

BETWEEN THE INTERESTS OF THE MEMBER STATE AND THE EUROPEAN UNION.

THE STUDY ON THE EXAMPLE OF THE STATE TREASURY SOLICITORS' OFFICE

MIĘDZY INTERESEM PAŃSTWA CZŁONKOWSKIEGO A UNII EUROPEJSKIEJ.

STUDIUM NA PRZYKŁADZIE HISTORII PGSP W POLSCE

ABSTRACT

The European integration raises hopes for the future of united Europe, but it does not solve all the current problems of individual Member States. One of them is to protect the rights and interests of the State Treasury of individual European Union's countries. Therefore, each country has its own system of protection of these interests also towards the European Union's countries. This situation is far from the perspective of unification of the European Union's interests. In Poland, the State Treasury Solicitors' Office deals with the legal protection of the rights and interests of the State Treasury.

STRESZCZENIE

Integracja europejska rodzi nadzieje na przyszłą zjednoczoną Europę, ale też nie rozwiązuje wszystkich bieżących problemów poszczególnych państw członkowskich. Jednym z nich jest ochrona praw i interesów Skarbu Państwa poszczególnych państw unijnych. Stąd też każde państwo posiada własny system ochrony tych interesów również wobec państw unijnych. Ta sytuacja jest daleka od perspektywy ujednoczenia interesów unijnych. W Polsce prawną ochroną praw i interesów Skarbu Państwa zajmuje się Prokuratoria Generalna Skarbu Państwa (PGSP).

KEYWORDS: *interests of the state, the European Union, the State Treasury Solicitors' Office, advocate fisci, legal representation*

SŁOWA KLUCZOWE: *interesy państwa, Unia Europejska, prokuratoria, advocatus fisci, zastępstwo procesowe*

WPROWADZENIE

Integracja a państwa członkowskie UE

Integracja europejska, a zwłaszcza jej ratowanie, spostrzegana jest obecnie jako jeden z głównych priorytetów działań unijnych. Jest ona odpowiedzią na integrację i ekspansję gospodarczą Ameryki Północnej i Azji Wschodniej, zwłaszcza Chin. Integracja europejska w tej perspektywie spostrzegana jest jako konieczność w celu ochrony własnych interesów, a także interesów poszczególnych państw członkowskich. Niewątpliwie nowym argumentem za intensyfikacją integracji europejskiej są obecne działania Rosji, która również dąży do odzyskania wpływów na dawnych terenach Związku Radzieckiego i tym samym odbudowy imperialnych interesów rosyjskich w Europie i Azji. Należy też zauważyć, że obecna integracja europejska nie jest zjawiskiem nowym. W historii naszego kontynentu zjawisko integracji występowało wielokrotnie pod różnymi postaciami (Brodecki, 2006, s. 13–26; B. Sitek, 2000, s. 185–201).

Stąd też podejmowane są liczne działania w różnych unijnych politykach sektorowych, określonych traktatami oraz decyzjami podejmowanymi podczas spotkań przywódców państw członkowskich. W tym ostatnim przypadku podejmowane decyzje mają charakter strategiczny i podlegają obowiązkowemu wykonaniu przez organy unijne, zwłaszcza Komisję Europejską. Rodzi się zatem zasadnicze pytanie o relacje i grę interesów gospodarczych i politycznych pomiędzy Unią Europejską z dość rozbudowanymi strukturami unijnymi a państwami członkowskimi o zróżnicowanym potencjale ekonomicznym. Ponadto, na ile Unia Europejska na dzień dzisiejszy jest tworem zdolnym do samostanowienia, a na ile jest tylko pochodną woli przywódców europejskich? Odpowiedź na to pytanie jest powiązana z kwestią wypracowania ostatecznej koncepcji Unii Europejskiej. Państwa członkowskie na razie nie wypracowały koncepcji przekształcenia Unii

w państwo, chociażby federalne, na wzór Stanów Zjednoczonych. Nawet utworzenie funkcji prezydenta UE nie przesądziło o ostatecznym jej kształcie. Tym bardziej że urząd ten ma bardziej charakter fasadowy niż rzeczywiste uprawnienia władcze. Zasadniczo jego kompetencje ograniczają się raczej do reprezentacji lub organizacji kolejnych spotkań przywódców unijnych (M. Sitek, 2007, s. 62).

Działania Unii Europejskiej zamykają się zasadniczo w ramach polityk sektorowych czy innych form integracji, określanych często jako unia. Najbardziej znaną jest unia walutowa, dzięki której możliwe było stworzenie jednej waluty funkcjonującej w większości państw unijnych. Ważną rolę odgrywa obecnie unia bankowa z Europejskim Bankiem Centralnym na czele (P. Sitek, 2010, s. 119–125). Do podstawowych polityk unijnych należy też zaliczyć stworzenie unii gospodarczej poprzez zniesienie barier celnych i finansowych wewnątrz Unii. Nie bez znaczenia dla kształtowania się relacji między państwami członkowskimi są cztery podstawowe wolności, tj. wolność przepływu osób, towarów, usług i środków finansowych. To one mają znaczący wpływ na kształtowanie się nowej tożsamości europejskiej i w gruncie rzeczy jej konfrontacji z tożsamością narodową. Również na tym tle toczą się liczne dyskusje dotyczące ochrony interesów Unii i poszczególnych państw członkowskich, często jednak w uzależnieniu od pozycji ekonomicznej i politycznej konkretnego państwa (Sowiński, 2004, s. 53–58).

ZRÓŻNICOWANE POŁOŻENIE PAŃSTW CZŁONKOWSKICH

Brak jasno zdefiniowanej ostatecznie koncepcji przyszłej Unii Europejskiej sprawia, że dalej o jej przyszłym losie decydują przywódcy poszczególnych państw członkowskich. Zasadne zatem jest pytanie o mechanizm współdziałania między poszczególnymi państwami, a także czy jest możliwe zachowanie równowagi, przynajmniej ekonomicznej.

Jednym z oficjalnych kryteriów określających pozycję państwa wewnątrz UE jest liczba mieszkańców. To od tego kryterium zależy m.in. liczba miejsc przysługująca danemu państwu w Parlamencie Europejskim czy siła głosu na Radzie Unii Europejskiej itp. Nie można jednak nie zauważyć, że nadal

znaczącym kryterium decydującym o sile głosu danego państwa podczas poszczególnych szczytów jest siła ekonomiczna i pozycja polityczna danego państwa. Stąd w procesie decyzyjnym wiodącą rolę odgrywają największe i ekonomicznie najsilniejsze państwa, takie jak Niemcy, Francja, Wielka Brytania czy także Holandia i Belgia. To właśnie przywódcy tych państw podejmują strategiczne decyzje dla UE. Nikogo nie dziwi, że o problemach związanych z konfliktem na Ukrainie prezydent USA rozmawia z kanclerzem Niemiec, nie zaś z przewodniczącym, czyli prezydentem Unii Europejskiej. To właśnie w ramach tych rozmów określane są rodzaje i zakres sankcji politycznych i gospodarczych wobec Rosji.

Taka sytuacja rodzi realne pytanie o kształt relacji interesów i praw Unii do praw i interesów poszczególnych państw członkowskich, relacji między tymi państwami, a w konsekwencji ochrony tych praw i interesów przez poszczególne państwa. Tak postawiona kwestia relacji między państwami członkowskimi w Unii wynika właśnie faktycznie z ich zróżnicowanej pozycji. Ta trwająca dysharmonia między państwami w Europie jak na razie nie została zniwelowana, mimo ideologicznie zaplanowanej i politycznie kierowanej integracji.

Nic więc dziwnego, że wewnątrz Unii istnieją liczne wewnętrzne powiązania gospodarcze i polityczne niezależne od polityki unijnej. I tak, można wskazać na tzw. grupę państw mających wspólną walutę (państwa strefy euro), Grupę Wyszehradzką (Polska, Słowacja, Czechy i Węgry), współpracę państwa Basenu Morza Śródziemnego, bardzo ścisłą współpracę państw zaliczanych do tzw. Beneluksu czy kraje skandynawskie. Największą autonomię wykazuje jednak Wielka Brytania, która jest krajem wiodącym nie tylko w Unii Europejskiej, ale przede wszystkim w ramach stworzonego przez siebie *Common Wealth*. To właśnie tam Wielka Brytania realizuje swoje największe interesy polityczne i gospodarcze, nie zaś w Unii Europejskiej (P. Sitek, 2010, s. 203–215). Obecnie zaś rysuje się perspektywa wyjścia tego kraju ze struktur unijnych.

Powyżej nakreślono kwestię integracji europejskiej wraz z jej niedoskonałościami funkcjonalnymi, wynikającymi głównie z procesu ciągłego kształtowania się tworzącej się Unii Europejskiej; jeszcze przez długi czas konieczna będzie niezależna od Unii ochrona praw interesów poszczególnych państw

członkowskich przez nie same. Tylko pobieżna analiza pozwala stwierdzić, że w zakresie prawnej ochrony własnych praw i interesów poszczególne państwa działają tak, jakby *de facto* nie istniała struktura unijna.

Przykładem takiego stanu rzeczy jest wzajemne pozywanie się państw przed międzynarodowe trybunały arbitrażowe w Nowym Jorku, Londynie, Sztokholmie czy w Wiedniu w ramach chociażby dwustronnych umów o ochronę i wspieranie wzajemnych inwestycji, tzw. BIT (*Bilateral Investment Treatment*). Taka sytuacja nie zmienia się nawet w perspektywie tworzenia jednolitego BIT-u europejskiego.

Potrzeba ochrony interesów i praw poszczególnych państw członkowskich wynika również z faktu coraz częstszego pozywania państwa przez obywateli czy osoby prawne przed międzynarodowe trybunały, zwłaszcza przed Europejski Trybunał Praw Człowieka. Z tego powodu w każdym państwie istnieje instytucja, która w imieniu państwa, czy dokładniej w imieniu poszczególnych *statio fisci*, dokonuje czynności z zakresu pomocy prawnej, zwłaszcza z zakresu zastępstwa procesowego. Instytucja ta jest różnie usytuowana w strukturze administracji poszczególnych państw i różnie jest określana. W istocie swej odnosi się do rzymskiej instytucji *advocatus fisci* (Ruiz, 2006).

OCHRONA PRAW I INTERESÓW POLSKI NA PRZESTRZENI WIEKÓW

Polska jest krajem o ponadtyśiącletniej historii z niewielkimi przerwami w ciągłości istnienia państwowości, zwłaszcza w okresie rozbiorów, drugiej wojny światowej, a także problematyczna pozostaje kwestia okresu rządów komunistycznych. Historia Polski obejmuje nie tylko kulturę, a więc język, religię, materialne czy intelektualne wytwory kultury, ale również rozwój struktur państwowych. W tym zakresie Polska wniosła znaczny wkład w rozwój demokratycznych instytucji europejskich, w szczególności rozwój parlamentaryzmu i konstytucjonalizmu europejskiego. Polska, jako drugie państwo na świecie, uchwaliła własną konstytucję.

Jedną z instytucji demokratycznego państwa jest współczesna Prokuratura Generalna Skarbu Państwa, której zadaniem jest ochrona praw i interesów państwa przed sądami i trybunałami krajowymi i międzynarodowymi

mi. Taka instytucja w formie szcztąkowej funkcjonowała już w okresie tzw. Pierwszej Rzeczypospolitej, a więc przed 1795 r.

W 1557 r. król Zygmunt August ustanowił urząd instygatora. Był to rodzaj prokuratora państwa o rozszerzonych kompetencjach na sprawy cywilne związane ze Skarbem Państwa. W sumie było dwóch instygatorów, jeden w Koronie, drugi na Litwie. Zakres kompetencji instygatora obejmował ściganie przestępców za popełnianie zdrady lub obrazy majestatu królewskiego. Dla naszych rozważań ważniejsze były jednak uprawnienia dotyczące możliwości wniesienia skargi przeciwko dygnitarzom, podskarbin, starostom, poborcom, żupnikom oraz przeciwko każdemu, kto wyrządziłby jakąkolwiek krzywdę skarbowi publicznemu (Davies, 1991, s. 426–427).

Pierwszym *sensu stricte* organem procesowym była jednak Prokuratoria Generalna Królestwa Polskiego, utworzona na podstawie ukazu carskiego w 1816 r. Jej ustrój wzorowany był na wcześniej przyjętych rozwiązaniach austriackich. Zakres kompetencji tamtej prokuratorii był ukształtowany na wzór kompetencji podobnego organu z czasów antycznego Rzymu, tj. *advocatus fisci*. Do jej zadań należało wdrażanie w życie ustaw skarbowych, zarządzanie funduszami, a także wskazywanie kandydatów na urzędy skarbowe do nominacji królewskiej (Mażewski, 2013, s. 13–26). Dysponowanie środkami publicznymi nie tylko było narażone na różnego rodzaju nieprawidłowości ze strony samych urzędników, ale również konieczne było rozstrzygnięcie sporów skarbowych, do jakich dochodziło między urzędami skarbowymi oraz obywatelami czy przedsiębiorstwami prywatnymi (Wąsowicz, 1979, s. 118–120; Mażewski, 2013, s. 84–86).

W tym kształcie Prokuratoria Królestwa Polskiego przetrwała do 1915 r., kiedy to Warszawa została zajęta przez wojska niemieckie. Warto nadmienić, że był to jedyny organ państwowy w czasach zaborów, w którym w 100% pracowali tylko Polacy.

Kolejnym okresem funkcjonowania Prokuratorii był czas między dwiema wojnami światowymi w XX w. W 1919 r. powołano do życia Prokuratorię Generalną Rzeczypospolitej Polskiej. Do pracy w jej strukturach wyznaczono najzdolniejszych prawników polskich. Instytucjonalnie Prokuratoria była podporządkowana Ministrowi Skarbu. Zakres jej kompetencji został

dość szeroko zakreślony, obejmował bowiem nie tylko sprawy cywilne, ale również administracyjne. Do zadań Prokuraturii należało również wydanie opinii prawnych. W szczególności były to: zastępstwo sądowe ogólne w sprawach dotyczących praw oraz interesów majątkowych i publicznych państwa; wykonywanie zastępstwa procesowego przed sądami powszechnymi, sądami prawa publicznego oraz w postępowaniach toczonych przed władzami administracyjnymi; wydawanie opinii prawnych na żądanie organów państwowych w sprawach dotyczących majątkowych i publicznych interesów państwa oraz współdziałanie przy tworzeniu aktów prawnych dotyczących praw i interesów państwa.

Po drugiej wojnie światowej kontynuowano istnienie Prokuraturii aż do 1951 r., kiedy to uznano ją za przejaw ustroju burżuazyjnego. Scentralizowany system ochrony praw i interesów został zdecentralizowany, zresztą wbrew ówczesnym tendencjom centralizacji zarządzania państwem. Kwestie ideologiczne były jednak ważniejsze aniżeli pragmatyczne (Garliński, 2008, s. 56).

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

Obecnie jest to instytucja, która odgrywa bardzo ważną rolę w ochronie praw i interesów Skarbu Państwa Polskiego w kraju i za granicą. Do jej zadań należy (Dziurda, 2005):

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

PODSUMOWANIE

Kwestia integracji europejskiej i jej relacji do praw i interesów państw członkowskich nadal jest w fazie *in statu nascendi*. Silnymi ośrodkami decyzyjnymi nadal są tzw. szczyty, czyli spotkania przywódców państw członkowskich. Organy unijne, w tym Komisja Europejska i tzw. Prezydent, nie posiadają większych realnych uprawnień do kreowania polityki. Nie oznacza to jednak zasadności dalszego budowania struktur unijnych, a zwłaszcza dalszego rozwijania integracji europejskiej.

W obecnym okresie rozwoju integracji europejskiej, w różnych obszarach znacznie zróżnicowanej, konieczne jest nadal tworzenie instytucji zajmujących się ochroną praw i interesów poszczególnych państw członkowskich, zwłaszcza przed sądami powszechnymi oraz trybunałami międzynarodowymi. Czynności procesowe podejmowane są bowiem w procesach inicjowanych zarówno przez obywateli czy osoby prawne krajowe, jak i przez podmioty zewnętrzne, w tym inne państwa członkowskie.

W wielu państwach unijnych istnieje różnie ukształtowany urząd Prokuratorii Generalnej, która jest zastępcą procesowym państwa czy też jego poszczególnych *stationes fisci* w procesach cywilnych. W Polsce przedrozbiorowej istniał już urząd instygatora, który był połączeniem dzisiejszego urzędu Prokuratora Generalnego i Prezesa Prokuratorii Generalnej Skarbu Państwa. W okresie szczytkowego państwa polskiego pod zaborem rosyjskim, czyli w Królestwie Polski, w 1816 r. utworzono urząd Prokuratorii Generalnej Królestwa Polskiego, który istniał do 1915 r. Był to jedyny urząd publiczny, który zatrudniał tylko polskich prawników.

Po uzyskaniu przez Polskę niepodległości po 123 latach niewoli, w 1919 r. powołano do życia urząd Prokuratorii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej. Po drugiej wojnie światowej, mimo zmiany systemu politycznego w Polsce na komunistyczny, urząd ten istniał do 1951 r., kiedy to został zniesiony, a ochronę interesów państwa zdecentralizowano poprzez powierzenie jej wykonywania poszczególnym *stationes fisci* samodzielnie.

Po odzyskaniu przez Polskę pełnej niepodległości w 1989 r. powrócono do idei odtworzenia dawnej Prokuratorii. W latach 90. powstało kilka projektów ustaw, które jednak nie przeszły przez polski parlament. Dopiero w 2006 r. w marcu przyjęto ustawę o utworzeniu Prokuratorii Generalnej Skarbu Państwa.

Działanie polskiej prokuratury w sposób znaczący przyczyniło się do ochrony praw i interesów Polski przed sądami krajowymi i trybunałami międzynarodowymi. O skuteczności działania tego urzędu świadczą dane zawarte w corocznym raporcie o funkcjonowaniu PGSP oraz sposobie jego przyjęcia przez polski parlament. Raport ten jest bowiem przyjmowany przez akklamację ze względu na brak sprzeciwów czy uwag zarówno ze strony elit rządzących, jak i opozycji.

Literatura

- Brodecki, Z. (2006). *Prawo integracji w Europie*, Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, s. 13–26. ISBN 9788373346406.
- Davies, N. (1991). *Boże igrzysko. Historia Polski*, t. 1, Kraków: Zakład Narodowy im. Ossolińskich, s. 426 i n. ISBN 8370064000.
- Dziurda, M. (2005). *Reprezentacja Skarbu Państwa w procesie cywilnym*. Kraków: Zakład Narodowy im. Ossolińskich. ISBN 8374440430.
- Garliński, W. (2008). *Tradycja i postęp w instytucji w Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej*, TeKa Kom. Praw. – OL PAN 2008, s. 56.
- Mażewski, L. (2013). *Królestwo Polskie z punktu widzenia prawa wewnętrznego i prawa narodu*. W: L. Mażewski (red.), *System polityczny, prawo, konstytucja i ustrój Królestwa Polskiego 1815–1830*, Radzymin: Wydawnictwo: Von Borowiecky, s. 84–86. ISBN 9788360748428.
- Mażewski, L. (2013). *O ciągłości między Księstwem Warszawskim i Królestwem Polskim (1807–1830)*. W: L. Mażewski (red.), *System polityczny, prawo, konstytucja i ustrój Królestwa Polskiego 1815–1830*, Radzymin: s. 13–26. ISBN 9788360748428.
- Ruiz, A.A. (2006). *El advocatus fisci en Derecho romano*, Madrid: Dykinson. ISBN 84-9772-921-8.
- Sitek, B. (2000). *Novus ordo rerum Augusta. Pierwsza próba zjednoczenia Europy*. W: *Materiały Pokonferencyjne I-go Forum Unii Walutowej. Unia Walutowa a przyszłość Polski i krajów Europy Środkowowschodniej*, Olsztyn: Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego, s. 185–201.
- Sitek, M. (2007). *Polityka ochrony środowiska w sektorze usług turystycznych w świetle prawa Unii Europejskiej*, Olsztyn: Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego, s. 62 seg. ISBN 9788372995117.

- Sitek, P. (2010). *Aspekty prawno-administracyjne mapy drogowej do euro przyjętej przez rząd RP w dniu 28 października 2008 r.* W: M. Czuryk-Kulesza (red.), *Monoografia. Prawne aspekty działania administracji publicznej*, Warszawa: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Menedżerskiej, s. 203–215.
- Sitek, P. (2010). *Niezależność NBP a 5-letnia obecność Polski w UE*, „Zeszyty Naukowe” Nr 1/2010, A. Kojder (red.), *Problemy prawa i administracji*, Warszawa: Wszechnica Polska Szkoła Wyższa Towarzystwa Wiedzy Powszechnej, s. 119–125.
- Sowiński, S. (2004). *Tożsamość narodowa, ale jaka? Przyczynki do określenia losu polskiej tożsamości narodowej w jednoczącej się Europie*. W: P. Gulczyński, B. Loba (red.), *Tożsamość narodowa Polaków w przyszłej Europie*, Warszawa: Fundacja „Instytut Lecha Wałęsy”, s. 53–58. ISBN 8391412113.
- Wąsowicz, M. (1979). *Prokuratoria Generalna Królestwa Polskiego w latach 1816–1866/1867*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1979, t. XXXI, z. 2, s. 118–120.