

THE HISTORY OF THE STATE TREASURY LEGAL INTERESTS' PROTECTION IN POLAND

HISTORIA OCHRONY PRAWNYCH INTERESÓW SKARBU PAŃSTWA W POLSCE

Prof. dr hab. Bronisław Sitek

Wyższa Szkoła Gospodarki Euroregionalnej w Józefowie

ABSTRACTS

Poland has its own contribute to the development of European parliamentarism and constitutionalism. The State Treasury Solicitor's office is one the institutions in a democratic country, whose mission is representation of Poland before the national and international courts and tribunals. However, the first litigation body was The Solicitors' Office of the Polish Kingdom, established under the Tsarist law in 1816. Its political system followed the Austrian solutions. The scope of competences of that Solicitor's Office was based on the competence model of similar institution from the times of ancient Rome – *advocatus fisci*. The Solicitor's Office of the Republic of Poland was established in 1919 which was subordinated to the Ministry of Treasury. After the II World War existence of the Solicitors Office was continued until 1951. After 1989, the idea of restoring Sollitors' Office came back. In 2005, the bill was passed on base of which The State Treasury Solicitors Office began to function from the 15th March 2006.

Jedną z instytucji demokratycznego państwa Polskiego jest Prokuratoria Generalna Skarbu Państwa. Jej zadaniem jest ochrona praw i interesów Państwa przed sądami i trybunałami krajowymi i międzynarodowymi. Taka instytucja w formie szczątkowej funkcjonowała już w okresie tzw. Pierwszej Rzeczypospolitej, kiedy to funkcjonował instygator, zadaniem którego była ochrona skarbcza publicznego, w tym królewskiego. Pierwszym jednak organem *sensu stricte* procesowym była Prokuratoria Królestwa Polskiego, utworzona na podstawie prawa carskiego w 1816 r. Jej ustrój wzorowany był na rozwiązaniach austriackich i w tym kształcie Prokuratoria Królestwa Polskiego przetrwała do 1915 roku. Kolejnym okresem funkcjonowania Prokuraturii był czas między dwiema wojnami

światowymi w XX wieku. W 1919 r. powołano do życia Prokuratorię Generalną Rzeczypospolitej Polskiej. Po drugiej wojnie światowej kontynuowano istnienie Prokuratorii aż do 1951 roku. Po zmianie ustroju w 1989 r. powrócono do idei przywrócenia Prokuratorii w Polsce. Podejmowane próby przywrócenia nie przynosiły jednak spodziewanego efektu. Względy polityczne i ambicjonalne różnych ugrupowań politycznych nie sprzyjały rzeczywistej realizacji zamiarów. Dopiero w 2005 r. została uchwalona ustawa, na podstawie której od 15 marca 2006 r. zaczął funkcjonować urząd pod nazwą Prokuratorii Generalnej Skarbu Państwa.

KEYWORDS:

history of law, the State treasury interest, Roman law, Polish law, advocatus fisci

Prokuratoria Generalna Skarbu Państwa, ochrona praw i interesów Skarbu Państwa, historia Prokuratorii w Polsce, prawo rzymskie, advocatus fisci

1. WSTĘP

Pojęcie skarbu państwa wywodzi się z prawa rzymskiego. Pojęcie to było desygnatem mienia publicznego, różnego od prywatnego czy komunalnego. Urzeczywistnieniem tego pojęcia było *aerarium* w okresie republiki rzymskiej, zaś *fiscus* w pryncypacie i dominacie (Krajewski 2003, s. 109–123). Już wówczas mienie skarbu państwa doznawało różnego rodzaju przekształceń wskutek czynności cywilnoprawnych. W ten sposób tworzyła się koncepcja interesów skarbu państwa o charakterze majątkowym i niemajątkowym. Do ich ochrony został nawet powołany szczególny urzędnik, określanymi jako *advocatus fisci* (Ruiz 2006). Ochrona ta w sposób zasadniczy różni się od współczesnego systemu kontroli państwa czy kontroli społecznej (Dobkowski 2006, 85 n.).

Ten rozdział mienia publicznego od prywatnego został zachowany również i czasach współczesnych. Każde państwo posiada system podmiotów dysponujących mieniem publicznym (*stationes fisci*) oraz system prawnej jego ochrony zarówno przed sądami krajowymi, jak i międzynarodowymi, zwłaszcza trybunałami arbitrażowymi. Kształtowanie się koncepcji mienia państwowego oraz systemu jego ochrony w dużej mierze zależy do historii danego państwa.

Przedmiotem niniejszego opracowania jest przedstawienie systemu ochrony interesu skarbu państwa w Polsce, w powiązaniu z jej historią.

Stąd też w każdym rozdziale będzie nakreślona historia Polski oraz instytucja odpowiedzialna za ochronę mienia państwowego. Ochrona interesów i praw Skarbu Państwa jest też jednym ze standardów współczesnej administracji publicznej (Brzęk 2006, nr 1/1 s. 43).

2. INSTYGATOR W RZECZYPOSPOLITEJ SZLACHECKIEJ (996–1795)

Państwo polskie posiada dość długą historię, poczynając od 966 r., kiedy to piastowski książę Mieszko I przyjął chrzest. To wydarzenie miało nie tylko religijny wymiar, ale również i cywilizacyjny. Istniejąca wówczas kultura polityczna oparta była na chrześcijaństwie. Mieszko I, jako władca Polan, wprowadził rodzącą się Polskę do państw europejskich, nawiązał kontakty dyplomatyczne z Czechami, Morawami, Niemcami i Szwedami (Norman 2007, s. 351).

Od czasów koronacji Bolesława Chrobrego, Polska stała się królestwem i bardzo szybko jednym z najsilniejszych gospodarczo i militarnie państw europejskich. Pomimo różnych przeżyć historycznych, jak rozbięcie dzielnicowe, zakończenie dynastii Piastów, Jagiellonów, wolna elekcja, niezwykle słaba i szkodliwa dla Polski dynastia Sasów, przez długie wieki Polska była inspiracją dla rozwoju demokracji europejskiej, myśli filozoficznej, gospodarki, a nawet rozwoju militarnego. To taktyka i uzbrojenie polskiego wojska ocaliło Europę w 1683 r. pod Wiedniem przed inwazją turecką i upadkiem cywilizacji europejskiej.

Na szczególną uwagę zasługuje wkład Polski w rozwój instytucji systemu demokratycznego, zwłaszcza ustroju parlamentarnego. W Polsce po raz pierwszy został zwołany Sejm Wielki w 1493 r. Miał on charakter zjazdu ogólnokrajowego, a jego owocem była konstytucja *Nihil novi* z 1505 r., na podstawie której król nie mógł stanowić żadnego prawa bez zgody posłów i senatorów. Wcześniej, tylko w Anglii rozpoczął się proces tworzenia parlamentu wraz z *Magna Charta Libertatum* z 1215 r. Pierwsze jednak prawo tworzone przez senatorów miało miejsce dopiero w 1400 r. (Skrzydło, W. Orłowski 2007, s. 9014).

Już na początku XVI w. W Polsce powstał senat. Tym samym dokonało się faktyczne ograniczenie władzy królewskiej. Te rozwiązania konstytucyjne były nowatorskie na skalę europejską. W innych państwach dążono raczej do wzmocnienia centralnej pozycji władzy królewskiej. Negatywnie jednak odbiło się na losach Polski wprowadzenie zasady jednomyślności podczas głosowań, czyli wprowadzenie tzw. *liberum veto*. Ten instrument był wykorzystywany przez kraje ościenne do blokowania reform

w państwie, zwłaszcza reform finansowych i militarnych. W konsekwencji miały miejsce trzy rozbiory Polski i ostatecznie w 1795 r. utrata przez Polskę niepodległość na 123 lata. Jedną z przyczyn takiego stanu rzeczy była panująca wówczas anarchia szlachecka (Norman 1991, s. 426 n).

Niezwykle cenny do rozwoju kultury politycznej Europy był wkład w Polski w system wyboru króla poprzez wolną elekcję, która zastąpiła zasadę sukcesji tronu przez dziedziczenie, zasadę powszechnie wówczas stosowaną w Europie. Pierwsza wolna elekcja w Polsce miała miejsce w 1573 r. W sumie wybrano 11 królów elekcyjnych. Ten sposób wyłaniania sprawił, że Polska stała się awangardą jak na owe czasy, bowiem, spośród tych 11 królów elekcyjnych tylko czterech było Polakami, pozostali byli to Niemcy, jeden Francuz i jeden Węgier. Te dane pokazują bardzo dużą tolerancję nie tylko szlachty, ale również Polaków wobec nawet władców obcego pochodzenia.

W końcu należy podkreślić wkład polskiej myśli w rozwój filozofii liberalnej w Europie, oraz pochwały polskiego parlamentaryzmu przez myślicieli z innych państw. Bp. W. Goślicki (1530–1607) swoim dziełem *De optimo sentore libri duo* z 1568 r., wydanym w Wenecji, przedstawił ideał ówczesnego polityka. Dzieło to było doceniane przez myślicieli zagranicznych, w tym J. Locke'a i twórców konstytucji Stanów Zjednoczonych (Izdebski 1995, s. 105). Konieczne jest również wspomnienie wielkiego dzieła pt. *De revolutionibus orbium coelestium*, autorstwa Mikołaja Kopernika. Było to nie tylko dzieło matematyczne, zmieniło ono również poglądy wielu myślicieli ówczesnego establishmentu o funkcjonowaniu świata.

W Polsce Szlacheckiej, oddzielenie skarbcza królewskiego od państwowego dokonało się dopiero za panowania Jagiellonów. Wcześniejszy system dysponowania mieniem państwowym był typowy dla ustroju feudalnego, kiedy to ziemia, a także kopalnie i inne zakłady wytwórcze były uznawane za własność panującego. W 1613 r. powołano do życia Trybunał Skarbowy Koronny (*Iudicium Generale Tribunalis Regni Causarum Fisci*). Był to rodzaj sądu skarbowego i izby obrachunkowej jednocześnie. Do zadań Trybunału należała kontrola wydatków i przychodów, przeprowadzenie audytu rachunków państwowych. Najważniejszym jednak zadaniem była kontrola urzędników skarbowych oraz rozstrzygnięcie sporów pomiędzy poborcami i dzierżawcami dochodów a zobowiązanymi do ich zapłaty. W XVII w. doszło jeszcze rozstrzygnięcie sporów, wynikających z roszczeń wobec skarbu państwa z tytułu niezapłaconego żołądu.

Podstawowe jednak zadanie w ochronie interesu Skarbu Państwa pełnił instygator, urząd ustanowiony w 1557 r. za panowania Zygmunta Augusta. Był to rodzaj prokuratora państwa o rozszerzonych kompetencjach na sprawy cywilne związane ze skarbem państwa. W sumie było dwóch instygatorów, jeden w Koronie, drugi na Litwie. Zakres kompetencji instygatora obejmował ściganie przestępców za popełnienie zdrady lub obrazy majestatu królewskiego. W naszych rozważaniach ważniejsze jednak są uprawnienia, dotyczące możliwości wniesienia skargi przeciwko urzędnikom, m.in. podskarbis, starostom, poborcom, żupnikom oraz przeciwko każdemu, kto wyrządziłby jakąkolwiek krzywdę skarbowi publicznemu.

3. PROKURATORIA POD ZABORAMI (1795–1918)

Los ziem polskich pod zaborami był różny. Najtrudniejsza sytuacja była pod zaborem Pruskim, gdzie nie mogło być mowy o jakiegokolwiek formie autonomii Polaków. Inaczej rzecz miała się pod zaborem rosyjskim i austriackim. W tym okresie istniały dwie formy będące namiestnikiem państwowości polskiej. Pierwszym z nich było Księstwo Warszawskie (1807–1815), istniejące pod protektorem francuskim, zaś na terenach zaboru rosyjskiego – Królestwo Polskie, z carem Rosji, jako królem Polski, powstałe na podstawie Kongresu Wiedeńskiego (1815) (Mażewski 2013, s. 13–26).

Jak na owe układy geopolityczne dość postępowym działaniem było nadanie Królestwu Polskiemu jeszcze w 1815 r. Konstytucji, co mogłoby oznaczać istnienie namiastki państwowości Polskiej. Jednak władcą pozostał car Aleksander I, zaś w jego imieniu władzę rzeczywistą piastował namiestnik. Na podstawie tej Konstytucji powołano rząd i gwarantowano minimalne prawa obywatelskie, w tym wolność osobistą, wolność druku czy nietykalność własności. Kwestią sporną w doktrynie pozostaje kwestia statusu publicznoprawnego Królestwa Polskiego. Przyjmuje się istnienie państwowości polskiej z unią personalną w osobie władcy Rosji, czyli cara (Mażewski 2013, s. 84–86). Należy jednak raczej mówić o istnieniu organizmu *quasi* państwowego z daleko idącą autonomią administracyjną, jednak bez możliwości posiadania podmiotowości w zakresie prawa międzynarodowego czy dysponowania własnymi siłami zbrojnymi.

Przejawem ograniczonej autonomii była możliwość dysponowania środkami publicznymi. W tym celu utworzono ministerstwo, czyli

Komisję Przychodów i Skarbu. Do jej zadań należało wdrażanie w życie ustaw skarbowych, zarządzanie funduszami, a także wskazywanie kandydatów na urzędy skarbowe do nominacji królewskiej.

Dysponowanie środkami publicznymi nie tylko było narażone na różnego rodzaju nieprawidłowości ze strony samych urzędników, ale również konieczne było rozstrzyganie sporów skarbowych, do jakich dochodziło między urzędami skarbowymi a obywatelami czy przedsiębiorstwami prywatnymi. Konieczna była reforma systemu ochrony mienia publicznego, powstałego jeszcze w okresie Księstwa Warszawskiego. Postanowiono odejść od zdecentralizowanego systemu ochrony na rzecz scentralizowanego modelu austriackiego. Stąd 11 października 1816 r. powołano do życia Prokuratorię Generalną Królestwa Polskiego. Scentralizowany model ochrony interesów skarbu państwa występował już w czasach Polski Szlacheckiej w osobie instygatora. W. Garliński pisze, że *Reforma przedstawionego stanu prawnego u zarania istnienia Królestw Polskiego była konieczna również dlatego, że coraz częściej dokonywano czynności na szkodę interesów Państwa przestawały być nagannymi moralnie* (Garliński 2008, s. 56).

Ta trudna sytuacja moralności publicznej, powodowana była wieloma czynnikami, wśród których wskazać należy również pobudki patriotyczne, powiązane pośrednio z walką przeciwko zaborcy. Ta sytuacja rodziła potrzebę należytej ochrony interesów publicznych Królestwa. Zakres uprawnień Prokuratorii w tym okresie był określony dość szeroko, a mianowicie występowała ona w sporach dotyczących własności *gruntów publicznych, dochodów, majątków korony, majątków rządowych (narodowych), funduszy edukacyjnych, dóbr i funduszy duchowieństwa, miast, gmin wiejskich, zgromadzeń miłosierdzia, szpitali, wszelkich korporacji i instytucji publicznych* (Witkowski 2010, s. 122). Prokuratoria prowadziła również sprawy dotyczące spadków bezdziedzicznych i wakujących, odpowiadała za wydawanie opinii prawnych oraz współdziałała z innymi urzędami państwowymi (Wąsowicz 1979, s. 118-120). W systemie ustrojowym Prokuratoria została umiejscowiona pomiędzy organami administracji a organami sądownymi.

Na czele Prokuratorii stał prokurator generalny i ośmiu radców, którzy tworzyli Kolegium Prokuratorii. Od 1833 r. było ich dziewięciu. Sprawy rozstrzygali w zespołach trzyosobowych. Radcowie byli wspierani aparatem administracyjnym, którym kierował sekretarz generalny. Prokuratoria swoje zadania realizowała poprzez obrońców, rezydujących przy sądach cywilnych różnych instancji.

Prokuratoria Królestwa Polskiego była również ważnym organem dla rozwoju polskiej praktyki i teorii prawa. Był to jedyny organ, który prawie do końca zaborów zachował polską charakterystykę. Do końca jego funkcjonowania, tj. do 1915 r., kiedy przestała istnieć wraz z wejściem wojsk niemieckich do Warszawy, Prokuratoria była jedynym polskim organem, gdzie pracowali w większości polscy prawnicy, będący niezwykle przydatni przy budowaniu polskiego systemu prawa po utworzeniu państwa polskiego w 1918 r.

4. PROKURATORIA W II RZECZYSPOLITEJ (1918–1939)

Odzyskanie niepodległości i proklamowanie utworzenia państwa Polskiego w dniu 11 listopada 1918 r. było wielkim wydarzeniem nie tylko dla Polski, ale również i Europy. Polska stała się terytorialnie i liczebnie liczącym się krajem z wieloma jednocześnie problemami. Jednym z nich było stworzenie jednolitego systemu prawnego, który stałby się podstawą nowej Konstytucji, a tym samym organizacji najwyższych organów w państwie. Warto zaznaczyć, że po zakończeniu I wojny światowej na terytorium Polski istniało aż pięć różnych systemów prawnych, tj. niemiecki (BGB), rosyjski (tom X Zводу Praw Cesarstwa Rosyjskiego), austriacki (ABGB), węgierski (Orawa i Spisz) i francuski (*Code civile*). Przed nowymi władzami rodzącego się na nowo Państwa Polskiego stanęła nie tylko kwestia stworzenia jednolitego systemu prawa, ale również systemu organów państwowych. W tym drugim zakresie stosunkowo łatwo przeprowadzano reformy lub też tworzone nowe organy.

Idea przywrócenia Prokuratorii został podjęta już 6 grudnia 1918 r. na spotkaniu ministrów w Ministerstwie Rolnictwa. Stwierdzono wówczas, że istnieje potrzeba utworzenia organu, który doradzałby władzom centralnym w sprawach prawnych i broniłby jego interesów prawnoprywatnych i prawnopublicznych. Jednocześnie postanowiono powołać komisję, która miałaby opracować projekt dekretu, dotyczącego powołania Prokuratorii. Projekt taki został przyjęty przez komisję w styczniu 1919 r. (Tkaczuk 2003, s. 33).

W projekcie przyjęto koncepcję scentralizowanej ochrony interesów Skarbu Państwa. Była ona oparta na wzorach wypracowanych w Królestwie Polskim oraz na Prokuratorii Skarbu Galicji. Dekret został podpisany przez Naczelnika Państwa Józefa Piłsudskiego w dniu 7 lutego 1919 r. Urząd przyjął nazwę Prokuratoria Generalna Rzeczypospolitej Polskiej. W dniu 31 lipca 1919 r. została wydana ustawa w przedmiocie utworzenia

Prokuratorii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Rep. Wł. No 65/390). Ostatecznie ustroj i zadania Prokuratorii zostały uregulowane na podstawie rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 9 grudnia 1924 r. o zmianie ustroju Prokuratorii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Rep. Wł. No 107/967).

Prokuratoria Generalna, z siedzibą w Warszawie, objęła swoimi kompetencjami obszar całego państwa. Jednocześnie w 1919 r. powołano do życia dwa oddziały zamiejscowe: we Lwowie i Krakowie. Na stanowisko prezesa Prokuratorii został powołany dr Stanisław Bukowiecki (1867–1944), który urząd ten piastował przez dwadzieścia lat, aż do wybuchu drugiej wojny światowej. Zgodnie z § 1 Rozporządzenia Prezydenta RP z 1924 r. Prokuratoria podlegała Ministrowi Skarbu.

Według § 2 powyższego rozporządzenia do zakresu działań Prokuratorii należało:

- zastępstwo sądowe ogólne w sprawach dotyczących praw i interesów majątkowych i publicznych Państwa;
- wykonywanie zastępstwa procesowego przed sądami powszechnymi, sądami prawa publicznego oraz w postępowaniach toczonych przed władzami administracyjnymi;
- wydawanie opinii prawnych na żądanie organów państwowych w sprawach dotyczących majątkowych i publicznych interesów Państwa oraz współdziałanie przy tworzeniu aktów prawnych dotyczących praw i interesów państwa.

Przez użyte w § 2 rozporządzenia sformułowanie „prawa i interesy Państwa” należało rozumieć:

- wszelki majątek ruchomy i nieruchomy, a w szczególności wszelkie prawa i roszczenia Państwa oparte na tytułach prawno-prywatnych i prawno-publicznych, instytucje i przedsiębiorstwa państwowe, (podatki, opłaty, czynsze, daniny, dobra i lasy państwowe, nieruchomości państwowe, gospodarstwa i przedsiębiorstwa państwowe, spadki bezdziedziczne);
- prawa terytorialne Państwa oraz wynikające z umów i traktatów międzynarodowych prawno-prywatne i publiczne prawa i roszczenia Państwa do państw obcych i zobowiązania względem tych państw zaciągnięte;
- wszelki majątek ruchomy i nieruchomy, fundusze i zakłady, pozostające pod zarządem władz państwowych podczas trwania tego zarządu.

Działalność Prokuratorii Generalnej okresu 1919–1939 zakończył wybuch II wojny światowej.

5. PROKURATORIA GENERALNA OKRESU 1945–1951

Po II wojnie światowej Polska znalazła się w strefie wpływów sowieckich, co odnajdowało swój wyraz nie tylko w zmianie ustroju politycznego, ale również w tworzeniu nowego systemu prawa, opartego na wartościach marksistowskich. W tych dość rewolucyjnych jak na owe czasy zmianach ustrojowych, dość dziwne wydawało się zachowanie Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej w jej przedwojennym kształcie z niewielkimi zamianami kompetencyjnymi. Takie stanowisko władz ludowych nie oznaczało jednak pustki legislacyjnej w tym zakresie.

Prezes Rady Ministrów w okólniku z dnia 23 sierpnia 1945 r. przypominał władzom i instytucjom państwowym przedwojenne przepisy, dotyczące Prokuraturii (Dziennik Urzędowy Ministerstwa Przemysłu nr 9.). Na podstawie art. 13 § 3 dekretu z dnia 18 lipca 1945 r. Kodeks postępowania niespornego, w stosunku do pozycji Prokuraturii przedwojennej dokonano rozszerzenia, a właściwie wprowadzono zmianę jej pozycji z zastępcy procesowego uczestnika postępowania na uczestnika postępowania. Postanowiono wówczas, że *Jeżeli ustawa nie stanowi inaczej, Prokuratoria Generalna Rzeczypospolitej Polskiej może wziąć udział w obronie interesu publicznego w każdej sprawie i wówczas staje się uczestnikiem*. Potwierdzenie tego znalazło się również w art. 21 pkt. 2 dekretu z dnia 8 marca 1946 r. o majątkach opuszczonych i poniemieckich.

Istnienie powojennej Prokuraturii Generalnej zakończyło się wraz z procesem silnej komunizacji życia politycznego, a w konsekwencji i administracji publicznej. Prokuratoria, jako przejaw struktur sanacyjnych, została ostatecznie zlikwidowana dekretem z dnia 29 marca 1951 r. o organach zastępstwa prawnego (Dz. U. Rep. Wł. No 20/159). W art. 21 uchylono moc obowiązującą rozporządzenia Prezydenta RP z 1924 r., a w art. 16 zniesiono Prokuratorię Generalną Rzeczypospolitej Polskiej (Garliński 2008, s. 60). Wbrew tendencjom silnej centralizacji aparatu władzy administracyjnej, w tym przypadku dokonano decentralizacji.

6. PRZEŁOM POLITYCZNY W POLSCE (1989) – POWRÓT DO IDEI UTWORZENIA PROKURATORII

Upadek systemu komunistycznego zapoczątkowany w Polsce: pontyfikatem niedawno kanonizowanego papieża Jana Pawła II (1978–2005), powstaniem związku zawodowego „Solidarność” oraz dzięki bohaterkiej postawie całego narodu polskiego, pociągnął za sobą zmiany polityczne nie tylko w Polsce, ale również w Niemczech (upadek tzw. „Mur

Berlińskiego”), w Czechach i w innych państwach dawnego bloku komunistycznego. Stopniowo zaczęła dokonywać się przebudowa państwa także pod względem struktury organów państwowych. W tym właśnie nurcie należy widzieć powrót do idei odtworzenia urzędu Prokuraturii w Polsce.

Na początku lat dziewięćdziesiątych pojawiło się wiele inicjatyw przywrócenia Prokuraturii. Jedną z nich był projekt ustawy przygotowany przez Społeczną Radę Legislacyjną, działającą przy NSZZ „Solidarność”. Jednak, ze względu na zawartą w niej propozycję przejęcia przez Prokuratorię kontroli nad rozporządzaniem mieniem Skarbu Państwa, nie doszło do uchwalenia ustawy i w konsekwencji powołania tej instytucji do życia. Kolejną próbę podjęto w 1998 r. Jednak przedłożony projekt rządowy, który wprawdzie został uchwalony przez sejm i senat, został zawetowany. Sukcesem zakończyło się przyjęcie projektu ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa (Dz. U. Rep. Wł. No 165/1417). Ustawa ta weszła w życie z dniem 15 marca 2006 r. (Garliński 2008, s. 62).

Prokuratura jest organem apolitycznym z samego założenia i w prowadzeniu spraw niezależna od organów państwa. W szczególności odnosi się to do pracowników Prokuraturii, analogicznie jak jest to w przypadku pracowników służby cywilnej (Łęski, Wójcicka 2014, s. 459 n.).

7. PROKURATORIA GENERALNA SKARBU PAŃSTWA

Według art. 1 ustawy o PGSP celem Prokuraturii jest ochrona prawna praw i interesów Skarbu Państwa. Nadzór nad Prokuratorią sprawuje Minister Skarbu Państwa. Takie usytuowanie ustrojowe Prokuraturii budzi wątpliwości. Według niektórych Prokuratura winna podlegać bezpośrednio pod KPRM. Prokuratura jest niezależna w zakresie czynności podejmowanych w ramach zastępstwa procesowego Skarbu Państwa oraz co do treści wydawanych opinii prawnych. Tym samym ustawodawca odszedł od powojennej koncepcji, według której Prokuratura była stroną postępowania. Obecnie jest zastępcą procesowym i reprezentuje *stationes fisci* w procesach przed sądami powszechnymi, wojskowymi, Sądem Najwyższym oraz trybunałami orzekającymi w stosunkach międzynarodowych (Brzęk 2006, nr. 1/2, s. 42–43).

Prokuratura nie musi sama prowadzić spraw, które należą do jej właściwości. Według art. 8b ustawy o Prokuraturii, Prokuratura może sama lub na wniosek podmiotu reprezentującego Skarb Państwa przekazać mu sprawę lub grupę spraw do samodzielnego prowadzenia. Wyjątkiem są jednak sprawy, w których występuje istotne zagrożenie prawne.

W nowelizacji tejże ustawy przyjętej przez Sejm RP 5 sierpnia 2015 r. (obecnie oczekuje na podpisanie przez Prezydenta RP) w art. 8b przyjęto pewne modyfikacje zakresu właściwości Prokuratorii. I tak, PGSP nie może przekazywać do *stationes fisci* spraw powyżej w.p.s. 10 mln. zł. W przypadku w.p.s. poniżej 300 tys. zł stanowisko Prokuratorii w sprawie przekazania będzie obowiązkowe. Ustawodawca przewidział również możliwość powierzenia Prokuratorii prowadzenia spraw publicznych uczelni wyższych oraz państwowych instytucji kultury, np. muzeów. Decyzję o przekazaniu podejmować będzie każdorazowo Prezesa Rady Ministrów

Odmienne niż w okresie międzywojennym określony został zakres zastępstwa procesowego. Obecnie, według art. 8 PGSP, Prokuratoria obowiązkowo występuje w sprawach, które rozpoznawane są w pierwszej instancji przez sąd okręgowy, lub dotyczą uzgodnienia księgi wieczystej ze stanem rzeczywistym, lub dotyczą stwierdzenia zasiedzenia, jeżeli wartość przedmiotu sprawy przewyższa kwotę 1 miliona złotych, oraz w sprawach rozpoznawanych przez sądy polubowne.

Z kolei zakres zadań Prokuratorii został określony dość szeroko. Do jej zadań należy:

- wyłączone zastępstwo procesowe Skarbu Państwa przed Sądem Najwyższym;
- zastępstwo procesowe Skarbu Państwa przed sądami powszechnymi, wojskowymi i polubownymi;
- zastępstwo Polski przed sądami, trybunałami i innymi organami orzekającymi w stosunkach międzynarodowych;
- wydawanie opinii prawnych;
- opiniowanie projektów aktów normatywnych.

8. PODSUMOWANIE

Polska jest krajem o ponad tysiącletniej historii z niewielkimi przerwami w ciągłości państwowości, zwłaszcza w okresie rozbiorów. Nasza historia obejmuje nie tylko kulturę, a więc język, religię, materialne czy intelektualne wytwory kultury, ale również rozwój struktur państwowych. W tym zakresie wnieśliśmy znaczny wkład w rozwój demokratycznych instytucji w Europie. Należy tu wskazać na polski wkład w rozwój parlamentaryzmu europejskiego czy konstytucjonalizmu. Polska, jako drugie państwo na świecie miało własną konstytucję.

Jedną z instytucji demokratycznego państwa jest Prokuratoria Generalna Skarbu Państwa, zadaniem której jest ochrona praw i interesów

Państwa przed sądami i trybunałami krajowymi i międzynarodowymi. Taka instytucja w formie szczątkowej funkcjonowała już w okresie tzw. Pierwszej Rzeczypospolitej, kiedy to funkcjonował instygator, zadaniem którego była ochrona skarbcza publicznego, w tym królewskiego. Pierwszym jednak organem *sensu stricte* procesowym była Prokuratoria Królestwa Polskiego, utworzona na podstawie prawa carskiego w 1816 r. Jej ustrój wzorowany był na rozwiązaniach austriackich. Zakres kompetencji tamtej Prokuratorii był ukształtowany na wzór kompetencji podobnego organu z czasów antycznego Rzymu, tj. *advocatus fisci*. W tym kształcie Prokuratoria Królestwa Polskiego przetrwała do 1915 r., kiedy to Warszawa została zajęta przez wojska niemieckie. Warto nadmienić, że był to jedyny organ państwowy w czasach zaborów, w którym w 100% pracowali tylko Polacy.

Kolejnym okresem funkcjonowania Prokuratorii był czas między dwiema wojnami światowymi w XX wieku. W 1919 r. powołano do życia Prokuratorię Generalną Rzeczypospolitej Polskiej. Do pracy w jej strukturach powołano najzdolniejszych prawników polskich. Instytucjonalnie Prokuratoria była podporządkowana Ministrowi Skarbu. Zakres jej kompetencji został dość szeroko zakreślony, obejmował bowiem nie tylko sprawy cywilne, ale też administracyjne. Do zadań Prokuratorii należało również wydawanie opinii prawnych.

Po drugiej wojnie światowej kontynuowano istnienie Prokuratorii aż do 1951 r., kiedy to uznano ją za przejaw ustroju burżuazyjnego. Scentralizowany system ochrony praw i interesów został zdecentralizowany, zresztą wbrew ówczesnym tendencjom centralizacji zarządzania państwem. Kwestie ideologiczne były jednak ważniejsze aniżeli pragmatyczne.

Po odrzuceniu ustroju komunistycznego w 1989 r., powrócono do idei przywrócenia Prokuratorii w Polsce. Podejmowane próby przywrócenia nie przynosiły jednak spodziewanego efektu. Względy polityczne i ambicjonalne różnych ugrupowań politycznych nie sprzyjały rzeczywistej realizacji zamiarów. Dopiero w 2005 r. została uchwalona ustawa, na podstawie której od 15 marca 2006 r. zaczął funkcjonować urząd pod nazwą Prokuratorii Generalnej Skarbu Państwa.

Obecnie jest to instytucja, która odgrywa bardzo ważną rolę w ochronie praw i interesów Skarbu Państwa Polskiego w kraju i zagranicą.

REFERENCES

- Brzęk W. (2006). *Prokuratoria Generalna Skarbu Państwa – historia i stan dzisiejszy*, Journal of Modern Science, nr 1/2/, s. 31–44. ISSN 1734–2031.
- Brzęk W. (2006). *Kilka uwag o naturze standardu w administracji publicznej*, Journal of Modern Science, nr 1/1/, s. 43–50. ISSN 1734–2031.
- Davies N., (1991). *Boże igrzysko. Historia Polski*, t. 1, Kraków. ISBN 83-7006-023-4.
- Dobkowski J. (2006). *Z problematyki kontroli społecznej administracji*, Journal of Modern Science, nr 1/2/, s. 85–95. ISSN 1734-2031.
- Garliński W. (2008). *Tradycja i postęp w instytucji Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej*, Teka Kom. Praw. – OL PAN, s. 54–70. ISSN 1899-7694.
- Izdebski H. (1995). *Historia myśli politycznej i prawnej*, Warszawa. ISBN 83-7110-056-6.
- Krajewski P.: Sitek B, Krajewski P. (ed.) (2003). *Rzymskie prawo publiczne*, Olsztyn. ISBN 83-7299-345-9.
- Łęski M. Wójcicka M. (2014). *Neutralność polityczna urzędników*, Journal of Modern Science, nr 3/22/, s. 459–473. ISSN 1734-2031.
- Mażewski L. (2013). *O ciągłości między Księstwem Warszawskimi Królestwem Polskim (1807–1830)*, [w:]: L. Mażewski (ed.), *System polityczny, prawo, konstytucja i ustrój Królestwa Polskiego 1815–1830*, Radzymin. ISBN 978-83-60748-42-8.
- Norman D. (2007). *Europa. Rozprawa historyka z historią*, Kraków 2007. ISBN 978-83-240-1424-8.
- Czapliński W. (1983). *Zarys dziejów Polski do roku 1864*, Kraków. ISBN 83-7006-057-9.
- Ruiz A. A. (2006). *El advocatus fisci en Derecho Romano*, Madrid. ISBN-10: 84-9772-921-8.
- Skrzydło W., Orłowski W. (2007). *Ustrój polityczny Wielkiej Brytanii*, [w:] W. Skrzydło, *Ustroje państw współczesnych*, Lublin. ISBN 978-83-227-2747-8.
- Tkaczuk M. (2003). *Prokuratoria Generalna Rzeczypospolitej Polskiej*, t. 1, Rozprawa doktorska nieopublikowana, Szczecin.
- Wąsowicz M. (1979). *Prokuratoria Generalna Królestwa Polskiego w latach 1816–1866/1867*, CPH, t. XXXI, z. 2. ISSN 0070-2471.
- Witkowski W., Kosikowski C. (red.), (2010). *System prawa finansowego: t. 1 – Teoria i nauka prawa finansowego*, Warszawa. ISBN 978-83-264-0279-1.