

O Prokuraturii Generalnej w Polsce - historia i terażniejszość

Wrzesień 2003

M. Bajor-Stachańczyk, J. Lipski, P. Krawczyk

Informacja

Nr 984

Prokuratoria Generalna wykonywała zastępstwo procesowe Skarbu Państwa oraz świadczyła doradztwo prawne administracji państwowej do roku 1952. W 1954 r. dekretem z dnia 2 czerwca 1954 r. o zastępstwie sadowym władz, urzędów, instytucji i przedsiębiorstw państwowych (Dz. U. Nr 25, poz. 93) odrzucono model scentralizowanej obsługi prawnej Skarbu Państwa i powierzono ją, kierownikom odpowiednich jednostek organizacyjnych występujących *locus fisci*. Po przełomie demokratycznym 1989 roku, pojawił się postulat reaktywowania Prokuraturii Generalnej.

Informacja niniejsza przedstawia pozycje ustrojowa i zasady funkcjonowania Prokuraturii Generalnej za II Rzeczypospolitej, różne koncepcje przywrócenia tego urzędu po 1989 roku oraz opinię do poselskiego projektu ustawy o Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa (Druk Sejmowy nr 1834).

Prokuratoria Generalna Rzeczypospolitej Polskiej

Organ państwowy pod nazwą Prokuratoria Generalna Rzeczypospolitej Polskiej powstał na podstawie dekretu Naczelnika Państwa z dnia 7 lutego 1919 r., zastąpionego wkrótce ustawą sejmową z 31 lipca tego samego roku. Organizację i tryb funkcjonowania tej instytucji określiły rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 28 sierpnia 1919 r. oraz z 17 czerwca 1920 r. Po wejściu w życie Konstytucji Marcowej reorganizacji Prokuraturii dokonało rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 9 grudnia 1924 r. o zmianie ustroju Prokuraturii Generalnej (Dz. U. Nr 107, poz. 967), które weszło w życie na całym obszarze Rzeczypospolitej 1 stycznia 1925 r. Podporządkowało ono Prokuratorię Ministrowi Skarbu i nadało Radzie Ministrów prawo ograniczania i rozszerzania jej kompetencji rzeczowej. Późniejsze przepisy wprowadzały pewne zmiany kompetencyjne np. powierzono Prokuraturii obronę interesów publicznych w sprawach dotyczących ochrony wynalazków, wzorów i znaków towarowych, udział w sprawach likwidacji majątków niemieckich i b. rosyjskich osób prawnych, wykonywanie zastępstwa prawnego skarbu śląskiego. Uchylony został natomiast, w związku z zawarciem konkordatu, obowiązek zastępstwa prawnego kościoła katolickiego, innych kościołów i wyznań religijnych oraz instytucji kościelnych.

Organizację wewnętrzną, w tym sposób wewnętrznego urzędowania Prokuraturii oraz zadania, obowiązki i prawa poszczególnych kategorii urzędników i funkcjonariuszy określała Instrukcja służbowa wydana przez Radę Ministrów na wniosek Ministra Skarbu.

Po II wojnie światowej, dekretem z dnia 29 marca 1951 r. o organach zastępstwa prawnego (Dz. U. Nr 20, poz. 159) Prokuratoria Generalna została zniesiona (art. 16) a w jej miejsce utworzono Urząd Zastępstwa Prawnego (art. 6). Następnie, dekretem z dnia 2 czerwca 1954 r. o zastępstwie sądowym władz, urzędów, instytucji i przedsiębiorstw państwowych (Dz. U. Nr 25, poz. 93) postanowiono o zniesieniu organów zastępstwa prawnego, powierzając obsługę prawną jednostek organizacyjnych Skarbu Państwa ich kierownikom, występującym *locus fisci*.

Kompetencje

Prokuratoria Generalna Rzeczypospolitej Polskiej stanowiła urząd centralny podlegający Ministrowi Skarbu, powołany do:

- 1) udzielania na żądanie władz centralnych opinii prawnych w sprawach dotyczących majątkowych i publicznych interesów państwa;
- 2) udzielania porad prawnych i współdziałania w sporządzaniu aktów, dotyczących praw i interesów państwa;
- 3) obowiązkowego i wyłącznego zastępstwa praw i interesów majątkowych i publicznych państwa oraz funduszy i instytucji publicznych przed krajowymi sądami cywilnymi;
- 4) zastępowania na żądanie zainteresowanych organów administracji w sprawach dotyczących praw majątkowych państwa przed sądami karnymi, oraz w zakresie wszelkich praw i interesów państwa przed sądami prawa publicznego oraz organami administracji w kraju i zagranicą oraz przed sądami zagranicznymi.

Zasady działania

Czynności urzędowe Prokuratoria spełniała na wezwanie władz państwowych i instytucji publicznych, które miała prawo i obowiązek zastępować. Ewentualne wątpliwości pod tym względem rozstrzygał Minister Skarbu.

W wydawaniu opinii prawnych Prokuratoria była niezależna i kierowała się własnymi przekonaniemiami prawnymi.

Przewidziane były też reguły postępowania, na wypadek kolizji pomiędzy interesami Skarbu Państwa i interesami innych podmiotów z nim zrównanych. W takich wypadkach Prokuratoria zastępowała Skarb Państwa. W razie zaś kolizji pomiędzy interesami tych innych podmiotów Prokuratoria nie zastępowała żadnego z nich.

Organizacja wewnętrzna

Na czele Prokuratorii stał prezes podlegający Ministrowi Skarbu i posiadający stanowisko służbowe podsekretarza stanu. Zastępował go wiceprezes. Prezes kierował działalnością urzędu, wykonywał nadzór nad wszystkimi urzędnikami i funkcjonariuszami Prokuratorii i wydawał wszelkie zarządzenia wewnętrzne. Oprócz urzędu głównego z siedzibą w Warszawie działały w terenie oddziały i delegatury. Na czele oddziału stał prezes, podległy prezesowi Prokuratorii Generalnej.

W skład Prokuratorii wchodził: urzędnicy referendarscy, kancelaryjni i rachunkowi. Podlegali oni ogólnym przepisom o państwowej służbie cywilnej. Referendarzami mogli być tylko absolwenci wyższych studiów prawnych, którzy odbyli jednoroczną aplikację sądową. Urzędnicy referendarscy zdawali egzamin zawodowy, który nadawał te same uprawnienia co egzamin adwokacki i sędziowski. Występując przed sądami w ramach pełnienia obowiązków służbowych korzystali oni z praw adwokatów na obszarze całej Rzeczypospolitej.

Odpowiedzialność za szkody

Za szkodę materialną, jaką poniósł Skarb Państwa lub podmiot prawny z nim zrównany z powodu ciężkiego niedbalstwa lub oczywistego naruszenia obowiązków służbowych odpowiadał tak prezes Prokuratorii Generalnej, prezes oddziału i delegat Prokuratorii, jak każdy z urzędników, który w danym przypadku szkodę spowodował.

Informację przygotowano na podstawie:

1. Zygmunt Cybuchowski: *Polskie Prawo Państwowe*, t. III, Warszawa 1929.
2. Zygmunt Cybuchowski: *Encyklopedia Podręczna Prawa Publicznego*, t. II, Warszawa 1930.
3. Bolesław Markowski: *Administracja skarbowa*, Warszawa 1931.
4. Dekret z dnia 29 marca 1951 r. o organach zastępstwa prawnego (Dz. U. Nr 20, poz. 159).
5. Dekret z dnia 2 czerwca 1954 r. o zastępstwie sądowym władz, urzędów, instytucji i przedsiębiorstw państwowych (Dz. U. Nr 25, poz. 93).

Sporządziła: Małgorzata Bajor-Stachańczyk

Informacja na temat rozpatrywanych przez Sejm projektów ustaw dotyczących Prokuraturii Generalnej

Po przełomie demokratycznym 1989 roku, pojawił się postulat reaktywowania Prokuraturii Generalnej. W dyskusji zgłaszane były projekty, z których niektóre trafiły pod obrady Sejmu.¹ Już podczas pierwszej kadencji Sejmu w 1992 r. grupa posłów złożyła Marszałkowi Sejmu projekt ustawy o Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej (Druk Sejmowy nr 85). Projekt planował powołanie Prokuraturii do zastępstwa prawnego Skarbu Państwa, wydawania opinii prawnych i współdziałania w sporządzaniu aktów prawnych w sprawach majątkowych Skarbu Państwa. Rada Ministrów mogła poszerzyć kompetencje Prokuraturii zlecając jej ochronę innych, odrębnych od Skarbu Państwa jednostek organizacyjnych. W określonych w ustawie przypadkach Prokuraturii przysługiwało prawo decydowania o wstępowaniu do sprawy i wykonywaniu bądź nie zastępstwa procesowego. Prezes Prokuraturii podlegał Ministrowi Finansów, urząd miał posiadać oddziały terenowe. Projekt ustawy regulował status pracowników Prokuraturii, wymagania ich dotyczące, zasady aplikacji referendarskiej. Prace nad projektem nie zostały zakończone.

Ponieważ tematyka Prokuraturii ściśle związana jest z regulacją prawną majątku Skarbu Państwa i jego organu, poważniejsza debata parlamentarna na ten temat możliwa była dopiero po 1996 r. to jest po tzw. reformie centrum – porządkującej te zagadnienia i utworzeniu urzędu ministra skarbu². Zgłoszono wówczas (na początku III kadencji Sejmu) trzy konkurencyjne projekty (dwa poselskie i jeden rządowy³) regulujące pozycje i zadania Prokuraturii Generalnej. Prace nad zgłoszonymi propozycjami zakończyły się uchwaleniem 30 września 1998 r. tekstu ustawy, która po częściowym przyjęciu poprawek Senatu przekazana została Prezydentowi. Prezydent zgłosił wobec ustawy liczne zarzuty wraz z wnioskiem o ponowne jej rozpatrzenie. Sejm weta Prezydenta nie odrzucił.

Projekt rządowy, który podczas prac legislacyjnych miał charakter wiodący, zakładał uporządkowanie pozycji prawnej Państwa w stosunkach majątkowych, poprzez zapewnienie jednolitej reprezentacji praw i interesów Skarbu Państwa przed sądami i innymi organami orzekającymi, tak w kraju, jak i za granicą. Centralizacja wykonywania zastępstwa procesowego miała zapewnić efektywniejsze zagospodarowanie majątku państwowego i lepszą nad nim kontrolę, a jednocześnie zmniejszyć koszty obsługi prawnej zapewnianej dotąd oddzielnie przez dużą liczbę instytucji⁴. Projekt w 46 artykułach regulował kolejno zasady ogólne, zakres działania i kompetencje Prokuraturii Generalnej, czynności zastępstwa, organizację urzędu, sprawy pracownicze, zasady odbywania aplikacji w Prokuraturii. Przedmiotem działania Prokuraturii miały być zasadniczo dwie główne dziedziny: zastępstwo sądowe oraz wydawanie opinii prawnych, czym nawiązywano bezpośrednio do tradycji przedwojennych. Projekt określał, w których ze spraw sądowych Prokuratura występować ma obligatoryjnie, a w któ-

1 Tomasz Gruszecki w artykule: *Chodzi o funkcje czy o symbol - Nieporozumienia wokół Prokuraturii Generalnej*, „Rzeczpospolita” z 22 maja 1998 r. wymienia przykładowo projekty mecenasa Andrzeja Rościszewskiego, W. Góralczyka oraz posła Łopuszańskiego. Wskazać można również na projekty wskazane w uzasadnieniu do zgłoszonego w I kadencji projektu o Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej (Druk Sejmowy nr 85) – opracowane w Katedrach Postępowania Cywilnego Uniwersytetu Jagiellońskiego oraz Uniwersytetu im. M. Curie-Skłodowskiej w Lublinie, a także opracowane dla Społecznej Rady Legislacyjnej przez byłego radcy Prokuraturii adwokata Stefana Płażka.

2 Tomasz Gruszecki: *Chodzi o funkcje czy o symbol - Nieporozumienia wokół Prokuraturii Generalnej*, „Rzeczpospolita” z 22 maja 1998 r.

3 Poselski projekt ustawy o Prokuraturii Generalnej [Druk Sejmowy nr 249/III]; Rządowy projekt ustawy o Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej [Druk Sejmowy nr 534/III]; Poselski projekt ustawy o organizacji Skarbu Państwa i sposobie zarządzania jego majątkiem oraz o zmianie niektórych ustaw [Druk Sejmowy nr 601/III].

4 S. 11 i 12 Druku Sejmowego III kadencji nr 534 – uzasadnienie.

rych fakultatywnie. Przyjęto rozwiązanie, że Prokuratoria Generalna będzie ustawowym pełnomocnikiem skarbu Państwa z mocy prawa umocowanym do podejmowania wszelkich czynności procesowych. Umocowanie to miało mieć charakter wyłączny, co zniosłoby dotychczasową samodzielność procesową jednostek państwowych (*stationes fisci*). Pozostawiono jednak możliwość powierzania (przez Prokuratorię) obsługi prawnej adwokatom bądź radcom prawnym, na wypadek gdyby Prokuratoria nie mogła wykonywać zastępstwa samodzielnie. Prokuratoria miała być urzędem niezależnym, nie związanym żądaniami podmiotów zastępowanych - miała samodzielnie decydować o prowadzeniu lub zaniechaniu prowadzenia postępowania, jak również o sposobie jego prowadzenia. Nadzór nad Prokuratorią sprawować miał Prezes Rady Ministrów. Niezależność Prokuratorii miała być wzmocniona przez zapewnienie nieusuwalności kierującego Prokuratorią Prezesa,⁵ powoływanego na stanowisko przez Prezesa Rady Ministrów na wniosek Ministra Skarbu Państwa.⁶ Struktura organizacyjna Prokuratorii miała być dostosowana do struktury sądownictwa powszechnego, poprzez powiązanie właściwości miejscowej delegatur Prokuratorii z właściwością miejscową sądów apelacyjnych. Urzędnicy Prokuratorii mieli być członkami korpusu służby cywilnej – w sprawach nieuregulowanych ustawą stosować się miało odpowiednio przepisy ustawy o służbie cywilnej. Podobnie jak przed wojną, planowano wprowadzić obowiązkową aplikację oraz egzamin referendarski. Urzędnicy Prokuratorii mieli otrzymać uprawnienia podobne do tych które przysługują innym zawodom prawniczym.

Powyżej opisany projekt rządowy, podczas prac legislacyjnych w Sejmie, został uzupełniony niektórymi postanowieniami dwóch zgłoszonych równocześnie projektów poselskich. Posłowie między innymi poszerzyli bardzo istotnie uprawnienia Prokuratorii dając jej prawo wyrażania sprzeciwu wobec rozporządzenia mieniem Skarbu Państwa w zakresie określonym przepisami ustawy.⁷ Projekt poselski zakładał przejęcie od Ministra Skarbu Państwa przez tworzony urząd wykonywania kontroli nad dokonywaniem rozporządzeń mieniem Skarbu Państwa pod względem jego legalności, gospodarności i celowości. Do jego kompetencji należeć miało wyrażanie zgody na dokonywanie przesunięć majątkowych, jeśli wartość zamierzanej czynności przekraczałaby – według projektu poselskiego – 50 000 ECU, a zgodnie z

5 Art. 17 ust. 3 stanowił, iż wygaśnięcie kadencji Prezesa Prokuratorii Generalnej następuje wskutek:

- 1) zrzeczenia się stanowiska przez Prezesa Prokuratorii Generalnej,
- 2) skazania prawomocnym wyrokiem sądu za popełnienie przestępstwa,
- 3) prawomocnego orzeczenia właściwego organu o zakazie zajmowania stanowiska lub wykonywania zawodu,
- 4) zrzeczenia się obywatelstwa polskiego.

6 Projekt poselski z Druku Sejmowego nr 249 zawierał propozycje powoływania Prezesa Prokuratorii przez Prezesa Rady Ministrów na wniosek Sejmowej Komisji Skarbu Państwa, Uwłaszczeń i Prywatyzacji (art. 7 ust 3 projektu), co wzbudziło znaczną krytykę literatury przedmiotu (zob. Tomasz Gruszecki: *Chodzi o funkcje czy o symbol...*, „Rzeczpospolita” 22 maja 1998 r. oraz J. Wierzbicki: *Problematyka zastępstwa procesowego Skarbu Państwa. Projekt ustawy o Prokuratorii Generalnej*; PUG nr 11/1998 r, s. 20). Ostatecznie propozycję tą odrzucono.

7 Art. 6 uchwalonej ustawy stanowił, iż: „1. Prokuratoria Generalna może zgłosić sprzeciw w związku z zamiarem rozporządzenia lub zobowiązania do rozporządzenia prawami majątkowymi stanowiącymi mienie państwowe w odniesieniu do:

- 1) składników majątkowych przedsiębiorstwa państwowego o wartości przekraczającej 10 000 000 złotych,
- 2) akcji, udziałów o wartości przekraczającej 10 000 000 złotych w jednoosobowej spółce Skarbu Państwa oraz spółce prawa handlowego z udziałem Skarbu Państwa, w której Skarb Państwa posiada 50% lub więcej głosów na walnym zgromadzeniu bądź zgromadzeniu wspólników,
- 3) pozostałych przypadków, o wartości przekraczającej 20 000 000 złotych.

2. Prokuratoria Generalna może także zgłosić sprzeciw w związku z zamiarem rozporządzenia lub zobowiązania do rozporządzenia mieniem Skarbu Państwa, o którym mowa w ust. 1 pkt 2, o wartości 10 000 000 złotych lub mniejszej, jeżeli dokonanie tego rozporządzenia lub zobowiązania spowoduje, że suma wszystkich rozporządzeń i zobowiązań dotyczących akcji lub udziałów dokonanych w ciągu ostatniego roku w spółce, o której mowa w ust. 1 pkt 2, przekroczy kwotę 10 000 000 złotych.”.

ostatecznym brzmieniem ustawy – odpowiednio 10000000 zł, lub 20000000 zł (zob. treść art. 6 ustawy - w przypisie 7). Do wydanych decyzji odmownych mógł być kierowany do Prezesa Prokuratury Generalnej wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy. W wypadku zgłoszenia sprzeciwu podmiotowi zamierzającemu dokonać zakwestionowanej czynności przysługiwać miało prawo zgłoszenia w ciągu 14 dni żądania rozpatrzenia sprawy przez Radę Ministrów. Jeśli w powyższym terminie żądanie takie nie zostałoby zgłoszone, lub Rada Ministrów w terminie 30 dni od dnia zgłoszenia takiego żądania nie uchyliłaby sprzeciwu – sprzeciw stałby się ostateczny, a czynność prawna dokonana mimo takiego sprzeciwu byłaby nieważna (art. 8 ustawy z 8 stycznia 1999 r.). Powyższa koncepcja tworzyła zupełnie nową konstrukcję ustrojową, bowiem kompetencji takich na gruncie przepisów przedwojennych Prokuratura nie miała.

Krytyka tego rozwiązania była jednym z zasadniczych argumentów Prezydenta za odrzuceniem ustawy.⁸ Podnosił On, iż wejście w życie kwestionowanych przepisów spowodowałoby, że tworzony przez ustawę organ, stałby się przede wszystkim organem nadzoru nad rozporządzaniem mieniem Skarbu Państwa (wyposażonym w prawo sprzeciwu), co burzyło dotychczasową strukturę ustrojową w tym zakresie. Zdaniem Prezydenta mogło to prowadzić do kolizji w dziedzinie wykonywania przez organy państwa zadań ustawowych. Prokuratura bowiem dublowała wiele z kompetencji Ministra Skarbu Państwa, powołanego przez przepisy do ochrony interesów Skarbu Państwa w procesie gospodarowania jego mieniem. Brak było wyraźnego rozgraniczenia sfer działalności obu tych instytucji. Problem ten pogłębiony był przez fakt, iż ustawa nie regulowała zasad odpowiedzialności wobec władz państwowych Prokuratury Generalnej jako organu oraz nie przewidywała jakiegokolwiek odpowiedzialności indywidualnej Prezesa Prokuratury za wykonywanie jej zadań.⁹

Prezydent podniósł również zarzut, iż podległość Prokuratury oraz jej Prezesa (art. 2 i 17 ustawy) bezpośrednio Prezesowi Rady Ministrów powodowała, że powołanie tego organu postrzegać można było jako swoisty wyraz nieufności Premiera do działań Ministra Skarbu Państwa i innych organów umocowanych ustawowo do podejmowania działań w sferze majątkowej państwa.

Prokuratura wyposażona w tak szerokie kompetencje wkraczałaby również w dziedzinę objętą działalnością konstytucyjnego organu kontroli państwowej – Najwyższej Izby Kontroli (art. 203 Konstytucji).

Niejasno sformułowano również pojęcie zastępstwa procesowego (brak było precyzyjnej jego definicji), obejmując nim ponadto czynności o charakterze pozaprosesowym. Brak było określenia zakresu i skutków działań Prokuratury oraz jej urzędników w jego ramach. Ustawodawca określając przesłanki obligatoryjnego zastępstwa procesowego (przez Prokuraturę) użył sformułowań niejasnych, czego efektem była faktycznie pełna dowolność decyzji w tej mierze.

Krytyce poddane zostało również powierzenie Prokuratury zadania przygotowywania projektów aktów prawnych dotyczących Skarbu Państwa (zbyt szeroki zakres tego obowiązku; przygotowywanie aktów prawnych dot. prywatyzacji należeć powinno do Ministra Skarbu Państwa).

Prezydent podniósł, iż brak jest w ustawie wyraźnego stwierdzenia pełnej niezależności Prokuratury (wobec nadzorującego ją Prezesa Rady Ministrów) w zakresie wydawanych

⁸ Również w piśmiennictwie negatywnie oceniano proponowane rozwiązania zob. Tomasz Gruszecki: *Chodzi o funkcje czy o symbol...*, „Rzeczpospolita” z 22 maja 1998 r.; J. Wierzbicki: *Problematyka zastępstwa procesowego Skarbu Państwa. Projekt ustawy o Prokuratury Generalnej*; PUG nr 11/1998 r., s. 20.

⁹ Minister Skarbu Państwa ponosi taką odpowiedzialność wobec Sejmu (art. 157 Konstytucji), i wobec Trybunału Stanu (art. 156 Konstytucji).

przez nią opinii prawnych (przesądzał tą kwestię np. § 8 rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 9 grudnia 1924 r. (Dz. U. Nr 107, poz. 967)).

Prezydent w swym wniosku zwrócił uwagę, iż objęcie nadzorem Prokuratorii procesu prywatyzacji majątku państwowego w kształcie proponowanym ustawą, spowoduje spowolnienie i blokowanie tego procesu, co niekorzystnie wpłynie na proces przemian gospodarczych kraju. Postępowanie w sprawie sprzeciwu z wykorzystaniem prawa odwołania się przez jednostkę dokonującą czynności majątkowych do Rady Ministrów zakłada bowiem wielotygodniowe procedowanie. Zdaniem Prezydenta, wprowadzenie w okresie intensywnych przemian ustrojowych i gospodarczych czynnika istotnie hamującego przekształcanie gospodarki państwa, organu o niejasnej pozycji ustrojowej i całkowicie zwolnionego z odpowiedzialności za skutki podejmowanych decyzji, wpłynęłoby niekorzystnie na te procesy. niespójność systemowa i brak klarownych relacji między Prokuratorią a innymi naczelnymi organami państwa powodowały konieczność wyrażenia przez Prezydenta wobec zgłoszonej ustawy weta.

Posłowie rozpatrując wniosek Prezydenta na posiedzeniu Sejmu 4 marca 1999 r., nie uchwalili ponownie ustawy, oddając 172 głosy za, 209 przeciw i 2 wstrzymujące się.

Sporządził: Jan Lipski

Opinia prawna do poselskiego projektu ustawy o Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa (Druk Sejmowy nr 1834)

Na wstępie należy zauważyć, że z systemu prawa nie wynika potrzeba utworzenia specjalnej instytucji zajmującej się ochroną praw i interesów majątkowych państwa. Zgodnie z art. 146 ust. 4 pkt 4) Konstytucji obowiązek taki należy do Rady Ministrów, która wykonuje go przy pomocy administracji rządowej. Obecnie funkcjonujący sposób ochrony interesów majątkowych Skarbu Państwa można nazwać zdecentralizowanym. Każda instytucja państwowa władająca majątkiem państwowym chroni go. Utworzenie Prokuraturii albo podobnej instytucji oznacza centralizację ochrony i jest kwestią wyborów prakseologicznych albo politycznych, a te nie podlegają ocenie prawnej.

W kolejnych punktach przedstawiam jedynie wątpliwości albo uwagi krytyczne adresowane do poszczególnych przepisów projektu.

1. do art. 1

Zgodnie z zamiarem projektodawcy, wyrażonym w ust. 2, Prokuratoria ma być centralnym organem administracji państwowej. Lepiej byłoby użyć określenia „administracji rządowej”. Taki status Prokuraturii nie jest niezbędny z punktu widzenia celu, do którego ma być ona powołana. Jeżeli Prokuratoria ma zastępować w postępowaniach sądowych i administracyjnych i sporządzać opinie do projektów umów, czyli służyć swoją fachową wiedzą, to będzie w istocie dużą państwową kancelarią prawniczą. Wystarczy jej status agencji regulowany ustawą a może nawet spółki regulowanej przepisami Kodeksu spółek handlowych. Wybór formy organizacyjnej dla Prokuraturii będzie miał wpływ na status jej pracowników, o czym piszę w punkcie 8 opinii.

Z ust. 3 wynika, że Prezes Rady Ministrów nadaje Prokuraturii Generalnej statut na wniosek Prezesa teźże Prokuraturii. Takie sformułowanie oznacza związanie premiera treścią wniosku, co jest błędem.

2. do art. 2 i 3

Zadania Prokuraturii wydają się zakreślone nieprecyzyjnie i zbyt szeroko. Jeżeli administrator budynku należącego do Skarbu Państwa postanowi wymienić przyłącze elektryczne i w tym celu będzie chciał rozkopać kawałek chodnika należącego do gminy, to, zgodnie z art. 2 ust. 1, w postępowaniu administracyjnym o uzyskanie stosownego pozwolenia będzie musiał skorzystać z zastępstwa Prokuraturii, co jedynie wydłuży postępowanie.

Jeszcze więcej kłopotów może przysporzyć art. 3 pkt 3) w związku z art. 4 i 6. Ww. przepisy projektu dają Prokuraturii możliwość pozwania państwa obcego i to bez konsultacji z rządem albo wbrew stanowisku rządu. Z kolei art. 3 pkt 3) w związku a z art. 12 ust. 4 pozwoli Prezesowi Prokuraturii wpływać na politykę zagraniczną państwa w jeszcze inny sposób; umowa międzynarodowa, nawet ratyfikowana, byłaby nieważna bez zasięgnięcia uprzedniej opinii Prokuraturii. Sądę, że ww. przepisy projektu są sprzeczne z art. 87, 89, 133 i 146 ust. 1 Konstytucji.

3. do art. 9

Z treści ust. 1 oraz z art. 20 wynika, że projektodawca zamierza utworzyć dwa nowe zawody prawnicze; zawód radcy Prokuraturii Generalnej i zawód referendarza Prokuraturii Generalnej, a z rozdziału 6 wynika, że ma być utworzona aplikacja. W uzasadnieniu do projektu

nie wykazano takiej potrzeby. Prokuratoria ma zatrudniać 250 fachowych pracowników, czyli radców i referendarzy. Dla 250 osób nie warto tworzyć 2 nowych zawodów i aplikacji. Jeżeli uznać za wskazane powołanie Prokuratorii, to wystarczy zatrudnić w niej prawników już wykwalifikowanych, adwokatów i radców prawnych i ewentualnie dopuścić możliwość zatrudnienia byłych sędziów, notariuszy czy prokuratorów.

Utworzenie zawodu referendarza wydaje się nielogiczne jeszcze z innego punktu widzenia. Jeśli Prokuratoria ma poprawić obsługę prawną Skarbu Państwa, to po co zatrudniać w niej referendarzy, czyli pracowników z założenia mniej wykwalifikowanych od adwokatów albo radców prawnych? Obecnie w procesie np. wojewodę reprezentuje radca prawny, najczęściej „własny” radca prawny, tzn. zatrudniony w urzędzie wojewódzkim. Po ewentualnym przyjęciu projektu wojewodę będzie często reprezentował referendarz, czyli osoba z założenia gorzej wykwalifikowana.

Wątpliwość wywołuje redakcja ust. 4. Czy adwokat działający w imieniu Prokuratorii na zlecenie na podstawie ust. 3 ma stawać przed sądem w tożsady adwokackiej czy w tożsady właściwej dla pracowników Prokuratorii?

4. do art. 10

Przepis wydaje się zbędnym powtórzeniem art. 9 ust. 3.

5. do art. 11

Zgodnie z art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 13 czerwca 1967 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (tekst jedn. Dz. U. Nr 9 z 2002 r. poz. 88 z późn. zm.) Skarb Państwa oraz instytucje państwowe, których zadanie nie polega na prowadzeniu działalności gospodarczej, nie mają obowiązku uiszczania opłat sądowych. Wydaje się, że powołany przepis jest wystarczającą podstawą do zwolnienia od opłat sądowych także Prokuratorii. Zwolnienie z opłaty skarbowej wydaje się zasadne. Należy jednak zauważyć, że każde zwolnienie z opłat zwalnia z dyscypliny, zachęca do pieniactwa.

6. do art. 12

Sądę, że zadania Prokuratorii określone w ust. 1 są niewykonalne. Umowy zawierane przez państwowe jednostki organizacyjne są często wynikiem, ukoronowaniem postępowania o zamówienia publiczne. Sprawdzenie legalności i rzetelności umowy wymagać będzie sprawdzenia prawidłowości całego postępowania poprzedzającego jej zawarcie. Jeszcze trudniej ocenić gospodarność, bo w pojęciu gospodarności mieści się także celowość zawierania danej umowy. Nie rozumiem na jakiej podstawie pracownicy Prokuratorii mieliby oceniać celowość zawierania umów przez wyspecjalizowane agencje państwowe powołane w celu zarządzania majątkiem państwowym, takie np. jak Agencja Mienia Wojskowego czy Agencja Nieruchomości Rolnych, działalność starostów gospodarujących mieniem państwowym na podstawie przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn. Dz. U. z 2000 r. Nr 46, poz. 543 z późn. zm.) albo umowy prywatyzacyjne zawierane przez Ministra Skarbu.

W ust. 5 użyto niejasnego określenia „państwowe osoby prawne z większościovym udziałem Skarbu Państwa”. Ze słów „z większościovym udziałem Skarbu Państwa” można wnioskować, że projektodawca ma na myśli spółki prawa handlowego, w których Skarb Państwa ma większościovym udział. Spółki takie nie są jednak państwowymi osobami prawnymi. W efekcie nie wiadomo, jaką treść normatywną ma mieć ustępv 5. Jeśli miałyby dotyczyć umów zawieranych przez spółki handlowe, to należy zadać pytanie skąd pracownicy Prokuratorii mają czerpać wiedzę aby umowy zawierane przez spółki oceniać pod kątem gospodarności?

Należałoby też zastanowić się jakie straty powoduje w obrocie gospodarczym 3-miesięczne oczekiwanie na opinie Prokuraturii do projektowanej przez spółkę umowy?

7. do art. 15

W uzasadnieniu do projektu nie wyjaśniono, po co Prezesowi Prokuraturii tak daleko idąca niezależność od premiera. Ochrona Prezesa Prokuraturii posunięta jest, wg mnie, za daleko. Z projektowanego przepisu wynika, że jeśli Prezes Prokuraturii popełni przestępstwo to aż do prawomocnego wyroku nie będzie można odwołać go ze stanowiska.

8. do art. 18 - 53 czyli do rozdziałów 5 i 6

Ustawowa regulacja statusu pracowników Prokuraturii jest z punktu widzenia celu, które stawia sobie projektodawca, zbędna. Jeżeli nawet uznać za projektodawcą, że najlepszy dla Prokuraturii jest status organu administracji rządowej, to i tak nie ma potrzeby regulować statusu jej pracowników. Będą do nich miały zastosowanie przepisy ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej (Dz. U. z 1999 r. Nr 49, poz. 483) albo, jeżeli premier tak rozporządzi, przepisy ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (tekst jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 86, poz. 953 z późn. zm.). Należy zauważyć, że usytuowanie Prokuraturii jako centralnego organu administracji bardzo utrudni ocenę jakości pracy jej pracowników.

9. do art. 34

W ust. 4 nie określono na jakie niższe stanowisko można przenieść referendarza? Z art. 9 ust. 1 projektu wynika, że zastępstwo wykonują radcy i referendarze, że dla pracownika mianowanego nie ma już niższego stanowiska niż referendarz. Czyżby więc referendarza można było przenieść na stanowisko pracownika administracyjnego? Przepis należy uściślić.

10. do art. 34 - 38

Z przepisów wynika, że z radcą i referendarzem nie można rozwiązać stosunku pracy z tego powodu, że źle pracuje. Taka ochrona trwałości stosunku pracy pozostaje w sprzeczności z celem, dla którego projektodawca chce powołania Prokuraturii, a którym jest poprawa obsługi prawnej Skarbu Państwa.

11. Podsumowanie; projekt jest źle zredagowany.

Sporządził: Piotr Krawczyk