

AVVOCATURA DELLO STATO – THE ADVOCATE GENERAL FOR THE PROTECTION OF THE RIGHTS AND INTERESTS OF THE STATE. SECURITY PROTECTION OF THE RIGHTS AND INTERESTS OF THE ITALIAN STATE

AVVOCATURA DELLO STATO – RZECZNIK GENERALNY DS. OCHRONY PRAW I INTERESÓW PAŃSTWA. BEZPIECZEŃSTWO OCHRONY PRAW I INTERESÓW PAŃSTWA WŁOSKIEGO

ABSTRACT

Avvocatura dello Stato – The Attorney General for the protection of rights and interests of the state. Security of protection of the rights and interests of the Italian State The legal and institutional system of protection of the legal rights and interests existed on the Italian Peninsula before the Italian unification. The current system is based on the Royal Decree no 1611 from the year 1933. This decree was repeatedly amended and supplemented with the subsequent acts. The Advocate General is appointed by Presidential Decree. The Office's headquarter is located in Rome. There are 25 District Avvocatures located in cities where the courts of appeal are seated. The Advocate General is the central authority of the state, not having constitutional legitimacy. The state lawyers, prosecutors and administrative staff are employed in this office. The main task of the Advocate General is to protect the rights and interests of public administrations and entities performing the tasks of the public sector. There are: local self-governments, professional self-governments and other bodies. The state lawyers have a legal power of attorney – *ex lege* – to represent these entities in civil proceedings in front of the general and arbitration courts and other judicial authorities. In addition, the Advocate General may provide legal advice for the public administration authorities and post legal opinions for them.

STRESZCZENIE

System prawny i instytucjonalny ochrony prawnej praw i interesów istniał na Półwyspie Apenińskim jeszcze przed zjednoczeniem Włoch. Obecny system powstał na bazie Dekretu Królewskiego nr 1611 z 1933 roku. Dekret ten był wielokrotnie nowelizowany i uzupełniany późniejszymi aktami prawnymi. Rzecznik Generalny powoływany jest dekretem Prezydenta Republiki. Siedzibą urzędu jest Rzym. Istnieje 25 wydziałów zamiejscowych. Są one zlokalizowane w miastach, gdzie znajdują się siedziby sądów apelacyjnych. Rzecznik Generalny jest organem centralnym państwa, niemającym umocowania konstytucyjnego. W urzędzie zatrudnieni są adwokaci państwowi, prokuratorzy oraz pracownicy administracyjni. Podstawowym zadaniem Rzecznika Generalnego jest ochrona praw i interesów organów administracji państwowej oraz powiatów wykonujących zadania sektora publicznego. Mogą to być samorządy terytorialne, zawodowe i inne podmioty. Adwokaci państwowi mają ustawowe pełnomocnictwo – *ex lege* – do reprezentowania tych podmiotów w postępowaniach cywilnych przed sądami powszechnymi, arbitrażowymi i innymi organami sądowniczymi. Ponadto Rzecznik Generalny może udzielać porad prawnych organom administracji państwowej oraz pisać dla nich opinie prawne.

KEYWORDS: *Italian law, lawyers, legal representation, Attorney General, Avvocatura Generale, public administration, legal protection of the state's rights and interests*

SŁOWA KLUCZOWE: *prawo włoskie, adwokaci, zastępstwo procesowe, Avvocatura Generale, administracja publiczna, prawna ochrona praw i interesów państwa*

WPROWADZENIE

Elementy systemów prawnych i instytucjonalnych odpowiedzialnych za ochronę interesów Skarbu Państwa istniały już w okresie przed zjednoczeniem Włoch, czyli przed 1870 rokiem. Wziąwszy pod uwagę istniejące wówczas dość duże rozdrobnienie Włoch na księstwa i królestwa, w literaturze prawno-historycznej wyróżnia się dwa dominujące modele systemów prawnej ochrony praw i interesów Skarbu Państwa w poszczególnych księstwach i królestwach. Pierwszy z nich, zwany systemem toskańskim, charakteryzował się silną centralizacją reprezentacji procesowej interesów materialnych i niematerialnych państwa. Drugi z kolei system, zwany systemem neapolitańskim, charakteryzował się powierzaniem reprezentacji procesowej Skarbu Państwa adwokatom działającym na wolnym rynku usług prawniczych (*avvocato del libero*) (*I sistemi preunitari...*).

W tokańskim modelu reprezentacja procesowa Skarbu Państwa była powierzona adwokatowi królewskiemu (*avvocato regio*). Był on jednym z organów wymiaru sprawiedliwości, przed którym jednak nie wszczynano postępowań sądowych. Oprócz pełnienia funkcji obrońcy interesów królewskich był jeszcze mediatorem i doradcą organów państwowych (Mantellini, 1882).

W systemie neapolitańskim istniał urząd zajmujący się koordynacją postępowań sądowych czynnych i biernych z udziałem organów administracji państwowej, samo zastępstwo procesowe było jednak powierzone adwokatom wykonującym wolny zawód. Podstawowym zadaniem tego urzędu stało się udzielanie upoważnienia do podjęcia zastępstwa procesowego w sprawach, w których stroną było państwo (król lub książę). Niezwykle rzadko urząd ten mógł sam prowadzić pojedyncze postępowania.

Model neapolitański posłużył do zbudowania w okresie późniejszym systemu organów zajmujących się ochroną interesów Skarbu Państwa. Na tej bazie utworzono Urząd Rzecznika Skarbu (*Avvocatura Erariale*), ale z kompetencjami typowymi dla modelu tokańskiego, czyli przejęcia przez ten organ wyłącznych kompetencji do reprezentacji procesowej organów administracji państwowej.

W procesie tworzenia państwa włoskiego kilkakrotnie dokonywano reorganizacji organów zajmujących się zastępstwem procesowym państwa. Już 9 października 1852 r. na podstawie ustawy nr 915 ustanowiono urzędy ds. sporów finansowych podległe ministrowi finansów. Do kompetencji tego organu należało udzielanie porad prawnych, podejmowanie zastępstwa procesowego i nieprocesowego w imieniu organów administracji skarbowej. Urząd ten zajmował się również kontrolą stosowania ustaw finansowych. W tym okresie kontynuowano praktykę powierzania zastępstwa procesowego Skarbu Państwa adwokatom spoza urzędu. W ten sposób urząd ten łączył w sobie rozwiązania stosowane w modelu neapolitańskim i tokańskim.

Przedstawiony powyżej system ochrony interesów Skarbu Państwa został zreformowany 20 marca 1865 r. na podstawie ustawy nr 2248. Wówczas zniesiono system rozstrzygania sporów w trybie administracyjnym i zastąpiono go systemem rozstrzygania sporów z udziałem Skarbu Państwa przed sądami powszechnymi, wprowadzając tym samym nowy model prawnej ochrony praw i interesów państwa. Powołano do życia organ składający się z wysoko wy-

specjalizowanych adwokatów, rezygnując z adwokatów wykonujących wolny zawód. Tym samym ochrona praw i interesów Skarbu Państwa o charakterze cywilnym nie należała już do kompetencji prokuratury czy innych organów administracji państwa, lecz do wysoko wyspecjalizowanej jednostki. Prokuratura zachowała jednak nadal dość szerokie w tym zakresie kompetencje.

Kolejna reforma została przeprowadzona 28 listopada 1875 r. na podstawie ustawy nr 2781 oraz rozporządzenia nr 2914 z 16 stycznia 1876 r. Reforma ta zmierzała do ograniczenia kompetencji prokuratury, poprzez całkowite wyłączenie z nich spraw cywilnych, z wyjątkiem spraw małżeńskich i spraw przyznanych jej na podstawie ustaw szczególnych. Reforma ta określiła też kwalifikacje, jakie powinni posiadać adwokaci zajmujący się prawną ochroną praw i interesów Skarbu Państwa.

Ostatecznie reforma systemu prawnej ochrony interesów i praw majątkowych oraz niemajątkowych państwa włoskiego została przeprowadzona w 1933 roku Dekretem Królewskim nr 1611. Doprowadziła ona do utworzenia urzędu określanego mianem *Avvocatura dello Stato*. Nazwy tej nie należy tłumaczyć na język polski jako adwokatury państwa czy państwowej, co oznaczałoby po prostu organizację adwokatów czy palestrę albo ogół adwokatów. Tymczasem *Avvocatura dello Stato* jest organem państwowym, nie zaś korporacją. Jego usytuowanie ustrojowe oraz pełniona funkcja sprawiają, że bardziej właściwe jest użycie określenia urząd „rzecznika” do spraw ochrony praw i interesów państwa. Zresztą w Polsce takie określenie stosuje się w odniesieniu do niektórych organów centralnych państwa, m.in. do rzecznika praw człowieka czy praw dziecka. Konsekwentnie, kierownika urzędu, czyli *Avvocato Generale dello Stato*, należy tłumaczyć jako Rzecznika Generalnego do spraw ochrony praw i interesów państwa. Dopiero prawników mianowanych (*togati*) powinno się określać jako adwokatów państwowych, w odróżnieniu od adwokatów działających na rynku usług prawniczych (*avvocati liberi*).

W wyniku reformy z 1933 roku dawne urzędy zatrudniające adwokatów skarbowych zostały podporządkowane Rzecznikowi Generalnemu. Pracownicy nowego organu państwa zostali wyposażeni w wyłączną kompetencję do reprezentowania organów administracyjnych państwa przed sądami. Wprowadzono nowe wymogi co do wiedzy adwokatów państwowych, a stanowi-

ska zaczęto obsadzać w drodze konkursu. Wprowadzono tym samym zakaz powierzania tej reprezentacji Skarbu Państwa lub udzielania porad organom państwowym przez adwokatów wykonujących wolny zawód. Mogło to się zdarzyć tylko w wyjątkowych sytuacjach, i to za zgodą właściwego ministerstwa (*I Regio Decreto N. 1611 del Ottobre 1933*, online: <https://www.avvocaturastato.it/node/6>, dostęp: 20.11.2015).

Tym samym ustawodawca włoski wybrał inną drogę aniżeli w innych państwach europejskich czy w Stanach Zjednoczonych. W tytule 28 § 507 Kodeksu USA (*U.S. Code*) przewidziano Urząd Generalnego Adwokata USA (*Attorney General*) i jednocześnie Adwokata Państwa, do kompetencji którego należą nie tylko sprawy cywilne, ale również administracyjne i penalne.

Urząd Adwokata Państwa został utrzymany po II wojnie światowej, kiedy to na podstawie konstytucji z 1948 roku wprowadzono pewne elementy decentralizacji państwa, przekazując niektóre kompetencje na rzecz organów lokalnych czy zawodowych (art. 5, 18, 39, 49, 114 Konstytucji Włoch). Tym samym dokonano się ograniczenie suwerenności organów centralnych o charakterze ogólnopaństwowym. Zmiany te wpłynęły na relacje pomiędzy organami państwa a obywatelami, a także między organami państwowymi a administracją lokalną, samorządami zawodowymi, jak też na relacje z Unią Europejską. Pomimo dość znaczącej pozycji Urzędu Adwokata Państwa w strukturze organów centralnych, nie został on uwzględniony w konstytucji z 1948 roku. Nie jest więc organem konstytucyjnym, działa na podstawie zwykłej ustawy.

Obecny Urząd Adwokata Państwa funkcjonuje na podstawie trzech podstawowych aktów prawnych, wielokrotnie nowelizowanych lub uzupełnianych. Pierwszym z nich jest wspomniany wcześniej Dekret Królewski nr 1611 (1) z 30 października 1933 r., następnie Dekret Królewski nr 1612 z 1933 roku oraz ustawa nr 103 z 3 kwietnia 1979 r., która wprowadziła dość istotne zmiany w dekrete. Ponadto obecny system organizacji urzędu rzecznika opiera się również na dekrete z mocą ustawy (*decreto legislativo*) nr 155 z 2 marca 1948 r. Do innych najważniejszych aktów normatywnych o charakterze nowelizującym organizację i funkcjonowanie Urzędu Rzecznika należy zaliczyć:

- dekret nr 155 z 2 marca 1948 r.,
- ustawę nr 519 z 20 czerwca 1955 r.,

- dekret nr 370 z 23 sierpnia 1988 r. dotyczący norm prawnych stosowanych przy konkursach na adwokatów państwowych,
- dekret Prezydenta Republiki nr 161 z 11 lipca 2011 r. modyfikujący normy dotyczące konkursu na prokuratora.

MIEJSCE USTROJOWE ADWOKATA PAŃSTWA – STRUKTURA

Według art. 17 Dekretu Królewskiego z 1933 roku Rzecznik Generalny został umiejscowiony bezpośrednio pod Prezesem Rady Ministrów. Jest to jeden z autonomicznych organów centralnych państwa, nie jest zaś wpisany w hierarchię systemu organów administracji państwowej. Urząd Rzecznika Generalnego nie ma umocowania konstytucyjnego. Jest organem pomocniczym, zadaniem którego jest zastępstwo procesowe w postępowaniach cywilnych, w których stroną są organy państwa, oraz udzielanie tym organom porad prawnych i pisanie opinii. Takie miejsce ustrojowe Urzędu Rzecznika Generalnego jest gwarancją autonomii i należytej ochrony interesów państwa włoskiego. Można mówić jedynie o zależności organizacyjnej, uwidaczniającej się w kwestiach finansowania urzędu oraz w wyborze kandydata na stanowisko Rzecznika Generalnego (Bruni, Palatiello, 2011, s. 37; Gallo, 2007, s. 698).

Zgodnie z art. 1 dekretu 1611(1) Rzecznik Generalny jest niezależny i autonomiczny w stosunku do innych organów państwa. Takie umiejscowienie Rzecznika w strukturze centralnych organów państwa wynika z zakresu i charakterystyki zadań związanych z ochroną praw i interesów wszystkich innych organów państwa. Nie może zatem być on podporządkowany konkretnemu resortowi. Autonomia ta jednak nie oznacza niezależności Urzędu od przepisów i wymogów techniczno-organizacyjnych, które obowiązują inne organy państwa, jak np. dyscyplina finansów publicznych, przepisy podatkowe, emerytalne czy pracownicze. Zgodnie z art. 14 dekretu nr 1611/1933 Rzecznik Generalny ma obowiązek składania sprawozdania, podobnie zresztą jak inne organy centralne.

Urząd Rzecznika Generalnego jawi się jako instytucja funkcjonalnie niezależna, a jednocześnie organizacyjnie ukształtowana w ten sposób, że tworzy system urzędów ze sobą powiązanych, położonych pomiędzy organami administracji państwowej a organami administracji samorządowej. Przyjęto, że

jest to najlepszy sposób zabezpieczenia interesów i praw państwa włoskiego. Siedziba główna znajduje się w Rzymie, zaś wydziały zamiejscowe (*avvocature distrettuali*) w miastach będących stolicami regionów, gdzie znajdują się siedziby sądów apelacyjnych. Wyjątkiem jest najmniejszy region włoski, tj. Valle d'Aosta, który swój sąd apelacyjny ma w Turynie (art. 18 dekretu z 1933 roku zmieniony art. 7 ustawy z 1979 roku nr 103). W sumie jest 25 wydziałów zamiejscowych. Na podstawie dekretu Prezydenta Republiki z 5 lipca 1995 r. nr 33 do wewnętrznych kontaktów w Biurze Rzecznika Generalnego oraz między centralą w Rzymie a wydziałami zamiejscowymi wdrożono informatyczny system komunikacji.

KOMPETENCJE RZECZNIKA GENERALNEGO

Podstawowym zadaniem Rzecznika jest ochrona interesów materialnych i niematerialnych państwa oraz innych podmiotów dysponujących majątkiem państwowym. Ponadto Rzecznik Generalny zajmuje się nie tylko zastępstwem procesowym organów administracji państwowej (*affari contenziosi*), ale również jest organem udzielającym wszelkiego rodzaju porad prawnych czy przygotowuje opinie prawne dla tych organów (*affari consultativi*). Tak szerokie kompetencje tego organu zostały określone w art. 1 i art. 15 dekretu nr 1611/1933. Można zatem powiedzieć, że Rzecznik zajmuje się procesową ochroną państwa włoskiego i udzielaniem wsparcia prawnego wszystkim organom administracji państwowej na wszystkich obszarach jego działalności, a także państwowym osobom prawnym czy nawet innym podmiotom, które wykonują zadania publiczne im zlecone (Guimarães, 2011, s. 283–311).

Stosownie do art. 25 Kodeksu postępowania cywilnego (*Codice di procedura civile* – cpc) zastępstwo procesowe podejmowane przez Rzecznika Generalnego jest obowiązkowe zawsze tam, gdzie stroną postępowania jest jakikolwiek organ państwowy (*le amministrazioni statali*) (Dekret Królewski z 28 października 1940 r. nr 1443 Gazzett. Uff. Nr 253 z 29 października 1940 r., online: <http://www.paolonesta.it/attachments/article/1533/Codice%20di%20Procedura%20Civile,%20Ed.%20Marzo%202014%20-.pdf>, dostęp: 15.11.2015). Do organów państwowych zalicza się ministerstwa oraz organy centralne państwa. W art. 415 cpc jest też mowa o organach zrównanych z organami administra-

cji państwowej (*le amministrazioni statali o ad esse equiparate*), które również mogą korzystać z pomocy prawnej adwokatów Rzecznika Generalnego. Z kolei do tych organów zalicza się agencje podległe poszczególnym ministrom resortowym oraz prefektów reprezentujących interes państwa. Rzecznik Generalny jest również obecny w postępowaniach, w których stroną postępowania są wójtowie (*sindaci*) czy przewodniczący regionów (*presidenti delle regioni*), o ile występuje w nich interes państwa (*L'amministrazione statale*).

Dosłowne rozumienie tekstu art. 1 dekretu nr 1611/1933 może sugerować istnienie podmiotowego ograniczenia kompetencji Rzecznika Generalnego do organów władzy wykonawczej. W rzeczywistości jednak we wszystkich typach organów państwowych, w tym również organów wymiaru sprawiedliwości i władzy ustawodawczej, pojawia się element aktywności administracyjnej. Z tego faktu wyprowadza się kompetencję Rzecznika Generalnego do reprezentowania wszystkich organów administracji państwowej w postępowaniach sądowych, niezależnie od tego, czy są to organy władzy wykonawczej, ustawodawczej czy sędziowskiej (Bruni, Palatiello, 2011, s. 48).

Rzecznik Generalny wraz z adwokatami zatrudnionymi w urzędzie swoje zadania wykonuje przed wszystkimi rodzajami organów sądowych (art. 1 dekretu nr 1611/1933: *innanzi a tutte le giurisdizioni*). Oznacza to, że adwokaci Urzędu Rzecznika bronią interesów państwa nie tylko przed sądami powszechnymi, ale również administracyjnymi i trybunałami arbitrażowymi. Adwokaci państwowi zatrudnieni w Urzędzie Rzecznika Generalnego występują obowiązkowo przed sądem najwyższym (*corte di cassazione*), najwyższym trybunałem do spraw wody publicznej (*tribunale superiore delle acque pubbliche*), innymi organami sądowymi, w tym sądami administracyjnymi oraz arbitrażowymi włoskimi i międzynarodowymi (art. 1 dekretu nr 1612/1933). Na podstawie art. 9 ustawy nr 103/1979 Rzecznik Generalny i adwokaci jego urzędu mogą reprezentować organy administracji państwowej również przed Trybunałem Konstytucyjnym.

Rzecznik Generalny może podjąć decyzję o przejęciu jakiejkolwiek sprawy w dowolnym stadium postępowania, jeśli uzna, że jest to konieczne ze względu na interes państwa (art. 3 dekretu nr 1612/1933) (*Per lo Stato un pool...*).

We Włoszech nie ma zatem ograniczenia kompetencji Rzecznika Generalnego do spraw wszczynanych w pierwszej instancji w sądzie okręgowym, tak

jak to jest w Polsce z kompetencją Prokuratury Generalnej Skarbu Państwa. Sprawy sądowe, przedmiotem których jest ochrona interesu skarbu państwa włoskiego, mogą toczyć się również przed sądami rejonowymi (*tribunali ordinari*) oraz sądami apelacyjnymi (*corte di appello*) według właściwości miejscowej sądu i wydziału zamiejscowego Rzecznika Generalnego w powiązaniu z właściwością sądu wynikającą z miejsca czy rodzaju dokonanej czynności prawnej, czy zaistnienia zdarzenia prawnego powiązanego z koniecznością ochrony interesów państwa (art. 6 dekretu nr 1611/1933).

Wniesione powództwo, a także inne pisma procesowe w sprawach, w których stroną jest organ administracji państwowej, musi być dostarczone do Biura Rzecznika Generalnego lub też do wydziału zamiejscowego (art. 144 cpc).

Z kompetencji Rzecznika Generalnego wyjęte zostały sprawy z zakresu urzędów skarbowych. Przed trybunałem skarbowym (*Corte dei Conti*) urzędy skarbowe reprezentowane są przez Prokuratora Generalnego (*Procuratore Generale*) i Komisje Podatkowe (*Commissioni Tributarie*). Rzecznik Generalny wraz ze swoimi adwokatami występuje tylko w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa.

Adwokaci państwowi nie potrzebują żadnego szczególnego umocowania, to bowiem wynika z art. 1 zd. 2 dekretu nr 1611/1933, i to niezależnie od tego, czy przepisy wymagają pełnomocnictwa ogólnego czy szczególnego. Upoważnienie ich bowiem do występowania przed sądami wynika z aktu normatywnego – upoważnienie *ex lege*. Ustawowe umocowanie obejmuje nie tylko klasyczne sprawy cywilne, ale również dochodzenie roszczeń cywilnych państwa występujących w postępowaniach karnych (Bruni, Palatiello, 2011, s. 51; Belli, 1959, s. 647).

W przypadku postępowań cywilnych dotyczących ochrony interesów państwa toczących się poza siedzibami wydziałów zamiejscowych Rzecznik może delegować adwokata zatrudnionego w danym *statio fisci* lub też aplikanta adwokackiego (*procuratore legale*), instytucji ustanowionej na podstawie ustawy z 28 lutego nr 27/197 (encyklopedia: saper.it). Wyjątkiem jest także możliwość udzielenia zastępstwa procesowego delegowanym i uprawnionym urzędnikom danego organu administracji publicznej w sprawach toczących się przed komisjami pojednawczymi (*ufficio del conciliazione*) czy sędziami pokoju (*giudice di pace*) (art. 3 dekretu nr 1611/1933). Takie uprawnienie posiadają organy

transportu, a także koleje włoskie (art. 4 dekretu nr 1611/1933). Organy te mogą jednak w każdej chwili prosić Rzecznika Generalnego o pomoc prawną w toczącym się postępowaniu. Zastępstwo procesowe właściwe adwokatom zatrudnionym w urzędzie Rzecznika Generalnego nie może być delegowane na urzędników sądowych, w tym sędziów (art. 2 dekretu nr 1611/1933).

Kompetencja Rzecznika Generalnego jest wyłączna. Oznacza to, że żaden organ państwowy nie może ustanowić w sprawie żadnego adwokata wykonującego wolny zawód (*avvocato del libero foro*). Taka sytuacja może mieć wyjątkowe zastosowanie. Na tę okoliczność Rada Ministrów zobowiązana jest wydać stosowne rozporządzenie określające ramy dopuszczalności takiej sytuacji. Ustanowienie adwokata spoza Urzędu Rzecznika może zaś nastąpić na podstawie wniosku skierowanego do Prezesa Rady Ministrów, za pośrednictwem właściwego ministra. Na każdą taką okoliczność zgoda jest wydawana w formie dekretu Prezesa Rady Ministrów (art. 5 dekretu nr 1611/1933).

Zakres spraw, w których występuje zastępstwo procesowe lub pomoc prawną Rzecznika, jest dość szeroki. Jest on ujmowany dość ogólnie, jako *La rappresentanza, il patrocinio e l'assistenza...* (art. 1 pr. dekretu nr 1611/1933). Pojęcie *la rappresentanza* oznacza podejmowanie przez rzecznika i jego adwokatów czynności związanych z zastępstwem procesowym przed organami sądowymi. Pojęcie *il patrocinio* oznacza z kolei nieodpłatne wsparcie czy pomoc prawną udzielaną przez Rzecznika organom państwowym. Działaniami podejmowanymi w ramach tego terminu są również opinie prawne. W końcu termin *l'assistenza* oznacza również wsparcie prawne, ale nie tylko w konkretnej sprawie czy w grupie spraw związanych z danym organem państwowym. Porady czy opinie mogą także dotyczyć kwestii ogólnych związanych z interesami państwa. Rzecznik Generalny uczestniczy nie tylko w klasycznych postępowaniach cywilnych, ale również egzekucyjnych, upadłościowych i fiskalnych, kiedy występuje w nich jakiś element interesu majątkowego lub niemajątkowego organu administracji państwowej (art. 7 i 8 dekretu z 1933 roku nr 1611, a także art. 873 Kodeksu handlowego).

Z kolei z art. 13 dekretu nr 1611/1933 wynika, że oprócz czynności procesowych podejmowanych przez Rzecznika Generalnego i jego adwokatów przed sądami i trybunałami może również udzielać porad prawnych na żądanie orga-

nów państwa oraz podejmować decyzję o zasadności drogi sądowej, przygotować strategię procesową, a także negować roszczenia wnoszone wobec organów administracji państwowej. Rzecznik może być również proszony o opinie legislacyjne w przypadku nie tylko ustaw, ale także aktów wykonawczych czy wewnętrznych aktów prawnych instytucji administracji publicznej. Działania te podejmuje na wyraźną prośbę tych organów. Rzecznik może przygotować treść ugody, w której stroną jest organ państwowy, lub wyrazić opinię o zasadności zawarcia takiej ugody. Ważnym obszarem działalności Rzecznika jest przygotowywanie treści umów, w których stroną są organy państwa. Nie jest to jednak działalność obligatoryjna i wyłączna kompetencja Rzecznika, który może ograniczyć się tylko do oceny zawieranej ugody przez organ państwowy, co najwyżej sugerując zmiany lub też wskazując na ewentualne przyszłe ryzyka procesowe.

W celu właściwej ochrony interesów państwa Rzecznik i jego adwokaci mogą zwracać się do reprezentowanych organów administracji publicznej o wyjaśnienia i sprostowania potrzebne do prowadzenia sprawy. Organy te są zobligowane do udzielenia odpowiedzi na wszelkie zapytania czy niejasności (art. 9 ustawy z 1979 roku nr 103).

STRUKTURA WEWNĘTRZNA URZĘDU RZECZNIKA GENERALNEGO

Na czele przedmiotowej instytucji stoi Rzecznik Generalny wspierany przez Urząd Sekretariatu Generalnego. W ramach Urzędu Rzecznika Generalnego znajduje się osiem wysoko wyspecjalizowanych sekcji (departamentów), z tym że pierwsza sekcja dzieli się na sekcję I i I Bis. Na czele każdej z nich stoi Wicerecznik Generalny. Kompetencje poszczególnych sekcji w zakresie zastępstwa procesowego lub/i doradztwa prawnego bądź wydawania opinii prawnych:

- sekcja I – sprawy cywilne, zwłaszcza gdy stroną jest Rada Państwa (*Consiglio dello stato* – organ doradczy Prezydenta Republiki oraz naczelny organ sądownictwa administracyjnego, odpowiednik polskiego NSA) oraz Trybunał Obrachunkowy (*Tribunale dei Conti*),
- sekcja I Bis – sprawy z zakresu prawa pracy i spraw socjalnych,
- sekcja II – sprawy ochrony środowiska, spory gruntowe i spory z zakresu prawa rolnego,

- sekcja III – sprawy gospodarcze i finansowe,
- sekcja IV – sprawy wewnętrzne związane z policją, ze służbami i z migracją,
- sekcja V – sprawy wojskowe i służby zdrowia,
- sekcja VI – sprawy dotyczące wymiaru sprawiedliwości, więziennictwa i rozwoju gospodarczego,
- sekcja VII – sprawy związane ze szkolnictwem wyższym, z infrastrukturą i transportem.

Urzędnicy Rzecznika Generalnego zatrudnieni w urzędzie tworzą następujące kategorie pracowników:

- adwokaci państwa (*avvocati dello stato*),
- prokuratorzy – instytucja zniesiona w 1997 roku (*procuratori dello stato*),
- zastępcy adwokatów (*Sostituti avvocati dello Stato*),
- inni urzędnicy.

RZECZNIK GENERALNY

Na czele urzędu stoi Rzecznik Generalny państwa (*Avvocato Generale dello Stato*) oraz jego zastępcy. Mianowanie Rzecznika Generalnego jest prerogatywą Rady Ministrów. Zgodnie z art. 30 dekretu nr 161/1933 powoływany jest on na podstawie dekretu Prezydenta Republiki Włoskiej na wniosek Prezesa Rady Ministrów. Jego zastępcą jest *Avvocato Generale Aggiunto*, który podejmuje za niego działania w razie jego absencji w urzędzie. W przypadku nieobecności Rzecznika Generalnego i jego zastępcy zastępuje go najstarszy wiekiem zastępca (dyrektor) stający na czele sekcji (art. 16 dekretu z 1933 roku nr 1611).

Stosownie do art. 15 dekretu nr 1611/1933 do zadań Rzecznika Generalnego należy m.in.:

- określanie kierunków jednolitego postępowania adwokatów w sprawach spornych oraz przy udzielaniu porad prawnych organom administracji państwowej,
- zwołanie rady adwokatów i prokuratorów państwowych oraz komitetu doradczego i przewodniczenie im,
- nadzorowanie wszystkich podległych mu urzędów, w tym wydziałów zamiejscowych,

- wydawanie wszystkim pracownikom zatrudnionym w urzędzie dyspozycji i poleceń,
- przyjmowanie stanowisk komitetu doradczego,
- przydzielanie adwokatów i prokuratorów spraw do prowadzenia zgodnie z wytycznymi przyjętymi przez komitet doradczy,
- przedstawianie Przewodniczącemu Rady Ministrów corocznych sprawozdań z działalności urzędu, poprzez wskazywanie w nich m.in. uwag co do legislacji lub interpretacji, które powstały na bazie aktywności urzędu,
- gromadzenie propozycji normatywnych dotyczących Urzędu Rzecznika.

Według art. 20 dekretu nr 1611/1933 pracami urzędu kieruje sekretarz generalny, do którego kompetencji należy m.in. podejmowanie wszystkich niezbędnych czynności administracyjnych, w tym sprawowanie pieczy nad obiektami, koordynowanie współpracy między wydziałami zamiejscowymi. Musi posiadać uprawnienia dostępu do informacji niejawnych. Odpowiada też za utrzymanie kontaktów z wydziałami zamiejscowymi, mieszczącymi się przy sądach apelacyjnych. W przypadku jego nieobecności funkcję tę czasowo powierza się jednemu z adwokatów zatrudnionych w urzędzie (art. 20 dekretu nr 1611/1933). Sekretarz generalny powoływany jest dekretem Rzecznika Generalnego spośród wicereczników (wicedyrektorów) lub spośród substytutów adwokatów (art. 29 dekretu nr 1611/1933).

ADWOKACI PAŃSTWA (AVVOCATI DELLO STATO)

Adwokaci zatrudnieni w urzędzie Rzecznika Generalnego są mianowani (*togati*) i posiadają gwarantowaną ustawowo niezależność. Są funkcjonariuszami państwowymi w randze analogicznej do urzędników wymiaru sprawiedliwości. Zostanie członkiem korpusu adwokatów Urzędu Rzecznika Generalnego jest drogą trudną i długą, ale osiągnięcie tego celu stanowi ukoronowanie kariery urzędniczej, prawniczej, a także daje daleko idącą stabilizację i niezależność finansową.

W ramach korpusu adwokatów państwowych była jeszcze grupa zastępców adwokatów (*sostituti avvocati*). Została zniesiona na podstawie art. 3 ustawy nr 519/1955.

Adwokatem można zostać w drodze publicznego konkursu, zasady którego zostały określone w art. 52 dekretu nr 1612/1933. Konkurs ten ogłasza Rzecznik Generalny poprzez publiczne obwieszczenie, obecnie również w internecie. Na adwokata może kandydować każdy, kto posiada obywatelstwo włoskie, oraz funkcjonariusze określonych zawodów lub wykonujący wolne zawody. Mogą być to (*Come si diventa avvocato*):

- prokuratorzy państwowi, którzy wykonywali swoje funkcje przez okres co najmniej dwóch lat;
- urzędnicy sądowi, którzy zostali mianowani co najmniej sędziami sądu rejonowego;
- urzędnicy sądów wojskowych, którzy mają takie same kwalifikacje co sędziowie sądów rejonowych;
- urzędnicy administracji publicznej;
- adwokaci wykonujący wolny zawód wpisani na listę adwokatów przez okres co najmniej sześciu lat;
- funkcjonariusze państwowi, którzy złożyli egzamin adwokacki, pozostając jednocześnie w administracji publicznej;
- profesorowie uniwersyteccy i asystenci uniwersyteccy, którzy zdali egzamin adwokacki;
- funkcjonariusze organów regionalnych, lokalnych, organów państwowych umiejscowionych w regionie, którzy objęli urzędy w drodze publicznych konkursów i piastowali swoją funkcję przez okres co najmniej pięciu lat. Muszą też mieć zdany egzamin adwokacki.

Kandydaci, którzy się zgłoszą, muszą jeszcze przejść egzamin państwowy, składający się z części teoretycznej i praktycznej. Część praktyczna obejmuje takie zadania, jak:

- napisanie powództwa i wykazanie się znajomością procedury cywilnej,
- pisemne opracowanie tematu z zakresu prawa cywilnego materialnego w powiązaniu z analogicznymi rozwiązaniami w prawie rzymskim,
- napisanie powództwa w sprawie z zakresu prawa administracyjnego i finansowego.

Egzamin pisemny obejmuje pytania z obszaru następujących materii prawnych: prawo cywilne, prawo rzymskie, procedura cywilna, prawo karne, pro-

cedura karna, prawo pracy, prawo administracyjne, prawo podatkowe, prawo lokalne, prawo europejskie, prawo konstytucyjne, prawo wyznaniowe, prawo międzynarodowe publiczne i prywatne. Ponadto każdy kandydat musi zaprezentować przed komisją mowę obrończą na konkretnym wylosowanym przyładzie, który kandydat otrzymał do wiadomości na 24 godziny wcześniej.

Według art. 3 ustawy nr 1035/66 adwokaci podzieleni są na cztery klasy. Podział adwokatów na klasy, o którym szerzej będzie mowa poniżej, przeprowadzony został w celu nie tylko ustalenia odpowiedniego zaszerogowania dla ustalenia wysokości wynagrodzenia (cel ekonomiczny), ale również określenia zakresu kompetencji (cel merytoryczny).

Chociaż przy urzędzie Rzecznika Generalnego prowadzone są kursy dla kandydatów na adwokatów państwowych, podobne do aplikacji adwokackiej czy radcowskiej w Polsce, to jednak udział w nich czy też ich ukończenie nie gwarantują w żadnej mierze automatycznego awansu na stanowisko adwokata czy prokuratora. Otwierają jednak możliwość przystąpienia do konkursu (art. 24 dekretu z 1933 roku nr 1611).

Adwokaci zostali podzieleni na cztery kategorie. Obok adwokatów państwowych występuje również figura substytut adwokata (*sostituto avvocato*).

PROKURATORZY PAŃSTWOWI (*PROCURATORI DELLO STATO*)

Prokuratorzy państwowi (*procuratori dello stato*) w hierarchii są urzędnikami niższymi od adwokatów państwowych i zajmują się prowadzeniem spraw mniejszej wagi. Stąd nie potrzebują aż takiej wiedzy prawniczej, jak adwokaci. Prokuratorzy są funkcjonariuszami podległymi Rzecznikowi Generalnemu. Instytucja prokuratora istniejąca w ramach Urzędu Rzecznika Generalnego została zniesiona w 1997 roku. Obecnie pozostali w urzędzie prokuratorzy zajmują się sprawami mniejszej wagi. Instytucji prokuratora zatrudnionego w Urzędzie Rzecznika Generalnego nie należy mylić z prokuratorami zatrudnionymi w Urzędzie Prokuratora Generalnego (*Procuratore della Repubblica*), podległego Ministrowi do Spraw Publicznych.

Do kompetencji prokuratorów państwowych należy wszczynanie postępowań karnych w każdym przypadku, gdy występuje w nich zagadnienie prawne

z zakresu prawa cywilnego. Mają obowiązek ścigać każdego, kto dopuścił się takiego przestępstwa. Szczególną troską otaczają osoby nieletnie i chore umysłowo. Ich działania zawsze muszą być podejmowane w ramach obowiązujących przepisów prawa. Również w przypadku prokuratorów zatrudnionych w Urzędzie Rzecznika Generalnego obowiązuje zasada, że prokurator jest zawsze na służbie, a więc w każdej chwili może podjąć działania, do których na podstawie przepisów prawa jest upoważniony. Prokuratorzy są niezależni i autonomiczni w podejmowanych decyzjach (dane opublikowane na podstawie artykułu pt. *Lavorare come Procuratore dello Stato*, online: <http://www.provincia.re.it/page.asp?IDCategoria=701&IDSezione=4420&ID=230534>, dostęp: 11.11.2015).

Kandydat na prokuratora miał być absolwentem prawa i przejść przez konkurs. Bycie prokuratorem nie stanowi automatycznego awansu na adwokata. Prokurator może wziąć udział w konkursie na równi z innymi kandydatami. Konkurs na stanowisko prokuratora ogłaszał Rzecznik Generalny. Wymogi formalne kandydatów były następujące: obywatelstwo włoskie, wiek od 18 do 40 lat, ukończone studia prawnicze. Nie byli dopuszczani do konkursu ci, którzy dwukrotnie nie zdali egzaminu. Egzamin pisemny obejmował materie z zakresu prawa cywilnego, handlowego, procedury penalnej i cywilnej. Część ustna egzaminu obejmowała zaś takie materie, jak: prawo cywilne, handlowe, karne, administracyjne, procedura penalna, prawo finansowe, prawo pracy.

ZASZEREGOWANIE ADWOKATÓW I PROKURATORÓW – WYNAGRODZENIE

Pozycja adwokatów i prokuratorów odpowiada poszczególnym grupom sędziów (art. 23 dekretu z 1933 roku nr 1611). Konkretnie rozwiązania zostały zamieszczone w tabeli B dołączonej do ww. dekretu. Wykaz ten jest jednocześnie podstawą do określenia wynagrodzenia dla poszczególnych grup adwokatów. Najniższą klasę stanowią prokuratorzy klasy 1^o. Ich wynagrodzenie jest równorzędne z wynagrodzeniem *uditore giudiziario*, który odpowiada polskiemu asesorowi lub referendarzowi. W dalszej kolejności jest klasa 1^o adwokatów, którą otrzymuje się z chwilą nominacji, i na tym samym poziomie jest klasa 3^o prokuratorów, która została zrównana z *aggiunto giudiziario*, czyli z początkującym sędzią lub sędzią sądu rejonowego (*giudice di tribunale*). Klasa 2^o

adwokatów, którą otrzymuje się po trzech latach istnienia w klasie 1^o, i klasa 4^o prokuratorów została zrównana z sędzią sądu apelacyjnego (*consigliere di corte d'appello*). Klasa 3^o adwokatów została z kolei zrównana z sędziami sądu kasacyjnego (*consigliere di cassazione*) i otrzymuje się ją po pozytywnej ocenie i pięcioletnim stażu w klasie 3^o. Najwyższa klasa 4^o adwokatów osiągalna jest po ośmiu latach pracy jako adwokat 3^o i zarobkami zostali oni zrównani z prezesem sądu kasacyjnego. Wynagrodzenie Rzecznika Generalnego jest takie samo jak Prokuratora Generalnego Sądu Kasacyjnego. Zestawienie klas adwokatów i prokuratorów zostało sporządzone na podstawie tabeli B do dekretu z 1933 roku nr 1611. Awansu do kolejnej klasy dokonuje się na podstawie dekretu Rzecznika Generalnego (Carinci, Tenore, 2007, s. 681).

Obecnie w Urzędzie Rzecznika Generalnego oraz w wydziałach zamiejscowych pracuje w sumie 370 pracowników mianowanych (*personale togato*), w tym 300 adwokatów i 70 prokuratorów. Ponadto w urzędzie zatrudnionych jest około 900 pracowników administracyjnych. Corocznie wpływa około 200 000 nowych spraw, czyli średnio 500–600 spraw na jednego adwokata lub prokuratora (Bruni, Palatiello, 2011, s. 39).

Koszt wynagrodzeń wypłacanych adwokatom z budżetu państwa corocznie wynosi 81,3 mln euro. Ponadto mają oni prawo do otrzymania kosztów zastępstwa procesowego oraz dodatkowego wynagrodzenia płaconego za udział w procesie zawierania ugody. W tym przypadku opłaty wnoszą obie strony. W sumie średniorocznie jest to kwota około 44 mln euro. Te bardzo wysokie zarobki funkcjonariuszy publicznych wywołały powszechną krytykę. W konsekwencji Prezes Rady Ministrów dekretem z 2014 roku wprowadził możliwość dla sędziów niezasądzania kosztów zastępstwa procesowego w przypadku adwokatów państwowych. Rozwiązanie to spowodowało trzydniowy strajk adwokatów państwowych (Rizzo, Online).

Co do zasady adwokaci i prokuratorzy nie mogą podejmować dodatkowych zajęć. Według art. 24 dekretu z 1933 roku nr 1611 nie mogą pełnić innych funkcji publicznych niż te, które zostały im powierzone. Wszelkie dodatkowe zajęcia mogą prowadzić wyłącznie za zgodą Rzecznika Generalnego. Z tego artykułu wynika, że adwokaci i prokuratorzy nie mogą podejmować nawet aktywności akademickiej, chyba że uzyskają na to specjalną zgodę Rzecznika Generalnego.

PODSUMOWANIE

Świadomość istnienia odrębnych praw i interesów od praw i interesów obywateli lub osób prawnych istniała jeszcze przed zjednoczeniem Włoch. Z tego powodu powoływano odpowiednie organy i tworzone systemy służące do ich ochrony. Najbardziej znane systemy to neapolitański i toskański. Należy stwierdzić, że te dwa modele nie wyczerpywały wszystkich wówczas istniejących. Stały się one jednak podstawą do rozwiązań przyjętych w Dekrecie Królewskim nr 1611 z 1933 roku. Dekret ten był następnie wielokrotnie modyfikowany i uzupełniany innymi aktami prawnymi.

Rzecznik Generalny powoływany jest dekretem Prezydenta Republiki. Siedzibą urzędu jest Rzym. W modelu włoskim istnieje 25 wydziałów zamiejscowych. Są one umiejscowione w miastach, gdzie znajdują się siedziby sądów apelacyjnych. Rzecznik Generalny jest organem centralnym państwa, niemającym umocowania konstytucyjnego. W urzędzie zatrudnieni są adwokaci państwowi, prokuratorzy oraz pracownicy administracyjni.

Podstawowym zadaniem Rzecznika Generalnego jest ochrona praw i interesów organów administracji państwowej oraz podmiotów wykonujących zadania sektora publicznego. Mogą to być samorządy terytorialne, zawodowe i inne podmioty. Adwokaci państwowi mają ustawowe pełnomocnictwo – *ex lege* – do reprezentowania tych podmiotów w postępowaniach cywilnych przed sądami powszechnymi, arbitrażowymi i innymi organami sądowniczymi. Ponadto Rzecznik Generalny może udzielać porad prawnych organom administracji państwowej oraz pisać dla nich opinie prawne.

Literatura

- Belli, G. (1959). *s.v. Avvocatura dello stato*. W: *Enciclopedia del Diritto*, t. IV, Milano, s. 674. ISBN 814161879.
- Bruni, A., Palatiello, G. (2011). *La difesa dello stato nel processo*, Torino, s. 37. ISBN 13 978-8859806080.
- Carinci, F., Tenore, V. (red.) (2007). *Il pubblico impiego non privatizzato*, t. I: *Magistrati e avvocati dello stato*, Milano, s. 681. ISBN 88-14-12616-X.
- Gallo, P. (2007). W: S. Battini, B.G. Mattarella, A. Sandulli, G. Vesperini, *Codice ipertestuale della giustizia amministrativa*, Torino, s. 698. ISBN 978-88-598-0197-9.

Guimarães, G.C. (2011). *Avvocatura dello Stato, amministrazione pubblica e democrazia: il ruolo della consulenza legale nella formulazione ed esecuzione delle politiche pubbliche*, Rassegna Avvocatura dello Stato 63.1, s. 283–311.

Mantellini, G. (1882). *Lo Stato e il Codice Civile: Dei giudizi dello stato*, Firenze.

Netografia

Come si diventa avvocato dello stato, online: <http://www.avvocaturastato.it/node/274> [dostęp: 15.11.2015].

I sistemi preunitari, online: <https://www.avvocaturastato.it/node/3> [dostęp: 20.11.2015].

Lavorare come Procuratore dello Stato, online: <http://www.provincia.re.it/page.asp?IDCategoria=701&IDSezione=4420&ID=230534> [dostęp: 11.11.2015].

L'amministrazione statale, online: <https://gamma83.files.wordpress.com/2009/10/lezione-2.pdf> [dostęp: 15.11.2015].

Per lo Stato un pool di difensori, online: <http://www.avvocaturastato.it/node/356> [dostęp: 15.11.2015].

Rizzo, S., *Avvocati dello Stato, addio premii. E partono tre giorni di sciopero*, online: http://www.corriere.it/cronache/14_giugno_17/avvocati-stato-addio-premi-partono-tre-giorni-sciopero-83a7b77a-f5e5-11e3-9bf3-84ef22f2d84d.shtml [dostęp: 12.11.2015].

