

MAREK TKACZUK

Uniwersytet Szczeciński

marek.tkaczuk@usz.edu.pl

ORCID: 0000-0001-9511-813X

Likwidacja Prokuratorii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej w 1951 roku — efekt sowietyzacji systemu prawnego w Polsce Ludowej

Słowa kluczowe: komunizm, własność państwowa, zastępstwo prawne, prawna ochrona interesów publicznych, sowietyzacja

LIQUIDATION OF THE OFFICE OF THE ATTORNEY OF THE REPUBLIC OF POLAND IN 1951 — THE EFFECT OF SOVIETIZATION OF THE LEGAL SYSTEM IN PEOPLE'S POLAND

Abstract

The explosion II of the world war made impossible the kelter of the Office of the Attorney of the Republic of Poland. The end of the war permitted the Office of the Attorney of the Republic of Poland to resume the activity. Under the management of the new President of the Office of the Attorney of the Republic of Poland of Jerzy Polamin the office worked to 1951 the year. Communist authorities for new concerning ideas of the political system of the state decided to do away the Office of the Attorney of the Republic of Poland and to charge the protection of the law the property of State to legal advisers working in government- institutions. The aim of this study is to presents key assumptions had communist authorities heading to liquidation of the Office of the Attorney of the Republic of Poland due to the progressive Sovietization of the legal system in People's Poland. The changes in the state system were so important that they ultimately in the liquidation of the Office of the Attorney of the Republic of Poland and forced legal services for the state's property interests to be based on principles completely different from the previous ones. The article is based primarily on archival materials subject to analysis and criticism.

Keywords: communism, the property of State, legal representation, legal protection of the public interests, sovietization

Wprowadzenie

Wybuch drugiej wojny światowej załamał dotychczasową działalność Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej¹. Zwycięska wojna z niemiecką Trzecią Rzeszą umożliwiła ponowne zorganizowanie Prokuraturii i podjęcie przez nią czynności ochrony interesów majątkowych i publicznoprawnych państwa polskiego oraz zastępstwa prawnego Skarbu Państwa zgodnie z jej ustawowymi kompetencjami². Nowa komunistyczna władza w Polsce rozpoczęła radykalne zmiany całości porządku politycznego, gospodarczego, społecznego i prawnego wzorowane na rozwiązaniach istniejących w Związku Sowieckim. Celem artykułu jest ustalenie wpływu postępującej sowietyzacji systemu prawa w tej części, która regulowała sferę własności państwowej i zarządu mieniem państwowym, na likwidację Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej, organu scentralizowanego zastępstwa prawnego i ochrony interesów majątkowych państwa, powstałego w Drugiej Rzeczypospolitej. Zachodzące w Polsce przemiany w ustroju gospodarczym, pozostające oczywiście w ścisłym związku z nowymi warunkami politycznymi i koncepcjami organizacji majątku państwowego oraz zarządu nim, poczęły coraz silniej wpływać na pozycję Prokuraturii Generalnej. Zmiany były tak istotne, że ostatecznie spowodowały likwidację Prokuraturii Generalnej i wymusiły oparcie obsługi prawnej interesów majątkowych państwa na zasadach całkowicie odmiennych od dotychczasowych. Podstawowymi metodami badawczymi były analiza i krytyka materiałów archiwalnych znajdujących się polskich archiwach.

Restytucja Prokuraturii Generalnej RP w Polsce Ludowej

Zainstalowana w Lublinie przez Związek Socjalistycznych Republik Radzieckich Krajowa Rada Narodowa wydała w dniu 21 lipca 1944 roku ustawę

¹ Dekret Naczelnika Państwa z dnia 7 lutego 1919 roku w przedmiocie utworzenia Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1919 r. Nr 14, poz. 181); ustawa z dnia 31 lipca 1919 roku w przedmiocie utworzenia Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1919 r. Nr 65, poz. 390); rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 9 grudnia 1924 roku o zmianie ustroju Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1924 r. Nr 107, poz. 967). Odnośnie do powstania Prokuraturii Generalnej RP w Drugiej Rzeczypospolitej i zakresu jej kompetencji, zob. M. Tkaczuk, *Powstanie Oddziału Prokuraturii Generalnej RP w Poznaniu*, [w:] *Przez tysiąclecia. Państwo — prawo — jednostka*, t. 2, red. A. Lityński, M. Mikołajczyk, Katowice 2001, s. 151–160; W. Organiściak, *Utworzenie Prokuraturii Generalnej w II Rzeczypospolitej*, „*Miscellanea Iuridica*” 2002, t. 1, s. 141–154; M. Tkaczuk, *Akcja Oszczędnościowa i jej wpływ na reorganizację ustroju i zmianę kompetencji Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej w 1924 r.*, „*Studia z Dziejów Państwa i Prawa Polskiego*” 10, 2007, s. 285–302.

² Archiwum Akt Nowych (dalej: AAN), Prezydium Rady Ministrów, sygn. 56-15, Pismo z dnia 13 maja 1919 roku — Założenia Dekretu powołującego Prokuraturię Generalną przedstawione Ministrowi Spraw Wewnętrznych przez Prezesa Prokuraturii Generalnej.

o powołaniu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego (PKWN)³. Zgodnie z ustawą komitet spełniał funkcje tymczasowej władzy wykonawczej. W grudniu 1944 roku Krajowa Rada Narodowa powołała w miejsce PKWN Rząd Tymczasowy Rzeczypospolitej Polskiej⁴. W dniu 28 czerwca 1945 roku ogłoszono z kolei utworzenie Tymczasowego Rządu Jedności Narodowej⁵.

PKWN podjął działania zmierzające do odtworzenia aparatu państwowego, przy którego użyciu planowano utrzymać władzę. Jednym z tych organów państwa była Prokuratura Generalna. W dniu 21 listopada 1944 roku kierownik resortu gospodarki narodowej i finansów Jan Stefan Haneman wydał polecenie wznowienia działalności przez Prokuraturę Generalną oraz ponownego jej zorganizowania na podstawie przepisów rozporządzenia Prezydenta RP z grudnia 1924 roku⁶. Na decyzję o ponownej organizacji Prokuraturii Generalnej wpłynęło uznanie, że:

w początkowym okresie tworzenia odrodzonej demokratycznej państwowości polskiej — z natury rzeczy istniały — i częściowo istnieją jeszcze dotychczas — liczne zagadnienia nieuregulowane, dla których usunięcia niezbędne jest z jednej strony konstruowanie nowego ustawodawstwa, z drugiej zaś odpowiednie kształtowanie praktyki życia publicznego. Prokuratura Generalna zaś stojąc na straży należytego stosowania prawa, przy czym z natury rzeczy, przez wysuwanie wniosków z obserwowanych objawów życia publicznego — wielokrotnie podsuwa sugestie odnośnie zmieniania lub poprawiania systemu prawnego⁷.

Zadanie technicznego i osobowego organizowania Prokuraturii Generalnej zostało powierzone Jerzemu Polaminowi, który jako kierownik Prokuraturii Generalnej podjął trud odbudowy urzędu. Zawiązek Prokuraturii Generalnej w początkowych dniach funkcjonowania obejmował obok kierownika trzech przedwojennych urzędników Prokuraturii Generalnej. Z powodu niemieckiej okupacji terenów Polski położonych na zachód od Wisły siedzibą Prokuraturii Generalnej był Lublin. W dniu 2 grudnia 1944 roku Prokuratura Generalna rozpoczęła ponownie urzędowanie i zajęła się wpływającymi do urzędu wnioskami o przeprowadzenie egzekucji kar konfiskaty majątków orzekanych przez sądy wojskowe⁸.

³ Ustawa z dnia 21 lipca 1944 roku o utworzeniu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego (Dz.U. z 1944 r. Nr 1, poz. 1).

⁴ Ustawa Krajowej Rady Narodowej z dnia 31 grudnia 1944 roku o powołaniu Rządu Tymczasowego Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1944 r. Nr 19, poz. 99).

⁵ L. Pastusiak, *Dramatyczne sześć miesięcy. Od Rządu Tymczasowego RP do Tymczasowego Rządu Jedności Narodowej (styczeń–czerwiec 1945 r.)*, Toruń 1997, s. 117.

⁶ AAN, Prokuratura Generalna RP 1944–1951 (dalej: PG 1944–1951), sygn. 5, Sprawozdanie z czynności Prokuraturii Generalnej od rozpoczęcia działalności do dnia 31 marca 1945 roku, k. 3; oraz AAN, PG 1944–1951, sygn. 2, notatka dotycząca działalności Prokuraturii Generalnej RP sporządzona przez Kierownika Prokuraturii Generalnej Jerzego Polamina w dniu 16 maja 1945 roku, k. 1–11.

⁷ AAN, PG 1944–1951, sygn. 5, Pismo Kierownika Prokuraturii Generalnej z dnia 26 maja 1945 roku do Wydziału Prezydialnego Ministerstwa Skarbu, k. 3.

⁸ AAN, PG 1944–1951, sygn. 5, Pismo Kierownika Prokuraturii Generalnej do Wydziału Prezydialnego Ministerstwa Skarbu z dnia 26 maja 1945 roku, k. 3; Komunikat Ministra Skarbu (Dz.Ur. Ministra Skarbu 1946 nr 3 — dział nieurzędowy).

Zajęcie w styczniu 1945 roku stolicy Polski pozwoliło na przeniesienie 26 lutego 1945 roku siedziby Prokuraturii Generalnej z Lublina do Warszawy. W Krakowie dawni urzędnicy Prokuraturii Generalnej spontanicznie podjęli działania zmierzające do odbudowania tamtejszego oddziału⁹. Samorzutne działania przedwojennych urzędników uzyskały aprobatę delegata rządu. W tym samym trybie przedwojenni urzędnicy Prokuraturii Generalnej w drugiej połowie marca 1945 roku rozpoczęli wstępną organizację oddziału Prokuraturii Generalnej w Katowicach i Poznaniu. Ostatecznie decyzja wiceministra skarbu Leona Kurowskiego z dnia 27 marca 1945 roku dała podstawę prawną reaktywowania Oddziału Prokuraturii Generalnej w Krakowie, jak również oddziałów w Katowicach i Poznaniu¹⁰. Decyzja Kurowskiego zezwalała także na tworzenie Oddziału Prokuraturii Generalnej w Gdańsku w miejsce funkcjonującej w tym mieście przed wojną Delegatury Prokuraturii Generalnej. Decyzja wiceministra ustaliła także liczbę etatów Prokuraturii Generalnej.

Prace organizacyjne powoli postępowały mimo poważnych problemów związanych ze zniszczeniami wojennymi, z niepewnością sytuacji politycznej i społecznej, a także brakiem doświadczonych prawników. Jerzy Polamin pisał, że „do pracy w Prokuraturii Generalnej zgłasza się nader niewielu wykwalifikowanych urzędników referendarskich Prokuraturii Generalnej. Również ilość kandydatów na aplikantów jest znikoma”¹¹. Aktywność służbowa Prokuraturii wzrastała. Wydawano opinie prawne, udzielano porad prawnych, w związku z odzyskiwaniem części przedwojennych akt przewidywano także podjęcie spraw prowadzonych przed wrześniem 1939 roku¹². W kwietniu 1945 roku Prokuratura Generalna stanęła przed poważnym problemem organizacyjnym związanym ze wzrostem liczby procesów prowadzonych na podstawie przepisów o majątkach opuszczonych i porzuconych¹³. Prokuratura Generalna, by podołać nowym obowiązkom, musiała zintensyfikować prace nad rozwojem struktur organizacyjnych. Planowano utworzyć zespoły delegacyjne Prokuraturii Generalnej w Łodzi, Kielcach, Rzeszowie, Lublinie, Białymstoku i Szczecinie¹⁴. Ze względu na szczupłość sił referendarskich wykonanie tego zadania było jednak niezwykle utrudnione. Do 8 czerwca 1946 roku uruchomiono jeszcze zespół delegacyjny we Wrocławiu.

⁹ AAN, PG 1944–1951, sygn. 5, Sprawozdanie Kierownika Prokuraturii Generalnej (dalej: SKPG) od rozpoczęcia działalności do 31 marca 1945 roku, k. 1–2.

¹⁰ AAN, PG 1944–1951, sygn. 5, Pismo Kierownika Prokuraturii Generalnej z dnia 25 kwietnia 1945 roku do Ministerstwa Skarbu, k. 5.

¹¹ AAN, PG 1944–1951, sygn. 5, SKPG — IV 1945, s. 1.

¹² AAN, PG 1944–1951, sygn. 2, k. 1–11.

¹³ M. Tkaczuk, *Sprawy majątków opuszczonych i porzuconych (poniemieckich) w praktyce prawnej prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1945–1949 jako przykład zaangażowania państwa w regulację sfery wolności*, [w:] *Prawne aspekty wolności. Zbiór studiów*, red. E. Cała-Wacinkiewicz, D. Wacinkiewicz, Toruń 2008, s. 273–286.

¹⁴ AAN, PG 1944–1951, sygn. 5, Plan pracy na maj 1945 roku zamieszczony w SKPG dla Ministerstwa Skarbu z dnia 13 czerwca 1945 roku.

Nie udało się utworzyć, pomimo podjętych starań, oddziału w Toruniu i zespołu delegacyjnego w Lublinie. Przyczyną tego stanu był brak prawników, którzy godziliby się na zamieszkanie w tych miejscowościach. Ostatecznie strukturę organizacyjną Prokuraturii Generalnej w okresie Polski Ludowej tworzyły Urząd Główny w Warszawie, oddziały Prokuraturii Generalnej w Gdańsku, Poznaniu, Katowicach, Krakowie i we Wrocławiu oraz zespoły delegacyjne Prokuraturii Generalnej w Bydgoszczy, Kielcach, Łodzi i Rzeszowie¹⁵.

Po drugiej wojnie światowej najważniejszymi kompetencjami przedmiotowymi uzyskanymi przez Prokuratorę Generalną były powierzenie obrony wszelkich interesów publicznych w postępowaniu niespornym¹⁶ oraz zastępstwo sądowe interesów majątkowych państwa w szczególnym typie postępowania sądowego związanego z przywracaniem majątków opuszczonych i porzuconych (poniemieckich)¹⁷. Niebagatelne znaczenie dla rozszerzenia agendy Prokuraturii Generalnej miało przejęcie przez państwo własności przedsiębiorstw i należących do nich nieruchomości i praw rzeczowych¹⁸.

Przebieg likwidacji Prokuraturii Generalnej RP w Polsce Ludowej

Restytucję Prokuraturii Generalnej w Polsce Ludowej uzasadniano faktem funkcjonowania gospodarki indywidualnej. Uznano, że Prokuratoria Generalna w sposób najbardziej kompetentny będzie chronić Skarb Państwa przed poważnymi uszczerbkami majątkowymi, które mogły wynikać z akcji prawnych podmiotów prywatnych. Istotną przyczyną utrzymania Prokuraturii Generalnej w ustroju socjalistycznego państwa była też potrzeba porządkowania wywołane-

¹⁵ M. Tkaczuk, *Organizacja systemu ochrony i pomocy prawnej Skarbu Państwa w Polsce XX wieku*, [w:] *Podstawy materialne państwa. Zagadnienia prawno-historyczne*, red. D. Bogacz, M. Tkaczuk, Szczecin 2006, s. 733; K. Niewiński, *Problem zastępstwa procesowego Skarbu Państwa w pierwszej dekadzie Polski Ludowej*, „Z Dziejów Prawa” 2018, t. 11, cz. 2, s. 259.

¹⁶ AAN, PG 1944–1951, sygn. 2, k. 57; dekret z dnia 18 lipca 1945 roku Kodeks postępowania niespornego (Dz.U. z 1945 r. Nr 27, poz. 169); M. Tkaczuk, *Obrona interesu publicznego w postępowaniu niespornym w powojennej Polsce do 1965 roku*, [w:] *Spółeczeństwo a władza. Ustrój, prawo, idee*, red. J. Przygodzki, M. Ptak, Wrocław 2010, s. 899–908. Powierzenie Prokuraturii Generalnej zastępstwa interesów publicznych w postępowaniu niespornym przewidywał już projekt księgi pierwszej Kodeksu postępowania niespornego Komisji Kodyfikacyjnej z 1936 roku. Za: W. Siedlecki, *Przebudowa sądowego postępowania cywilnego w Polsce Ludowej*, „Ruch Prawniczy i Ekonomiczny” 1959 nr 3, s. 93.

¹⁷ Dekret z dnia 2 marca 1945 roku o majątkach opuszczonych i porzuconych (Dz.U. z 1945 r. Nr 9, poz. 45); ustawa z dnia 6 maja 1945 roku o majątkach opuszczonych i porzuconych (Dz.U. z 1945 r. Nr 17, poz. 97); dekret z dnia 8 marca 1946 roku o majątkach opuszczonych i poniemieckich (Dz.U. z 1946 r. Nr 13 poz. 87); M. Tkaczuk, *Sprawy majątków opuszczonych...*

¹⁸ Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 11 kwietnia 1946 roku (Dz.U. z 1946 r. Nr 17, poz. 116).

go wojną chaosu w sferze praw i obowiązków obywateli w ramach postępowania niespornego. Dodatkowo brak odpowiedniej liczby wykształconych prawników gotowych prowadzić obsługę prawną masowo powstających przedsiębiorstw państwowych przyczynił się do utrzymywania przez komunistów w Polsce systemu koncentracji obsługi i ochrony prawnej majątku państwowego opartego na przedwojennych: prawodawstwie, organizacji i kompetencjach oraz korpusie urzędniczym¹⁹.

Komunistyczna władza w Polsce realizująca marksistowskie założenia dotyczące stosunków gospodarczych doprowadziła do wzrostu własności państwowej. Związana z tymi założeniami nowa koncepcja organizacji zarządu mieniem państwowym:

opierała się z jednej strony na zasadzie jednolitego funduszu własności państwowej, z drugiej zaś na zasadzie zdecentralizowanego zarządzania obiektami tej własności zarówno przez wyraźnie wyposażone w odrębną osobowość prawną jednostki gospodarcze Państwa, jak i przez inne jednostki administracji oraz gospodarki państwowej²⁰.

Konsekwencją powyższej koncepcji było stanowisko wyrażające konieczność ograniczenia kompetencji Prokuraturii Generalnej, a nawet jej zlikwidowania, gdyż funkcjonowanie scentralizowanego organu zastępstwa prawnego ograniczało samodzielność organów przedsiębiorstw państwowych i innych państwowych jednostek organizacyjnych w zakresie zastępstwa sądowego²¹.

¹⁹ Prezes Prokuraturii Generalnej w latach 1944–1951 Jerzy Polamin rozpoczął służbę w Prokuraturii w 1929 roku jako aplikant. Prezesem Oddziału Prokuraturii w Poznaniu od 1928 do 1951 roku był Franciszek Waclaw Duralski, również krakowskim oddziałem kierował przedwojenny prezes oddziału Eugeniusz Dziurzyński, oddziałem katowickim kierował Lucjan Górniewicz przedwojenny radca w tym oddziale, oddziałem wrocławskim Stefan Wechsler-Wierzbowski, przedwojenny kierownik wydziału III Prokuraturii w Warszawie. Większość kierowników wydziałów w urzędzie głównym w Warszawie oraz w oddziałach wywodziła się z przedwojennego korpusu. Dla przykładu należy wspomnieć między innymi o Alfredzie Brzozowskim, kierowniku kilku wydziałów w oddziale krakowskim w służbie od 1909 roku jeszcze w ramach galicyjskiej Prokuraturii Skarbu, o Feliksie Płażku, który był wiceprezesem oddziału krakowskiego i kierownikiem wydziału III w tym oddziale w latach 1924–1950, czy o Leonie Leitgeberze, który kierował wydziałem III w poznańskim oddziale Prokuraturii Generalnej przez cały jej okres istnienia w Poznaniu w latach 1920–1951. AAN, PG 1944–1951, sygn. 5. SKPG z dnia 26 maja 1945 roku L. dz. 176/45-S dla Wydziału Prezydialnego Ministerstwa Skarbu z działalności Prokuraturii Generalnej za czas od chwili rozpoczęcia czynności urzędowych do dnia 31 marca 1945 roku; AAN, PG 1944–1951, sygn. 1, sygn. 3, sygn. 13, sygn. 14; Archiwum Państwowe w Poznaniu (dalej: APP), Prokuratoria Generalna w Poznaniu (dalej: PGP) 1945–1950, sygn. 1; AAN, Kancelaria Cywilna Naczelnika Państwa, sygn. 64; Sprawozdanie Prezesa Prokuraturii Generalnej (dalej: SPPG) za 1922 rok, s. 18, s. 64; SPPG — 1938, s. 5; SPPG — 1928, s. 20; SPPG — 1922, s. 64; SPPG — 1926, s. 15; AAN, PG 1944–1951, sygn. 14; SPPG — 1926, s. 15; AAN, PG 1944 — 1951, sygn. 2, sygn. 14; APP, PGP, sygn. 1; APP, PGP 1945–1950, sygn. 1.

²⁰ Za: W. Bendetson, *Nowe unormowanie zastępstwa sądowego państwowych jednostek organizacyjnych*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 1954, nr 8, s. 286–297.

²¹ Szerzej na ten temat patrz: W. Bendetson, *Nowe unormowanie zastępstwa...*; W. Bendetson, *Nowe przepisy o udzielaniu pomocy prawnej jednostkom administracyjnym i gospodarczym*

Oczekiwanie ograniczenia wpływu Prokuraturii Generalnej na wewnętrzne funkcjonowanie przedsiębiorstw państwowych i innych uspołecznionych jednostek gospodarczych zostało szybko zrealizowane. W dniu 1 października 1949 roku wszedł w życie dekret Rady Ministrów z dnia 8 sierpnia 1949 roku o państwowym arbitrażu gospodarczym²². Celem państwowych komisji arbitrażowych były zapewnienie dyscypliny wykonywania narodowych planów gospodarczych, przestrzegania i ugruntowywania zasad rozrachunku gospodarczego, zabezpieczenia wykonywania umów oraz rozpoznawanie sporów o prawa majątkowe pomiędzy państwowymi przedsiębiorstwami, bankami, zakładami i instytucjami, przedsiębiorstwami pod zarządem państwowym, przedsiębiorstwami państwowo-spółdzielczymi, centralami spółdzielczo-państwowymi, centralami spółdzielni, przedsiębiorstwami, zakładami i instytucjami związków samorządu terytorialnego oraz spółkami prawa cywilnego i handlowego, w których Skarb Państwa, przedsiębiorstwa państwowe, samorządowe albo osoby prawa publicznego posiadały udział przenoszący 50% kapitału zakładowego. Państwowe komisje arbitrażowe były kompetentne także w sprawach o spory majątkowe między wyżej wymienionymi podmiotami a władzami, urzędami państwowymi i związkami samorządu terytorialnego. Sprawy o spory majątkowe, które miały być rozstrzygane w drodze państwowego arbitrażu gospodarczego, wyłączono z właściwości sądów powszechnych. Zniesiony został również udział Prokuraturii Generalnej w sprawach rozpoznawanych w drodze arbitrażu państwowego.

W trakcie prac nad powołaniem nowego państwowego arbitrażu gospodarczego rozważano przeprowadzenie reorganizacji Prokuraturii Generalnej i uczynienie z niej organu arbitrażowego²³. Pojawił się także postulat zupełnego zlikwidowania Prokuraturii Generalnej i przeniesienia jej urzędników do tworzonego arbitrażu państwowego nieopartego na dotychczasowej strukturze Prokuraturii Generalnej. Warto też zwrócić uwagę, że istniały także inne koncepcje rozstrzygania sporów majątkowych między państwowymi jednostkami organizacyjnymi. Prokuratura Generalna brała udział w kilku konferencjach przygotowujących plan zorganizowania specjalnych sądów rozjemczych mających za zadanie rozpoznawanie sporów o charakterze prywatno-prawnym, w których stronami byłyby Skarb Państwa lub wyodrębnione przedsiębiorstwo państwowe czy państwowo-społeczne. W sądach rozjemczych prawo cywilne miało być stosowane jedynie

Państwa, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 1951, nr 7, s. 241–251; I. Klajnerman, *Zastępstwo prawne władz i innych podmiotów gospodarki socjalistycznej*, „Państwo i Prawo” 1952, nr 1, s. 54–69; S. Ehrlich, *Arbitraż w Związku Radzieckim i pewne wnioski de lege ferenda dotyczące Polski*, „Demokratyczny Przegląd Prawniczy” 1948, nr 7, s. 23.

²² Dekret Rady Ministrów z dnia 8 sierpnia 1949 roku o państwowym arbitrażu gospodarczym (Dz.U. z 1949 r. Nr 46, poz. 340). Instytucja arbitrażu w Polsce ma bogatą literaturę. Zob. między innymi *Państwowy Arbitraż Gospodarczy w okresie XXX-lecia PRL*, red. T. Gontarz, Warszawa 1974.

²³ AAN, PG 1944–1951, sygn. 2, k. 58–59.

pomocniczo, a dominujący wpływ na orzecznictwo tych sądów miał mieć interes planowej gospodarki ogólnonarodowej²⁴.

Ostatecznie zwyciężyła jednak koncepcja arbitrażu mającego charakter organu administracji, a nie sądu. Zarządzenie Ministra Przemysłu i Handlu z dnia 13 czerwca 1947 roku powołujące do życia Komisję Arbitrażową, której zadaniem było rozstrzyganie sporów majątkowych istniejących między przedsiębiorstwami podległymi ministrowi, oraz założenia Narodowego Planu Gospodarczego z 1948 roku, który przewidywał rozwój arbitrażu, miały zapewne wpływ na kształt ostatecznego rozwiązania tej kwestii²⁵. Niebagatelne znaczenie miało także to, że takie rozwiązanie było zgodne z sowieckimi wzorcami²⁶.

Powołanie do życia państwowego arbitrażu gospodarczego jeszcze nie doprowadziło do likwidacji Prokuraturii Generalnej, a jedynie ograniczyło jej kompetencje. W związku z postępującym wzrostem własności państwowej i realizowanej przez państwo socjalistyczne gospodarki planowej zniesienie obowiązku zastępstwa prawnego państwowych jednostek organizacyjnych w postępowaniu arbitrażowym przez Prokuratorię Generalną było sygnałem, że dotychczasowy scentralizowany system zastępstwa i opieki prawnej interesów majątkowych państwa oparty na niezależnym i samodzielnym organie dobiegał w Polsce Ludowej końca.

W 1950 roku wprowadzono nowe rozwiązania prawne dotyczące ustroju państwa i funkcjonowania władzy państwowej. Ustawą z dnia 20 marca 1950 roku o terenowych organach jednolitej władzy państwowej wprowadzono do ustroju Polski rady narodowe, które jako terenowe organy sprawowały pełnię władzy państwowej w gminach, miastach i dzielnicach większych miast oraz w powiatach i województwach²⁷. Do zadań rad narodowych należały między innymi kierowanie na swoim terenie działalnością gospodarczą, społeczną i kulturalną oraz chronienie własności społecznej i praw obywateli. Rozrost mienia państwowego²⁸ oraz zmiany koncepcji ustrojowych dotyczących zasad sprawowania władzy, w tym ochrony społecznej własności, czyli interesów majątkowych państwa, wywołały ponowną dyskusję na temat usytuowania w ustroju państwa ludowego Prokuraturii Generalnej. W związku z wejściem w życie ustawy o terenowych organach jednolitej władzy państwowej zmiany w organizacji ochrony prawnej interesów majątkowych państwa były konieczne²⁹. Reformę można było przeprowadzić w drodze reorganizacji Prokuraturii Generalnej lub zniesienia scentralizo-

²⁴ AAN, PG 1944–1951, sygn. 2, k. 68.

²⁵ S. Ehrlich, *Arbitraż w Związku Radzieckim...*, s. 23.

²⁶ *Ibidem*, s. 23.

²⁷ Ustawa z dnia 20 marca 1950 roku o terenowych organach jednolitej władzy państwowej (Dz.U. z 1950 r. Nr 14, poz. 130).

²⁸ Jedną z konsekwencji wejścia w życie ustawy dotyczącej rad narodowych było zniesienie związków samorządu terytorialnego i przejęcie przez państwo majątku należącego dotychczas do samorządu. Zob. K. Niewiński, *Problem zastępstwa procesowego...*, s. 268–269.

²⁹ W. Bendetson, *Nowe przepisy o udzielaniu...*, s. 242.

wanego zastępstwa prawnego. Prezes Prokuraturii Generalnej w memorandum do ministra finansów z dnia 27 czerwca 1950 roku pisał:

Wydaje się niewątpliwym, iż należałoby przystosować obecną organizację Prokuraturii Generalnej oraz jej uprawnienia i obowiązki do tych podstawowych przemian ustrojowych, które między innymi znalazły tak dobitny wyraz w podstawowych założeniach i pozytywnych normach ustawy o jednolitej władzy państwowej³⁰.

Zmiany postulowane przez prezesa Prokuraturii Generalnej miały na celu związanie jednostek organizacyjnych Prokuraturii Generalnej z terenowymi ogniwami władzy państwowej, przede wszystkim z wojewódzkimi i powiatowymi radami narodowymi, w zakresie podejmowanych czynności w ramach ochrony prawnej interesów majątkowych państwa. Prezes Jerzy Polamin proponował także utworzenie nowych oddziałów Prokuraturii Generalnej w siedzibach wojewódzkich rad narodowych, w których dotychczas Prokuratura Generalna nie miała swych jednostek organizacyjnych, oraz podporządkowanie Prokuraturii Generalnej Radzie Ministrów:

Bezpośrednie podporządkowanie Prokuraturii Generalnej Radzie Ministrów wraz z równoczesnym nawiązaniem ścisłych więzów współpracy w stosunkach pomiędzy miejscowymi oddziałami, a terenowymi organami jednolitej władzy państwowej umożliwiłoby urzeczywistnienie w sprawach poruczonych Prokuraturii zasad centralizmu demokratycznego przez zharmonizowanie jej działalności w linii poziomej ze wspomnianymi organami

— pisał w memorandum prezes Polamin³¹. W założeniach prezesa Polamina Urząd Główny Prokuraturii Generalnej w Warszawie miał wykonywać czynności o charakterze koordynacyjnym, instrukcyjnym, nadzorczym i kontrolnym i w ten sposób sprawowałby funkcje zapewniające jednolitość działania wszystkich jednostek organizacyjnych.

Postulaty dotyczące zmian organizacji Prokuraturii Generalnej w związku z ustawą o terenowych organach jednolitej władzy państwowej wyrażone w memorandum prezesa Polamina przybrały w lipcu 1950 roku postać oficjalnego projektu, który został złożony w Ministerstwie Finansów³². Projekt zakładał utworzenie nowych oddziałów oraz Urzędu Centralnego, któremu powierzono by „zadania natury kierowniczej i koordynacyjnej, a w zakresie działalności merytorycznej ponadto załatwianie spraw o znaczeniu ogólnopaństwowym”³³. W dniu 20 września 1950 roku projekt został przedłożony Kolegium Ministerstwa Finansów w składzie: minister finansów Konstanty Dąbrowski, wiceminister Leon Kurowski, dyrektorzy generalni i naczelnicy wydziałów. Kolegium zaakceptowa-

³⁰ AAN, PG 1944–1951, sygn. 3, Memorandum Prezesa Prokuraturii Generalnej z dnia 27 czerwca 1950 roku, k. 39.

³¹ *Ibidem*.

³² AAN, PG 1944–1951, sygn. 3, Pismo Prezesa Prokuraturii Generalnej do Departamentu Organizacyjno-Administracyjnego Ministerstwa Finansów z dnia 22 lipca 1950 roku, k. 10–11.

³³ *Ibidem*.

ło projekt i wyraziło zgodę na zwiększenie etatów w Prokuraturii o 100. Jednak w listopadzie 1950 roku przyznane etaty zmniejszono o połowę³⁴. Był to wyraźny sygnał, że Ministerstwo Finansów skłaniało się ku decyzji o likwidacji Prokuraturii Generalnej. W styczniu 1951 roku decyzję podjęto³⁵. Pozostało jedynie nadać nowej koncepcji odpowiednią formę prawną.

Pracownicy Prokuraturii Generalnej nie pozostawali obojętni w sprawie przyszłości Prokuraturii Generalnej. Koło Związku Zawodowego Pracowników Finansowych przy Urzędzie Głównym Prokuraturii Generalnej w Warszawie, które reprezentowało ogół zatrudnionych w tym urzędzie pracowników, oraz Podstawowa Organizacja Partyjna PZPR przy Prokuraturii Generalnej w dniu 18 stycznia 1951 roku przedstawiły Prezydium Rady Ministrów uwagi za pośrednictwem Kierownictwa Prokuraturii Generalnej³⁶. Pracownicy Prokuraturii Generalnej sugerowali Radzie Ministrów, by w pracach nad nową, zharmonizowaną z podstawowymi założeniami ustroju, organizacją zastępstwa prawnego interesów państwa w sprawach cywilnych uwzględniono zasadę koncentracji. Powyższe stanowisko uzasadniano pozytywnymi doświadczeniami związanymi z działalnością Prokuraturii Generalnej. Argumentowano, że zasada koncentracji gwarantowała spełnienie postulatu jednolitości załatwiania istotnych z punktu widzenia interesów państwa funkcji zastępstwa sądowego i stosowania prawa. Skupienie powyższych funkcji w jednym urzędzie i w bezpośrednio mu podległych jednostkach terenowych pozwalało wykonywać obsługę prawną zgodnie z zaleceniami i wytycznymi opracowanymi przez władze urzędu. Instrukcje te zaś były oparte na wszechstronnym doświadczeniu uzyskanym przez lata służby. Starano się wykazać, że system koncentracji i związana z nim zasada jednolitości praktyki prawnej, w momencie przeobrażeń ustrojowych i prawnych, w tym na gruncie prawa cywilnego, były szczególnie istotne. Za utrzymaniem koncentracji systemu pomocy prawnej, w ocenie pracowników Prokuraturii Generalnej, przemawiało wywieranie dodatniego wpływu na funkcjonowanie władz, urzędów i innych podmiotów korzystających z pomocy prawnej. Z powodu bowiem konieczności przedstawiania Prokuraturii Generalnej materiałów związanych z obsługą prawną Prokuratoria Generalna przeprowadzała fragmentaryczną, lecz często skuteczną kontrolę działania obsługiwanego podmiotu. Stwierdzano, że

Prokuratoria zwraca (a nowy urząd zwracać winien w przyszłości) — w razie potrzeby uwagę zainteresowanej jednostce lub jej władzom przełożonym na popełnione przez nią uchybienia i niedokładności oraz sposoby, których stosowanie mogłoby przyczynić się uniknięcia w przyszłości podobnych niedopatrzeń. Zdarza się również, że zbadanie danej sprawy przez Prokuratorie prowadziło do ujawnienia nadużyć lub wykroczeń natury karnej, o których powiadamiała

³⁴ AAN, PG 1944–1951, sygn. 3, Pismo Prezesa Prokuraturii Generalnej do Ministerstwa Finansów z dnia 28 grudnia 1950 roku, k. 7–9.

³⁵ AAN, PG 1944–1951, sygn. 2, Pismo do Prezydium Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 1951 roku.

³⁶ *Ibidem*.

ona władze przełożone i Najwyższą Izbę Kontroli Państwa, a w bardziej jaskrawych przypadkach bezpośrednio Prokuraturę³⁷.

W związku z wykonywaniem tych funkcji kontrolnych postulowano, by w projektowanych przepisach dotyczących zakresu czynności nowego urzędu uwzględniono normy regulujące współdziałanie z Najwyższą Izbą Kontroli Państwa i Prokuraturą w sprawach dotyczących ochrony mienia społecznego. Wskazywano także konieczność szczegółowego uregulowania zasad współpracy nowego urzędu z prokuratorem generalnym i innymi prokuratorami w sprawach związanych z wykonywaniem przyznanych prokuratorowi kompetencji w zakresie postępowania w sprawach cywilnych, a związanych z wytaczaniem powództw, braniem udziału w każdym stanie sprawy toczącej się z czyjegokolwiek powództwa, zaskarżaniem orzeczeń sądowych czy składaniem rewizji nadzwyczajnych.

Pożądanym byłoby przy tym unormowanie stosunku nowego urzędu do Prokuratora w tego rodzaju sytuacjach, które zdarzały się niekiedy pod rządami obowiązujących dotychczas przepisów, gdy w tej samej sprawie oprócz Prokuratora brała udział w obronie Państwa Ludowego także Prokuratoria Generalna³⁸.

System koncentracji według urzędników Prokuratury Generalnej pozwalał także na prawidłowe i umiejętne kształcenie młodszych prawników oraz zapewniał możliwość korzystania przez nich z doświadczenia starszych kolegów.

Kolejny postulat pracowników Prokuratury Generalnej kierowany do Rady Ministrów był związany z najważniejszym problemem reorganizacji systemu pomocy prawnej, zwłaszcza w świetle dotychczasowej działalności Prokuratury Generalnej. Sprawa dotyczyła „właściwego zharmonizowania funkcji miejscowych organów nowego urzędu z działalnością prezydiów wojewódzkich rad narodowych”³⁹. Wyrażono pogląd:

iż przy ocenie stopnia powiązania należałoby wziąć pod uwagę zakres funkcji tego nowego urzędu oraz jego specyficzne właściwości, jak również potrzebę utrzymania — w ramach rzeczzonego powiązania — wspomnianych już dodatnich cech systemu koncentracji⁴⁰.

Podkreślano, że dotychczasowy zakres kompetencji Prokuratury Generalnej był znacznie szerszy, nie ograniczał się do spraw należących do właściwości terenowych organów jednolitej władzy państwowej. Prokuratoria Generalna wykonywała przecież czynności pomocy prawnej w znacznej części na rzecz władz naczelnych i centralnych, a ponadto na rzecz władz administracji niezespólonej jak władze wojskowe, na rzecz wymiaru sprawiedliwości, bezpieczeństwa czy w końcu przedsiębiorstw państwowych oraz majątków pozostających pod zarządem państwowym. Niezależnie od faktu, że co najwyżej 10% dotychczasowych

³⁷ *Ibidem*.

³⁸ *Ibidem*.

³⁹ *Ibidem*.

⁴⁰ *Ibidem*.

procesów cywilnych prowadzonych przez Prokuratorię było związanych z zakresem działania terenowych organów jednolitej władzy państwowej, okolicznością przemawiającą przeciw ścisłemu związaniu jednostek nowego urzędu zastępstwa prawnego z prezydiami rad narodowych, a tym bardziej przeciwko ewentualnemu przekształceniu terenowych jednostek organizacyjnych Prokuratorii w wydziały tychże prezydiów, było, według urzędników Prokuratorii Generalnej, niebezpieczeństwo utraty podstawowych cech urzędu świadczącego pomoc prawną państwu, takich jak samodzielność i niezależność.

Urzędnicy Prokuratorii stali na stanowisku, że ścisłe podporządkowanie jednostek terenowych nowego urzędu świadczącego pomoc prawną, przede wszystkim w drodze przekształcenia dotychczas istniejących oddziałów i zespołów delegacyjnych Prokuratorii Generalnej w wydziały prezydiów rad narodowych, przyniesie ujemne skutki w zakresie jednolitości, samodzielności i niezależności opieki prawnej nad interesami majątkowymi państwa. W związku z tym zaproponowali Radzie Ministrów rozwiązania dotyczące ustroju nowo formowanego urzędu.

Zdaniem Prokuratorii Generalnej najwłaściwszym sposobem powiązania jednostek organizacyjnych nowego urzędu zastępstwa prawnego z radami narodowymi byłoby wykorzystanie form organizacyjnych przewidzianych w art. 23 ustawy z dnia 20 marca 1950 roku o terenowych organach jednolitej władzy państwowej⁴¹. Zgodnie z przepisem ujętym w tym artykule Rada Ministrów mogła postanowić, że dla zarządzania niektórymi dziedzinami spraw przy prezydiach rad narodowych mogły być tworzone — zamiast wydziałów — urzędy, oddziały lub referaty. Rada Ministrów mogła także określić, w jakim zakresie przepisy ustawy o terenowych organach jednolitej władzy państwowej dotyczące wydziałów prezydiów rad narodowych stosowano by do tych urzędów, oddziałów czy referatów.

Wyrażono także pogląd, że ze względu na dotychczasowy zasięg czynności Prokuratorii obejmujący zastępstwo sądowe i obsługę prawną w sprawach cywilnych wszystkich władz, urzędów, instytucji państwowych oraz przedsiębiorstw państwowych nowy urząd powinien być podporządkowany bezpośrednio prezesowi Rady Ministrów, co w pełni odpowiadałoby strukturze organizacyjnej i funkcjonalnej państwa. Argumentowano, że:

dotychczasowe podporządkowanie Prokuratorii Generalnej Ministrowi Finansów, wcześniej Ministrowi Skarbu, uzasadnione było w przedwojennym kapitalistycznym ustroju Rzeczypospolitej, w którego ramach Prokuratoria była przede wszystkim powołana do obrony fiskalnych uprawnień państwa burżuazyjnego⁴².

⁴¹ Dz.U. z 1950 r. Nr 14, poz. 130.

⁴² AAN, PG 1944–1951, sygn. 2, Pismo do Prezydium Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 1951 roku.

Podporządkowanie nowego urzędu pomocy prawnej premierowi przyczyniłoby się do należytego skoordynowania czynności tego urzędu z działalnością zarówno prezydiów rad narodowych, jak i Najwyższej Izby Kontroli czy Prokuratury Generalnej.

Przedstawione uwagi dotyczące zasad funkcjonowania nowej organizacji świadczenia pomocy prawnej państwu w sprawach natury majątkowej nie pozostawały w istotnej opozycji do rozwiązań przyjętych w projekcie reorganizacji Prokuraturii Generalnej przedstawionym przez prezesa Polamina, z tą tylko różnicą, że projekt prezesa Polamina zakładał zreorganizowanie systemu pomocy prawnej w taki sposób, by nazwa „Prokuratoria Generalna” pozostała.

Problem reorganizacji Prokuraturii Generalnej był przedmiotem konferencji, które odbyły się w Prezydium Rady Ministrów oraz w Komisji Prawniczej Ministerstwa Sprawiedliwości. W konferencjach tych brali udział między innymi prezes Prokuraturii Generalnej oraz zaproszony przez prezesa Polamina przedstawiciel autorów uwag z dnia 18 stycznia 1951 roku. Mimo wysiłków prezesa Prokuraturii Generalnej nie udało się przeprowadzić reformy organizacji zastępstwa prawnego i ochrony prawnej interesów majątkowych państwa w sposób pozwalający na utrzymanie Prokuraturii Generalnej w ustroju państwa polskiego. Przeszkodą uniemożliwiającą zachowanie Prokuraturii Generalnej była koncepcja jednolitości władzy państwowej. Próby złączenia poszczególnych jednostek Prokuraturii Generalnej z radami narodowymi nie powiodły się, gdyż stałoby to w sprzeczności z założeniami powyższej koncepcji.

Zakończenie

Dekret Rady Ministrów z dnia 29 marca 1951 roku o organach zastępstwa prawnego znosił Prokuratorię Generalną⁴³. Nowy ustrój zastępstwa prawnego przyjął postać systemu terenowej koncentracji opieki prawnej nad interesami majątkowymi władz i pozostałych podmiotów gospodarki socjalistycznej⁴⁴. Zmiana systemu polegała na świadczeniu opieki prawnej nie przez jeden wyspecjalizowany w tym zakresie organ państwa, który miał samodzielność ustrojową, lecz przez organy wykonawcze rad narodowych będących formą sprawowania władzy państwowej uznawanej za niepodzielną. Dekret o organach zastępstwa prawnego nie pozostawiał w tej materii żadnych wątpliwości. Zgodnie z art. 13 do wydziałów i referatów prawnych będących częścią składową organów wykonawczych rad narodowych miano stosować przepisy o terenowych organach jednolitej władzy państwowej⁴⁵. Organy zastępstwa prawnego nie miały ustawowo zagwarantowanej samodzielności i niezależności. Ustanowiony dekretem z 1951 roku model

⁴³ Dz.U. z 1951 r. Nr 20, poz. 159.

⁴⁴ I. Klajnerman, *Zastępstwo prawne władz...*, s. 68.

⁴⁵ Dz.U. z 1951 r. Nr 20, poz. 159.

okazał się przejściowy, gdyż celem polityki komunistycznych władz w Polsce była pełna decentralizacja opieki prawnej nad podmiotami państwowymi i majątkiem państwowym zgodna z sowieckimi wzorcami. Dekret Rady Ministrów z dnia 2 czerwca 1954 roku o zastępstwie sądowym władz, urzędów, instytucji i przedsiębiorstw państwowych kończył sowietyzację elementu polskiego systemu prawnego regulującego pomoc i opiekę prawną dla własności państwowej⁴⁶.

Bibliografia

- Bendetson W., *Nowe przepisy o udzielaniu pomocy prawnej jednostkom administracyjnym i gospodarczym Państwa*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 1951, nr 7, s. 241–251.
- Bendetson W., *Nowe unormowanie zastępstwa sądowego państwowych jednostek organizacyjnych*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 1954, nr 8, s. 286–297.
- Ehrlich S., *Arbitraż w Związku Radzieckim i pewne wnioski de lege ferenda dotyczące Polski*, „Demokratyczny Przegląd Prawniczy” 1948, nr 7, s. 19–23.
- Klajnerman I., *Zastępstwo prawne władz i innych podmiotów gospodarki socjalistycznej*, „Państwo i Prawo” 1952, nr 1, s. 54–69.
- Niewiński K., *Problem zastępstwa procesowego Skarbu Państwa w pierwszej dekadzie Polski Ludowej*, „Z Dziejów Prawa” 2018, t. 11, cz. 2, s. 255–278.
- Organiściak W., *Utworzenie Prokuraturii Generalnej w II Rzeczypospolitej*, „Miscellanea Iuridica” 2002, t. 1, s. 141–154.
- Państwowy Arbitraż Gospodarczy w okresie XXX-lecia PRL*, red. T. Gontarz, Warszawa 1974.
- Pastusiak L., *Dramatyczne sześć miesięcy. Od Rządu Tymczasowego RP do Tymczasowego Rządu Jedności Narodowej (styczeń–czerwiec 1945 r.)*, Toruń 1997.
- Siedlecki W., *Przebudowa sądowego postępowania cywilnego w Polsce Ludowej*, „Ruch Prawniczy i Ekonomiczny” 1959, nr 3, s. 91–106.
- Tkaczuk M., *Powstanie Oddziału Prokuraturii Generalnej RP w Poznaniu*, [w:] *Przez tysiąclecia. Państwo — prawo — jednostka*, t. 2, red. A. Lityński, M. Mikołajczyk, Katowice 2001, s. 151–160.
- Tkaczuk M., *Akcja Oszczędnościowa i jej wpływ na reorganizację ustroju i zmianę kompetencji Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej w 1924 r.*, „Studia z Dziejów Państwa i Prawa Polskiego” 10, 2007, s. 285–302.
- Tkaczuk M., *Sprawy majątków opuszczonych i porzuconych (poniemieckich) w praktyce prawnej prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1945–1949 jako przykład zaangażowania państwa w regulację sfery wolności*, [w:] *Prawne aspekty wolności. Zbiór studiów*, red. E. Cała-Wacinkiewicz, D. Wacinkiewicz, Toruń 2008, s. 273–286.
- Tkaczuk M., *Obrona interesu publicznego w postępowaniu niespornym w powojennej Polsce do 1965 roku*, [w:] *Spółczeństwo a władza. Ustrój, prawo, idee*, red. J. Przygodzki, M. Ptak, Wrocław 2010, s. 899–908.

⁴⁶ Dz.U. z 1954 r. Nr 25, poz. 93.