
WSTĘP

Problematyka ochrony dobra publicznego (własności publicznej), a zwłaszcza ochrony interesów majątkowych państwa oraz zastępstwa prawnego (procesowego) państwa (Skarbu Państwa) należy do zagadnień doniosłych pod względem społeczno-gospodarczym, złożonych pod względem jurydycznym, a przy tym budzących kontrowersje w doktrynie, gdyż znajdują się one na styku dwóch metod regulacyjnych: metody prywatnoprawnej i metody publicznoprawnej.

Od dawna podejmowane były też próby regulacji prawnej tego zagadnienia, gdyż już w średniowieczu funkcjonował prokurator jako „doradca i zastępca prawny korony królewskiej i skarbu państwa”, w XIX w. zaś w niektórych państwach nastąpił znaczny rozwój instytucji prokuratora i prokuratorii „w sposób odpowiadający organizacji i potrzebom państwa nowoczesnego”¹.

Współcześnie we wszystkich państwach zagadnienie zarządu majątkiem państwa i reprezentacji interesów państwa w obrocie prywatnoprawnym, w tym w procesach sądowych jest przedmiotem zainteresowania ustawodawcy, który przyjmuje różne „modele regulacyjne” w tej sferze, poszukując „punktu” równowagi regulacyjnej i efektywnej ochrony.

Na gruncie europejskich porządków prawnych zarząd majątkiem państwa i reprezentacja interesów państwa w sferze prawnoprocesowej jest dokonywana w zróżnicowany sposób o różnym natężeniu obu metod regulacyjnych oraz o różnym zakresie centralizacji i decentralizacji tych funkcji. Po pierwsze, reprezentacja prawnoprocesowa państwa (fiskusa) oraz zarządzanie majątkiem państwa dokonuje się w sposób zdecentralizowany przez działanie tradycyjnych organów państwa (administracji publicznej, jak ma to miejsce np. w Zjednoczonym Królestwie Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej oraz na Słowacji), po drugie – w państwie typu federalnego przez działanie typowych organów państwa (decentralizacja) oraz specjalnej instytucji na szczeblu związku (centralizacja), a na szczeblu poszczególnych krajów – specjalnej adwokatury krajowej (jak np. w RFN). Trzeci

¹ S. Bukowiecki, *Prokuratoria Generalna Rzeczypospolitej Polskiej*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” z 20.09.1924, nr 38, s. 806.

sposób reprezentacji prawnoprocesowej państwa (skarbu państwa) ma charakter wysoce scentralizowany, w którym do reprezentacji powołana jest specjalna centralna instytucja, oparta na cywilistycznej konstrukcji zastępstwa (przedstawicielstwa ustawowego), jak ma to miejsce w państwach o tradycji austriackiej oraz w Polsce (za pośrednictwem dorobku prawnego Galicji), lecz niepozbawiona elementów kontrolowanej decentralizacji w postaci kompetencji *stationes fiscali*.

W Rzeczypospolitej Polskiej problem zapewnienia skutecznej reprezentacji prawnoprocesowej interesów państwa i ochrony majątku państwa nabrał szczególnego znaczenia w momencie odejścia w 1989 r. od gospodarki planowej i przejścia do systemu gospodarki rynkowej. W związku ze zmianami społecznymi i gospodarczymi, w tym przemianami prywatyzacyjnymi majątku państwowego, konieczne stało się stworzenie efektywnej konstrukcji prawnej, zapewniającej ochronę sądową oraz reprezentację państwa na wzór przedwojennej Prokuratorii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej, która była strażnikiem praw i interesów państwa.

W sensie legislacyjnym podstawę przyjęcia systemu reprezentacji prawnoprocesowej państwa w postaci scentralizowanej instytucji reprezentacji interesów państwa (Skarbu Państwa) w procesach sądowych stworzyła najpierw ustawa o Prokuratorii Generalnej Skarbu Państwa, którą – po 15 latach dyskusji politycznych, prawnych i prac ustawodawczych² – przyjął w dniu 8 lipca 2005 r. Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, a następnie ustawa z 2016 r., nawiązując pod względem terminologicznym i merytorycznym do międzywojennej tradycji krajowej w tej sferze³.

Głównym celem niniejszych rozważań jest ocena pod kątem teoretyczno-prawnym Prokuratorii Generalnej RP jako przedstawiciela ustawowego (instytucjonalnego) państwa (Skarbu Państwa) w sferze prawnoprocesowej, w tym

² K. Głogowski, R. Tupin, *Prokuratoria Generalna logicznym dopełnieniem Skarbu Państwa*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2004, nr 3; R. Tupin, *Majątek narodowy i skarb państwa. W oczekiwaniu na strategiczne decyzje*, „Rzeczpospolita” z 14.01.2003, s. C4; A. Rościszewski, *Próby reaktywowania Prokuratorii Generalnej w latach 90. XX wieku* [w:] *Prawo i państwo. Księga jubileuszowa 200-lecia Prokuratorii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej*, L. Bosek (red.), Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2017, s. 79–82; R. Tupin, *Skarb Państwa w okresie reform i przemian własnościowych*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 1996, nr 4; idem, *Geneza reaktywowania Prokuratorii Generalnej w III Rzeczypospolitej* [w:] *Prawo i państwo. Księga jubileuszowa...*, op. cit., s. 102–109; J. Krauss, *Przywrócenie Prokuratorii Generalnej jako element proponowanych zmian systemowych w latach 90. XX wieku – w ramach projektu ustawy o zarządzie Skarbu Państwa i zasadach jego reprezentowania* [w:] *Prawo i państwo. Księga jubileuszowa...*, op. cit., s. 83–86.

³ Ustawa z dnia 8 lipca 2005 r. o Prokuratorii Generalnej Skarbu Państwa (t.j. Dz.U. 2016 poz. 1313); ustawa z dnia 15 grudnia 2016 r. o Prokuratorii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 2016 poz. 2261 ze zm.).

ustalenie, czy w czasach europeizacji krajowy model reprezentacji i ochrony majątku państwa odpowiada wymogom efektywnego działania. W szczególności, czy reaktywowana w 2005 r., a następnie istotnie zmodyfikowana w 2016 r. instytucja Prokuraturii Generalnej RP, która w okresie międzywojennym skutecznie chroniła majątek państwa, może w nowych czasach i w nowym (zmodyfikowanym) ujęciu prawnym w sposób skuteczny reprezentować i chronić majątek państwa, zwłaszcza w powierzonym przez przepisy ustawowe zakresie. Czy połączenie scentralizowanego modelu reprezentacji (zastępstwa) interesów majątkowych Skarbu Państwa, którego przejawem jest Prokuratura Generalna RP z modelem zdecentralizowanym wykonywanym przez jednostki organizacyjne państwa (*stationes fisci*), ma wsparcie w standardach europejskich w tym zakresie⁴.

W ścisłym związku z głównym nurtem rozważań nad charakterem prawnym Prokuraturii Generalnej RP pozostaje pytanie o zasadność (prawidłowość) konstrukcji samego Skarbu Państwa traktowanego na ogół w doktrynie jako osoba prawna prawa prywatnego, której reprezentantem w obszarze sądowno-legislacyjnym jest Prokuratura Generalna RP jako doradca prawny oraz instytucjonalno-procesowy zastępca prawny. Czy przedmiot i cel działania Prokuraturii Generalnej RP jako scentralizowanej reprezentacji procesowej interesów państwa (Skarbu Państwa) w połączeniu z niejasnym, budzącym wątpliwości w doktrynie charakterem Skarbu Państwa jako prywatnej osoby prawnej nie utrudniają efektywnego reprezentowania (ochrony) majątku państwa?

Pytanie, czy czasy współczesne, które zrodziły potrzebę odrodzenia Prokuraturii Generalnej RP, okazały się „dać owoce porównywalne” z okresem tworzenia

⁴ W nauce formułuje się różnorodne koncepcje-modele, teoretyczne i rzeczywiste. Modele teoretyczne tworzone są dla wyjaśnienia zjawisk nieznanych albo słabo znanych. Modele rzeczywiste odtwarzają istniejące realnie rozwiązania prawne. Więcej nt. modeli w naukach prawnych zob. T. Langer, *O modelach i modelowaniu w naukach prawnych*, „Państwo i Prawo” 1987, nr 9, s. 39–48; R. Tokarczyk, *Uwagi ogólne o niektórych modelach systemów prawnych*, „Państwo i Prawo” 1986, nr 11, s. 28–39. Zob. też J. Leszczyński, *Pozytywizacja prawa w dyskursie dogmatycznym*, Universitas, Kraków 2010; T. Barankiewicz, *Współczesne metody badania prawa*, „Studia Prawnicze KUL” 2010, nr 1; S. Czepita, S. Wronkowska, M. Zieliński, *Założenia szkoły poznańsko-szczecińskiej w teorii prawa*, „Państwo i Prawo” 2013, nr 2; T. Pietrzykowski, *Naturalizm i granice nauk prawnych. Esej z metodologii prawoznawstwa*, Wolters Kluwer, Warszawa 2017; Z. Radwański, M. Zieliński, *Stosowanie i wykładnia prawa cywilnego* [w:] *Prawo cywilne – część ogólna*, M. Safjan (red.), „System Prawa Prywatnego”, t. 1, wyd. 2, C.H. Beck, Warszawa 2012; M. Zieliński, *Wykładnia prawa. Zasady – reguły – wskazówki*, Wolters Kluwer, Warszawa 2017; Z. Ziemiński, *Charakterystyka teorii prawa jako dyscypliny prawoznawstwa* [w:] S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii prawa*, Ars Boni et Aequi, Poznań 2001; idem, *Problemy podstawowe prawoznawstwa*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1980; D. van Kędzierski, *Metodologia i paradygmat polskich szczegółowych nauk prawnych*, „Transformacje Prawa Prywatnego” 2018, nr 3.

prawa w odrodzonej II Rzeczypospolitej pozostaje na razie otwarte, gdyż brak jeszcze niezbędnego dystansu funkcjonowania nowej ustawy. Jednakże wstępna ocena dogmatyczna konstrukcji Skarbu Państwa jako osoby prawnej oraz Prokuratorii Generalnej RP jako przedstawiciela instytucjonalno-procesowego (advokata państwa) o funkcjach nie tylko zastępcy procesowego, lecz także opiniodawczo-doradczych pozwala na ostrożny optymizm, zwłaszcza w zakresie efektywnej realizacji ochrony prawnej państwa i jego majątku w obrocie prawnym.

Przybliżenie instytucji Prokuratorii Generalnej RP jako instytucjonalnego zastępcy prawnoprocesowego (przedstawiciela ustawowego) wymaga zbadania natury prawnej nie tylko Prokuratorii Generalnej RP, lecz także natury prawnej Skarbu Państwa (fiskusa) i jego relacji do Prokuratorii Generalnej RP, gdyż między tymi instytucjami występuje tzw. sprzężenie zwrotne. W związku z tym badaniu poddano również pojęcie Skarbu Państwa na gruncie Kodeksu cywilnego (art. 33 k.c.) i ustaw szczegółowych⁵. Biorąc pod uwagę, że w wielu ustawodawstwach utożsamia się skarb państwa z majątkiem państwa, kasą państwa, fiskusem (np. Austria), bądź też po prostu z państwem realizującym swoje zadania w sferze majątkowej (RFN, Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej), w różny sposób ukształtowany został system ochrony prawno-procesowej państwa i jego majątku.

Przedstawienie regulacji prawnej Prokuratorii Generalnej RP *de lege lata* wymagało zrelacjonowania tła historycznego i porównawczego. Materiałem badawczym były tu regulacje prawa polskiego z lat 1816–2005⁶, a materiałem porównawczym prawo austriackie (począwszy od regulacji pierwotnych aż do obecnie obowiązującej ustawy o Prokuratorze Finansowej Austrii z 2008 r.⁷),

⁵ T.j. w ustawie z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym (Dz.U. poz. 2259).

⁶ Postanowienie Królewskie z dnia 29 września / 11 października 1816 r. w sprawie powołania Prokuratorii Generalnej, Dekret w przedmiocie utworzenia Prokuratorii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 7 lutego 1919 r., Ustawa z dnia 31 lipca 1919 r. w przedmiocie utworzenia Prokuratorii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej, Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 9 grudnia 1924 r. o zmianie ustroju Prokuratorii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej, Ustawa z dnia 8 lipca 2005 r. o Prokuratorii Generalnej Skarbu Państwa.

⁷ W szczególności: *Allgemeine Instruktion für sämtlichen Fiskalämter*, Justitzgesetzsammlung 1780–1784, rok 1783, nr 124, s. 207–222; *Instruktion für das Königliche Ostgalizische Fiskalämter* vom 15.03.1801 r., Justitzgesetzsammlung 1798–1803, nr 526, s. 95–140; *Erlaß des Finanzministeriums vom 13.08.1851*, RGBl 1851/188; *Erlaß des Finanzministerium vom 16. Februar 1855, wirksam für alle Kronländer, mit Ausnahme des lombardischvenetianischen Königreiches, womit eine provisorische Dienstes-Instruktion für die Finanzprokuratoren kundgemacht wird*, RGBl 1855, nr 301; *Verordnung des Gessammtministeriums vom 09.03.1898 betreffend die Dienstinstruktion für die f.f. Finanzprokuratoren*; *Finanzprokuratursgesetz vom 12.09.1945*, StGBI. Nr 72/ i obecnie obowiązująca – *Finanzprokuratursgesetz vom 08.08.2008*, BGBl. I Nr. 110/2008.

ponieważ konstrukcja austriackiej Prokuratury Finansowej z XIX w. stanowiła wzór dla polskiej Prokuratorii Generalnej⁸.

Teżą zasadniczą pracy jest myśl, że Prokuratoria Generalna RP jest *de lege lata* swoistym przedstawicielem ustawowym o charakterze instytucjonalno-procesowym (instytucjonalnym pełnomocnikiem procesowym) o kompetencjach procesowych, wykonującym także funkcje opiniodawczo-doradcze, uzupełnianym w zakresie reprezentacji procesowej przez jednostki organizacyjne Skarbu Państwa (*statio fisci*). Współczesna Prokuratoria Generalna RP ma łączność konstrukcyjną z Prokuratorią Generalną Rzeczypospolitej Polskiej wprowadzoną w 1919 i w 1924 r., biorąc pod uwagę jej pozycję prawną, funkcje oraz zakres kompetencji (czynności), jakie przyznaje jej ustawa.

Obecnie obowiązująca ustawa o Prokuratorii Generalnej RP nawiązuje nie tylko do krajowej tradycji prawnej, lecz także do współczesnych konstrukcji austriackich (Prokuratura Finansowa), które legły u podstaw dawnej Prokuratorii Generalnej RP, a także – do rozwiązań hiszpańskich (Korpus Adwokatów Państwa) co do zakresu obsługi prawnoprocesowej osób prawnych z udziałem kapitału państwowego.

Prokuratoria Generalna RP nie jest jednak wyłącznym przedstawicielem prawnoprocesowym państwa (Skarbu Państwa), gdyż oprócz Prokuratorii Generalnej RP ze skutkiem prawnym dla majątku państwa działają inne podmioty (*stationes fisci*), zwłaszcza organy administracji publicznej (na podstawie i w granicach norm kompetencyjnych).

W odniesieniu do całości czynności dotyczących majątku państwa, dokonywanych w imieniu i ze skutkiem dla Skarbu Państwa Prokuratoria Generalna RP jako swoisty adwokat państwa ma w obowiązującym kształcie prawnym dużo szerszy zakres zadań niż Prokuratoria Generalna Skarbu Państwa z ustawy z 2005 r. i szersze możliwości działania w zakresie efektywnej ochrony dobra publicznego (majątku państwa).

Praca podzielona została na cztery rozdziały podporządkowane realizacji celu głównego pracy. Rozdział I zawiera rozważania dotyczące genezy i ewolucji Prokuratorii Generalnej jako organu ochrony prawnej dobra publicznego z uwzględnieniem regulacji prawnych państw europejskich o tradycji prawnej atlantyckiej (anglosaskiej) i kontynentalnej (romańskiej i germańskiej).

W rozdziale tym zostały wskazane podmioty (organy administracji publicznej), które dokonują czynności dotyczących majątku państwa, a także – ich kompetencje w zakresie reprezentacji państwa w sferze prawnoprocesowej. W szczególności

⁸ J. Mucha-Kujawa, *Ewolucja regulacji prawnej Prokuratorii Generalnej w Polsce na tle rozwiązań austriackich*, „Studia Prawnicze” 2012, nr 4.

została zaprezentowana – będąca wzorem dla Polski – regulacja prawna instytucji Prokuratury Finansowej w Austrii (*Finanzprokuratur*) oraz Adwokatury Państwa w Hiszpanii (*los Abogados del Estado*) jako przykłady regulacji prawnych, w których reprezentacja interesów państwa skupiona jest w centralnej instytucji. Przez zrekonstruowanie modeli organów ochrony prawnej dobra publicznego została przybliżona geneza i ewolucja Prokuraturii Generalnej na ziemiach polskich. W szczególności została odtworzona prawna konstrukcja Prokuraturii przyjętej dawniej w Polsce jako tło dla porównania z konstrukcją Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa w ujęciu ustawy z 2005 r. oraz Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej z 2016 r., gdyż bez wątpienia nastąpił powrót do tradycyjnej konstrukcji Prokuraturii Generalnej przez rozszerzenie funkcji i zakresu czynności Prokuraturii Generalnej RP, a także – przez zmianę pozycji prawnej.

Zmiana nazwy prokuraturii z Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa (2005 r.) na Prokuratorie Generalną Rzeczypospolitej Polskiej (w 2016 r.) nie jest tylko zmianą nazwy, ale przede wszystkim – zakresu działania. Zmianie uległa bowiem istota Prokuraturii – od ograniczonych kompetencji Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa z 2005 r. w sferze prawnoprocesowej do ustanowienia Prokuraturii Generalnej RP instytucją ochrony prawnej państwa i jego majątku w 2016 r. w szerokim zakresie.

W rozdziale tym została przedstawiona konstrukcja Prokuraturii Generalnej RP *de lege lata* jako przedstawiciela instytucjonalno-procesowego (ustawowego) Skarbu Państwa, z podkreśleniem nowych cech tej instytucji w porównaniu z jej poprzednikami.

Rozdział II zawiera rozważania dotyczące natury prawnej Skarbu Państwa, w tym na gruncie wybranych europejskich regulacji prawnych, a w szczególności prawa niemieckiego, wykorzystującego teorię przypisania (zarachowania) i austriackiego, które nie znają pojęcia „skarbu państwa”, lecz na oznaczenie państwa występującego w stosunkach prywatnoprawnych posługują się określeniem „fiskus”, który nie traci cech osoby prawa publicznego, wykonując czynności prywatnoprawne. Została też dokonana analiza teoretycznoprawnej konstrukcji Skarbu Państwa jako krajowej osoby prawnej prawa prywatnego, wyinterpretowanej z art. 33 Kodeksu cywilnego.

Druga część pracy, obejmująca rozdział III i IV, została poświęcona przedstawieniu Prokuraturii Generalnej RP jako zastępcy prawnoprocesowego państwa (Skarbu Państwa) o kompetencjach generalnych lub indywidualnych. W rozdziale III zostały przedstawione rozważania dotyczące generalnego zastępstwa Skarbu Państwa przed Sądem Najwyższym, sądami powszechnymi oraz polubownymi, generalnego zastępstwa państwowych osób prawnych, a także – obowiązkowego wydawania opinii prawnych. Natomiast rozdział IV pracy dotyczy

zastępstwa indywidualnego Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej, w tym przejęcia zastępstwa przez Prokuratorię Generalną RP oraz reprezentacji przed organami orzekającymi w stosunkach międzynarodowych.

W Zakończeniu dokonano podsumowania wyników badań.

Złożoność przedmiotu badań, którym jest konstrukcja prawna Prokuraturii Generalnej RP, wymagała zastosowania różnych metod badawczych. Metody zostały dobrane odpowiednio do właściwości badanych problemów (zagadnień).

Metoda historyczna zastosowana została dla ukazania genezy instytucji Prokuraturii, gdyż „zrozumienie przeszłości jest niezbędnym warunkiem opracowania optymalnych rozwiązań prawnych”⁹, lecz główną metodą stosowaną w pracy jest metoda analizy dogmatycznej. W szczególności, posługując się tą metodą, została odtworzona konstrukcja Skarbu Państwa jako głównego podmiotu zastępowanego w sferze prawnoprocesowej przez Prokuratorię Generalną RP. Podjęto tu próbę wskazania natury prawnej Skarbu Państwa, jego pozycji w systemie prawnym. Wyjaśnienie przyjętych *de lege lata* rozwiązań prawnych oraz sformułowanie wniosków płynących z analizy przepisów, regulujących Skarb Państwa, stało się podstawą do ustalenia teoretycznej istoty Skarbu Państwa oraz sformułowania tez dotyczących współczesnej konstrukcji Skarbu Państwa.

Natomiast do badania konstrukcji prawnej przedstawicielstwa ustawowego została wykorzystana metoda zarówno dogmatyczna, jak i prawnoporównawcza. Dzięki zastosowaniu tych dwóch metod dokonano analizy konstrukcji przedstawicielstwa w systemie prawa polskiego i prawa niemieckiego, co pozwoliło na wskazanie cech charakterystycznych przedstawicielstwa ustawowego, a w konsekwencji na sformułowanie i wskazanie rozwiązań, dotyczących przedstawicielstwa.

Niniejsza książka wykorzystuje w niezbędnym zakresie rozważania zawarte w rozprawie doktorskiej, obronionej w Instytucie Nauk Prawnych PAN, a przygotowanej pod kierunkiem prof. dra hab. Andrzeja Biercia, którego uwagi stanowiły inspirację teoretycznoprawną.

Wiele istotnych wskazówek zawdzięczam recenzentom rozprawy prof. INP PAN, dr hab. Barbarze Bajor i prof. UMCS, dr. hab. Zdzisławowi Gawlikowi.

Warszawa, lipiec 2019 r.

Joanna Mucha-Kujawa

⁹ R. Zimmerman, *Roman Law, Contemporary Law. The Civilian Tradition Today*, Oxford University Press, Oxford 2001.