonywaniem zawodu radcowskiego posiadały organy państwowego arbitrażu gospodarczego. Dodatkowo ograniczony samorząd radcowski znajdował się pod nadzorem ministra sprawiedliwości. Pełnię samorządności radcowie prawni uzyskali dopiero w okresie transformacji ustrojowej w 1989 r. Przyczyniła się do tego reforma rozstrzygania sporów gospodarczych¹⁷.

¹⁴ K. Mamrot, *Adwokat czy radca prawny?*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 1955, nr 8, s. 293.

¹⁵ M.P. nr 96, poz. 406.

¹⁶ *Zarys historii powstania samorządu radców prawnych*, oprac. Ośrodek Badawczy Radców Prawnych, „Radca Prawny” 1993, nr 3, s. 3-33; *XX lat samorządu radców prawnych 1982–2002*, red. J. Żuławski, Warszawa 2002, s. 129-145; J. Barańska-Głowacka, *Z kart historii samorządu radców prawnych*, Warszawa 2012, s. 49-59.

¹⁷ Ustawa z dnia 24 maja 1989 r. o rozpoznawaniu przez sądy spraw gospodarczych (Dz. U. nr 33, poz. 175).

Zlikwidowano wówczas instytucję państwowego arbitrażu gospodarczego i przekazano sprawy gospodarcze do właściwości sądów, a samorząd radcowski przejął pełnię kompetencji nadzorczych nad wykonywaniem zawodu radcy prawnego.

Sprawa scentralizowania zastępstwa procesowego Skarbu Państwa w latach dziewięćdziesiątych XX w.

W okresie transformacji nie powrócono do scentralizowanego systemu zastępstwa procesowego interesów Skarbu Państwa. W latach dziewięćdziesiątych kilkakrotnie temat ten powracał na forum parlamentarnym. W pierwszej i drugiej kadencji Sejmu do łaski marszałkowskiej trafiały poselskie¹⁸, rządowe¹⁹ i obywatelskie²⁰ projekty ustaw w tym zakresie. Projektodawcy głównie odwoływali się do tradycji okresu II RP i proponowali przywrócenie Prokuraturii Generalnej. Innowacyjny był jedynie projekt poselski z 1993 r. ustawy o Zarządzie Skarbu Państwa²¹. Organ ten miał kompleksowo obsługiwać Skarb Państwa, zarządzać mieniem państwowym, wykonywać prawa właścicielskie w spółkach, bronić interesów Skarbu przed sądami.

W tym czasie nie było jednak woli politycznej przejścia do systemu scentralizowanego zastępstwa procesowego Skarbu Państwa. Projekty albo były odrzucane już na etapie pierwszego czytania, albo nie był im w ogóle nadawany bieg legislacyjny.

W latach 1993–1997 sprawa powołania Prokuraturii Generalnej stanęła na Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego. Przywrócenie tej instytucji przewidywał prezydencki projekt Konstytucji RP²². Prokuratura, wspólnie z Narodowym Bankiem Polskim i Najwyższą Izłą Kontroli, miały „ureczywistniać imperium państwa w życiu gospodarczym”²³.

Nie znalazła ona jednak swego miejsca w ostatecznej redakcji projektu Konstytucji, przyjętej w 1997 r. W dyskusji pojawiały się głosy, iż instytucja ta utrudniałaby sprawne zarządzanie majątkiem, że była anachronizmem i nie było potrzeby jej reaktywowania, tylko ze względu na to, iż funkcjonowała ona

¹⁸ Poselski projekt ustawy o Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej (druk nr 85 z dnia 15 I 1992 r.); poselski projekt ustawy o Skarbie Państwa (druk nr 138 z dn. 26 XI 1993 r.).

¹⁹ K. Buczyński, P. Sosnowski, op. cit., s. 177-178.

²⁰ *Obywatelskie inicjatywy ustawodawcze „Solidarności” 1980–1990*, oprac. K. Barczyk, S. Grodziski, S. Grzybowski, Warszawa 2001, s. 522-524.

²¹ Poselski projekt ustawy o Zarządzie Skarbu Państwa (druk nr 817 z dn. 17 III 1993 r.).

²² Projekt Konstytucji RP podpisany przez Prezydenta Lecha Wałęsę i złożony w dniu 30 IV 1993 r., Biuletyn Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego (dalej: KKZN) – Projekty Konstytucji RP, Warszawa 1993, s. 76.

²³ Punkt 6 uzasadnienia prezydenckiego projektu Konstytucji RP, ibidem, s. 80.

w II RP²⁴. Jej reaktywacja znajdowała także zwolenników. Jednak ostatecznie uznano, iż nie należało sprawy jej powołania przesądzać w konstytucji²⁵.

Zaawansowane prace legislacyjne nad przywróceniem instytucji Prokuraturii Generalnej przyniósł rok 1998. Ponownemu podjęciu tematu sprzyjała reforma, w ramach której powołano kolejne dwa szczeble samorządu terytorialnego – powiatowy i wojewódzki, przekazano im liczne zadania rządowe²⁶. Jednostki te przejęły też część majątku państwowego. Dzięki temu możliwa była koncentracja zastępstwa procesowego Skarbu Państwa w rękach jednego urzędu. We wrześniu 1998 r. Sejm przyjął ustawę o Prokuraturii Generalnej²⁷. W koncepcji rządzącej wówczas koalicji Akcja Wyborcza Solidarność – Unia Wolności miała ona być nie tylko organem pomocy prawnej, ale również stać się dodatkowo organem kontroli w zakresie dopuszczenia do rozporządzania majątkiem Skarbu Państwa. Chodziło tu przede wszystkim o wprowadzenie mechanizmu nadzoru w procesach prywatyzacyjnych. Koncepcja ta nie spotkała się jednak z uznaniem Prezydenta Aleksandra Kwaśniewskiego, który w styczniu 1999 r. zawetował ustawę, podnosząc, iż Prokuratura w tym kształcie dublowałaby kompetencje organów uprawnionych do zarządzania majątkiem i kontroli tych czynności, czyli kompetencji rządu, ministra skarbu i Najwyższej Izby Kontroli²⁸.

Reaktywacja Prokuraturii Generalnej i stan obecny tej instytucji

Temat przywrócenia Prokuraturii Generalnej powrócił w latach 2002–2004. Miało to związek z pojawiającymi się doniesieniami o nadużyciach w spółkach Skarbu Państwa i szkodliwej dla interesów gospodarczych prywatyzacji. Ponowiona została propozycja utworzenia Prokuraturii Generalnej z poszerzonymi kompetencjami kontrolnymi w zakresie dopuszczenia do rozporządzania majątkiem Skarbu Państwa²⁹. Zdecydowanie przeciw tej koncepcji występowały kolejne rządy Leszka Millera i Marka Belki. Argumenty były tożsame z tymi, jakie formułował Prezydent Kwaśniewski w wecie z 1999 r. W kontrze rząd

²⁴ K. Buczyński, P. Sosnowski, op. cit., s. 182.

²⁵ Zob. Biuletyny VI KKZN z 1994 r., s. 42-45; Biuletyn XI z lat 1994–1995, s. 94; Biuletyn XXIX z 1996 r., s. 47-50; Biuletyn XXX z 1996 r., s. 52-53; Biuletyn XXXI z 1996 r., s. 72-75; Biuletyn XXXIII z 1996 r., s. 13-14 i 39-40; Biuletyn XLV KKZN z 1997 r., s. 67.

²⁶ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. nr 91, poz. 576) oraz ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. nr 91, poz. 578).

²⁷ Zob. Proces legislacyjny nad ustawą o Prokuraturii Generalnej RP (druk nr 249 z 19 III 1998 r. oraz druk nr 534 z 21 VII 1998 r.) na stronie archiwum prac sejmowych: <http://orka.sejm.gov.pl/proc3.nsf/0/A15C13B5B237ADE5C1257456004D5B8A?OpenDocument> (29.09.2018).

²⁸ Zob. Wniosek Prezydenta RP z dnia 27 I 1999 r. o ponowne rozpatrzenie przez Sejm ustawy o Prokuraturii Generalnej RP (druk sejmowy nr 896).

²⁹ Poselskie projekty ustawy: o Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa (druk nr 1834 z dnia 14 VI 2002 r.) oraz o Prokuraturii Generalnej RP (druk nr 2791 z dnia 19 III 2004 r.).

M. Belki przygotował i przeforsował w Sejmie własny projekt ustawy o Prokuratorii Generalnej Skarbu Państwa³⁰, uchwalony 8 lipca 2005 r.³¹ Utworzona wówczas Prokuratura uzyskała kompetencje – podobne do swej poprzedniczki z okresu II RP – do zastępstwa procesowego, także przed międzynarodowymi organami orzekającymi, z tą różnicą, iż działać miała tylko w zakresie interesów majątkowych Państwa. Nie uzyskała kompetencji do obrony praw i interesów publicznych. Ponadto, podkreślono w ustawie niezależność Prokuratorii zarówno w dziedzinie opiniodawczej, jak i zastępstwa procesowego. Prokuratura była związana jedynie wnioskami podmiotów reprezentujących Skarb Państwa w zakresie wszczęcia procesu, cofnięcia pozwu, uznania roszczenia czy zawarcia ugody.

Obowiązująca dziś ustawa o Prokuratorii Generalnej RP przyjęta pod koniec 2016 r.³² znacznie rozszerzyła kompetencje tego organu. Uprawnienia Prokuratorii w zakresie zastępstwa procesowego nie ograniczają się dziś do spraw majątkowych. Jest ona umocowana do zastępstwa Skarbu Państwa, a także organów administracji rządowej, państwowych jednostek organizacyjnych oraz, na zlecenie Rady Ministrów, państwowych osób prawnych i spółek z udziałem Skarbu Państwa przed sądami krajowymi. Prokuratura jest także obrońcą praw i interesów Rzeczypospolitej przed międzynarodowymi organami jurysdykcyjnymi.

Prokuratura jest nadal organem skutecznym, z wynikami zbliżonymi do przedstawianych wcześniej, jakie osiągała jej poprzedniczka w okresie II RP. Oczywiście chodzi o stosunki procentowe wygranych i przegranych spraw, gdyż kwoty stanowiące wartość sporną są obecnie o wiele wyższe.

Przy znacznym rozszerzeniu katalogu podmiotów zastępowanych istnieje jednak pewne niebezpieczeństwo w zakresie nadmiernego obciążenia Prokuratorii Generalnej. Liczba spraw wszczętych w 2017 r. w stosunku do roku poprzedniego wzrosła o ponad 13%. Ponadto, 1 stycznia 2017 r. Prokuratura prowadziła ok. 6 500 spraw sądowych, zaś 31 grudnia 2017 r. niezamkniętych pozostawało o ponad 1 000 spraw więcej, blisko 7 500³³. Czy ta tendencja wzrostowa i obawy są słuszne – wykaże jednak dopiero sprawozdanie za 2018 r.

³⁰ Rządowy projekt ustawy o Prokuratorii Generalnej Skarbu Państwa (druk nr 3259 z dnia 16 IX 2004 r.).

³¹ Ustawa z dnia 8 lipca 2005 r. o Prokuratorii Generalnej Skarbu Państwa (Dz. U. nr 169, poz. 1417).

³² Ustawa z dnia 15 grudnia 2016 r. o Prokuratorii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. poz. 2261 ze zm.).

³³ Zob. Sprawozdania Prokuratorii Generalnej za 2016 r. i 2017 r. (druki sejmowe nr 1463 z dnia 31 III 2017 r. oraz nr 2439 z dnia 29 III 2018 r.).

Zakończenie

Scentralizowana forma zastępstwa procesowego, jak pokazują dzieje tej instytucji, jest skuteczna i przynosi wiele korzyści: jednolitość praktyki, większy profesjonalizm zastępstwa, możliwość kontrolowania przez naczelne organy jakości zabezpieczenia i stanu majątku państwowego. Jednak zbytne poszerzanie właściwości Prokuraturii może prowadzić do zmniejszenia efektywności tej instytucji. W szczególności pamiętać należy, iż wiele zadań z dziedziny administracji rządowej realizowanych jest przez samorządy, które zarządzają znaczną częścią majątku państwowego i reprezentują Skarb Państwa. Likwidacja samorządów w 1950 r. skutkowałą zniesieniem Prokuraturii Generalnej. Pół wieku później, przekazanie rozbudowywanym jednostkom samorządu terytorialnego na własność lub w zarząd sporej części mienia państwowego umożliwiło z kolei przywrócenie tego organu.

Bibliografia

- XX lat samorządu radców prawnych 1982–2002*, red. J. Żuławski, Warszawa 2002.
- Barańska-Głowacka J., *Z kart historii samorządu radców prawnych*, Warszawa 2012.
- Buczyński K., Sosnowski P., *Prokuratoria Generalna – 200 lat tradycji ochrony dobra publicznego*, Warszawa 2016.
- Graliński W., *Tradycja i postęp w instytucji Prokuraturii Generalnej RP*, „Teki Komisji Prawniczej” 2008, t. 1.
- Kallas M., Krzymkowski M., *Historia ustroju i prawa w Polsce 1772/1795–1918. Wybór źródeł*, Warszawa 2006.
- Korobowicz A., Witkowski W., *Historia ustroju i prawa polskiego (1772–1918)*, Zakamycze 2002.
- Litauer J. J., *Z powodu stulecia Prokuraturii Generalnej Królestwa Polskiego. Nieurzeczywistniony projekt jej zniesienia (1831)*, „Kwartalnik Prawa Cywilnego i Handlowego” 1916, z. 4.
- Mamrot K., *Adwokat czy radca prawny?*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 1955, nr 8.
- Obywatelskie inicjatywy ustawodawcze „Solidarności” 1980–1990*, oprac. K. Barczyk, S. Grodziski, S. Grzybowski, Warszawa 2001.
- Sałaciński B., *Prokuratoria Generalna RP (1919–1939)*, „Gazeta Sądowa Warszawska” 1939, nr 14-15.
- Sitek B., *Historia ochrony prawnych interesów Skarbu Państwa w Polsce*, „Journal of Modern Science” 2015, t. 3 (26).
- Tkaczuk M., *Galiczyjska Prokuratoria Skarbu we Lwowie i jej Ekspozytura w Krakowie*, „In Gremio” 2007, nr 7-8.

- Tkaczuk M., *Sprawy repatriacyjno-ewakuacyjne w praktyce prawnej Prokuratury Generalnej w pierwszych latach po II wojnie światowej*, „In Gremio” 2008, nr 9-10.
- Tkaczuk M., *Sprawy majątków opuszczonych i porzuconych (poniemieckich) w praktyce prawnej Prokuratury Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1945–1949 jako przykład zaangażowania państwa w regulację sfery wolności*, [w:] *Prawne aspekty wolności. Zbiór studiów*, red. E. Cała-Wacinkiewicz, D. Wacinkiewicz, Toruń 2008.
- Zarys historii powstania samorządu radców prawnych*, oprac. Ośrodek Badawczy Radców Prawnych, „Radca Prawny” 1993, nr 3.

STRESZCZENIE

Celem artykułu jest ukazanie zmian, które zachodziły na przestrzeni stu lat dziejów Polski (od 1918 r.) w zakresie pojmowania i ustrojowego uregulowania zastępstwa procesowego Skarbu Państwa. Opracowany on został na podstawie dotychczas zgromadzonej wiedzy w tym zakresie (monografie i artykuły przedmiotu), w oparciu o akty prawne regulujące sferę zastępstwa procesowego Skarbu Państwa na przestrzeni stu lat dziejów Polski oraz o dokumenty archiwalne. Przyjęte zostały dwie metody badawcze historyczna i prawno-porównawcza. Pozwoliły one ukazać zmiany w pojmowaniu miejsca i roli instytucji zastępstwa procesowego na przestrzeni lat oraz cechy dwóch systemów – scentralizowanego i zdecentralizowanego. W artykule przedstawiono uwarunkowania polityczne i ustrojowe, które miały istotny wpływ na zmiany modelu zastępstwa procesowego Skarbu Państwa.

SUMMARY

The history of legal representation of the Treasury since Poland regained its independence in 1918

The aim of the article is to show the changes that have taken place in the field of understanding and systematic regulation of the State Treasury's legal representation in the last one hundred years of Polish history, since regaining independence in 1918. It was developed on the basis of the accumulated knowledge in this area (monographs and articles), legal acts that regulated the sphere of legal representation of the Treasury over a hundred years of Polish history and archival documents. Two research methods have been adopted – historical and legal-comparative. They allowed to show changes in the understanding of the role of the institution of legal representation over the years and the features of two systems – centralized and decentralized. The article presents political and systemic conditions that had a significant impact on changes in the State Treasury representation model.