

**TRADYCJA I POSTĘP  
W INSTYTUCJI PROKURATORII GENERALNEJ  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Wojciech Graliński

Katedra Postępowania Cywilnego i Międzynarodowego Prawa Handlowego  
Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie  
e-mail: wojciech.gralinski@yahoo.pl

**Streszczenie.** Ustawą z dnia 8 lipca 2005 r. o Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa przywrócono w Polsce po ponadpięćdziesięcioletniej przerwie instytucję Prokuraturii Generalnej, której podstawową kompetencją jest zastępstwo procesowe Skarbu Państwa. Autor przedstawił historię tej instytucji poczynawszy od przyczyn jej utworzenia poprzez jej funkcjonowanie w Królestwie Polskim i w okresie Drugiej Rzeczypospolitej aż po likwidację w 1951 r. Podstawowym celem autora była analiza przepisów aktualnie obowiązującej ustawy i ich ocena dokonywana według kryteriów kontynuowania tradycji Prokuraturii Generalnej (w tym zakresie oceny autora są zróżnicowane) oraz uczynienia ewentualnego postępu (na przykład poprzez rygorystyczne zawężenie kręgu zastępowanych podmiotów wyłącznie do Skarbu Państwa). Autor pozytywnie ocenił fakt przywrócenia instytucji Prokuraturii Generalnej oraz jej kompetencje (nawet te w zakresie wydawania opinii), natomiast skrytykował przede wszystkim sprzeczne z tradycją Prokuraturii wprowadzenie kryterium wartości przedmiotu sporu dla rozgraniczenia jej kompetencji od reprezentacji Skarbu Państwa przez państwowe jednostki organizacyjne.

**Słowa kluczowe:** Prokuratura Generalna, zastępstwo procesowe, prawo w Królestwie Polskim, prawo II Rzeczypospolitej

Pierwowzorem Prokuraturii Generalnej był funkcjonujący od XVI w. urząd instygatora koronnego, który miał swego odpowiednika również w Wielkim Księstwie Litewskim. Zastępstwo sądowe nie było jednak jego głównym zadaniem – instygator sprawował funkcje współczesnego prokuratora, a więc oskarżyciela publicznego w sprawach karnych<sup>1</sup>. Występował jednak również w procesach o własność dóbr koronnych oraz dochodził sum zdefraudowanych, zwrotu klejnotów i dochodów koronnych<sup>2</sup>. Podobną funkcję, tyle że nie na obszarze całego Państwa, a jedynie na obszarze danej ziemi, pełnili instygatorzy ziemscy.

<sup>1</sup> J. Sobkowski, *Podmioty gospodarki uspołecznionej jako strona procesu cywilnego*, Poznań 1960, s. 131.

<sup>2</sup> Nie tylko w Polsce oskarżyciel publiczny w sprawach karnych i organ zastępstwa sądowego państwa w sprawach cywilnych wywodzą się od jednego organu; na wspólne korzenie prokuratury i prokuraturii w Austrii zwraca uwagę m.in. N. A. Schoibl, *Die Verbandsklage als Instrument zur Wahrung „öffentlicher” oder „überindividueller” Interessen in österreichischen Zivilverfahrensrecht*, ZfRV 1990, s. 7 i in.

Działali oni m.in. w sprawach ściągania podatków, niespełnienia obowiązku wojskowego, w sprawach testamentów, którymi „ziemia coś zyskiwała”.

Po okresie rozbiorów w zaborze austriackim już w 1775 r. utworzono Kolegium Fiskalne, a na podstawie jednolitej dla wszystkich krajów monarchii instrukcji z 1783 r. utworzono Urzędy Fiskalne. Połączenie takich urzędów dla Galicji i w Krakowie poskutkowało utworzeniem w 1805 r. Zjednoczonej Prokuratorii Kameralnej, przekształconej najwyższym postanowieniem z dn. 21 grudnia 1850 r. w Prokuratorię Skarbu z siedzibą we Lwowie<sup>3</sup>. Do jej kompetencji należało udzielanie porad i opinii prawnych oraz zastępstwo procesowe państwa i innych podmiotów prawa publicznego<sup>4</sup>. Była zatem organem pomocy prawnej.

W Księstwie Warszawskim wprowadzenie Kodeksu Napoleona i francuskiego Kodeksu postępowania cywilnego wywołało potrzebę uregulowania zastępstwa sądowego podmiotów prawa publicznego<sup>5</sup>. Do obrony interesów Skarbu Państwa powołani byli: minister skarbu, dyrekcja generalna dóbr i lasów rządowych, dyrekcje skarbu w poszczególnych prefekturach oraz kamera dóbr korony w Warszawie. Za wspomniane wyżej organy działali pełnomocnicy – etatowi prawnicy lub plenipotenci fisci, a w przypadku procesu sądowego ich zastępstwem sądowym zajmowali się tzw. patroni, adwokaci lub mecenas<sup>6</sup>, których oczywiście należało opłacić. Inne podmioty prawa publicznego występowały w procesach samodzielnie, działali za nie z reguły ich przełożeni. W praktyce korzystali oczywiście z fachowych pełnomocników procesowych. Działanie takiej osoby prawnej prawa publicznego w procesie odbywało się pod nadzorem rad prefekturalnych, które były kompetentne do wydawania zezwoleń na ważniejsze czynności dyspozytywne w procesie. Poza tym ogólny nadzór sprawowali prezydenci, wójtowie, podprefekci, prefekci, a nawet minister spraw wewnętrznych. W ich urzędach zatrudniani więc byli urzędnicy, którzy musieli zapoznać się z materiałem procesowym tak samo dokładnie, jak opłacani pełnomoc-

<sup>3</sup> Por. też rozporządzenie Rady Ministrów rządu austriackiego z dn. 9 marca 1898 r. (Dz.p.p. nr 41).

<sup>4</sup> Funkcjonariusze Prokuratorii Skarbu pozwalały poznać swoje umiejętności i w innych sytuacjach, np. prokurator skarbu we Lwowie, dr Wacław Korn pomagał jako referent arbitrowi strony austriackiej (*de facto* polskiej) w sporze o okolice Morskiego Oka w Tatrach przed międzynarodowym sądem polubownym w Grazu w 1902 r. dr. Aleksandrowi Mniszkowi-Tchórznickiemu; „obroncą” strony austriackiej (polskiej) w tym postępowaniu był profesor Uniwersytetu Lwowskiego i dyrektor Archiwum Krajowego Aktów Grodzkich i Ziemskich Oswald Balzer; tak: E. Stawicka, *Proces o Morskie Oko*, Palestra 2001, nr 1–2, s. 65.

<sup>5</sup> Por. Z. Pałęcki, *Zastępstwo Skarbu Państwa w postępowaniu sądowym na ziemiach polskich*, Palestra 1934, nr 11, s. 688 i in.; referat wygłoszony przez Referendarza Prokuratorii Generalnej RP Zbigniewa Pałęckiego w Stowarzyszeniu Urzędników Referendarskich Prokuratorii Generalnej RP w związku z 15-leciem jej działalności (1919–1934) w *Drugiej Rzeczypospolitej* opublikowany w miesięczniku *Palestra* w dwóch częściach w kolejnych zeszytach w roku 1934: w nr 11, ss. 686–700 oraz nr 12, ss. 794–805.

<sup>6</sup> A. Heylman, *O sądownictwie w Królestwie Polskim. Wykład historyczny*, wyd. 1834, s. 79

nicy „zatrudniani” do prowadzenia sprawy. Istotnie zwiększało to koszty funkcjonowania takiego systemu prowadzenia spraw z udziałem podmiotów prawa publicznego<sup>7</sup>. Taki odmienny od tradycyjnego system sądowej ochrony interesów Państwa w tym okresie nie rozwinął się należycie<sup>8</sup>. Był niezbyt wydajny, a jednocześnie bardzo kosztowny.

Reforma przedstawionego stanu prawnego u zarania istnienia Królestwa Polskiego była konieczna również dlatego, że coraz częściej dokonywane czynności na szkodę interesów Państwa przestawały być nagannymi moralnie. Podczas posiedzenia Ogólnego Zgromadzenia Rady Stanu w dn. 8 lipca 1816 r. minister przychodów i skarbu stwierdził, że:

opieka prefektów, podprefektów, prokuratorów, plenipotentów i asesorów prawnych nie zapewniła właściwej ochrony własności publicznej, owszem, dążenie do nieprawnych jej przywłaszczeń do tego się teraz podniosło stopnia, iż tak w prywatnych stosunkach, jako też w rozpoznaniach sądowych, ukrzywdzenie Skarbu, jako istoty moralnej, za występki nawet nie jest uważane<sup>9</sup>.

Ponieważ model zdecentralizowanego zastępstwa sądowego Skarbu Państwa okazał się niezadowolający, zdecydowano się skorzystać z austriackiego wzorca scentralizowanego, znanego jednak wcześniej również na ziemiach polskich w instytucjach instygatorów: koronnego, litewskiego oraz ziemskich. Zapowiedzią wprowadzenia modelu scentralizowanego była uczyniona w postanowieniu królewskim z 17 marca 1816 r. wzmianka o prokuratorze generalnym<sup>10</sup>, któremu będzie powierzona obrona własności publicznych, wśród kategorii urzędników, którym przyznany będzie tytuł radcy stanu nadzwyczajnego.

Postanowieniem królewskim z dn. 11 października (29 września) 1816 r.<sup>11</sup> powołano Prokuratorię Generalną Królestwa Polskiego, która miała być „zwierzchnim i naczelnym pełnomocnikiem Rządu krajowego” w sprawach dotyczących wszystkich własności publicznych „pod opieką Rządu będących”. W

<sup>7</sup> M. Wąsowicz, *Początki Prokuratorii Generalnej Królestwa Polskiego*, Czasopismo Prawno-Historyczne, t. XXIX, z. 2, 1977, s. 145 i in.

<sup>8</sup> Por. *Odezwa Komisji spraw wewnętrznych i policji z d. 25 lutego 1832 r. do członka rządu tymczasowego hr. Strogonowa* załączona jako Aneks do: J.J. Litauer, *Z powodu stulecia Prokuratorii Królestwa Polskiego. Nieurzędywniony projekt jej zniesienia (1831)*, Kwartalnik Prawa Cywilnego i Handlowego, 1916, s. 661.

<sup>9</sup> Fragment protokołu tego posiedzenia cytują: M. Wąsowicz, *Początki...*, s. 146 oraz Z. Pałęcki, *op. cit.*, Palestra 1934, nr 11, s. 690.

<sup>10</sup> M. Grabski, *Dawne polskie prawo sądowe (historia sądownictwa i prawa polskiego) (Przeгляд wykładów uniwersyteckich)*, na prawach rękopisu, Wyd.: Koło Prawników i Ekonomistów S.U.Ł., 1947, s. 220 pisze, że „określenie prokuratora dla zastępcy procesowego w potocznej mowie zachowało się do XVIII stulecia włącznie”; natomiast J. Rosenblatt, *Ustawa o postępowaniu karnym dnia 23 maja 1873. Objąsniiona przez J. Rosenblatta*, Kraków 1889 (cyt. za: G. Bałtruszajtys, J. Kolarzowski, M. Paszkowska, K. Rajewski, *Wybór źródeł do historii prawa sądowego czasów nowożytnych*, Warszawa 1996, s. 449) tytuł poświęconego zakresowi działania prokuratorów III rozdziału austriackiego kodeksu postępowania karnego tłumaczy „O prokuratorii państwa” (a nie o prokuraturze).

<sup>11</sup> DPKP, t. II, s. 103–125; w cytatach zachowałem oryginalną pisownię.

ten sposób podkreślono niezależność Królestwa Polskiego od osoby króla, którym był car Rosji. Prokuratorię powołano „na miejsce wszystkich Wydziałów prawnych i Urzędników, do których obrona iakichkolwiek bądź własności publicznych dotychczas należała”.

Siedzibą tej „naczelnej Magistratury” uczyniono „Stolicę Królestwa”, a ogólne jej kierownictwo powierzono powoływanemu przez króla spośród kandydatów przedstawionych przez każdą komisję rządową Prokurator Generalny Prezydujący (od 1836 r.: Prezydujący w Prokuratorii)<sup>12</sup>, który jako radca stanu nadzwyczajny uprawniony był do zasiadania i głosowania w Radzie Stanu<sup>13</sup> na wezwanie namiestnika<sup>14</sup>, co wskazywało na powiązanie instytucji Prokuratorii Generalnej Królestwa Polskiego bardziej z władzą wykonawczą niż sądowniczą.

Szczególnie ważną rolę odegrało funkcjonowanie Prokuratorii Generalnej po powstaniu styczniowym<sup>15</sup>. W okresie głębokiej rusyfikacji, w którym zlikwidowano niemalże wszystkie rdzennie polskie organy (pozostała Prokuratoria Generalna oraz Dyrekcja Gier i Loterii), a Polacy nie mieli szans na „kariery” typowo prawnicze, Prokuratoria Generalna skupiała najwybitniejszych polskich prawników i nie zatrudniała (z wyjątkiem przewodniczącego w ostatnich latach funkcjonowania przed pierwszą wojną światową) Rosjan<sup>16</sup>. Najdłużej ze wszystkich urzędów urzędowała w języku polskim<sup>17</sup>. J.J. Litauer nazwał ją „ostatnią mohikanką polskości urzędowej”, która „nie została zmieciona pędem bezrozumnej rusyfikacji”<sup>18</sup>.

Druga – po okresie istnienia Księstwa Warszawskiego – przerwa w funkcjonowaniu scentralizowanego modelu zastępstwa sądowego Skarbu Państwa na obszarze byłego Królestwa Polskiego to okres okupacji niemieckiej podczas pierwszej wojny światowej (od 1915 r.). W sytuacji, gdy niewiadomym był wybór modelu zastępstwa sądowego skarbu odrodzonego państwa polskiego, J.J. Litauer opowiedział się przeciwko „ryzykownym eksperymentom”, a zatem za

<sup>12</sup> Por.: Z. Pałęcki, *op. cit.*, Palestra 1934, nr 11, s. 688 i n.

<sup>13</sup> Do 1831 r., a zatem dotyczyło to prezesów Prokuratorii: J. K. Szaniawskiego i F. K. Potockiego; kolejni prezesi nie byli już członkami Rady Stanu, a w klasyfikacji urzędników Mikołaja I z 1836 r. przewidziano w klasie V urząd „prezydującego w Prokuratorii”; tak M. Wąsowicz, *Prokuratoria Generalna Królestwa Polskiego w latach 1816–1866/67*, Czasopismo Prawno-Historyczne, t. XXXI, z. 2, 1979, s. 110 i n.

<sup>14</sup> Tak W. Witkowski, *Sądownictwo administracyjne w Księstwie Warszawskim i Królestwie Polskim 1807–1867*, PWN Warszawa 1984, s. 47.

<sup>15</sup> Por. K. Grzybowski, *Historia państwa i prawa Polski*, t. IV *Od uwłaszczenia do odrodzenia państwa*, Warszawa 1982, s. 66 i n.

<sup>16</sup> Por. Z. Pałęcki, *op. cit.*, Palestra 1934, nr 12, s. 798; podobnie B. Sałaciński, *Prokuratoria Generalna R.P. (1919–1939)*, Gazeta Sądowa Warszawska, rok LXVI, nr 10 z dn. 6 marca 1939 r., s. 134, przypis 1; por. też M. Wąsowicz, *Początki Prokuratorii Generalnej Królestwa Polskiego*, Czasopismo Prawno-Historyczne 1977, z. 2, s. 143, idem, *Prokuratoria Generalna Królestwa Polskiego w latach 1816–1866/67*, Czasopismo Prawno-Historyczne 1979, z. 2, s. 115.

<sup>17</sup> Tak B. Sałaciński, *loc. cit.*

<sup>18</sup> J.J. Litauer, *op. cit.*, s. 657; zachowałem oryginalną pisownię.

„ześrodkowaniem obrony w jednej instytucji”<sup>19</sup>, powołując się na pogląd Komisji spraw wewnętrznych i policji z dn. 25 lutego 1832 r. w sprawie ówczesnego – na szczęście niezrealizowanego – projektu zniesienia Prokuratorii Generalnej:

urządzenie nowe obrony prawnej własności publicznych przyczynić by się mogło do większego stosunków zawikłania; a tak skutki z reformy mogłyby być gorsze, jak skutki dotychczasowych niedostateczności<sup>20</sup>.

Wśród argumentów za stworzeniem w odrodzonej w 1918 r. Polsce scentralizowanego modelu zastępstwa sądowego Skarbu Państwa wymieniano przeszło stuletnią tradycję Prokuratorii na obszarze województw centralnych i południowych oraz „płynącą stąd ciągłość opieki prawnej Państwa”<sup>21</sup>.

Dnia 7 lutego 1919 r. wydany został (podpisany przez Naczelnika Państwa, Prezydenta Ministrów i Ministra Skarbu) Dekret w przedmiocie utworzenia Prokuratorji Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej<sup>22</sup>. Jednak jeszcze w trakcie prac organizacyjnych, zanim zostały wydane akty wykonawcze, które umożliwiłyby rozpoczęcie jej działalności<sup>23</sup>, zmieniono podstawę prawną dla funkcjonowania Prokuratorji, nie zmieniając jednak zasadniczej jej idei. Z uwagi na wynikający z dekretu z dn. 22 listopada 1918 r. o najwyższej władzy reprezentacyjnej Republiki Polskiej wymóg przedstawienia dekretów do zatwierdzenia na pierwszym posiedzeniu Sejmu Ustawodawczego<sup>24</sup>, tekst dekretu w przedmiocie utworzenia Prokuratorji Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej stał się przedmiotem prac parlamentarnych, w wyniku których uchwalona została ustawa z dnia 31 lipca 1919r. w przedmiocie utworzenia Prokuratorji Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej<sup>25</sup>. Występujący w imieniu Komisji Prawniczej w trakcie drugiego czytania w Sejmie<sup>26</sup> poseł Ćwikowski stwierdził m.in., że

scentralizowany urząd pomocy prawnej dla Skarbu wytwarza pewną jednolitość i pewne jednokowe zasady w sposobie obrony skarbu i tych podmiotów, które ma reprezentować.

Zwrócił ponadto uwagę, że

urzędnicy takiej instytucji, zajęci tylko obroną Skarbu, nie będąc pod bezpośrednim wpływem centralnych władz administracyjnych, wolni od innych zajęć administracyjnych, mogą ściśle, ob-

<sup>19</sup> *Ibidem*, s. 659.

<sup>20</sup> *Ibidem*, aneks, s. 669 i n.; zachowałem oryginalną pisownię.

<sup>21</sup> B. Sałaciński, *op. cit.*, s. 135.

<sup>22</sup> Dz. Praw Państwa Polskiego, nr 14, poz. 181; w tytułach aktów prawnych zachowałem oryginalną pisownię.

<sup>23</sup> J. Wierzbicki, *Problematyka zastępstwa procesowego Skarbu Państwa. Projekt ustawy o Prokuratorji Generalnej*, PUG 1998, nr 11, s. 21, przypis 3.

<sup>24</sup> Por. m.in. M. Pietrzak [w:] J. Bardach, B. Leśnodorski, M. Pietrzak, *Historia państwa i prawa polskiego*, Warszawa 1976, s. 485.

<sup>25</sup> Dz. Praw RP nr 65, poz. 390.

<sup>26</sup> Prezes Prokuratorji S. Bukowiecki występując wówczas w Sejmie poparł w imieniu Rządu projekt, który przedstawiła komisja.

jęktywnie, według przepisów i ustaw, poświęcić myśli adwokaturze Skarbu Polskiego i wyspecjalizować się tak w opanowaniu teoretycznym obowiązujących ustaw, jak też ich zastosowaniu<sup>27</sup>.

Na szczególną uwagę zasługuje stwierdzenie, że Komisja Prawnicza zaproponowała utrzymanie nazwy „Prokuratorja Generalna Rzeczypospolitej Polskiej” jako mającej znaczenie historyczne w administracji polskiej.

Po kilku latach funkcjonowania Prokuratorii nastąpiła zmiana w podstawach prawnych jej funkcjonowania: na podstawie ustawy z dn. 31 lipca 1924 r. o naprawie Skarbu Państwa i poprawie gospodarstwa społecznego<sup>28</sup> wydane zostało Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 9 grudnia 1924 r. o zmianie ustroju Prokuratorji Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej<sup>29</sup>.

Po drugiej wojnie światowej Prokuratoria Generalna wznowiła swą działalność opartą na przedwojennych przepisach. Okólnik Prezesa Rady Ministrów z dnia 23 sierpnia 1945 r.<sup>30</sup> „przypominał” jedynie władzom i instytucjom państwowym przepisy o zastępstwie przez Prokuratorję Generalną<sup>31</sup>. Na mocy dekretu z dnia 18 lipca 1945 r. Kodeks postępowania niespornego<sup>32</sup> Prokuratoria Generalna mogła brać udział w obronie interesu publicznego w każdej sprawie toczącej się w trybie niespornym (dziś: nieprocesowym), chyba że przepis szczególny możliwość tę wyłączał. Art. 13 §3 kpn przewidywał w takiej sytuacji dla Prokuratorii Generalnej status uczestnika postępowania, co było odstępstwem od tradycji, zgodnie z którą Prokuratoria Generalna była zastępcą sądowym strony, a nie samodzielny podmiotem postępowania cywilnego<sup>33</sup>. Swiste poszerzenie kompetencji Prokuratorii Generalnej po drugiej wojnie światowej wynikało również z art. 21 pkt 2 dekretu z dn. 8 marca 1946 r. o majątkach opuszczonych i poniemieckich<sup>34</sup> oraz z przepisów niektórych dekretów o utworzeniu poszczególnych przedsiębiorstw państwowych<sup>35</sup>.

Jednak dnia 29 marca 1951 r. wydany został dekret o organach zastępstwa prawnego<sup>36</sup>, którym zniesiono Prokuratorję Generalną Rzeczypospolitej Pol-

<sup>27</sup> Sprawozdanie stenograficzne 82 posiedzenia Sejmu z dn. 31 lipca 1919 r., kol. 62 (zachowałem oryginalną pisownię); na ten fragment zwraca również uwagę Z. Pałęcki, *op. cit.*, Palestra 1934, nr 12, s. 797 i n.

<sup>28</sup> Dz.U. nr 71, poz. 687.

<sup>29</sup> Dz.U. RP nr 107, poz. 967, zm.: Dz.U. z 1933 r. nr 21, poz. 151.

<sup>30</sup> Dziennik Urzędowy Ministerstwa Przemysłu nr 9.

<sup>31</sup> Por. Z. Warman, *W sprawie zastępstwa sądowego przez Prokuratorję Generalną R.P.*, Państwo i Prawo, 1946 (rok I), z. 5–6 (lipiec–sierpień), s. 98.

<sup>32</sup> Dz.U. nr 27, poz. 169, dalej: kpn.

<sup>33</sup> Jednak J. Sobkowski, *Zastępstwo sądowe państwowych jednostek organizacyjnych w procesie cywilnym*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, zeszyt specjalny *Sesja Naukowa Młodych Pracowników Nauki Wydziału Prawa UAM*, Poznań 1956, s. 195, twierdzi, że w takich sytuacjach Prokuratoria Generalna działała w imieniu Państwa Polskiego.

<sup>34</sup> Dz.U. RP nr 13, poz. 87.

<sup>35</sup> Np. dekret z dn. 13 listopada 1945 r. o utworzeniu przedsiębiorstwa państwowego „Film Polski” (Dz.U. RP nr 55, poz. 308).

<sup>36</sup> Dz.U. nr 20, poz. 159.

skiej. Organami zastępstwa prawnego zostały Urząd Zastępstwa Prawnego oraz wydziały prawne prezydiów rad narodowych miasta stołecznego Warszawy, miasta Łodzi oraz wojewódzkich rad narodowych. Organizacja zastępstwa sądowego Skarbu Państwa mimo odejścia od tradycyjnej nazwy Prokuratoria Generalna nawiązywała jeszcze nieco do tradycji Prokuraturii. Całkowite odejście od tej tradycji nastąpiło w dniu 1 października 1954 r., kiedy wszedł w życie dekret z dnia 2 czerwca 1954 r. o zastępstwie sądowym władz, urzędów, instytucji i przedsiębiorstw państwowych<sup>37</sup>. Jednocześnie – na mocy uchwały Rady Ministrów z tej samej daty, tj. dnia 2 czerwca 1954 r. w sprawie zastępstwa sądowego i obsługi prawnej terenowych organów władzy państwowej<sup>38</sup> – zlikwidowano wydziały zastępstwa prawnego prezydiów rad narodowych<sup>39</sup> oraz Urząd Zastępstwa Prawnego. Organy te miały obowiązek przekazać właściwym jednostkom władzy i administracji państwowej oraz instytucjom, przedsiębiorstwom i bankom państwowym, a także przedsiębiorstwom pozostającym pod zarządem państwowym wszystkie prowadzone sprawy cywilne oraz zawiadomić o tym przekazaniu sądy. Od chwili tego zawiadomienia zastępstwo w przekazanych sprawach wykonywać mogli – na ogólnych, nowych zasadach – kierownicy tych jednostek lub upoważnieni przez nich pełnomocnicy. Zastępstwo prezydiów rad narodowych zostało włączone do zakresu działania właściwych ze względu na przedmiot sporu wydziałów tychże prezydiów<sup>40</sup>. Obsługę prawną większości państwowych jednostek organizacyjnych – przedsiębiorstw państwowych i ich zjednoczeń oraz banków państwowych uregulowała uchwała nr 533 Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 1961 r.<sup>41</sup>, która poprzez odsunięcie adwokatów od zastępstwa sądowego tych jednostek spowodowała rozwój nowej profesji prawniczej – radców prawnych<sup>42</sup>.

Omawiany dekret z dnia 2 czerwca 1954 r. o zastępstwie sądowym władz, urzędów, instytucji i przedsiębiorstw państwowych został uchylony – z mocą od dnia 1 stycznia 1965 r. – przez art. V pkt 2 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Przepisy wprowadzające Kodeks postępowania cywilnego<sup>43</sup>. Jednak przepisy kpc utrzymały obowiązującą od 1 października 1954 r. zasadę zdecentralizowa-

<sup>37</sup> Dz.U. nr 25, poz. 93.

<sup>38</sup> M.P. nr A-55, poz. 752.

<sup>39</sup> M. Andrełowicz, *Zastępstwo sądowe i obsługa prawna terenowych organów władzy państwowej*, Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego 1954, s. 330 i n. zwraca uwagę, że uchwała ta nie stanowi aktu wykonawczego do wspomnianego dekretu, a jej wydanie było konieczne ze względu na fakt, iż wydziały prawne prezydiów rad narodowych (wojewódzkich oraz Warszawy i Łodzi), mimo że były organami zastępstwa prawnego, nie zostały powołane dekretem z dnia 29 marca 1951 r. (lecz uchwałą Rady Ministrów z dnia 2 czerwca 1951 r.; M.P. nr A-56, poz. 736), a zatem uchylenie tego dekretu nie przesądziłoby losu prawnego tych wydziałów.

<sup>40</sup> Więcej na ten temat: M. Andrełowicz, *op. cit.*, passim.

<sup>41</sup> M.P. nr 96, poz. 406.

<sup>42</sup> Por. J. Piotrowski, *Model radcowskiej obsługi prawnej w PRL*, Rozpr. Uniw. Warszawskie-go, Dział Wyd. Filii UW w Białymstoku, 1985, s. 23.

<sup>43</sup> Dz.U. nr 43, poz. 297 z późn. zm.

nego zastępstwa sądowego Skarbu Państwa<sup>44</sup>. Każda z tzw. jednostek gospodarki uspołecznionej organizowała obsługę prawną w „swoich” sprawach sądowych, jednak zgodnie z pierwotnym brzmieniem art. 87 §2 kpc „pełnomocnikiem jednostki gospodarki uspołecznionej lub organizacji społecznej ludu pracującego” mógł być również radca prawny lub inny pracownik tej jednostki albo jej organu nadrzędnego.

Mimo zmian ustrojowych pociągających za sobą kilkakrotną nowelizację art. 87 kpc z 1964 r., nie zmieniał się model zdecentralizowanego zastępstwa sądowego państwowych jednostek organizacyjnych, gdyż nieskuteczne okazywały się stosunkowo liczne w latach 90. XX w. inicjatywy ustawodawcze zmierzające do przywrócenia prawu polskiemu instytucji Prokuraturii Generalnej. Na szczególną uwagę zasługuje projekt ustawy o Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej przygotowany przez Społeczną Radę Legislacyjną przy NSZZ „Solidarność”<sup>45</sup> wspólnie z Katedrami Postępowania Cywilnego UJ oraz UMCS<sup>46</sup>, który ostatecznie przyjęto w dn. 30 czerwca 1990 r. i przesłano do Sejmu, Senatu, Ministerstwa Finansów i Ministerstwa Sprawiedliwości, ale wówczas nie doszło do jego wniesienia pod obrady Sejmu<sup>47</sup>. Został wniesiony do łaski marszałkowskiej w dn. 27 stycznia 1992 r. jako poselski projekt ustawy o Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej<sup>48</sup>, ale nie został uchwalony. Uzasadniając konieczność utworzenia na nowo Prokuraturii Generalnej po około 40 latach od jej rozwiązania, Społeczna Rada Legislacyjna brała pod rozwagę potrzebę odtworzenia wysokiego autorytetu prawniczego, który by Państwu zapewnił jednolitą i sprawną ochronę majątku, tak bardzo zagrożoną w okresie żywiołowych przemian i przekształceń własnościowych. Brak takiego urzędu, jakim była w okresie międzywojennym Prokuratura, naraża bowiem Skarb Państwa na ewidentne straty, z braku zapewnienia skutecznej działalności tak opiniodawczej, jak i zastępstwa sądowego<sup>49</sup>.

Najbliższy przywrócenia polskiemu prawu Prokuraturii Generalnej był Sejm III kadencji, do którego wniesiono w dn. 5 marca 1998 r.<sup>50</sup> poselski projekt

<sup>44</sup> Tak też M. Dziurda, M. Przychodzki, *Reprezentacja Skarbu Państwa w sprawach z art. 412 kodeksu cywilnego*, Głosa 2000, lipiec, s. 15.

<sup>45</sup> Nt. jej prac: *Obywatelskie inicjatywy ustawodawcze Solidarności 1980–1990. Materiały i projekty ustaw Centrum Obywatelskich Inicjatyw Ustawodawczych „S” i Społecznej rady legislacyjnej*, zebrali i przygotowali do wydania K. Barczyk, S. Grodziski, S. Grzybowski, Warszawa 2001, passim; por. też wypowiedź posła K. Barczyka na 54 posiedzeniu Sejmu w dn. 7 lipca 1999r. – sprawozdanie stenograficzne, s. 28.

<sup>46</sup> Koordynatorami projektu byli adw. S. Płażek i prof. M. Sawczuk.

<sup>47</sup> Por. M. Sawczuk, *Idea ciągłości ustawodawstwa* [w:] *Obywatelskie inicjatywy...*, s. 581.

<sup>48</sup> Oznaczony został jako druk Sejmu I kadencji nr 85, a reprezentantem wnioskodawców był poseł K. Barczyk; por. też: S. Płażek, *Chodzi o funkcje czy o symbol*, Rzeczpospolita nr 171 (5031), 23 lipca 1998 r.

<sup>49</sup> Fragment uzasadnienia poselskiego projektu ustawy o Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej w Sejmie I kadencji (S. Płażek, M. Sawczuk) – druk nr 85, zamieszczonego również w *Obywatelskie inicjatywy...*, s. 524.



ustawy o Prokuraturii Generalnej. Największe kontrowersje<sup>51</sup> wzbudził pomysł rozszerzenia (w porównaniu z historycznym modelem) kompetencji Prokuraturii Generalnej o kontrolę nad rozporządzaniem mieniem Skarbu Państwa, a więc czynności materialnoprawne. W Komisji Skarbu Państwa, Uwłaszczenia i Prywatyzacji<sup>52</sup> m.in. zmieniono „sprawowanie kontroli” na „sprawowanie nadzoru” w taki sposób, że zamiast przewidzianego w projekcie poselskim wyrażania „zgody na rozporządzenie lub zobowiązanie do rozporządzania prawami majątkowymi Skarbu Państwa o wartości przekraczającej 50 000 ECU” Komisja zaproponowała „możliwość wyrażenia sprzeciwu w związku z rozporządzeniem lub zobowiązaniem do rozporządzenia prawami majątkowymi Skarbu Państwa o wartości przekraczającej 100 000 ECU”.

Reakcją rządu na prace parlamentarne był własny projekt ustawy o Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej przygotowany w czerwcu, a datowany dn. 21 lipca 1998 r.<sup>53</sup>, który nie przewidywał zadań Prokuraturii w zakresie czynności materialnoprawnych. Zupełnie niezrozumiała była – moim zdaniem krytyka ze strony Rady Legislacyjnej przewidzianego w tym projekcie „monopolu” Prokuraturii Generalnej na zastępstwo sądowe Skarbu Państwa i pogląd, że „zastępstwo powinno należeć przede wszystkim do poszczególnych podmiotów związanych z interesami Skarbu Państwa, a wyjątkowo do Prokuraturii”<sup>54</sup>. Przywracanie takiej Prokuraturii byłoby nadużyciem chlubnych jej tradycji jako przymusowego zastępcy procesowego Skarbu Państwa.

W dn. 30 września 1998 r. Sejm uchwalił ustawę o Prokuraturii Generalnej w wersji projektu rządowego, w dn. 28 października 1998 r. Senat, wnosząc poprawki, nadał ustawie kształt projektu poselskiego, których to poprawek Sejm nie zdołał odrzucić w głosowaniu w dn. 8 stycznia 1999 r. Jednak ustawę zawetował Prezydent RP, a Sejm w dn. 4 marca 1999 r. nie odrzucił jego weta, co zakończyło procedurę legislacyjną.

Kolejne lata przyniosły następne projekty ustaw przywracających Prokuraturię Generalną, jednak dopiero w dn. 8 lipca 2005 r. uchwalono ustawę o Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa<sup>55</sup>, którą jeszcze w okresie *vacatio legis*,

<sup>50</sup> Zmodyfikowany tekst wnioskodawcy przedstawili w dn. 19 marca 1998 r., ich przedstawicielem był poseł A. Biela, projekt został oznaczony jako druk Sejmu III kadencji nr 249.

<sup>51</sup> Por. m.in. T. Gruszecki, *Chodzi o funkcje czy o symbol*, Rzeczpospolita nr 171 (5031), 23 lipca 1998, S. Płażek, *loc. cit.*, J. Wierzbicki, *op. cit.*, s. 20.

<sup>52</sup> Sprawozdanie Komisji Skarbu Państwa, Uwłaszczenia i Prywatyzacji o poselskim projekcie ustawy o Prokuraturii Generalnej (druk nr 249) – Sejm III kadencji, druk nr 463.

<sup>53</sup> Sejm III kadencji, druk nr 534.

<sup>54</sup> R. Mastalski, *Opinia o projekcie ustawy o Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej (projekt w wersji z maja 1998 r.)*, Przegląd Legislacyjny. Kwartalnik Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów, 1998, nr 1–2, s. 204.

<sup>55</sup> Dz.U. nr 169, poz. 1417 z późn. zm.

konkretnie w dn. 16 grudnia 2005 r. znowelizowano<sup>56</sup>, przesuając m.in. datę wejścia w życie z dn. 1 stycznia na 15 marca 2006 r.

Zgodnie z tradycją podstawową kompetencją Prokuratorii Generalnej jest zastępowanie Skarbu Państwa. W postanowieniu królewskim o utworzeniu Prokuratorii Generalnej w Królestwie Polskim nie użyto wprost pojęcia Skarb Państwa, ale w preambule wyjaśniono, że Prokuratorię Generalną powołano, by zapewnić:

prawną obronę wszelkich iakiegokolwiek rodzaju własności publicznych, iako to Korony i Narodowych, oraz tych, którym Rząd opiekę swoją lub bliższy dozór jest winien.

Natomiast zgodnie z art. 8 Prokuratoria Generalna miała być:

zwierzchnim i naczelnym pełnomocnikiem Rządu krajowego, a to w względzie dochodzenia lub obrony prawnej wszystkich własności publicznych pod opieką rządu będących.

Wyliczając te własności publiczne prawodawca nie był konsekwentny w ich przedmiotowym potraktowaniu i w kilku jego ostatnich punktach „zbliżył się” do kategorii odrębnych od – używając współczesnego pojęcia – Skarbu Państwa podmiotów publicznoprawnych. Od kategorii zastępowanych podmiotów był jednak uzależniony przedmiotowy zakres zastępstwa, a art. 28 postanowienia królewskiego przewidywał partycypację zastępowanych przez Prokuratorię Generalną samodzielnych podmiotów pobierających „z swoich własności dochody” (zgromadzeń i korporacji duchownych, miast, gmin i innych „instytutów publicznych”) w kosztach funkcjonowania Prokuratorii.

W Drugiej Rzeczypospolitej podstawowym celem Prokuratorii Generalnej była w myśl art. 1 ustawy z dn. 31 lipca 1919 r. (art. 1 dekretu z dn. 7 lutego 1919 r. był bardzo podobny)

obrona prawna i zastępstwo prawne prywatno-prawnych i publicznych interesów Państwa i podmiotów prawnych pod względem opieki prawnej na równi ze Skarbem Państwa stojących.

Art. 3 pkt 1 dekretu i ustawy traktowały Skarb Państwa przedmiotowo, wyliczając jego składniki, ale, podobnie jak w postanowieniu królewskim z 1816 r., „wymieszano” składniki przedmiotowo rozumianego Skarbu Państwa i inne – odrębne od niego – podmioty zastępowane jednak przez Prokuratorię. Przepis art. 3 przewidywał „poruczenie” Prokuratorii Generalnej zastępstwa indywidualnie oznaczonych podmiotów prawnych w drodze uchwały Rady Ministrów, a także „zastępstwo i ingerencję Prokuratorii Generalnej [...] także tam, gdzie to specjalne przepisy ustawowe przewidują”. Z rozporządzenia Prezydenta z 1924 r. wynikała znaczna swoboda Rady Ministrów w odniesieniu do zakresu zastępstwa przez Prokuratorię podmiotów całkowicie prawnie odrębnych od Skarbu Państwa lub wyodrębnionych w jego strukturze jedynie faktycznie.

Na podstawie ustawy wojewódzkiej śląskiej z dn. 26 listopada 1924 r. w przedmiocie zastępstwa prawnego Skarbu Śląskiego przez Prokuratorję General-

<sup>56</sup> Dz.U. nr 264, poz. 2205.

ną Rzeczypospolitej Polskiej<sup>57</sup> oraz rozporządzenia Rady Ministrów<sup>58</sup> z dn. 16 stycznia 1925 r. o rozszerzeniu terytorialnego zakresu działania Oddziału Prokuratorji Generalnej w Krakowie na obszar sądu okręgowego w Katowicach oraz o powierzeniu Prokuratorji Generalnej zastępstwa prawnego Skarbu Śląskiego<sup>59</sup> powierzono Prokuratorji Generalnej wykonywanie zastępstwa prawnego Skarbu Śląskiego. Funkcjonował on na podstawie Ustawy konstytucyjnej z dn. 15 lipca 1920 r. zawierającej statut organiczny Województwa Śląskiego<sup>60</sup>, na jego własność przeszła „położona w obrębie Województwa Śląskiego własność b. Prowincjonalnego związku komunalnego śląskiego” (art. 12), a jego dochody pochodziły z udziału we wpływach z „podatków i opłat pobieranych ze Śląska” (art. 5).

W art. 4 aktualnie obowiązującej ustawy przewidziano dla Prokuratorji Generalnej zastępstwo procesowe Skarbu Państwa (przed sądami „krajowymi”) oraz zastępstwo Rzeczypospolitej Polskiej przed sądami, trybunałami i innymi organami orzekającymi w stosunkach międzynarodowych. Wprowadzono też możliwość wyznaczania przez Radę Ministrów Prokuratorji Generalnej do reprezentowania Rady Ministrów lub poszczególnych ministrów w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym. Wyraźnie jednak postanowiono, że Prokuratoria Generalna nie wykonuje zastępstwa procesowego państwowych osób prawnych. W myśl art. 1 została bowiem utworzona wyłącznie w celu zapewnienia ochrony prawnej praw i interesów Skarbu Państwa. Tak kategoryczne wyłączenie oceniam jako postępowanie wobec tradycji „rozmywania” podmiotowego zakresu sprawowania zastępstwa sądowego przez Prokuratorję Generalną.

Nie mogę natomiast pochwalić sprzecznego z tradycją zawężenia zakresu zastępstwa sądowego sprawowanego przez Prokuratorję Generalną. O ile można usprawiedliwić (nawiązaniem do rozwiązań historycznych) wyłączenie spraw załatwianych w postępowaniach wieczystoksięgowych, rejestrowych, upadłościowych, naprawczych i egzekucyjnych (art. 4 ust. 4), o tyle wprowadzenie w art. 8 oraz art. 9 ust. 1 kryterium wartości przedmiotu sporu dla rozgraniczenia kompetencji Prokuratorji Generalnej od reprezentacji przez państwowe jednostki organizacyjne nie znajduje żadnych wzorców w tradycji Prokuratorji Generalnej<sup>61</sup>. Dodatkowo ustawodawca, reguluje możliwość przejęcia zastępstwa procesowego „w każdej sprawie, jeżeli wymaga tego ochrona ważnych praw lub interesów Skarbu Państwa”, sugeruje zarazem potrzebę dzielenia praw i intere-

<sup>57</sup> Dz.U.Śl. nr 26, poz. 98.

<sup>58</sup> Wydanego na podstawie §§ 5 i 10 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dn. 9 grudnia 1924 o zmianie ustroju Prokuratorji Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. R.P. nr 107, poz. 967).

<sup>59</sup> Dz.U. nr 8, poz. 58.

<sup>60</sup> Dz.U. nr 73, poz. 497.

<sup>61</sup> Postulowane jednak było w literaturze: M. Dziurda, *Reprezentacja Skarbu Państwa w procesie cywilnym*, Zakamycze 2005, s. 282.

sów Skarbu Państwa na ważne i (chyba) nieważne, nie wprowadzając żadnych kryteriów takiego podziału.

Należy natomiast do tradycji druga – obok zastępstwa sądowego – kompetencja Prokuraturii Generalnej, mianowicie wydawanie opinii prawnych. W aktualnie obowiązującej ustawie od początku przewiduje ją art. 4 ust. 1 pkt 4, a nowelizacja dodała pkt 5: „inicjowanie i opiniowanie projektów aktów normatywnych dotyczących spraw z zakresu gospodarowania mieniem Skarbu Państwa”.

Wydawanie – na wezwanie odpowiednich komisji rządowych – opinii prawnych i wyjaśnień:

we wszystkich przypadkach i materjach własności publicznej dotyczących się, iak np. względem legalności zawieranych przez władze Rządowe a prywatnymi osobami kontraktów i umów, względem legalności wystawionych kaucyów, niemniej względem rozpoznania wszelkiego rodzaju zachodzących przedmiotów i kwestyi prawnych

przewidywał art. 13 postanowienia królewskiego z 1816 r. Natomiast wydawanie opinii i wyjaśnień

we wszystkich przedmiotach i kwestyach prawnych, własność publiczną interessujących

na wezwanie komisji wojewódzkich należało do obrońców ustanowionych przy trybunałach wojewódzkich. W przypadkach „ważniejszych” mieli oni jednak obowiązek przed wydaniem opinii „radzić się” Prokuraturii Generalnej (art. 23 postanowienia królewskiego z 1816 r.). Wydając opinie, Prokuratoria Generalna Królestwa Polskiego działała kolegialnie, co jednak nie oznaczało konieczności uczestnictwa wszystkich członków, lecz z reguły składach co najmniej trzyosobowych, nie licząc członka referującego daną sprawę. Jednak wszelkie kwestie skierowane przez Prezesa ze względu na trudność lub doniosłość były rozpatrywane na posiedzeniach ogólnych, tak samo też wydawano ważniejsze opinie<sup>62</sup>.

Wydawanie opinii prawnych było również kompetencją Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej. Zgodnie z art. 2 pkt 4 zarówno dekretu z dn. 7 lutego 1919 r., jak i ustawy z dn. 31 lipca 1919 r., do zakresu działania Prokuraturii Generalnej należało

wydawanie opinii prawnych we wszystkich sprawach dotyczących się interesów majątkowych Państwa i podmiotów prawnych na równi ze Skarbem Państwa stojących, albo też ważnych interesów administracji państwowej w ogóle<sup>63</sup>.

Wydawanie opinii prawnych było jednak w praktyce „poboczną” kompetencją Prokuraturii Generalnej w okresie Drugiej Rzeczypospolitej. Wyrażna była dysproporcja pomiędzy działalnością Prokuraturii jako zastępcy procesowego

<sup>62</sup> M. Wąsowicz, *Prokuratoria...*, s. 125 i n.

<sup>63</sup> Cytat z art. 2 pkt 4 ustawy, w dekrete minimalnie inna redakcja.

Skarbu Państwa, a jej funkcją opiniodawczą. Przykładowo w roku 1935 stosunek ten wynosił: 69 742 sprawy sądowe do 3898 opinii<sup>64</sup>.

Jak wspomniałem, do tradycji Prokuraturii Generalnej należy również wydawanie przez nią opinii w procedurze prawotwórczej. Niemal jednobrzmiące przepisy art. 2 pkt 6 zarówno dekretu, jak i ustawy z 1919 r. zaliczały do kompetencji Prokuraturii Generalnej

opiniowanie na życzenie Rady Ministrów lub poszczególnych ministerstw projektów, ustaw i ogólnych rozporządzeń centralnych władz państwowych ze stanowiska ogólnoprawnego, organizacyjnego i techniki ustawodawczej, a w szczególności także ze stanowiska prywatnoprawnych, publicznoprawnych, i administracyjnoprawnych interesów Państwa.

Przepisy uchwały Rady Ministrów w przedmiocie ustroju i czynności Prokuraturii Generalnej precyzowały uprawnienie każdego urzędu centralnego, który „opracował projekt ustawy, dekretu albo też uchwały Rady Ministrów” do przedstawienia go Prokuraturii przed złożeniem Radzie Ministrów (art. 62). Dotyczyło to również własnych aktów normatywnych tych urzędów (art. 63).

Mówiąc o kompetencjach Prokuraturii Generalnej w procedurze prawotwórczej, należy również zwrócić uwagę na kolejną kompetencję Prokuraturii Generalnej w okresie Drugiej Rzeczypospolitej – na podstawie art. 64 uchwały Rady Ministrów w przedmiocie ustroju i czynności Prokuraturii Generalnej mogła ona z własnej inicjatywy opracowywać i składać Radzie Ministrów (art. 68 zd. II) projekty ustaw, dekretów i uchwał Rady Ministrów „w przedmiotach dotyczących bezpośrednio” jej zakresu działania. Również do tej tradycji nawiązuje pkt 5 w ust. 1 art. 4 obecnie obowiązującej ustawy.

W jej art. 2 zadeklarowano niezależność Prokuraturii w zakresie działań podejmowanych w ramach zastępstwa Skarbu Państwa oraz co do treści wydawanych opinii. Jest to nawiązanie do tradycji Prokuraturii dopiero z okresu Drugiej Rzeczypospolitej. Wprawdzie w doktrynie<sup>65</sup> można spotkać określenie, że była generalnym pełnomocnikiem mającym w określonych sprawach monopol na zastępstwo procesowe, jednak akty normatywne regulujące działanie Prokuraturii nie używały określenia „pełnomocnik”, wprost przeciwnie: art. 4 ust. 2 zarówno dekretu Naczelnika Państwa, jak i ustawy z 1919 r. stanowiły wyraźnie, że Prokuratoria Generalna była

upoważniona do prawnie skutecznego podejmowania wszelkich czynności procesowych i do spełniania wszelkich sądowych aktów prawnych bez obowiązku wykazywania się osobnym pełnomocnictwem lub upoważnieniem.

---

<sup>64</sup> Tak S. Gołąb, *Organizacja sądów powszechnych. Opracowanie systematyczne z uwzględnieniem rozwoju historycznego, sądownictwa szczególnego oraz ustroju adwokatury, Prokuraturii Generalnej i notariatu*, Kraków 1938, s. 107.

<sup>65</sup> S. Gołąb, *op. cit.*, s. 103.

Samodzielność w „spełnianiu swoich czynności urzędowych” gwarantowały Prokuratorii stosowne przepisy. W ocenie J. Sobkowskiego<sup>66</sup> Prokuratoria Generalna,

mimo że zasadniczo działała dopiero na wezwanie zainteresowanych organów państwowych, w załatwianiu spraw prowadzonych przez siebie posiadała jednak całkowitą samodzielność,

z czym wiązał się jej duży autorytet. Odróżniało to polski model Prokuratorii od modelu austriackiego, w którym jest ona związana poleceniami resortu, z którego działalnością wiąże się przedmiot sporu<sup>67</sup>. Z tego powodu nie można też Prokuratorii Generalnej w okresie Drugiej Rzeczypospolitej traktować jako „adwokata” Skarbu Państwa.

Odmienne było w czasach Królestwa Polskiego. Postanowienie królewskie z 1816 r. w art. 8 nazwało Prokuratorię „zwierzchnim i naczelnym pełnomocnikiem Rządu krajowego”, a art. 15 przewidywał, że odpowiednie Komisje rządowe sprawowały nadzór (wydając zezwolenia) nad dokonywaniem przez Prokuratorię Generalną Królestwa Polskiego następujących czynności dyspozycyjnych: wszczynanie procesu, zawieranie ugody, cofanie pozwu, zaniechanie wniesienia apelacji. Komisje te mogły wydawać Prokuratorii wiążące polecenia<sup>68</sup>. Przepis art. 18 nakładał na Prokuratorię obowiązek przedstawienia odpowiednim Komisjom rządowym dokładnych raportów z propozycjami dotyczącymi kontynuacji zawisłych już procesów oraz potrzeby wszczęcia nowych według stanu na czas utworzenia Prokuratorii. Natomiast art. 19 zobowiązywał Prokuratorię na przyszłość do składania stosownych raportów Komisjom rządowym co pół roku.

Wyjątek od zadeklarowanej w art. 2 zasady niezależności Prokuratorii Generalnej przewidziano w art. 14 ust. 2 obecnie obowiązującej ustawy, zgodnie z którym Prokuratoria jest związana enumeratywnie wyliczonymi wnioskami dotyczącymi czynności dyspozytywnych w postępowaniu cywilnym. Pewne niebezpieczeństwo tkwi też w ustępie 1 omawianego artykułu 14, na podstawie którego Prokuratoria Generalna może biernie oczekiwać inicjatywy poszczególnych państwowych jednostek organizacyjnych, co sprowadzi ją do roli „ust” takich jednostek przedstawiających sądom ich stanowiska, a nie do tradycyjnej roli aktywnego i kompetentnego organu stojącego na straży interesów Skarbu Państwa. W najnowszej literaturze<sup>69</sup> wyrażono jednak ocenę, że Prokuratoria Generalna „jest tylko instytucjonalnym pełnomocnikiem Skarbu Państwa”, który występuje przed sądem „nie w charakterze podmiotu reprezentującego Skarb Państwa”.

Przepis art. 18 obecnie obowiązującej ustawy przewiduje możliwość kolegielnego przyjmowania stanowiska Prokuratorii Generalnej w sprawach o istot-

<sup>66</sup> J. Sobkowski, *Zastępstwo...*, s. 196.

<sup>67</sup> Tak H. W. Fasching, *Lehrbuch des österreichischen Zivilprozeßrechts. Lehr- und Handbuch für Studium und Praxis*, wyd. II przepracowane i uzupełnione, Wien 1990, s. 234, nb. 454.

<sup>68</sup> Zwraca na to uwagę również M. Wąsowicz, *Początki...*, s. 156, zwłaszcza przypis 56.

<sup>69</sup> H. Pietrzykowski [w:] G. Bieniek, H. Pietrzykowski, *Reprezentacja Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego*, LexisNexis, Warszawa 2006, s. 108.

nym znaczeniu dla ochrony praw lub interesów Skarbu Państwa. Jest to nawiązanie do tradycji. Merytoryczne decyzje Prokuratoria Generalna Królestwa Polskiego podejmowała kolegialnie – w składach co najmniej trzyosobowych (nie licząc „członka referującego”) spośród wymienionych w art. 2 postanowienia królewskiego: Prokuratora Generalnego (później Prezydującego w Prokuratorii), radców Prokuratorii oraz Sekretarza Generalnego. Można zatem stwierdzić, że tworzyli oni kolegium Prokuratorii<sup>70</sup>.

Kolegialność działania Prokuratorii Generalnej Królestwa Polskiego miała szczególne znaczenie w odniesieniu do jej kompetencji wydawania opinii prawnych, ale również kolegialnie podejmowano decyzje dotyczące procesów sądowych – tak opracowywano szczegółowe instrukcje dla każdej ze spraw zarówno przed wszczęciem procesu, jak i w jego toku<sup>71</sup>. Jedynie samo wniesienie pozwu i dalsze zastępstwo przed sądem w toku sprawy dokonywane było przez obrońców ustanowionych przy sądach wojewódzkich ziemskich i grodzkich, przy Trybunale Apellacyjnym i Trybunale Najwyższym. Kolegialność Prokuratorii Generalnej Królestwa Polskiego zapewniała wszechstronne rozważanie spraw, nadawała większy autorytet opiniom i instrukcjom oraz zapobiegła przekształceniu się Prokuratorii Generalnej Królestwa Polskiego w instytucję administracyjną, a zachowała jej charakter „magistratury prawnej”<sup>72</sup>. Do tradycji kolegialności nawiązywano też w okresie Drugiej Rzeczypospolitej.

Również umożliwienie w art. 22 ust. 2 tworzenia oddziałów Prokuratorii jest nawiązaniem do tradycji. Wprawdzie Postanowienie królewskie z 1816 r. nie przewidywało utworzenia żadnych struktur terenowych Prokuratorii, jednak dla wykonywania jej zadań procesowych mieli być zgodnie z art. 20 wyznaczeni przy sądach Ziemskich i Grodzkich Woiewódzkich, przy Trybunale iednym Appellacyjnym i przy Trybunale Naywyższym obrońcy, a przy sądzie ziemskim Woiewództwa Mazowieckiego, przy iednym Trybunale Naywyższym

dotaddkowo również ich zastępcy. W myśl art. 22 mieli oni obowiązek zdawania Prokuratorii comiesięcznych raportów ze wszystkich swoich czynności. W okresie 1823–1825, kiedy to w ogóle nie było obrońców Prokuratorii „w terenie”, ich funkcje przejęli radcowie prawni komisji wojewódzkich<sup>73</sup>.

Decret Naczelnika Państwa z dn. 7 lutego 1919 r. w przedmiocie utworzenia Prokuratorji Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej przewidywał w art. 9, że „w miarę potrzeby utworzone będą dla ściśle określonych okręgów terytorjalnych oddziały Prokuratorji Generalnej”. Tworzone rozporządzeniami Rady Ministrów (wydawanyymi na podstawie ustawy z 31 lipca 1919 r. na wniosek Prezesa Prokuratorii) oddziały swe zadania i czynności dokonywały samodzielnie,

<sup>70</sup> Tak też M. Wąsowicz, *Prokuratorii...*, s. 110.

<sup>71</sup> Por. B. Sałaciński, *op. cit.*, s. 134.

<sup>72</sup> Tak Z. Pałęcki, *op. cit.*, *Palestra* 1934, nr 12, s. 794 i n.

<sup>73</sup> Tak: M. Wąsowicz, *Prokuratoria...*, s. 113 i n.

dzięki czemu odbywało się to sprawnie. Jednak w sprawach ważnych, wątpliwych oraz „ogólnej i zasadniczej doniosłości” miały zwracać się o wskazówki do Prokuratury Generalnej w Warszawie. Decyzje Prokuratury były wiążące dla oddziałów, co zapewniało jednolitość praktyki i trybu funkcjonowania<sup>74</sup>.

W Drugiej Rzeczypospolitej Prokuratura Generalna zastąpiła ze znakomitej jakości ochrony prawnej sprawowanej przez najwybitniejszych wówczas praktyków i przedstawicieli nauki. Wśród jej referendarzy byli m.in. późniejsi profesorowie Wydziału Prawa i Administracji UMCS w Lublinie: S. Buczkowski i A. Wiliński. Uznanie zyskała dzięki swej fachowości, rzetelności, apolityczności i niezależności. Dobrze by się stało, gdyby, podobnie jak ustawodawca, tworząc przepisy przywracające Prokuraturę Generalną, nawiązał<sup>75</sup> do tradycji jej regulacji, jej radcowie zechcieli nawiązać do chlubnej tradycji jej funkcjonowania. Ale to już zależy od nich. Ustawodawca mógł jedynie w stosunkowo obszernych rozdziałach piątym i szóstym ustawy dosyć szczegółowo uregulować dostęp do zawodu radcy Prokuratury oraz prawa, obowiązki i odpowiedzialność dyscyplinarną tych radców. Zagwarantował im względną niezależność i można sobie życzyć, by wraz z tradycyjną regulacją prawną Prokuratury Generalnej służyła ona postępowi w sądowej ochronie interesów Skarbu Państwa.

#### TRADITION VS. PROGRESS IN THE INSTITUTION OF GENERAL PROSECUTION IN THE REPUBLIC OF POLAND

**Summary.** After 50-years of non-existence of State General Prosecution (Pol. *Prokuratura Generalna*, PG), the act of 8<sup>th</sup> of July 2005 has brought back this institution to the Polish legal system. The basic competence of PG is legal representation of the Treasury (*fiscus*). The paper shows the historical development of this institution, including the reasons of establishing PG, its application in the period of Polish Kingdom (1815–1867) and the Second Republic of Poland (1918–1939), and its abolition in 1951. The main aim of the paper is an analysis of provisions of the current law. The author attempts to compare and evaluate the legal traditions of PG in different historical periods and realities (in this respect the author's views are diverse) as well as to make potential progress (for example, by radically narrowing down the number of substituted bodies to the State Treasury only). The fact of bringing back PG to the Polish legal system is praised, and so is the representative competence of PG (even in terms of providing opinion). What is criticized, though, is the introduction of the value criterion imposed on the subject of the litigation, in order to distinguish its competence to represent the Treasury from such competence of other state organizational units.

<sup>74</sup> Tak I. Klajnerman, *Zastępowanie prawne władz i innych podmiotów gospodarki socjalistycznej*, Państwo i Prawo, 1952, z. 1, s. 60.

<sup>75</sup> Ze wspomnianym wyjątkiem z art. 8 i 9, który sprawia, że ustawodawca uczynił jedynie „pół kroku” w kierunku przywrócenia tradycji Prokuratury Generalnej; o całym kroku można by moim zdaniem mówić wówczas, gdyby nie było opartego na kryterium wartości przedmiotu sporu wyłączenia pewnych spraw spod zastępowania Prokuratury.



---

**Keywords:** General Prosecution, legal representation, law in Polish Kingdom, law of the Second Polish Republic