

KAMIL NIEWIŃSKI  
Białystok

## ***Problem zastępstwa procesowego Skarbu Państwa w pierwszej dekadzie Polski Ludowej***

### ***Krótki zarys dziejów zastępstwa procesowego Skarbu Państwa do 1939 r.***

Po raz pierwszy w Polsce do zinstytucjonalizowania zastępstwa prawnego interesów majątkowych Państwa doszło w połowie XVI w. Powoływane były urzędy instygatorów — koronnego i litewskiego oraz instygatorów ziemskich. Pełnili oni dwojaką funkcję — adwokatów i prokuratorów. Instygatorzy występowali w imieniu Króla w procesach cywilnych, jako obrońcy interesu Skarbu Państwa, oraz w sprawach karnych, gdzie pełnili rolę oskarżyciela publicznego<sup>1</sup>.

W XIX w. na obszarze Polski, znajdującej się pod zaborami, tworzone były wyspecjalizowane organy zajmujące się obsługą prawną interesów Skarbu Państwa<sup>2</sup>. Na mocy postanowienia cara (króla polskiego) Aleksandra I z 1816 r.

---

<sup>1</sup> B. Sitek: *Historia ochrony prawnych interesów Skarbu Państwa w Polsce*. „Journal of Modern Science” 2015, Vol. 3 (26), s. 169; A. Bereza: *Rys historyczny profesjonalnego świadczenia pomocy prawnej w Polsce*. W: *Zawód radcy prawnego. Historia zawodu i zasady jego wykonywania*. Red. A. Bereza. Warszawa 2011, s. 17; P. Dąbek: *Prokuratoria Generalna dawniej i dziś*. W: „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie” 2009, nr 809, s. 105; W. Graliński: *Tradycja i postęp w instytucji Prokuraturii Generalnej RP*. „Teki Komisji Prawniczej” 2008, T. 1, s. 54—55; T. Stręk: *Krótki zarys historyczny modelu i regulacji prawnej obsługi prawnej*. „Radca Prawny” 1995, nr 5, s. 49.

<sup>2</sup> B. Sitek: *Historia ochrony...*, s. 170—171; W. Graliński: *Tradycja...*, s. 55—58; P. Dąbek: *Prokuratoria Generalna dawniej...*, s. 105—106; M. Kallas, M. Krzymkowski:

w Królestwie Polskim (tzw. Kongresowym — zabór rosyjski) utworzona została Prokuratoria Generalna<sup>3</sup>. W jej skład wchodził: prokurator generalny prezydujący, sekretarz generalny i 8 radców. Zadaniem Prokuratorii Królestwa Polskiego było dochodzenie w postępowaniach przed sądami i ochrona prawna własności publicznej. Działała ona na zlecenie właściwych komisji rządowych. Występowała głównie w sporach dotyczących gruntów publicznych, dochodów, majątków korony i rządowych, funduszy edukacyjnych, dóbr i funduszy duchowieństwa, miast, gmin wiejskich, zgromadzeń miłosierdzia, szpitali, wszelkich korporacji i instytucji publicznych, prowadziła również sprawy spadków bezdziedzicznych i wakujących<sup>4</sup>. Działała ona do 1915 r., a więc do czasu, gdy Królestwo Polskie znalazło się pod okupacją sojuszu Państw Centralnych — Niemiec i Austro-Węgier. Podkreślić należy, iż Prokuratoria Generalna Królestwa Polskiego miała wyjątkowo polski charakter. Była nazywana „ostatnią mohikanką polskości urzędowej”<sup>5</sup>. Obok adwokatury była w okresie zaborów przyczółkiem rozwoju polskiego prawnictwa<sup>6</sup>.

Na terenie Galicji, znajdującej się pod zaborem austriackim, w 1850 r. utworzona została Prokuratoria Skarbu z siedzibą we Lwowie. Sześć lat później odrębną Prokuratorię powołano w Krakowie, została ona przekształcona w lwowską ekspozyturę (w 1867 r.). Instytucja ta głównie zajmowała się sprawami dotyczącymi nieruchomości (zakładanie ksiąg gruntowych, postępowania dotyczące wykazów hipotecznych, sprawy najmu budynków i lokali, nabycia lub wywłaszczenia nieruchomości na cele publiczne). Znaczna liczba spraw dotyczyła również dochodzenia wierzytelności Skarbu Państwa i instytucji publicznych. Austro-Węgierska Prokuratoria Skarbu funkcjonowała na obszarze Galicji do 1919 r.<sup>7</sup>. Wówczas jej obowiązki przejęła Prokuratoria General-

---

*Historia ustroju i prawa w Polsce 1772/1795—1918. Wybór źródeł.* Warszawa 2006, s. 129—130; A. Korobowicz, W. Witkowski: *Historia ustroju i prawa polskiego (1772—1918)*. Kraków 2002, s. 144.

<sup>3</sup> M. Wąsowicz: *Prokuratoria Generalna Królestwa Polskiego w latach 1816—1866/1867*. [Niepublikowana rozprawa doktorska. Uniwersytet Warszawski]. Warszawa 1978; K. Buczyński, P. Sosnowski: *Prokuratoria Generalna — 200 lat tradycji ochrony dobra publicznego*. Warszawa 2016, s. 13—66.

<sup>4</sup> *System prawa finansowego*. T. 1: *Teoria i nauka prawa finansowego*. Red. W. Witkowski, C. Kosikowski. Warszawa 2010, s. 122; M. Wąsowicz: *Prokuratoria Generalna Królestwa Polskiego w latach 1816—1866/1867*. „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1979, T. 31, z. 2, s. 118—120.

<sup>5</sup> J.J. Litauer: *Z powodu stulecia Prokuratorii Generalnej Królestwa Polskiego. Nieurczywistniony projekt jej zniesienia (1831)*. „Kwartalnik Prawa Cywilnego i Handlowego” 1916, z. 4, s. 657.

<sup>6</sup> B. Sałaciński: *Prokuratoria Generalna RP (1919—1939)*. „Gazeta Sądowa Warszawska” 1939, nr 10, s. 134.

<sup>7</sup> K. Buczyński, P. Sosnowski: *Prokuratoria Generalna — 200 lat...*, s. 69—109; M. Tkaczuk: *Galiczyjska Prokuratoria Skarbu we Lwowie i jej Ekspozytura w Krakowie*. „In Gremio” 2007, nr 7—8, s. 47—48.

na RP<sup>8</sup>, powołana do ochrony interesów majątkowych odbudowywanego, niepodległego państwa polskiego. Galicyjska Prokuratoria Skarbu i jej krakowska ekspozytura zostały przekształcone w pierwsze oddziały zamiejscowe Prokuratorii Generalnej RP<sup>9</sup>.

Prokuratoria Generalna RP została powołana na mocy dekretu Tymczasowego Naczelnika Państwa z dnia 7 lutego 1919 r.<sup>10</sup>. Niespełna pół roku później (31 lipca 1919 r.) Sejm Ustawodawczy przyjął ustawę w przedmiocie utworzenia Prokuratorji Generalnej RP<sup>11</sup>, która stanowiła prawne potwierdzenie wcześniejszego aktu Naczelnika Państwa, zmieniając jego postanowienia w niewielkim stopniu. Od 1925 r. Prokuratoria działała na podstawie rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 9 grudnia 1924 r.<sup>12</sup>. Na mocy jego przepisów Prokuratoria Generalna została podporządkowana bezpośrednio Ministrowi Skarbu, wcześniej zwierzchnictwo sprawował Prezes Rady Ministrów. Podległość miała jednak charakter kadrowy (bezpośrednia odpowiedzialność Prezesa Prokuratorji) i organizacyjny. Prokuratoria pozostawała organem niezależnym merytorycznie, z wyjątkiem spraw szczególnej wagi, w których miały ją wiązać wytyczne rządowe.

W skład Prokuratorji Generalnej RP wchodził: prezes<sup>13</sup>, wiceprezes, odpowiednia ilość radców i innych urzędników koncepcyjnych i kancelaryjnych. Urzędnicy koncepcyjni, zwani po zmianach z 1924 r. referendarskimi, tj. radcowie, referenci i asesorowie, musieli ukończyć uniwersyteckie prawnicze studia wyższe, zdać wszystkie egzaminy prawnicze i wykazać się odbytą jednoroczną aplikacją sądową. Nowo zatrudniane osoby musiały przejść w Prokuratorji także dwuletnią aplikację, mającą charakter służby przygotowawczej, podczas której aplikanci mogli wykonywać obowiązki urzędnika koncepcyjnego<sup>14</sup>. Ponadto wspomnieć należy, iż radcowie Prokuratorji mogli bez aplikacji przystąpić do egzaminu adwokackiego i ubiegać się o dostęp do Palestry. Większość

<sup>8</sup> Ibidem, s. 113—154.

<sup>9</sup> Później utworzone zostały również Oddziały Prokuratorji Generalnej w Poznaniu (1920 r.), Katowicach i Wilnie (po przekształceniu delegatur w 1930 r.) oraz jej Delegatura w Gdańsku (1922 r.). B. Sałaciński: *Prokuratoria...*, s. 136.

<sup>10</sup> Dz.Pr., nr 14, poz. 181.

<sup>11</sup> Dz.U., nr 65, poz. 390.

<sup>12</sup> Dz.U., nr 107, poz. 967. Szczegółowe zasady organizacji i trybu pracy Prokuratorji Generalnej RP określały uchwały Rady Ministrów wydane na podstawie ustawy z 1919 r., tj. uchwała z dnia 28.08.1919 r. w przedmiocie ustroju i czynności Prokuratorji Generalnej (Dz.U. nr 75, poz. 433) oraz uchwała z dnia 17.06.1920 r. w przedmiocie ustroju i czynności Oddziałów Prokuratorji Generalnej RP (Dz.U., nr 73, poz. 502).

<sup>13</sup> Funkcję tę przez cały okres międzywojnia pełnił wybitny prawnik, adwokat dr Stanisław Bukowiecki. Zob. A. Danek: *Bukowiecki Stanisław*. „Przegląd Geopolityczny” 2013, T. 6, s. 115—117.

<sup>14</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z 6.11.1922 r. w przedmiocie aplikacji (służby przygotowawczej) urzędników koncepcyjnych Prokuratorji Generalnej RP (Dz.U., nr 101, poz. 918).

zatrudnionych urzędników koncepcyjnych Prokuraturii było adwokatami lub łączyło pracę w charakterze radcy z pracą naukową<sup>15</sup>.

Zadania Prokuraturii obejmowały zastępstwo procesowe w obronie praw i interesów majątkowych (występowanie w imieniu Skarbu Państwa), a także praw i interesów publicznych samego Państwa (reprezentowanie Rzeczypospolitej Polskiej, na przykład w sporach z państwami obcymi), wydawanie opinii i udzielanie porad prawnych na żądanie władz, współdziałanie przy zawieraniu umów i sporządzaniu dokumentów prawnych w sprawach majątkowych. Miała ona prowadzić szeroko pojętą obsługę prawną organów władzy, administracji, państwowych jednostek gospodarczych oraz fundacji<sup>16</sup>. Prokuratoria była także powołana do 1925 r. do reprezentowania Kościoła katolickiego i innych Kościołów i wyznań religijnych oraz instytucji kościelnych w postępowaniach sądowych, których przedmiotem były majątki i beneficja kościelne. Z usług Prokuraturii Generalnej nie korzystały z reguły jednostki samorządu terytorialnego i zawodowego. Wiele przedsiębiorstw państwowych zatrudniało również własnych radców prawnych lub korzystało z usług adwokatów<sup>17</sup>.

Prokuratoria Generalna w okresie międzywojnia „zastąpiła ze znakomitej jakości ochrony prawnej sprawowanej przez najwybitniejszych wówczas praktyków i przedstawicieli nauki”<sup>18</sup>. Za taką opinią przemawiają dane ze sprawozdań z działalności procesowej Prokuraturii Generalnej RP z lat 1928—1937, z których wynika, iż był to organ niezwykle skuteczny<sup>19</sup>.

Prokuratoria została zlikwidowana przez niemieckie władze okupacyjne i nie funkcjonowała praktycznie przez cały okres drugiej wojny światowej, aż do 1944 r.

## ***Prokuratoria Generalna RP w latach 1944—1951***

W 1944 r. władzę w wyzwalanym przez Armię Czerwoną kraju zaczęła przejmować Polska Partia Robotnicza (dalej: PPR). Polska wchodziła na drogę głębokich przemian ustrojowych opartych na ideologii marksistowsko-leninow-

<sup>15</sup> J. Górski: *Wspomnienia z minionych lat*. Poznań 2002, s. 100.

<sup>16</sup> B. Sałaciński: *Prokuratoria Generalna RP (1919—1939)*. „Gazeta Sądowa Warszawska” 1939, nr 11, s. 150—152 oraz „Gazeta Sądowa Warszawska” 1939, nr 12, s. 165—166.

<sup>17</sup> J. Górski: *Wspomnienia...*, s. 97.

<sup>18</sup> W. Graliński: *Tradycja...*, s. 69.

<sup>19</sup> W latach 1928—1937 Prokuratoria wygrała w całości lub w znacznej części 109 475 procesów opiewających na łączną kwotę sporną 518 673 377 zł, przy 25 966 przegranych procesach, w których Skarb Państwa utracił łącznie 44 281 732 zł. B. Sałaciński: *Prokuratoria Generalna RP (1919—1939)*. „Gazeta Sądowa Warszawska” 1939, nr 14—15, s. 203.

skiej i wzorcach stalinowskiego Kraju Rad. W pierwszych latach po drugiej wojnie światowej rywalizacja o władzę nie była jedynym priorytetowym zadaniem PPR. Równie istotna była odbudowa struktur państwowych, potencjału gospodarczego, uporządkowanie spraw obywatelskich i stosunków własnościowych. Pałace stały się problemy odtworzenia, wzmocnienia i ochrony majątku państwowego, który miał stać się dominujący w gospodarce. Dlatego nowe władze zdecydowały się zaadoptować system sądownictwa powszechnego i obsługi prawnej Skarbu Państwa okresu międzywojennego. Ustrój sądów był od początku dostosowywany do nowych warunków politycznych. Liczne nowelizacje rozporządzenia Prezydenta RP o ustroju sądów powszechnych z 1928 r.<sup>20</sup> ograniczały niezależność sądów. Inaczej było w przypadku Prokuraturii Generalnej. Funkcjonowała ona nadal na podstawie rozporządzenia Prezydenta RP z 1924 r., które przewidywały niezależność merytoryczną Prokuraturii. Była to bezprecedensowa sytuacja. Niemniej jednak zmiany nie ominęły tej instytucji.

Prokuratoria Generalna RP wznowiła działalność 4 grudnia 1944 r.<sup>21</sup>, a więc już w cztery miesiące po zainstalowaniu się nowych władz na wyzwolonych obszarach Lubelszczyzny. Później Urząd Główny został przeniesiony do Warszawy. Stopniowo odtwarzane i rozbudowywane były struktury terenowe Prokuraturii Generalnej. W okręgach sądów apelacyjnych powoływane były jej oddziały i zespoły delegacyjne. W 1945 r. funkcjonowały oddziały w Katowicach, Krakowie i Poznaniu oraz tworzony był Oddział w Gdańsku. Do 1949 r. utworzono jeszcze piąty Oddział we Wrocławiu oraz 4 zespoły delegacyjne w: Bydgoszczy, Kielcach, Łodzi i Rzeszowie. Szybkie powołanie i rozbudowa struktur terenowych Prokuraturii Generalnej świadczyły o istotnym znaczeniu sprawy zapewnienia profesjonalnej obsługi prawnej interesów majątkowych odbudowywanego państwa.

Problem, podobnie jak w przypadku innych instytucji ochrony prawnej, stanowiły jednak braki kadrowe. Środowisko prawnicze było jednym z głównych celów zbrodniczej polityki okupantów w okresie drugiej wojny światowej, ukierunkowanej na eksterminację inteligencji polskiej. Władze starały się ściągnąć do Prokuraturii wszystkich przedwojennych pracowników referendarskich, którzy przeżyli wojnę. W ten sposób nie były jednak w stanie wypełnić wszystkich wakatów. W 1945 r. w Urzędzie Głównym Prokuraturii i oddziałach, nie licząc kierowników, zatrudnionych było 36 pracowników referendarskich, nieobsadzonych pozostawało 18 etatów, według planu minimum, obsady

---

<sup>20</sup> Dz.U., nr 12, poz. 93. Tylko w latach 1944—1945 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych z 1928 r. doczekało się 5 nowelizacji. Obowiązywało do 1985 r. i w sumie w latach 1944—1985 było zmieniane 25 razy.

<sup>21</sup> Pismo kierownika Resortu Gospodarki Narodowej i Finansów PKWN z dnia 4.12.1944 r., Archiwum Akt Nowych w Warszawie [dalej: AAN], 579 Biuro Prezydzialne KRN, sygn. 151, k. 15.

niezbędnej dla zapewnienia funkcjonowania Prokuratorii<sup>22</sup>. Z tych względów 20 grudnia 1946 r. wydany został Dekret o ulgowych warunkach powoływania na stanowiska referendarskie w Prokuratorii Generalnej RP<sup>23</sup>. Aplikanci i osoby ubiegające się o przyjęcie na służbę referendarską mogły być zwalniane z obowiązków odbywania w całości lub w części aplikacji w Prokuratorii (dwuletniej służby przygotowawczej) i rocznej aplikacji sądowej oraz od obowiązku składania egzaminu referendarskiego. O zatrudnienie na stanowisku referendarskim z pominięciem powyższych warunków mógł wnioskować wyłącznie Prezes Prokuratorii Generalnej<sup>24</sup>, z obowiązków zwalniał zaś Minister Skarbu.

Wiedza o reaktywowaniu Prokuratorii Generalnej nie była powszechna. Okólnikiem z 23 sierpnia 1945 r. Prezes Rady Ministrów musiał przypomnieć organom władzy i instytucjom państwowym o tym fakcie i sprawowaniu przez Prokuratorię zastępstwa prawnego<sup>25</sup>.

Prokuratorię reaktywowano mimo rodowodu, gdyż sprawnie funkcjonujący, profesjonalny organ zastępstwa prawnego Skarbu Państwa był władzom szczególnie niezbędny. Powojenna rzeczywistość rodziła bowiem liczne trudne i niezwykle istotne sprawy. Prokuratoria zajmowała się głównie zastępstwem w sprawach przywrócenia utraconego w wyniku wojny mienia nieruchomości i ruchomego<sup>26</sup>, przejmowania mienia konfiskowanego osobom skazanym przez sądy wojskowe, regulacji stanu prawnego mienia opuszczonego i majątku pozostałego w związku z realizacją umów repatriacyjnych<sup>27</sup>. Na mocy przepisów dekretu z 18 lipca 1945 r.<sup>28</sup> rozszerzono kompetencje Prokuratorii, przyznając

---

<sup>22</sup> Notatka z 16.05.1945 r. o organizacji Prokuratorii Generalnej RP. AAN 679 Prokuratoria Generalna RP, sygn. 2, k. 4—6.

<sup>23</sup> Dz.U. 1947, nr 2, poz. 5.

<sup>24</sup> Prezesem Prokuratorii Generalnej RP był Jerzy Polamin.

<sup>25</sup> Z. Warman: *W sprawie zastępstwa sądowego przez Prokuratorię Generalną R.P.* „Państwo i Prawo” 1946, z. 5—6, s. 98.

<sup>26</sup> Zastępstwo sądowe okręgowych urzędów likwidacyjnych oraz władz, urzędów, przedsiębiorstw i instytucji państwowych w postępowaniach o przywrócenie posiadania majątków opuszczonych poruczone zostało Prokuratorii na mocy art. 21 ust. 2 Dekretu z 8.03.1946 r. o majątkach opuszczonych i poniemieckich (Dz.U., nr 13, poz. 87).

<sup>27</sup> Zob. Notatki z 16.05.1945 r. i z 6.11.1947 r. o Prokuratorii Generalnej RP oraz dwie nietytułowane notatki z 1949 r. o historii i działalności tej instytucji, a także referat Prezesa Prokuratorii wygłoszony 20.09.1950 r. na posiedzeniu Kolegium Ministerstwa Finansów, AAN, 679 Prokuratoria Generalna RP, sygn. 2, k. 1—3, 7—11, 42—44 i 56—104. Zob. też K. Buczyński, P. Sosnowski: *Prokuratoria Generalna — 200 lat...*, s. 164—165; M. Tkaczuk: *Sprawy majątków opuszczonych i porzuconych (poniemieckich) w praktyce prawnej Prokuratorii 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; M. Tkaczuk: *Sprawy repatriacyjno-ewakuacyjne w praktyce prawnej Prokuratorii Generalnej w pierwszych latach po II wojnie światowej*. „In Gremio” 2008, nr 9—10, s. 34.

<sup>28</sup> Kodeks postępowania niespornego (Dz.U., nr 27, poz. 169).

jej prawo występowania w sądowym postępowaniu niespornym na prawach uczestnika, a nie jego zastępcy (np. sprawy spadkowe<sup>29</sup>, uznania za zmarłego oraz odtwarzania zaginionych dokumentów i ustalania treści akt stanu cywilnego<sup>30</sup>). Ponadto władze korzystały z doświadczenia pracowników referendarских Prokuraturii, zwracając się o opinie w konkretnych i ogólnych sprawach. Prokuratoria uczestniczyła także w procesach prawodawczych, między innymi przy unifikacji prawa cywilnego. Odgrywała więc istotną rolę w pierwszych latach powojennych, odnajdywała się w nowej rzeczywistości. Organ ten aktywnie uczestniczył również w przeprowadzeniu reformy rolnej, nacjonalizacji przemysłu, wspierał wdrażanie nowego ustroju państwowego i modelu gospodarki centralnie sterowanej, zwanej uspołecznioną<sup>31</sup>. Paradoksalnie nowe rozwiązania ustrojowe miały stać się jednak przyczyną ostatecznej likwidacji Prokuraturii.

Model gospodarki centralnie sterowanej charakteryzował się zastąpieniem mechanizmów wolnorynkowych ekonomiczną polityką planistyczną władz<sup>32</sup> i systemem nakazowo-rozdzielczego zarządzania gospodarką<sup>33</sup>. Rząd przejął kontrolę nad bankami, a za ich pośrednictwem nad polityką pieniężną i kredytową<sup>34</sup>, a także nad najważniejszymi gałęziami gospodarki, dużymi i średnimi przedsiębiorstwami<sup>35</sup>. Władze tworzyły również nowe przedsiębiorstwa państwowe. Stopniowo przejmowano też kontrolę nad sferami usług i handlu<sup>36</sup>.

<sup>29</sup> Dekret z dnia 8.11.1946 r. o postępowaniu spadkowym (Dz.U., nr 63, poz. 346).

<sup>30</sup> Zob. dekret z dnia 22.10.1947 r. o ustalaniu treści sporządzonych za granicą aktów stanu cywilnego (metryk) obywateli polskich (Dz.U., nr 65, poz. 392).

<sup>31</sup> M. Bałtowski: *Gospodarka socjalistyczna w Polsce. Geneza — rozwój — upadek*. Warszawa 2009, s. 121—167; A. Jezierski, B. Petz: *Historia gospodarcza Polski Ludowej 1944—1985*. Warszawa 1988, s. 33—71, 84—99 i 148—177; J. Kaliński: *Historia gospodarcza Polski Ludowej*. Białystok 2005, s. 9—27.

<sup>32</sup> C. Bobrowski: *Planowanie gospodarcze*. Warszawa 1981; A.K. Koźmiński: *Po wielkim szoku*. Warszawa 1982, s. 48—65.

<sup>33</sup> *Instytucje prawne w gospodarce narodowej*. Red. L. Bar. Wrocław 1981, s. 13—18.

<sup>34</sup> Dekret z dnia 15.01.1945 r. o Narodowym Banku Polskim (Dz.U., nr 4, poz. 14) oraz trzy dekrety z dnia 25.10.1948 r.: o zasadach i trybie likwidacji niektórych przedsiębiorstw bankowych (Dz.U., nr 52, poz. 410); o zasadach i trybie likwidacji niektórych instytucji kredytu długoterminowego (Dz.U., nr 52, poz. 411); o reformie bankowej (Dz.U., nr 52, poz. 412).

<sup>35</sup> Czyniono to na podstawie ustawy z dnia 3.01.1946 r. o przejęciu na własność Państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej (Dz.U., nr 3, poz. 17).

<sup>36</sup> Wdrażany od czerwca 1947 r. program tzw. bitwy o handel przewidywał reformę spółdzielczości, surową regulację cen i zysków, koncesjonowanie, a nawet represjonowanie prywatnych przedsiębiorców działających w handlu przy wykorzystaniu Komisji Specjalnej do Walki z Nadużyciami i Szkodnictwem Gospodarczym. Od 1951 r. wprowadzano również duże obciążenia fiskalne. Doprowadziło to do upadku większości prywatnych przedsiębiorców i przejęcia przez państwo kontroli również nad tą sferą aktywności gospodarczej. Zob. A.L. Sowa: *Wielka historia Polski. Od drugiej do trzeciej Rzeczypospolitej (1945—2001)*. T. 10. Kraków 2001, s. 59—60; P. Fiedorczyk: *Komisja Specjalna do Walki z Nadużyciami i Szkodnictwem Gospodarczym 1945—1954: studium historycznoprawne*. Białystok 2002, s. 122—128 i 262—268;

Mienie komunalne przeszło do dyspozycji rad narodowych, podległych władzom centralnym.

Pod koniec pierwszego etapu wdrażania nowego modelu gospodarczego (w 1949 r.<sup>37</sup>) sektor gospodarki uspołecznionej wytwarzał 66% dochodu narodowego<sup>38</sup>. Do końca 1948 r. na własność Państwa przeszło około 6 tysięcy przedsiębiorstw. W latach 1946—1949 w zakładach państwowych zatrudnionych było od 84% do 89% wszystkich pracujących w przemyśle<sup>39</sup>. Proces upaństwowiania gospodarki był kontynuowany w pierwszej połowie lat pięćdziesiątych, w okresie realizacji drugiego planu gospodarczego, zwanego sześcioltnim<sup>40</sup>. Plan nastawiony był na industrializację kraju, przewidywał likwidację pozostałości własności prywatnej w miastach i kolektywizację rolnictwa<sup>41</sup>.

Fakt wprowadzenia gospodarki centralnie sterowanej nie czynił jednak tego modelu harmonijnym. Był on ułomny pod wieloma względami, głównie z powodu przedkładania racji polityczno-ideologicznych ponad racjonalnym, ekonomicznym i gospodarskim zarządzaniem<sup>42</sup>. System rodził też wiele wad w dziedzinie prawno-organizacyjnej. Do kolosalnych rozmiarów urósł aparat biurokratyczny partyjny i państwowy. W rządzie dokonywano rozbicia resortów gospodarczych. Powoływane były ministerstwa branżowe, o wąskiej specjalizacji. Apogeum rozbudowa centralnego aparatu administracji gospodarczej osiągnęła w latach 1951—1956 r., kiedy funkcjonowały 24 ministerstwa o tym charakterze<sup>43</sup>. System nakazowo-rozdzielczy wymagał również wydawania licznych aktów normatywnych w dziedzinie gospodarczej (ustaw i dekrétów). Gospodarka była jednak zasadniczo regulowana z poziomu rządowego. Istniała mnogość regulacji, często o nieustalonej hierarchii, wydawanych niejednokrotnie bez umocowania w akcie wyższego rzędu, nierzadko niepublikowanych,

---

J. Kaliński: *Gospodarka w PRL*. Warszawa 2012, s. 85—87; T. Kowalik: *Spory o ustrój społeczno-gospodarczy w Polsce — lata 1944—1948*. Warszawa 2006, s. 74—78.

<sup>37</sup> Koniec realizacji pierwszego, trzyletniego planu gospodarczego przyjętego ustawą z dnia 2.07.1947 r. o Planie Odbudowy Gospodarczej (Dz.U., nr 53, poz. 285).

<sup>38</sup> J. Kaliński: *Gospodarka...*, s. 21.

<sup>39</sup> Ibidem, s. 14.

<sup>40</sup> Ustawa z dnia 21.07.1950 r. o 6-letnim planie rozwoju gospodarczego i budowy podstaw socjalizmu na lata 1950—1955 (Dz.U., nr 37, poz. 344). Zob. A.L. Sowa: *Wielka historia...*, s. 113—120.

<sup>41</sup> M. Bałtowski: *Gospodarka...*, s. 175—184; J. Kaliński: *Historia gospodarcza...*, s. 45—56.

<sup>42</sup> B. Gliński: *Zarządzanie w gospodarce socjalistycznej*. Warszawa 1985, s. 59—61.

<sup>43</sup> Były to ministerstwa: Finansów, Budownictwa Miast i Osiedli, Budownictwa Przemysłowego, Przemysłu Materiałów Budowlanych, Handlu Wewnętrznego, Handlu Zagranicznego, Przemysłu Drobnoego i Rzemiosła, Poczty i Telegrafów, Żegluga, Kolei, Transportu Drogowego i Lotniczego, Leśnictwa, Przemysłu Drzewnego i Papierniczego, Górnictwa, Przemysłu Chemicznego, Energetyki, Hutnictwa, Przemysłu Maszynowego, Przemysłu Motoryzacyjnego, Rolnictwa, Przemysłu Rolnego i Spożywczego, Państwowych Gospodarstw Rolnych, Przemysłu Mięsnego i Mleczarskiego, Skupu.

niedostępnych powszechnie (rozporządzenia i uchwały, zarządzenia, okólniki i pisma okólne, instrukcje, wytyczne, decyzje, zalecenia, dyspozycje, komunikaty, polecenia ogólne i indywidualne)<sup>44</sup>. Wyodrębnienie wielu resortów dla poszczególnych dziedzin gospodarki oraz brak dostatecznej koordynacji działań na szczeblu partyjno-rządowym sprawiał, iż z centrali wypływało wiele niespójnych lub wprost sprzecznych dyrektyw. Na problemy te wskazywało kierownictwo Zrzeszenia Prawników Polskich. W tezach do referatu na IV Krajowy Zjazd Zrzeszenia w 1955 r. czytamy: „Pracownicy zatrudnieni w terenowych jednostkach administracji gospodarczej i pracownicy przedsiębiorstw podnoszą często zarzuty, że wydawana jest nadmierna ilość aktów normatywnych i że przepisy te nie są jasne i skoordynowane. [...] Przy bieżącej akcji normatywnej zdarza się niejednokrotnie, że wydawanych jest szereg aktów, dotyczących tych samych w zasadzie zagadnień i regulujących je w podobny sposób, ale różnie sformułowanych. Wiele aktów niższego rzędu podlega częstej nowelizacji, przez co [...] stają się trudno dostępne i niezrozumiałe. Zdarzają się także przypadki, że podczas gdy sam podstawowy akt normatywny w większości swych przepisów przestaje być aktualny, obowiązuje jednak w dalszym ciągu wielka ilość przepisów wydanych na jego podstawie”<sup>45</sup>. Narastał chaos normatywny i decyzyjny<sup>46</sup>. Pojawiały się problemy natury zarządczej i prawnej. Partykularne interesy były niejednokrotnie przedkładane ponad cele rozwoju i działalności dla dobra wspólnego. Na tym tle rodziły się spory między jednostkami gospodarki społecznej (dalej: j.g.u.)<sup>47</sup>. Władze musiały więc zapewnić:

<sup>44</sup> *Instytucje prawne w gospodarce...*, s. 18—36 i 79—84; K. Korzan: *Arbitraż i postępowanie arbitrażowe*. Warszawa 1980, s. 21—27.

<sup>45</sup> *Rola prawnika w gospodarce społecznej (Tezy do referatu na IV Krajowy Zjazd Delegatów Zrzeszenia Prawników Polskich)*. „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” [dalej: PUG] 1955, nr 12, s. 433—435.

<sup>46</sup> J. Mayzel: *Rola prawnika w gospodarce społecznej (z materiałów IV Zjazdu Delegatów Zrzeszenia Prawników Polskich)*. PUG 1956, nr 2, s. 41—46.

<sup>47</sup> Pojęcie j.g.u. nie było jednolicie definiowane prawnie. Krąg zaliczanych do j.g.u. podmiotów był zawężany lub rozszerzany w zależności od potrzeb. W art. 2 ust. 1 Dekretu z dnia 5.08.1949 r. o państwowym arbitrażu gospodarczym (Dz.U., nr 46, poz. 340) wśród j.g.u. wymieniane były: państwowe przedsiębiorstwa, banki, zakłady i instytucje; przedsiębiorstwa pod zarządem państwowym; przedsiębiorstwa państwowo-spółdzielcze; centrale spółdzielczo-państwowe i spółdzielni; przedsiębiorstwa, zakłady i instytucje związków samorządu terytorialnego; spółki prawa cywilnego i handlowego, w których Skarb Państwa, przedsiębiorstwa i instytucje państwowe, samorządowe albo osoby prawa publicznego posiadały udział wynoszący 50% kapitału zakładowego. Kodeks cywilny (ustawa z dnia 23.04.1964 r. (Dz.U., nr 16, poz. 93)), w art. 33 § 1, do j.g.u. zaliczał także Skarb Państwa. Stąd też w szerszym znaczeniu do j.g.u. należały również organy władz i urzędy państwowe, w szczególności te z nich, które uczestniczyły w procesach zarządzania gospodarką narodową. Z kolei art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 1.07.1958 r. o rozliczeniach pieniężnych jednostek gospodarki społecznej (Dz.U., nr 44, poz. 215) do j.g.u. zaliczał w sposób ogólny wszystkie organizacje spółdzielcze oraz obejmował swymi postanowieniami także organizacje polityczne, zawodowe i społeczne. Ze względu na brak jednolitego określenia w prawie pojęcia j.g.u. istniał doktrynalny problem jego

- 1) sprawny system rozstrzygania sporów gospodarczych;
- 2) obsługę prawną rozbudowanego aparatu administracyjnego, przedsiębiorstw państwowych, spółdzielni i innych j.g.u.

Sprawny system rozstrzygania sporów gospodarczych dla władz był równoznaczny z potrzebą zapewnienia dyscypliny wykonywania narodowych planów gospodarczych. Dlatego spory między j.g.u. zostały wyjęte spod właściwości sądów i przekazane w 1949 r. pod jurysdykcję Państwowego Arbitrażu Gospodarczego (dalej: PAG)<sup>48</sup>. Arbitraż, wbrew nazwie, nie był organem medyjnym. Posiadał kompetencje władcze, orzecznicze, do rozstrzygania sporów gospodarczych. Przy orzekaniu miał kierować się nie tylko prawem, ale brać również pod uwagę wytyczne planów gospodarczych. Głównym celem działalności orzeczniczej Arbitrażu było usuwanie „zakłóceń (zahamowań), jakie w związku z powstaniem konfliktu wystąpiły w procesie działalności gospodarczej, inaczej mówiąc — w wykonaniu planu gospodarczego”<sup>49</sup>. PAG nie korzystał przy tym z przymiotu niezależności. Początkowo podlegał organizacyjnie Radzie Ministrów, zaś merytorycznie znajdującej się w strukturach rządu Państwowej Komisji Planowania Gospodarczego. Od 1951 r. zwierzchni nadzór nad PAG przejął Prezes Rady Ministrów, a od 1956 r. zadanie to scedowane zostało na Ministra Finansów. Arbitraż stał się strażnikiem realizacji polityczno-gospodarczych dyrektyw partyjno-rządowych. Powołanie PAG domykało proces tworzenia modelu administracyjnego zarządzania gospodarką<sup>50</sup>.

Proces nacjonalizacji gospodarki i rozbudowa państwowego aparatu gospodarczego zaciążyła na przyszłości Prokuraturii Generalnej. Władze zmierzały w kierunku powielenia rozwiązań radzieckich, także w zakresie obsługi prawnej Skarbu Państwa. Proces ten zapoczątkował dekret o tworzeniu przedsiębiorstw państwowych z dnia 3 stycznia 1947 r.<sup>51</sup>. Ustanawiał on zasadę odpowiedzialności kierownictwa za działanie przedsiębiorstwa. Zgodnie z art. 12 dekretu przedsiębiorstwa wyodrębnione miały organizować obsługę prawną we własnym zakresie. Zastępstwo procesowe mieli pełnić upoważnieni do tego

---

zdefiniowania. K. Korzan: *Arbitraż...*, s. 108—116. Stwierdzić należy, iż co do zasady jako j.g.u. traktowano państwowe, samorządowe i spółdzielcze instytucje i podmioty, zarządzające gospodarką narodową, uczestniczące w procesach zarządzania lub prowadzące działalność gospodarczą i uczestniczące w realizacji planów rządowych.

<sup>48</sup> Dekret z dnia 5.08.1949 r. o państwowym arbitrażu gospodarczym (Dz.U., nr 46, poz. 340).

<sup>49</sup> S. Włodyka: *Ustrój organów ochrony prawnej*. Warszawa 1968, s. 163.

<sup>50</sup> Zob. E. Wengerek: *Formy i metody oddziaływania państwowego arbitrażu gospodarczego i organów wymiaru sprawiedliwości na zarządzanie gospodarką*. „Nowe Prawo” 1975, nr 7—8, s. 1010—1017; M. Tyczka: *Arbitraż i postępowanie arbitrażowe*. Warszawa 1985, s. 11—13, 22—24 i 38—43; S. Włodyka: *Arbitraż gospodarczy*. Warszawa 1985, s. 17—53; T. Mróz: *O państwowym arbitrażu gospodarczym i jego funkcjach w PRL*. „Miscellanea Historico-Iuridica” 2005, T. 3, s. 101—114.

<sup>51</sup> Dz.U., nr 8, poz. 42.

pracownicy, najczęściej jego radcowie prawni. Przepis art. 12 przewidywał jednak możliwość dalszego pełnienia zastępstwa procesowego przez Prokuratorów w odniesieniu do niektórych lub wszystkich spraw przedsiębiorstw wyodrębnionych. Wymagało to jednak zlecenia w drodze zarządzenia, wydawanego przez właściwego ministra, w porozumieniu z Ministrem Skarbu.

Nieodosobnione były przypadki wydawania przez kierownictwa resortów zleceń ogólnych. Ministerstwa Zdrowia, Odbudowy, Komunikacji, Obrony Narodowej oraz Kultury i Sztuki powierzyły Prokuratorii zastępstwo we wszystkich sprawach sądowych, także w zakresie spraw podległych im jednostek. Kierownictwo Prokuratorii liczyło na przywrócenie monopolu tej instytucji w zakresie zastępstwa sądowego, mimo iż wskazywało jednocześnie na wciąż istniejący problem braków kadrowych. Przede wszystkim postulowało skupienie w rękach Prokuratorii zastępstwa procesowego przedsiębiorstw podległych Ministerstwu Przemysłu i Handlu (dalej: MPiH), które nadzorowało większość przedsiębiorstw państwowych<sup>52</sup>.

Nie jest jasne, czy postulat Prokuratorii był wynikiem oddolnych inicjatyw płynących z przedsiębiorstw podległych MPiH, czy też sama Prokuratoria była inicjatorką tej koncepcji i zachęcała kierownictwa przedsiębiorstw do wsparcia tego postulatu. Jednak faktem jest, iż w 1949 r. do MPiH trafiały liczne wnioski centralnych zarządów o powierzenie Prokuratorii Generalnej zastępstwa procesowego podległych przedsiębiorstw<sup>53</sup>. Wnioskodawcy argumentowali — za kierownictwem Prokuratorii — iż model scentralizowany zastępstwa sądowego jej powierzonego zapewniał jednolitość działania i oszczędności. Samo kierownictwo Prokuratorii wskazywało jednak, iż przejęcie zastępstwa procesowego we wszystkich sprawach przedsiębiorstw podległych MPiH wymagało tworzenia nowych oddziałów i delegatur Prokuratorii w miejscowościach, gdzie istniały skupiska przedsiębiorstw (m.in. w Gliwicach, Ostrowcu Świętokrzyskim, Stalowej Woli, Szczecinie, Tomaszowie Mazowieckim czy Wałbrzychu) oraz zapewnienia kadry referendarskiej i pomocy administracyjnej tworzonemu jednostkom<sup>54</sup>.

Postulat Prokuratorii Generalnej i wnioski centralnych zarządów spotkały się z negatywną opinią Biura Prawnego MPiH, ze względu na ich sprzeczność z ogólnym kierunkiem reform zmierzającym do zwiększania odpowiedzial-

---

<sup>52</sup> Zob. Pismo Prezesa Prokuratorii Generalnej RP z 11.09.1948 r. do Ministerstwa Skarbu, AAN, 195 MPiH, sygn. 4405, [brak numeracji porządkowej kart w teczce]; Notatka z 1949 r. o historii i działalności Prokuratorii, AAN, 679 Prokuratoria Generalna RP, sygn. 2, k. 67—68.

<sup>53</sup> W teczce AAN, 195 MPiH, sygn. 4405 znajdują się wnioski Centralnego Zarządu Energetyki z 10.01.1949 r., Naczelnej Dyrekcji Powszechnych Domów Towarowych z 28.01.1949 r., Centralnego Zarządu Przemysłu Węglowego z 1.04.1949 r., czy Centrali Skór Surowych z 5.04.1949 r.

<sup>54</sup> Pismo Prezesa Prokuratorii Generalnej RP z 7.07.1948 r. do Biura Prawnego MPiH, AAN, 195 MPiH, sygn. 4405.

ności przedsiębiorstw za podejmowane działania i ich dyrektorów za prawidłową realizację planów i dyrektyw partyjnych i rządowych. W świetle opinii Biura Prawnego MPiH za przyjęciem zdecentralizowanego modelu obsługi prawnej j.g.u. przemawiał również fakt, iż „radcy prawni przedsiębiorstw [...] mogli komunikować się z dyrekcją i pracownikami przedsiębiorstwa każdorazowo i w sposób najprostszy i najszybszy, wyłączający potrzebę trybu biurowego i ponadto obznajomieni są z agendami przedsiębiorstwa i ze szczegółami jego wewnętrznej organizacji, posiadają więc w każdej sprawie znajomość materiału faktycznego potrzebnego do jej obrony w sądach”<sup>55</sup>. Biuro Prawne wskazywało również na problem dwutorowości załatwiania spraw, polegający na faktycznym zaangażowaniu pracy radców prawnych przedsiębiorstwa i urzędników referendarskich Prokuraturii. Pierwsi faktycznie przygotowywali bowiem materiały, drudzy zaś, na ich podstawie, sporządzali pisma procesowe i występowali na rozprawach. W tej sytuacji — zdaniem Biura Prawnego MPiH — trudno było mówić o oszczędnym (jedynie dla przedsiębiorstwa, lecz nie dla budżetu państwa) i sprawnym załatwianiu spraw sądowych przy powierzeniu zastępstwa sądowego Prokuraturii Generalnej<sup>56</sup>.

Zarządzeniem z 17 lutego 1949 r. Minister Przemysłu i Handlu porucił ostatecznie Prokuraturii Generalnej zastępstwo sądowe podległych mu j.g.u. w zakresie spraw o prawa rzeczowe na majątku stanowiącym własność Skarbu Państwa, a znajdującym się w zarządzie i użytkowaniu przedsiębiorstwa; spraw wszczętych przed wpisaniem przedsiębiorstwa do rejestru handlowego, a więc dotychczas prowadzonych przez Prokuratorię; spraw specjalnie ważnych lub zawiłych, których kategorie lub poszczególne z nich miały być zlecane Prokuraturii do prowadzenia na drodze dalszych zarządzeń<sup>57</sup>.

W sierpniu 1949 r. doszło do kolejnego ograniczenia kompetencji Prokuraturii Generalnej ze względu na wyłączenie tego organu z zastępstwa j.g.u. w postępowaniach przed komisjami arbitrażowymi PAG<sup>58</sup>. Jednocześnie wzrosła rola i znaczenie radców prawnych przedsiębiorstw, którzy praktycznie uzyskali monopol na profesjonalne zastępstwo j.g.u. przed komisjami arbitrażowymi<sup>59</sup>.

Kierownictwo Prokuraturii zdawało sobie sprawę, iż wszystkie te zmiany zmierzały w jednym kierunku, do likwidacji Prokuraturii Generalnej i wprowa-

---

<sup>55</sup> Notatka Dyrektora Biura Prawnego MPiH Z. Rzepki dla wiceministra E. Szyra z 29.12.1948 r. AAN, 195 MPiH, sygn. 4405.

<sup>56</sup> Uwagi Biura Prawnego MPiH do wniosków Centralnego Zarządu Przemysłu Węglowego i Centrali Skór Surowych — pismo znak BP.XV/20/2769/2915/49/JO. AAN, 195 MPiH, sygn. 4405.

<sup>57</sup> Zarządzenie MPiH z dnia 17.02.1949 r., wydane w porozumieniu z Ministrem Skarbu, o sądowym zastępstwie przez Prokuratorię Generalną RP przedsiębiorstw państwowych wyodrębnionych (M.P. Nr A—15, poz. 215).

<sup>58</sup> Art. 25 dekretu o PAG z 1949 r.

<sup>59</sup> A. Bereza: *Rys historyczny...*, s. 25.

dzenia modelu zdecentralizowanej obsługi prawnej j.g.u. Dlatego starało się bronić racji swego dalszego istnienia, poddając krytyce model zdecentralizowanej obsługi<sup>60</sup> i unaoczniając władzom „pozytywną” rolę Prokuraturii we wdrażaniu i umacnianiu nowego ustroju. Kierownictwo podkreślało, iż „w opiniodawstwie i obronie sądowej Prokuratoria Generalna konsekwentnie przeprowadzała tezy o ustrojowym znaczeniu dekretu o reformie rolnej i ustawy o przejęciu na własność państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej, przeciwstawiając się stanowczo wszelkim próbom upatrywania w tych aktach prawa wyjątkowego. Właśnie Prokuratoria Generalna w znacznej mierze przyczyniła się do wprowadzenia do przepisów ogólnych prawa cywilnego<sup>61</sup> [...] postanowień art. 3 i 5, mających na celu stępienie ostrza kapitalistycznego liczynek — nieuchylonych dotychczas — przedwojennych norm cywilistycznych. [...] Opinie prawne Prokuraturii Generalnej przyczyniają się do ujednoczenia zasad postępowania administracji państwowej i częstokroć stanowią namiastkę orzeczeń nieruchomości dotychczas Najwyższego Trybunału Administracyjnego. Udział Prokuraturii w sądowym postępowaniu niespornym w znacznej mierze przyczynia się do stopniowego porządkowania chaotyzowanej w czasie ubiegłej wojny i okupacji osobistej i majątkowej sytuacji obywateli. Wreszcie, prace Prokuraturii Generalnej w Komisji Prawniczej również pozytywnie należy ocenić, w pracy tej bowiem daje ona wyraz dążeniu do przepojenia nowych aktów prawodawczych duchem nowego ustroju”<sup>62</sup>. Ponadto, zdaniem Prezesa Prokuraturii, wysuwane przez nią „w obronach sądowych tezy ustrojowe były motorem tworzenia się orzecznictwa sądowego zgodnego z zasadami współczesnej struktury społeczno-ekonomicznej Państwa. [...] Opinie Prokuraturii w kwestiach powstałych na tle postanowień ustawy [...] o przejęciu na własność Państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej, stały się niemal fundamentem orzecznictwa Głównej Komisji ds. Upaństwowienia Przedsiębiorstw, a miały też niemały wpływ na ukształtowanie się judykatury Sądu Najwyższego w tychże kwestiach”<sup>63</sup>.

Mimo tych argumentów i roli, jaką odgrywała Prokuratoria Generalna, scentralizowany model obsługi prawnej stawał się problematyczny dla władz. W szczególności jej oddziały zachowywały zbytnią niezależność od władz centralnych i terenowych, od wpływów partyjnych i rządowych, a także od kierownictw przedsiębiorstw i ich zarządów, które były odpowiedzialne w pierwszym rzędzie za realizację dyrektyw partyjno-rządowych<sup>64</sup>. Dlatego wygodniejszy

<sup>60</sup> Notatka z 20.12.1949 r., AAN, 679 Prokuratoria Generalna RP, sygn. 2, k. 71—74.

<sup>61</sup> Dekret z dnia 12 XI 1946 r. (Dz.U., nr 67, poz. 369).

<sup>62</sup> Notatka z 1949 r. o historii i działalności Prokuraturii, AAN, 679 Prokuratoria Generalna RP, sygn. 2, k. 57.

<sup>63</sup> Referat Prezesa Prokuraturii..., k. 82—83.

<sup>64</sup> Zob. Notatka Dyrektora Biura Prawnego MPiH Z. Rzepki dla wiceministra E. Szyra z 21.08.1948 r. w sprawie zastępstwa przedsiębiorstw państwowych przez Prokuratorię Generalną, AAN, 195 MPiH, sygn. 4405, [brak numeracji porządkowej kart w teczce].

i paradoksalnie bardziej stosowny dla modelu gospodarki centralnie sterowanej był model obsługi prawnej zdecentralizowanej, wykonywanej przez radców prawnych organów, aparatu administracyjnego i przedsiębiorstw państwowych, podległych bezpośrednio, w tym merytorycznie, ich kierownictwu. Ponadto istotny był fakt, iż scentralizowanie obsługi prawnej j.g.u. w rękach Prokuraturii Generalnej zmusiłoby władze do zwiększenia etatów i środków budżetowych przeznaczonych na funkcjonowanie tej instytucji. Decentralizacja przenosiła zaś ciężar finansowania zastępstwa prawnego bezpośrednio na przedsiębiorstwa. Choć była to jedynie oszczędność pozorna, gdyż były to i tak przedsiębiorstwa państwowe. Nie bez znaczenia dla losów Prokuraturii Generalnej RP w Polsce Ludowej pozostawał również fakt, iż była to instytucja o rodowodzie kapitalistycznym, pozbawiona „ducha nowego ustroju” oraz stale powtarzany argument, iż tego typu organ nie funkcjonował w Związku Radzieckim<sup>65</sup>.

W końcu w 1951 r. doszło do likwidacji Prokuraturii Generalnej RP. Jednocześnie nie powielono jednak modelu radzieckiego zdecentralizowanej obsługi prawnej. Ostateczna przyczyna likwidacji Prokuraturii Generalnej tkwiła w reformie terenowych organów władzy.

## ***Urząd Zastępstwa Prawnego w latach 1951—1954***

Pod koniec 1949 r. Prezes Prokuraturii Generalnej postulował znaczne zwiększenie etatów referendarskich i administracyjnych z 326 do 399. Postulat nie został jednak przez władze uwzględniony. „Liczba czynności stale rosła i katastrofalny stan Prokuraturii pogłębiał się z dnia na dzień”<sup>66</sup>. Piętrzyły się zaległe sprawy<sup>67</sup>. Prokuratoria nie była w stanie efektywnie wypełniać swych zadań. Niezbędna była rozbudowa struktur tego organu lub reforma systemu obsługi prawnej Skarbu Państwa. Przyjęcie drugiego z możliwych rozwiązań stanowiło naturalną konsekwencję zmian wprowadzonych Ustawą z dnia 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej<sup>68</sup>.

Rady narodowe (wojewódzkie, powiatowe, gminne, miejskie i dzielnicowe) przejęły pełnię władzy państwowej na obszarach swej właściwości miejscowej. Zniesione zostały stanowiska wojewodów, starostów, prezydentów

<sup>65</sup> Argument ten podnoszony był m.in. w opiniach Biura Prawnego MPiH, AAN, 195 MPiH, sygn. 4405.

<sup>66</sup> Referat Prezesa Prokuraturii..., k. 94.

<sup>67</sup> Z referatu Prezesa Polamina wynika, iż w 1949 r. Prokuratoria prowadziła ok. 51.000 spraw sądowych. Zaległości głównie zaś dotyczyły działalności pozaprocesowej — opiniodawczej, ibidem, k. 92—93.

<sup>68</sup> Dz.U., nr 14, poz. 130.

miast, burmistrzów i wójtów, wydziały wojewódzkie i powiatowe, zarządy miejskie i gminne oraz urzędy wojewódzkie i starostwa powiatowe. Władzę wykonawczą sprawowały od tej chwili prezydya rad narodowych. O losie Prokuraturii Generalnej zdecydowały jednak rewolucyjne zmiany wprowadzone przez art. 32 ustawy o terenowych organach jednolitej władzy państwowej. Zniesione zostały związki samorządu terytorialnego, a ich dotychczasowy majątek stał się z mocy prawa majątkiem państwa. W ten sposób „każde uprawnienie związku samorządu terytorialnego stało się uprawnieniem Państwa, a każde tego związku zobowiązanie — zobowiązaniem Państwa. Stąd też — niemal bezpośrednio po wejściu w życie ustawy — związki samorządowe różnych szczebli — działające już jako prezydya odpowiednich rad narodowych, zaczęły zwracać się na terenie całego Państwa do placówek Prokuraturii z żądaniem objęcia zastępstwa procesowego w toczących się sprawach, bądź z żądaniem wszczynania procesów, zwłaszcza w wypadkach, gdy trzeba było je spieszenie wytaczać pod groźbą prekluzji lub przedawnienia. Tu już znalazła się Prokuratura dosłownie w położeniu bez wyjścia. [...] Nie mogła [...] wziąć na swe barki sprawowania zastępstwa w rzeczonych procesach, bo — jak powierzchowne obliczenia wykazały — chodziło tu o 40—60.000 procesów”<sup>69</sup>. Liczba spraw sądowych prowadzonych przez Prokuratorię wzrastała w ten sposób blisko dwukrotnie.

Sytuacja ta wymusiła reformę modelu scentralizowanej obsługi prawnej Skarbu Państwa. Dekretem z dnia 29 marca 1951 r. w miejsce Prokuraturii Generalnej RP powołano organy zastępstwa prawnego<sup>70</sup>. Nie doszło do pełnej decentralizacji systemu. Faktycznie zachowano bowiem Urząd Główny Prokuraturii, który od tej pory działał pod zmienioną nazwą Urzędu Zastępstwa Prawnego (dalej: UZP)<sup>71</sup>. W ramach reformy zlikwidowano jednak terenowe oddziały i delegatury Prokuraturii Generalnej. Ich zadania przejęły utworzone przy prezdyjach wojewódzkich rad narodowych (dalej: WRN) wydziały prawne. W razie potrzeby tworzone miały być także referaty prawne prezdydów powiatowych rad narodowych.

<sup>69</sup> Referat Prezesa Prokuraturii..., k. 95—96.

<sup>70</sup> Dz.U., nr 20, poz. 159. Szczegółowo ustrój i zasady funkcjonowania organów zastępstwa prawnego regulowały akty wykonawcze do dekretu: rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2.06.1951 r. w sprawie wymagań do zajmowania stanowisk referendarskich w organach zastępstwa prawnego (Dz.U., nr 32, poz. 248); uchwała nr 421 Rady Ministrów z dnia 2.06.1951 r. Instrukcja nr 16 w sprawie utworzenia, organizacji wewnętrznej oraz trybu funkcjonowania wydziałów i referatów prawnych prezdydów rad narodowych (M.P. nr A—56, poz. 736); zarządzenie nr 97 Prezesa Rady Ministrów z dnia 2.06.1951 r. w sprawie przejęcia czynności b. Prokuraturii Generalnej R.P. przez organy zastępstwa prawnego (M.P. nr A—56, poz. 741) oraz zarządzenie nr 100 Prezesa Rady Ministrów z dnia 10.06.1951 r. w sprawie statutu Urzędu Zastępstwa Prawnego (M.P. nr A—56, poz. 742).

<sup>71</sup> Dyrektorem UZP został Witold Bendetson.

Nowe organy zastępstwa prawnego przejęły zadania i kadre Prokuraturii Generalnej i jej oddziałów terenowych. Wydziały prawne zachowały również kadre radcowską obsługującą dotychczas terenowe organy władzy. UZP i wydziały prawne WRN uzyskały prawo zastępstwa sądowego władz, urzędów, instytucji państwowych i przedsiębiorstw pozostających pod zarządem państwowym. Przejęły też obsługę prawną upaństwowionego majątku byłych związków samorządu terytorialnego. Miały również wydawać opinie prawne oraz współdziałać przy tworzeniu aktów normatywnych. Wydziały prawne WRN miały ponadto badać legalność uchwał prezydiów rad narodowych niższych stopni oraz redagować dziennik urzędowy.

Organy zastępstwa prawnego podlegały merytorycznie, kadrowo i organizacyjnie Radzie Ministrów. Bezpośredni nadzór nad UZP sprawował Prezes Rady Ministrów, który:

- określał zakres działania Urzędu, jego organizację i tryb funkcjonowania,
- mianował i zwalniał jego dyrektora, wicedyrektora, rzeczników prawnych i radców do spraw zastępstwa prawnego,
- udzielał Urzędowi miarodajnych wytycznych celem ujednoczenia praktyki w zakresie zastępstwa sądowego.

Terenowe organy zastępstwa prawnego działały przy prezydiach WRN, lecz były od nich niezależne<sup>72</sup>. Bezpośredni nadzór nad wydziałami prawnymi powierzony został Prezydium Rady Ministrów (Zespołowi II). Uzyskało ono również prawo wydawania wytycznych ujednoczających praktykę wydziałów. Ponadto Rada Ministrów mogła zlecić organom zastępstwa prawnego udzielenie pomocy prawnej organizacjom i instytucjom społecznym oraz oznaczyć władze i urzędy niepodporządkowane radom narodowym, które w określonych sprawach mogły wykonywać zastępstwo sądowe przez własne organy. Na szczeblu rządowym określano także tryb funkcjonowania wydziałów i referatów prawnych oraz warunki jakie musiał spełnić kandydat na stanowisko referendarskie w organach zastępstwa prawnego.

Na mocy rozporządzenia Rady Ministrów w tym zakresie władze utrzymały zasady ulgowego przyjmowania osób na stanowiska referendarskie. Kandydaci nie musieli od tej pory w ogóle odbywać rocznej aplikacji sądowej, zaś z obowiązku odbycia dwuletniej aplikacji w organach zastępstwa prawnego i złożenia egzaminu referendarskiego mógł ich zwalniać Prezes Rady Ministrów. Niejednokrotnie wystarczyło więc ukończenie wyższych studiów prawnych. Bezwzględnie wymagane było jednak, podobnie jak w przypadku pozostałych zawodów prawnych, aby każdy kandydat dawał polityczną

---

<sup>72</sup> O przyjęcie tego typu rozwiązania postulowali pracownicy Prokuraturii Generalnej RP. Zob. Memoriał z 16.01. 1951 r. Koła Związków Zawodowych Pracowników Finansowych oraz Podstawowej Organizacji Partyjnej PZPR, działających przy Urzędzie Głównym Prokuraturii Generalnej RP, skierowany do Prezydium Rady Ministrów, AAN, 679 Prokuratoria Generalna RP, sygn. 2, k. 105—113.

rękojmię należytego wykonywania obowiązków, zgodnego z zasadami praworządności ludowej. Chodziło tu po prostu o uznanie zachodzących przemian ustrojowych i wykazywanie się lojalnością wobec władz.

Reforma z 1951 r. nie była jeszcze rewolucją. Była to zmiana podyktowana przede wszystkim względami pragmatyczno-organizacyjnymi. Jej głównym celem było stworzenie terenowych organów zastępstwa prawnego w każdym województwie, które byłyby w stanie udźwignąć ciężar zastępstwa procesowego Skarbu Państwa po przejściu mienia samorządowego. Reforma miała jednak również podłoże ideologiczne, dokonano symbolicznego aktu oderwania instytucji państwowej obsługi prawnej od kapitalistycznych korzeni II RP, oraz polityczne, związane z podporządkowaniem — także merytorycznym — organów zastępstwa prawnego kierownictwu Rady Ministrów.

Fakt likwidacji Prokuratorii Generalnej i wprowadzenia w jej miejsce UZP świadczyć może jednak o tym, iż władze nie były przekonane co do słuszności rozwiązań przyjętych w związku radzieckim. Próbowano zachować centralny, profesjonalny organ zastępstwa prawnego, z jednoczesnym ograniczeniem jego swobody merytorycznej i podporządkowaniem rygorom zarządzania w gospodarce społecznej. Nowy system nie przetrwał jednak długo.

### ***Decentralizacja obsługi prawnej jednostek gospodarki społecznej w 1954 r.***

Po zaledwie trzech latach funkcjonowania UZP władze zrezygnowały zupełnie z systemu scentralizowanej obsługi prawnej, zamykając proces zmian zapoczątkowanych w 1947 r. Dekretem z dnia 2 czerwca 1954 r. o zastępstwie sądowym władz, urzędów, instytucji i przedsiębiorstw państwowych<sup>73</sup> zniesione zostały organy zastępstwa prawnego<sup>74</sup>. Nie zdecydowano się na wydanie nowej regulacji, która w sposób jednolity regulowałaby kwestię obsługi prawnej. Doszło do jej całkowitej decentralizacji. Władze, urzędy i j.g.u. miały od tej pory samodzielnie działać przed sądem i organizować obsługę prawną wyłącznie we własnym zakresie. Nie był to istotny problem, gdyż faktycznie od początków powojennej odbudowy państwa na stanowiska radców prawnych zatrudniano

<sup>73</sup> Dz.U., nr 25, poz. 93.

<sup>74</sup> Dokumentacja związana z likwidacją UZP, w tym dokumenty związane z powołaniem i działalnością komisji likwidacyjnej, przekazywaniem spraw (co miało nastąpić do 30.09.1954 r.), rozdysponowaniem kadr organów zastępstwa prawnego, rozliczeniami finansowymi, uporządkowaniem archiwów oraz postępowaniem z inwentarzem biurowym będącym w użytkowaniu likwidowanego urzędu, znajdują się w: AAN, 171 UZP, sygn. 3.

w administracji i gospodarce. Pozycja radców prawnych nie była jednak jednolita. Działali oni niejednokrotnie na podstawie pragmatyk służbowych określanych przez kierownictwo zatrudniających ich jednostek, bądź na podstawie doraźnych poleceń, bez wyraźnie określonego zakresu obowiązków. Regulacje o ogólniejszym charakterze były wydawane jedynie w pionach:

1. Ministerstwa Przemysłu i Handlu — Zarządzenie nr 69 z dnia 31 grudnia 1948 r., wiązało swymi postanowieniami szeroki krąg j.g.u. i było stosowane także po likwidacji tego ministerstwa.
2. Ministerstwa Budownictwa — Instrukcja w sprawie radców prawnych z dnia 15 grudnia 1949 r.
3. Ministerstwa Budownictwa Przemysłowego — Instrukcja w sprawie zasad pracy radców prawnych, wprowadzona okólnikiem nr 2 z dnia 15 stycznia 1952 r.<sup>75</sup>.

Na instrukcjach tych wzorowano się przy organizacji obsługi prawnej w jednostkach podległych także innym resortom. Regulowały one między innymi wymagania, jakie musiał spełniać kandydat na radcę prawnego, oraz zadania radców. Wprowadzały trzy kategorie uprawnionych do zajmowania stanowiska radcy w resorcie lub jednostkach podległych:

- adwokatów, wpisanych na listy i posiadających prawo wykonywania zawodu;
- osoby, które złożyły egzamin sędziowski lub adwokacki, niewpisane na listę adwokatów;
- osoby, które ukończyły studia prawnicze i wykazywały się dostateczną znajomością obowiązującego prawa nabytą w ciągu co najmniej 3-letniej pracy na stanowisku o charakterze prawniczym we władzach naczelnych lub w j.g.u.

Zatrudnianie na stanowiska radcowskie uprawnionych z dwóch pierwszych wymienionych grup przewidywało zarządzenie Ministra Przemysłu i Handlu z 1948 r.<sup>76</sup> Trzecią grupę uprawnioną wprowadzała instrukcja wydana przez Ministra Budownictwa Przemysłowego z 1952 r.<sup>77</sup>. Nie była to innowacja, lecz

---

<sup>75</sup> AAN, 558 Ministerstwo Budownictwa Przemysłowego, sygn. 58, [brak numeracji porządkowej kart w teczce]; zob. też T. Jackowski: *O zasadach pracy radców prawnych*. PUG 1952, nr 9, s. 326—329.

<sup>76</sup> Wpływ na przyznanie wyłącznie osobom o kwalifikacjach adwokackich prawa wykonywania zawodu radcy prawnego w instrukcji MPiH z 1948 r. miały ówczesne postulaty w tym zakresie. Biuro Prawne Centralnego Zarządu Przemysłu Hutniczego w memoriale skierowanym do MPiH postulowało zatrudnianie na umowę o pracę, bez szywnego określania ram czasowych pracy w zakładzie, osób przygotowanych merytorycznie do realizacji zadań doradztwa prawnego i zastępstwa procesowego, najlepiej praktykujących adwokatów, nie odrywając ich od korporacji adwokackiej, która miała spełniać rolę nadzorcy nad etycznym postępowaniem adwokatów-radców prawnych. Zob. Projekt memoriału w sprawie sytuacji i roli radcy prawnego w przedsiębiorstwie, AAN, 195 MPiH, sygn. 4405, [brak numeracji porządkowej kart w teczce].

<sup>77</sup> Projekt instrukcji Ministerstwa Budownictwa z 1949 r. przewidywał zatrudnianie prawników, bez kwalifikacji adwokackich, z 5-letnim stażem pracy na stanowisku prawniczym.

uznanie praktyki zatrudniania na stanowiskach radcowskich osób z wykształceniem prawniczym i odpowiednim doświadczeniem, niezwiązanych z adwokaturą.

Do obowiązków radców prawnych zatrudnianych w pionach wspomnianych resortów gospodarczych należało między innymi: zastępowanie zatrudniającej go jednostki, w granicach otrzymanego pełnomocnictwa, przed sądami powszechnymi w sprawach niezastrzeżonych do właściwości funkcjonujących jeszcze wówczas organów zastępstwa prawnego oraz przed sądami szczególnymi i innymi organami sądzącymi, w tym komisjami arbitrażowymi, a także wobec władz i urzędów; opieka (dozór) nad toczącymi się sprawami sądowymi i arbitrażowymi nieprowadzonymi bezpośrednio przez radcę; udzielanie opinii prawnych; współudział w opracowywaniu lub opiniowanie zarządzeń, okólników i instrukcji (dotyczyło przede wszystkim radców zarządów centralnych) oraz regulaminów i innych wewnętrznych norm prawnych jednostki; współudział w opiniowaniu projektów aktów prawnych nadesłanych w tym celu do jednostki; opracowywanie wniosków sygnalizujących władzom zwierzchnim istnienie przepisów sprzecznych, niejasnych lub trudnych do zastosowania; prowadzenie akcji popularyzacji prawa i troski o jego poszanowanie w jednostce; informowanie o zmianach w przepisach obowiązujących lub o przyjętych nowych regulacjach dotyczących działalności jednostki; opracowywanie lub opiniowanie pod względem prawnym nietypowych umów i pism, dotyczących zobowiązań zaciąganych przez przedsiębiorstwa, w szczególności w sprawach przyjmowanych i udzielanych zamówień na roboty, dostawy czy usługi; współudział przy opracowywaniu wzorców umów typowych; branie udziału na zlecenie kierownictwa przedsiębiorstwa w konferencjach i pertraktacjach prowadzonych przez zatrudniającą go jednostkę.

Interesujący i warty przytoczenia był przede wszystkim zakres podstawowych zadań radców prawnych zatrudnianych na szczeblu rządowym, o którym wspominało w opiniotwórczym miesięczniku „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego”, ściśle powiązany z PAG. Obsługa prawna ministerstw i podległych im centralnych zarządów obejmowała, jak wylicza autor jednego z artykułów, przede wszystkim:

- „— informowanie kierownictwa jednostki [...] o wydawanych nowych przepisach;
- współdziałanie przy opracowywaniu wykładni przepisów prawa;
- opracowywanie bądź współpraca przy przygotowywaniu projektów aktów prawnych;
- udzielanie opinii prawnych w zawiłych kwestiach;

---

Brak w dokumentach tekstu instrukcji podpisanej przez ministra (niepublikowana) nie pozwala jednak stwierdzić, czy przepis ten nie został usunięty z ostatecznej jej wersji. Projekt instrukcji w sprawie radców, AAN, 561 Ministerstwo Budownictwa, sygn. 5, k. 20—26.

- wskazywanie służebnej roli prawa w stosunku do zadań resortu;
- uwypuklanie, które z obowiązujących przepisów mogą stanowić dogodny instrument w realizowaniu resortowego planu;
- zwracanie uwagi na potrzebę zmiany i uzupełnienia istniejących przepisów<sup>78</sup>.

Zwraca uwagę fakt, iż władze oczekiwały od radców „prawniczej kreatywności”, swobodnego poruszania się w gąszczu przepisów i dokonywania ich wykładni zgodnie z bieżącymi potrzebami oraz zadaniami planowymi resortu. Wprost mówiono o „służebnej roli prawa” i potrzebie jego instrumentalnego traktowania. Podobnie rzecz się miała na szczeblach przedsiębiorstw. „Występowała niekiedy tendencja do żądania od radcy prawnego, by załatwił to, na czym przedsiębiorstwu aktualnie zależy — obojętne czy środkami prawnymi czy niezgodnymi z porządkiem prawnym; bywały też próby używania radców prawnych do czynności, niewątpliwie, nie mających nic wspólnego z ich funkcjami, bądź znowu zupełne ich ignorowanie jako »przeszkody« w pracy”<sup>79</sup>. W systemie nakazowo-rozdzielczym gospodarki powszechne były opisywane tu zjawiska:

- sprowadzania radców prawnych do roli „całkowicie pozbawionego samodzielności wykonawcy instrukcji partii, instrukcji przekształcanych w ustawy, dekrety, uchwały, zarządzenia i wytyczne organów państwa”<sup>80</sup>,
- traktowania radców jako zło konieczne i częstego ich pomijania nawet w sytuacjach, gdy udział radcy w załatwieniu sprawy był wymagany<sup>81</sup>, bądź
- uległości zależnego merytorycznie i kadrowo radcy prawnego od dyrektora przedsiębiorstwa<sup>82</sup>.

Z biegiem czasu zaczęto inaczej pojmować rolę radcy prawnego — jako istotne wsparcie merytoryczne władz, kierownictw administracji i jednostek gospodarki społecznej. Wzrastało znaczenie radców i świadczonych przez nich usług obsługi prawnej. Władze zaczęły oczekiwać, aby „personelowi biur prawnych były stawiane wysokie wymagania zawodowe i moralne. [...] Personel biur prawnych, a zwłaszcza personel obrończy musi cechować troską o interes Państwa i przedsiębiorstwa, inicjatywa obrończa, wiedza, doświadczenie i poczucie odpowiedzialności za powierzone sprawy. Biura Prawne z natury

<sup>78</sup> L.B.: *O potrzebie organizowania resortowych narad radców prawnych*. PUG 1952, nr 1, s. 30.

<sup>79</sup> T. Jackowski: *O zasadach...*, s. 326.

<sup>80</sup> *XX lat samorządu radców...*, s. 110.

<sup>81</sup> Zob. cytowane wspomnienia mecenasów Andrzeja Sikory i Juliana Latosa. J. Barańska-Głowacka: *Z kart historii samorządu radców prawnych*. Warszawa 2012, s. 10—11; zob. też T. Szurski: *Z narady radców prawnych resortu handlu zagranicznego*. PUG 1957, nr 7, s. 265.

<sup>82</sup> E. Sarnowski: *O obowiązku prawników umacniania praworządności w zakładach pracy*. PUG 1956, nr 6, s. 243.

swych funkcji należą do komórek sztabowych. Obniżanie poziomu tych funkcji musiałyby być uznane za błąd organizacyjny, tworzenie bowiem środków doradztwa i zastępstwa na niedostatecznie wysokim poziomie uznać należy za zbędny balast<sup>783</sup>.

Znaczenia zawodowi radcy prawnego przydał akt decentralizacji obsługi prawnej. Wciąż jednak brakowało jednolitej regulacji zasad wykonywania zawodu radcowskiego. W kolejnych aktach rządowych z lat 1954—1957<sup>84</sup> podjęto jedynie temat obsługi prawnej terenowych organów władzy. Prezydiom WRN narzucony został obowiązek tworzenia stanowisk radców prawnych i ich zastępców (od 1954 r.). Przewidywano także możliwość zatrudniania radców do spraw zastępstwa sądowego. Stanowiska te przewidziane były z myślą o pracownikach referendarskich byłych organów zastępstwa prawnego<sup>85</sup>. Nowe przepisy dopuszczały także możliwość tworzenia stanowisk radcowskich w prezydiach rad powiatowych, miejskich i dzielnicowych (od 1957 r.).

W instrukcji nr 36 Szef Urzędu Rady Ministrów<sup>86</sup> określił ponadto zakres czynności radców prawnych prezydium WRN, do których należało:

1. W zakresie obsługi prawnej:

- opiniowanie pod względem prawnym i redakcyjnym projektów uchwał i zarządzeń (wytycznych, instrukcji) prezydium WRN oraz projektów uchwał kierowanych przez prezydium pod obrady WRN,
- opiniowanie pod względem prawnym projektów aktów normatywnych nadsyłanych do prezydium WRN w celu uzgodnienia,
- sprawdzanie przy opiniowaniu projektów uchwał i zarządzeń, czy fachowe jednostki organizacyjne (wydział finansowy, wojewódzka komisja planowania gospodarczego) wypowiedziały się co do zgodności tych projektów z dyscypliną finansową i inwestycyjną, udzielanie opinii w konkretnych sprawach na żądanie przewodniczącego, jego zastępcy, sekretarza, członków lub kierowników wydziałów prezydium WRN,
- informowanie prezydium bądź sekretarza prezydium o zadaniach, które wynikają dla terenowych organów władzy państwowej z przepisów prawnych ogłoszonych w Dzienniku Ustaw PRL i Monitorze Polskim,

<sup>83</sup> Notatka z 1.02.1949 r. w sprawie organizacji zastępstwa sądowego przedsiębiorstw hutniczych, AAN, 195 MPiH, sygn. 4405, [brak numeracji porządkowej kart w teczce, s. 2 notatki].

<sup>84</sup> Uchwała nr 294 Rady Ministrów z dnia 2.06.1954 r. w sprawie zastępstwa sądowego i obsługi prawnej terenowych organów władzy państwowej (M.P., nr A—55, poz. 752); uchwała nr 110 Rady Ministrów z dnia 5.03.1956 r. w sprawie wydziałów organizacyjnego, ogólnogospodarczego, kadr i szkolenia oraz radców prawnych prezydiów rad narodowych (M.P., nr 22, poz. 277); uchwała nr 423 Rady Ministrów z dnia 9.11.1957 r. w sprawie obsługi prawnej powiatowych rad narodowych oraz niektórych miejskich i dzielnicowych rad narodowych (M.P., nr 88, poz. 522).

<sup>85</sup> Zob. Projekt pisma Zespołu II Urzędu Rady Ministrów do prezydiów WRN z 1954 r., AAN, 171 UZP, sygn. 3, k. 68—69.

<sup>86</sup> Instrukcja nr 36 Szefa Urzędu Rady Ministrów z dnia 8 XII 1954 r. w sprawie zakresu czynności radcy prawnego prezydium wojewódzkiej rady narodowej (M.P., nr 119, poz. 1685).

— prowadzenie zbioru zarządzeń (wytycznych, instrukcji, okólników), wydawanych przez prezydium WRN i jednostki organizacyjne prezydium (wydziały, zarządy, oddziały, referaty).

2. W zakresie redagowania dziennika urzędowego:

— zbieranie materiałów do publikacji,

— przedkładanie komitetowi redakcyjnemu wniosków co do celowości publikowania w dzienniku urzędowym poszczególnych aktów prawnych,

— opracowanie pod względem redakcyjnym materiału przeznaczonego do opublikowania,

— decydowanie o publikacji ogłoszeń osób prywatnych w dzienniku urzędowym bądź o umieszczeniu ich na tablicy ogłoszeń w lokalu prezydium WRN,

— korekta tekstów nadsyłanych przez drukarnie.

Decentralizacja obsługi prawnej państwa wpłynęła na przyspieszenie procesu wyodrębniania się grupy zawodowej radców prawnych. Przy wciąż rozbudowującym się państwowym aparacie administracyjno-gospodarczym radcowie prawni stawali się jedną z najliczniejszych grup zawodowych w środowisku prawniczym. Powoli wzrastała również ranga zawodu i znaczenie osób zatrudnianych na stanowiskach radców prawnych.

## ***Zakończenie***

Utworzony po odzyskaniu przez Polskę niepodległości w 1918 r. urząd Prokuraturii Generalnej RP, zapewniający wysoką jakość zastępstwa procesowego Skarbu Państwa, został reaktywowany przez władze komunistyczne po drugiej wojnie światowej, celem zabezpieczenia interesów majątkowych nowo budowanego Państwa Ludowego. Nacjonalizacja przemysłu, wprowadzenie gospodarki centralnie sterowanej i rozbudowa do kolosalnych rozmiarów państwowego aparatu administracyjno-gospodarczego doprowadziły jednak do sytuacji, w której scentralizowany model obsługi prawnej Skarbu Państwa przestał być wydolny. Po likwidacji Prokuraturii Generalnej RP w 1951 r. władze podjęły próbę wprowadzenia mieszanego modelu organów zastępstwa prawnego, który przetrwał jednak zaledwie trzy lata, po czym doszło w końcu do powielenia wzorców radzieckich — pełnej decentralizacji obsługi prawnej aparatu władzy, administracji i państwowych jednostek gospodarczych.

Wprowadzenie modelu zdecentralizowanej obsługi prawnej w 1954 r. sprzyjało procesowi wyodrębniania się nowego zawodu radcy prawnego w ramach rodziny zawodów prawniczych. W 1961 r. uregulowane zostały ogólne zasady wykonywania przez radców obsługi prawnej przedsiębiorstw państwowych,

zjednoczeń oraz banków państwowych<sup>87</sup>. Akt decentralizacji był też pierwszym krokiem na długiej drodze do powołania do życia samorządu radców prawnych, który z ograniczonymi kompetencjami został utworzony w 1982 r.<sup>88</sup>, a pełnię samorządności uzyskał w okresie transformacji ustrojowej w 1989 r.<sup>89</sup>.

Model zdecentralizowanej obsługi prawnej interesów Skarbu Państwa przetrwał niezwykle długo, ponad pół wieku. Istniał jeszcze przez 16 lat po transformacji ustrojowej. Próby przywrócenia do życia scentralizowanego systemu zastępstwa prawnego interesów Skarbu Państwa były podejmowane kilkakrotnie (w 1990 r., 1992 r. oraz 1998 r.<sup>90</sup>). Jednak dopiero w 2005 r. istniał klimat polityczny do wprowadzenia tej reformy i powołania urzędu Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa<sup>91</sup>, która wznowiła swą działalność w marcu 2006 r.

<sup>87</sup> Uchwała nr 533 Rady Ministrów z 13.12.1961 r. (M.P., nr 96, poz. 406).

<sup>88</sup> Ustawa z dnia 6.07.1982 r. o radcach prawnych (Dz.U., nr 19, poz. 145).

<sup>89</sup> Na mocy art. 7 ustawy z dnia 24.05.1989 r. o rozpoznawaniu przez sądy spraw gospodarczych (Dz.U., nr 33, poz. 175) zmienione zostały przepisy ustawy o radcach prawnych, które doprowadziły m.in. do przejścia przez organy samorządu kontroli nad prowadzeniem list radców prawnych.

<sup>90</sup> *Obywatelskie inicjatywy ustawodawcze Solidarności 1980—1990*. Red. K. Barczyk, S. Grodziski, S. Grzybowski. Warszawa 2001, s. 522—524; J. Lipski: *Informacja na temat rozpatrywanych przez Sejm projektów ustaw dotyczących Prokuraturii Generalnej*. W: M. Bajor-Stachańczyk, J. Lipski, P. Krawczyk: *O Prokuraturii Generalnej w Polsce — historia i teraźniejszość*. [Informacja Wydziału Ekspertyz Prawnych Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu 2003, nr 984]. Warszawa 2003, s. 3—6; B. Sitek: *Historia ochrony...*, s. 174.

<sup>91</sup> Ustawa z 8.07.2005 r. o Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa (Dz.U., nr 169, poz. 1417). Obecnie ustrój Prokuraturii reguluje ustawa z dnia 15.12.2016 r. o Prokuraturii Generalnej RP (Dz.U., poz. 2261).

Kamil Niewiński

## Das Problem der Prozessvertretung des Fiskus in der ersten Dekade der Volksrepublik Polen

**Schlüsselwörter:** Generalstaatsanwaltschaft, Fiskus, Prozessvertretung, Volksrepublik Polen, Selbstverwaltung der Rechtsberater

**Zusammenfassung:** Der vorliegende Text ist dem Problem der Prozessvertretung in Polen insbesondere in der ersten Dekade nach dem Zweiten Weltkrieg gewidmet. Die nach der Erlangung der Unabhängigkeit Polens im Jahre 1918 gegründete und hohe Qualität der Prozessvertretung garantierende Generalstaatsanwaltschaft wurde von kommunistischer Macht nach dem Zweiten Weltkrieg zwecks Sicherung des Vermögens der neugebauten Volksrepublik Polen reaktiviert. Nationalisierung der Industrie, staatlich gelenkte Wirtschaft und Ausbau des verwaltungswirt-

schaftlichen Apparates zu ungeheuren Ausmaßen hatten jedoch zur Folge, dass das zentralisierte Modell der Rechtsdienstleistung der Staatskasse erfolglos wurde. Nachdem die Generalstaatsanwaltschaft der Volksrepublik Polen im Jahre 1951 aufgelöst worden war, entwickelte die Obrigkeit gemischtes Modell der Rechtsvertretungsorgane, das aber lediglich drei Jahre überdauerte. Letztendlich wiederholte man sowjetische Muster — d.i. völlige Dezentralisierung der Rechtsdienstleistung des Staatsapparates, der Verwaltung und der Wirtschaftseinheiten.

Das Modell der zentralisierten Rechtsdienstleistung von fiskalischen Interessen überdauerte über halbes Jahrhundert. Es war noch 16 Jahre nach Staatsformtransformation gültig. Es waren einige Versuche (1990, 1992, 1998) gemacht, zentralisiertes System der Rechtsvertretung vom Fiskus wieder einzuführen, aber erst im Jahre 2005 gab es ein geeignetes politisches Klima dafür und das Amt für Generalstaatsanwaltschaft des Fiskus konnte seine Tätigkeit im März 2006 wiederaufnehmen.

Kamil Niewiński

### **Legal Representation of the State Treasury in the First Decade of People's Poland**

**Keywords:** Office of the Prosecutor General, State Treasury, legal representation, People's Poland, National Bar of Attorneys-at-Law

**Summary:** This paper deals with an issue of legal representation throughout the history of Poland, with special regard to the first decade after World War II. The Office of the Prosecutor General of the Republic of Poland created after the restoration of Poland's sovereignty in 1918, providing a high quality of legal representation of the State Treasury, was reinstated by the communist authority after World War II in order to secure financial interests of the newly built people's state. Nationalization of industry, an introduction of centrally-controlled economy, and expansion of the state administrative-economic apparatus to colossal proportions, however, led to a situation in which the centralized model of legal handling of the State Treasury ceased to be efficient. After the abolishment of the Office of the Prosecutor General of the Republic of Poland in 1951, the authorities attempted to implement a mixed model of legal representation. However, it only lasted for three years, and eventually, the Soviet model was copied — full decentralization of legal handling of the apparatus of authority, administration, and state-owned enterprises.

The decentralized model of legal management of the State Treasury's interests remained in place unusually long, for over half a century. It outlasted the regime transformation by 16 years. Attempts to reinstate the centralized system of legal representation of the State Treasury were undertaken repeatedly (in 1990, 1992, and 1998). However, it was not until 2005, when the political climate was ready for this reform and the appointment of the Office of the Prosecutor General of the State Treasury, which resumed its activity in March 2006.