

Marek Tkaczuk

- ▶ Uniwersytet Szczeciński
(University of Szczecin, Poland)
- ▶ e-mail: marek.tkaczuk@usz.edu.pl
- ▶ ORCID: 0000-0001-9511-813x

DOI: 10.15290/mhi.2024.23.01.15

KOMPETENCJE I UDZIAŁ PROKURATORII GENERALNEJ RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ W PROCESIE STANOWIENIA PRAWA W POLSCE MIĘDZYWOJENNEJ I W POLSCE LUDOWEJ DO 1951 ROKU

Abstrakt

W dniu 7 lutego 1919 r. na mocy dekretu Tymczasowego Naczelnika Państwa Józefa Piłsudskiego w ustroju państwa polskiego utworzono Prokuratorię Generalną Rzeczypospolitej Polskiej. Sejm Ustawodawczy w lipcu 1919 roku zastąpił dekret ustawą. W 1924 roku rozporządzeniem Prezydenta Rzeczypospolitej ponownie uregulowano organizację i kompetencje Prokuratorii. Nowy akt prawny obowiązywał do chwili likwidacji Prokuratorii w 1951 roku. Do kompetencji Prokuratorii należało udzielanie ochrony prawnej Skarbowi Państwa oraz innym podmiotom w drodze pomocy prawnej w postaci zastępstwa prawnego albo sporządzania na żądanie władz państwowych opinii prawnych. Jedną z form aktywności Prokuratorii Generalnej był udział w procesie stanowienia prawa na etapie przygotowawczym i wspomaganie organów władzy państwowej wyposażonych w formalne kompetencje prawodawcze.

Na podstawie materiałów źródłowych, w szczególności sprawozdań prezesa Prokuratorii Generalnej można ustalić rozmiar i kierunki praktyki prawnej Prokuratorii mającej za przedmiot przygotowanie albo opiniowanie projektów aktów prawnych lub udział w pracach różnych komisji państwowych, którym władze powierzały zadania związane z prawodawstwem. Materiały źródłowe zostały poddane badaniom

i krytyce poprzez zastosowanie metody historycznoprawnej. Efektem badań jest artykuł przedstawiający zaangażowanie Prokuraturii Generalnej i jej urzędników w proces stanowienia prawa w Polsce po odzyskaniu niepodległości w 1918 roku i w okresie odbudowy państwa po II wojnie światowej w warunkach głębokiej zależności od Związku Radzieckiego.

Słowa kluczowe: Prokuratura Generalna Rzeczypospolitej Polskiej, proces prawodawczy, II Rzeczypospolita, Polska Ludowa

COMPETENCES AND PARTICIPATION OF THE GENERAL COUNSEL'S OFFICE OF THE REPUBLIC OF POLAND IN THE LAW-MAKING PROCESS IN POLAND IN THE INTERWAR PERIOD AND IN THE PEOPLE'S REPUBLIC OF POLAND UNTIL 1951

Abstract

The General Counsel's Office of the Republic of Poland came into existence by a decree of the Chief of State J. Piłsudski on 7th February 1919. Several months later, in July 1919, the Parliament revoked the decree of the Chief of State and passed the appropriate bill. In 1924, the President of the Republic of Poland issued an ordinance on General Counsel's, in force until 1951. The General Counsel's Office of the Republic of Poland protected the public and property interests of the Treasury. The competence of the General Counsel one was in obligation giving of the judicial assistance to the Treasury also gave legal opinions and cooperated in the law making process.

The article was based on reports of the President of the General Counsel of the Republic of Poland and archival sources. The sources had been researched by using historical and legal methods. The result of the research is an article presenting the involvement of the General Counsel and its officials in the law-making process in Poland after regaining independence in 1918 and during the reconstruction of the state after World War II in conditions of deep dependence on the Soviet Union.

Key words: The General Counsel's Office of the Republic of Poland, law-making process, the Second Polish Republic, the People's Republic of Poland

1. Kompetencje Prokuraturii Generalnej w procesie stanowienia prawa

1.1. Prokuratoria Generalna w okresie II Rzeczypospolitej

Naród Polski oraz władze odrodzonej w 1918 roku Rzeczypospolitej podjęły działania zmierzające do odbudowy państwa i urzędu w nim m.in. sprawnie funkcjonującej administracji i sądownictwa, a także uporządkowania systemu prawnego przede wszystkim w drodze stanowienia własnego, polskiego prawa¹. Istotnym zadaniem było także zorganizowanie systemu ochrony prawnej interesów majątkowych, podstawy materialnej państwa. Poseł Stanisław Ćwikowski z klubu PSL „Piast”² w trakcie obrad Sejmu Ustawodawczego w dniu 31 lipca 1919 roku stwierdził, że „zasobność skarbu państwa to jeden z głównych warunków skutecznego działania organów państwowych i realnych skutków mądrych i celowych ustaw państwowych”³.

Już w okresie działalności Tymczasowej Rady Stanu i Komisji Przejściowej podjęto prace zmierzające do właściwego zabezpieczenia interesów majątkowych mającego się niebawem odrodzić państwa polskiego. W listopadzie 1917 roku w Departamencie Skarbu przystąpiono między innymi do opracowywania ustawy o Prokuraturii Skarbu⁴.

Rząd odrodzonej Rzeczypospolitej dostrzegł ów tak istotny problem dla prawidłowego funkcjonowania państwa. W dniu 6 grudnia 1918 roku w ministerstwie rolnictwa i dóbr

¹ Zob. S. Grodziski, *Komisja Kodyfikacyjna Rzeczypospolitej Polskiej*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1981, z. 1; *idem*, *Prace nad kodyfikacją i unifikacją polskiego prawa prywatnego (1919–1947)*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 1992, z. 1–4; A. Lityński, *Wydział Karny Komisji Kodyfikacyjnej II Rzeczypospolitej. Dzieje prac nad częścią ogólną kodeksu karnego*, Katowice 1991; J. Pajewski, *Odbudowa państwa polskiego 1914–1918*, Warszawa 1980; K. Sójka-Zielińska, *Organizacja prac nad kodyfikacją prawa cywilnego w Polsce międzywojennej*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1975, z. 2; L. Górnicki, *Komisja Kodyfikacyjna II RP: pozycja ustrojowa, struktura organizacyjna, podejmowanie decyzji*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 2019, PRAWO CCCXXVIII, No 3948. Odnośnie istoty procesu prawodawczego: S. Wronkowska, *Proces prawodawczy dwóch dekad – sukcesy i niepowodzenia*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2009, z. 2, s. 111.

² Ćwikowski Stanisław, [w:] M. Smogorzewska, *Posłowie i senatorowie Rzeczypospolitej Polskiej 1919–1939, Słownik biograficzny, Tom I, A–D*, red. naukowa A.K. Kunert, Warszawa 1998, s. 336–337.

³ Sprawozdanie stenograficzne z 82 posiedzenia Sejmu Ustawodawczego z dnia 31 lipca 1919 r. (dalej: SSU), LXXXII – 61, Wystąpienie posła dr. Ćwikowskiego.

⁴ Wł. Suleja, *Tymczasowa Rada Stanu*, Warszawa 1998, s. 146.

państwowych odbyła się narada, w której wzięli udział reprezentanci prawie wszystkich ministerstw⁵. Podczas obrad uznano, iż „wystąpiła potrzeba stworzenia organu, który byłby doradcą prawnym władz centralnych i bronił państwa w jego interesach prawno-prywatnych i prawno-publicznych, a więc miał zastępstwo państwa jako osoby prawnej”⁶. Organem tym miała być Prokuratoria Państwa Polskiego, którą zamierzano zorganizować na wzór byłej Prokuratorii Generalnej Królestwa Polskiego i funkcjonującej jeszcze Prokuratorii Skarbu w Galicji⁷. Efektem narady było powołanie pięcioosobowej komisji, której poruczono opracowanie projektu dekretu dotyczącego powołania Prokuratorii. W skład Komisji powołano radcę prawnego w Ministerstwie Rolnictwa i Dóbr Państwowych Makowskiego, sędziego Sądu Najwyższego Ignacego Balińskiego oraz byłego radcę Prokuratorii Królestwa Polskiego i radcę prawnego w biurze Prezydium Rady Ministrów Edwarda Lechowicza. Przedstawiciela ministra skarbu i osobę „znającą dokładnie ustroj Galicyjskiej Prokuratorii Skarbu” wyznaczyć miano później⁸.

Minister skarbu Władysław Byrka w dniu 26 grudnia 1918 roku wyznaczył do Komisji naczelnika wydziału w ministerstwie skarbu dr Zaczka. Minister Byrka wydelegował także, jako znawcę ustroju Prokuratorii Skarbu, doktora Jana Waygarta – byłego wysokiego urzędnika galicyjskiej Prokuratorii Skarbu oraz austriackiego Ministerstwa Robót Publicznych. Byrka w porozumieniu z premierem Jędrzejem Moraczewskim porучzył Waygartowi opracowanie projektu aktu prawnego dotyczącego Prokuratorii, przeprowadzenie wszelkich prac przygotowawczych oraz przedstawienie Radzie Ministrów odpowiednich w tej sprawie wniosków⁹.

Opracowany przez Waygarta projekt dekretu w sprawie Prokuratorii został przyjęty przez Komisję na posiedzeniach odbytych w dniach 29 i 30 stycznia 1919 roku. Projekt

⁵ Archiwum Akt Nowych (dalej: AAN) – Prezydium Rady Ministrów (dalej: PRM), cz. I, t. 5, Z uzasadnienia projektu dekretu powołującego Prokuratorię przedstawionego Radzie Ministrów na 27 posiedzeniu w dniu 3 lutego 1919 roku.

⁶ AAN – PRM, sygn. 56–15, Z założeń Dekretu powołującego Prokuratorię Generalną RP przedstawionych Ministrowi Spraw Wewnętrznych przez Prezesa Prokuratorii w piśmie z dnia 13 maja 1919 r.

⁷ AAN – PRM, cz. I, t.5, Z uzasadnienia projektu dekretu powołującego Prokuratorię przedstawionego Radzie Ministrów na 27 posiedzeniu w dniu 3 lutego 1919 r.

⁸ Ibidem.

⁹ AAN – Kancelaria Cywilna Naczelnika Państwa (dalej: KCNP), sygn. 64, k. 180; AAN – PRM, cz. I, t.5. Z uzasadnienia dekretu powołującego Prokuratorię przedstawionego Radzie Ministrów w dniu 3 lutego 1919 r.

dekretu przewidywał organizację scentralizowanego systemu opieki nad interesami prawnymi Skarbu Państwa i podmiotów prawnych traktowanych na równi ze Skarbem Państwa, która powierzona być miała Prokuraturii Generalnej. Za scentralizowanym systemem przemawiała wg twórców projektu dekretu konieczność ujednolicenia obsługi prawnej ze względu na wielość systemów prawnych obowiązujących w państwie, znaczna liczba rozproszonych własności państwowej wymagającej windykacji, sprawy związane z sukcesją międzynarodową, czy w końcu względy natury finansowej i historycznej przemawiające za powierzeniem obsługi prawnej państwa jednemu organowi.

Rozwiązania projektowane w dekrete dotyczące organizacji i kompetencji Prokuraturii oparto na wzorcach austriackich i polsko-rosyjskich, uznając w ten sposób za pozytywną działalność byłej Prokuraturii Generalnej Królestwa Polskiego i Prokuraturii Skarbu w Galicji¹⁰. Zbieżność rozwiązań ustrojowych mającej powstać Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej z urządzeniami jej poprzedniczek była działaniem zamierzonym ze strony czynników politycznych. Świadczy o tym chociażby dobór kandydatów do Komisji tworzącej projekt odpowiedniego dekretu w tej sprawie.

Do zakresu działania Prokuraturii, zgodnie z projektem dekretu, należeć miało zastępstwo sądowe i prawne, opiniowanie w kwestiach prawnych, pomoc prawna oraz opiniowanie projektów ustaw i powszechnie obowiązujących aktów centralnych władz państwowych.

Rada Ministrów na posiedzeniu w dniu 3 lutego 1919 roku uchwaliła z nieznacznymi poprawkami dekret w przedmiocie utworzenia Prokuraturii Generalnej RP. Najważniejsza z tych zmian dotyczyła kompetencji Prokuraturii. Zgodnie z poprawką pkt 6 w art. 2 opiniowanie projektów ustaw i ogólnie obowiązujących rozporządzeń

¹⁰ AAN – PRM, sygn. 56–15, Z założeń dekretu powołującego Prokuratorie Generalną RP przedstawionych Ministrowi Spraw Wewnętrznych przez Prezesa Prokuraturii Generalnej w piśmie z dnia 13 maja 1919 r. oraz SSU, LXXXII – 69–72, Wystąpienie Prezesa Prokuraturii Generalnej RP Stanisława Bukowieckiego jako przedstawiciela rządu na 82 posiedzeniu Sejmu w dniu 31 lipca 1919 r.; Sprawozdanie Prezesa Prokuraturii Generalnej (dalej: SPPG) za rok 1928, s. 4. Sprawozdania prezesa Prokuraturii Generalnej z okresu II Rzeczypospolitej wykorzystane w pracy znajdują się między innymi w bibliotece byłej Katedry Prawa Rzymskiego, Historii Prawa i Doktryn Polityczno-Prawnych Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego w Szczecinie.

władz państwowych odbywać się miało wyłącznie na żądanie Rady Ministrów lub poszczególnych ministrów¹¹.

Minister Skarbu w rządzie Ignacego Paderewskiego, Józef Englich¹² przesłał w dniu 5 lutego projekt dekretu do Kancelarii Cywilnej Naczelnika Państwa z prośbą o „jak najrychlejsze przedłożenie go Naczelnikowi do zatwierdzenia”¹³. Uznając potrzebę powołania urzędu zastępstwa prawnego i opieki nad interesami Skarbu za doniosłą, Józef Piłsudski w dniu 7 lutego 1919 roku dekret podpisał¹⁴. Polecił też swojej kancelarii, by w dniu następnym przesłała akt do redakcji Dziennika Praw Państwa Polskiego celem ogłoszenia oraz do wiadomości Prezydium Rady Ministrów i ministra skarbu¹⁵.

Nowo kreowany organ państwa z siedzibą w Warszawie obejmował swoimi kompetencjami obszar całego państwa polskiego. Do zakresu działania Prokuratorii należało zastępstwo sądowe, a w szczególności prowadzenie sporów prawnych dotyczących interesów prawno-prywatnych i majątkowych państwa i podmiotów prawnych traktowanych przez dekret z 1919 roku na równi ze Skarbem Państwa. Prokuratorii poruczone zostało także zastępstwo sądowe interesów publicznych w razie braku innego specjalnego organu państwa. Zastępstwo prawne podejmowane być miało w postępowaniach prowadzonych przed sądami powszechnymi oraz sądami prawa publicznego jak i w postępowaniach toczonych przed władzami administracyjnymi. Prokuratoria Generalna miała też wydawać opinie prawne we wszystkich sprawach dotyczących interesów prawno-majątkowych państwa i podmiotów uprzywilejowanych lub też interesów administracji państwowej. Dodatkowo, w związku z opieką prawną sprawowaną nad podmiotami powierzonymi jej pieczy, Prokuratoria współdziałać miała przy zawieraniu umów i innych dokumentów o znaczeniu prawnym.

Obok tych wyżej wymienionych kompetencji właściwych zastępcy i opiekunowi interesów prawnych, Prokuratoria wyposażona została w instrument pozwalający

¹¹ AAN – PRM, sygn. 5, Protokół 27 posiedzenia Rady Ministrów w dniu 3 lutego 1919 r.

¹² A. Kosicka, *Gabinet Paderewskiego 16.I.1919–9.XII.1919*, [w:] *Gabinety Drugiej Rzeczypospolitej*, Praca zbiorowa pod redakcją J. Farysia i J. Pajewskiego, Szczecin–Poznań 1991, s. 53.

¹³ AAN – PRM, sygn. 56–15.

¹⁴ Dekret z dnia 7 lutego 1919 r. w przedmiocie utworzenia Prokuratorii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.Pr.P.P 1919 nr 14, poz. 181).

¹⁵ Dziennik Praw Państwa Polskiego nr 14 z dnia 8 lutego 1919 r., s. 265.

na oddziaływanie na prawodawczą działalność państwa. Prokuratoria mogła opiniować projekty ustaw i innych ogólnie obowiązujących rozporządzeń władz państwowych ze stanowiska ogólnoprawnego, organizacyjnego i techniki ustawodawczej, a w szczególności ze stanowiska prywatno-prawnych, majątkowych i administracyjno-prawnych interesów państwa. Jak wspomniano wyżej, Prokuratoria miała opiniować projekty aktów prawnych wyłącznie na żądanie Rady Ministrów lub poszczególnych ministrów.

W dniu 10 lutego 1919 roku na mocy dekretu Tymczasowego Naczelnika Państwa zebrał się Sejm Ustawodawczy przejmując pełnię władzy suwerennej i ustawodawczej w państwie polskim¹⁶. Dotychczas wydane przez Tymczasowego Naczelnika Państwa dekrety o randze ustawy dla utrzymania swej mocy obowiązującej musiały zostać przedłożone Sejmowi na pierwszym posiedzeniu celem zatwierdzenia. Sejm Ustawodawczy zadecydował, aby przesłane akty prawne skierować do mającej się w niedługim czasie ukonstytuować sejmowej Komisji Prawniczej. Zadaniem utworzonej dziesięć dni później komisji było przygotowanie dla Sejmu sprawozdań oraz wniosków dotyczących losów prawnych przedłożonych Ustawodawcy dekretów Tymczasowego Naczelnika Państwa.

Dekret w przedmiocie utworzenia Prokuraturii Generalnej miał zostać na wniosek sejmowej Komisji Prawniczej poddany rewizji. Z tego też powodu w sferach rządowych kwestie związane z organizacją oraz zakresem działania urzędu stały się pilne do tego stopnia, że doprowadziły do spotkania w maju 1919 roku prezesa Prokuraturii Stanisława Bukowieckiego¹⁷ ze Stanisławem Wojciechowskim sprawującym funkcję Ministra Spraw Wewnętrznych w gabinecie Ignacego

¹⁶ Dekret z dnia 5 lutego 1919 r. o zwołaniu Sejmu Ustawodawczego (Dz.Pr.P.P. 1919 nr 16, poz. 217). Uchwała Sejmu z dnia 20 lutego 1919 r. o powierzeniu Józefowi Piłsudskiemu dalszego sprawowania urzędu Naczelnika Państwa (Dz.Pr.P.P. 1919 nr 19, poz. 226).

¹⁷ W dniu 13 marca 1919 r. na posiedzeniu Rady Ministrów przedstawiono cztery kandydatury do objęcia funkcji prezesa Prokuraturii Generalnej. Kandydatami byli: Jan Waygard, Jerzy Madeyski, Stanisław Bukowiecki i Edward Lechowicz. Poparcie kandydatury Bukowieckiego przez ministra sprawiedliwości Leona Supińskiego spowodowało, że Rada Ministrów w dniu następnym skierowała wniosek do Tymczasowego Naczelnika Państwa o mianowanie Stanisława Bukowieckiego prezesem Prokuraturii Generalnej; AAN – PRM, sygn. 5, Protokół z 44 posiedzenia Rady Ministrów z dnia 13 marca 1919 r. Józef Piłsudski wniosek przyjął i w dniu 28 marca 1919 r. mianował Bukowieckiego prezesem Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej, AAN – KCNP, sygn. 64, k. 16, k. 19.

Paderewskiego¹⁸. W trakcie spotkania ustalono, że „należałoby skorzystać z dokonać się mającej rewizji dekretu celem wprowadzenia tych zmian, których potrzebę wykazuje bliższe zbadanie spraw przy trwającej obecnie pracy organizacyjnej”¹⁹. Wojciechowski wyraził życzenie, by prezes Bukowiecki przygotował mu notatkę dotyczącą dekretu oraz projekt ewentualnych zmian w tym dekrete, które zdaniem prezesa byłyby pożądane.

W dniu 13 maja 1919 roku pismo prezesa Prokuraturii w tej sprawie dotarło do Ministra Spraw Wewnętrznych. Bukowiecki pisał, że „dekret odpowiada na ogół potrzebie i byłoby wielce pożądanym, ażeby Wysoki Sejm zatwierdzić go raczył”²⁰. Dostrzegając usterki dekretu, proponował on jednocześnie wprowadzenie w nim istotnych korekt. Zmiany te polegać miały na uznaniu udziału Prokuraturii Generalnej w redakcji ustaw za jej funkcję stanowczą oraz na podniesieniu pozycji służbowej wyższych urzędników Prokuraturii do poziomu sędziów Sądu Najwyższego. Prezes Prokuraturii Generalnej podkreślał też, że pożądaną zmianą miało być zniesienie stanowisk wiceprezesów Prokuraturii Okręgowych, a także wprowadzenie przepisu zwalniającego Prokuratorów od opłat sądowych na rzecz Skarbu Państwa.

Wydaje się, że stanowisko Bukowieckiego w sprawie dekretu i jego zmian było wypadkową uzgodnień z Wojciechowskim wypracowanych podczas osobistego spotkania i miało mieć charakter oficjalnego stanowiska rządu. „Sądzę, że postępuję słusznie i zgodnie z intencją Pana Ministra, jako zastępcy Naczelnika Rządu, jeżeli, o ile będę powołany na posiedzenie komisji prawniczej, bronić tam będę dekretu i popierać zaprojektowane w nim nieznaczne zmiany” stwierdzał Bukowiecki²¹. Prosił także ministra, aby ten poinformował go o terminie posiedzenia komisji, by mógł w niej wziąć udział, oraz o tym, czy nikt nie był dodatkowo przewidziany do wzięcia udziału w imieniu rządu na owym posiedzeniu. Zdaniem Bukowieckiego niezbędne było spotkanie z ewentualnym przedstawicielem rządu w celu ustalenia wspólnego stanowiska, by uniknąć sprzeczności podczas wystąpienia. Bukowiecki zobowiązał się także przesłać notatkę dotyczącą dekretu i projektowanych poprawek referentom

¹⁸ A. Kosicka, *Gabinet Paderewskiego...*, s. 53.

¹⁹ AAN – PRM, sygn. 56 –15, Pismo prezesa Prokuraturii do ministra spraw wewnętrznych z 13 maja 1919 r.

²⁰ Ibidem.

²¹ Ibidem.

komisji sejmowej, by poinformować ich o zadaniach Prokuraturii Generalnej i potrzebie zatwierdzenia dekretu ze zmianami.

Na posiedzeniu Rady Ministrów w dniu 19 maja 1919 roku szef sekcji legislacyjnej Prezydium Rady Ministrów Edward Lechowicz przedłożył nadesłany przez Bukowieckiego projekt zmian w dekreście wraz z wnioskiem do sejmowej Komisji Prawniczej o ich uchwalenie²². Zmiany dotyczyć miały przede wszystkim kompetencji Prokuraturii w zakresie opiniowania projektów ustaw i rozporządzeń. Bukowiecki wnosił o rozszerzenie artykułu 1 dekretu przez dodanie odpowiedniego ustępu oraz, by zmodyfikować punkt 6 art. 2 w takim kierunku, by opiniowanie projektów ustaw i rozporządzeń było samodzielną kompetencją Prokuraturii Generalnej. Dokonać tego miano poprzez zniesienie możliwości wydawania opinii o projektach aktów prawnych przez Prokuratorię wyłącznie na żądanie Rady Ministrów lub poszczególnych ministrów.

Z przedstawionego przez prezesa Bukowieckiego projektu zmian wynikało, że ponownie forsowano rozwiązanie przyjęte w projekcie Weygarda, odrzucone wcześniej przez rząd w trakcie debaty nad dekretem w lutym 1919 roku. Konieczność zmian w dekreście Prokuratoria uzasadniała potrzebą istnienia „organu czuwającego nad redakcją projektów ustaw składanych przez rząd i rozporządzeń rządowych charakteru legislacyjnego, który traktowałby projekty ze stanu ogólnopaństwowego, usuwał zachodzące sprzeczności, nadawał jednolitą budowę oraz terminologię redakcyjną (gdyż) nie ma dotąd jednolitego polskiego tonu ustawodawczego (...) bowiem każde ministerstwo opracowuje ustawy pod kątem widzenia własnych potrzeb i w zastosowaniu do nich, według swoich poglądów i przyjętej w nim techniki ustawodawczej, a to wraz z istniejącymi różnymi tradycjami ustawodawczymi, odmiennymi systemami redakcyjnymi i terminologicznymi powoduje, iż akty ministerstw nie są jednolite a nawet sprzeczne z ustawami tej czy innej dziedzicy”²³.

Rząd nie chciał projektować żadnych poprawek w dekreście²⁴. Uznał, że zadania, o które dopominała się Prokuratoria Generalna, należycie spełniać będzie powołana

²² AAN – PRM, sygn. 6, k. 432, mkf. 20050, protokół posiedzenia Rady Ministrów z dnia 19 maja 1919 r.

²³ AAN – PRM, sygn. 56–15, Pismo Prezesa Prokuraturii do Ministra Spraw Wewnętrznych z 13 maja 1919 r.

²⁴ AAN – PRM, sygn. 56–15, Pismo Sekcji Legislacyjnej Prezydium Rady Ministrów do Prezesa Prokuraturii Generalnej z dnia 20 maja 1919 r.

w dniu 30 grudnia 1918 roku Międzyministerialna Konsultacja Prawna składająca się z przedstawicieli sekcji legislacyjnej Prezydium Rady Ministrów oraz wydziałów ustawodawczych i prawnych poszczególnych ministerstw. Zgodnie bowiem z art. 1 instrukcji konsultacja miała na celu ustalenie zasad dla rozstrzygania powstających w poszczególnych ministerstwach kwestii prawnych oraz dla ujednolicenia techniki redakcyjnej projektów ustawodawczych. Za uzasadnieniem odmowy uwzględnienia postulatów Prokuraturii przemawiała także uchwała rządu polecająca Prezydium Rady Ministrów zapraszać na posiedzenie Konsultacji Prawnej także delegata Prokuraturii Generalnej²⁵. O stanowisku rządu w tej sprawie prezes Prokuraturii poinformowany został w dniu następnym pismem sekcji legislacyjnej Prezydium Rady Ministrów²⁶. To nieoczekiwane dla prezesa Bukowieckiego posunięcie rządu wywołało kryzys w stosunkach między Prokuratorią Generalną a Radą Ministrów.

Bukowiecki w piśmie z dnia 28 maja 1919 roku do Wiceprezydenta Ministrów Stanisława Wojciechowskiego podnosił, że „sprawa projektu zmian w dekrete uwydatniła w jaskrawy sposób nieokreśloność pozycji Prokuraturii Generalnej w systemie władz państwowych (bowiem) każdy urząd winien być albo organicznie związany z urzędem centralnym, od którego jest zależnym, albo jeżeli jest urzędem niezależnym być w ograniczonym kontakcie z Radą Ministrów”²⁷. W stosunku do Prokuraturii żaden z tych dwóch systemów nie znajdował zastosowania – konkludował prezes Bukowiecki. Z art. 5 dekretu o powstaniu Prokuraturii Generalnej można wnioskować, że Prokuratoria znajdowała się w stosunku zależności od Prezydenta Ministrów, Bukowiecki twierdził jednak, iż tak nie było, bowiem „Prezes Prokuraturii nie znajduje się w stałym kontakcie z Premierem lub Wicepremierem, nie ma określonych terminów osobistego referowania spraw i w ogóle takie referaty nie mają miejsca”²⁸. O braku więzów między Prokuratorią a Prezydentem Rady Ministrów świadczyć miał fakt, że „złożony projekt zmian był referowany na Radzie Ministrów

²⁵ AAN – PRM, sygn. 6, k. 432, mkf. 20050, Protokół z posiedzenia Rady Ministrów z dnia 19 maja 1919 r.

²⁶ AAN – PRM, sygn. 56–15, Pismo Sekcji Legislacyjnej Prezydium Rady Ministrów do Prezesa Prokuraturii Generalnej z dnia 20 maja 1919 r.

²⁷ AAN – PRM, sygn. 56 – 15, Pismo Prezesa Prokuraturii Generalnej do Wiceprezydenta Ministrów (Ministra Spraw Wewnętrznych) Stanisława Wojciechowskiego z dnia 28 maja 1919 r.

²⁸ AAN – PRM, sygn. 56 – 15, Pismo Prezesa Prokuraturii Generalnej do Wiceprezydenta Ministrów (Ministra Spraw Wewnętrznych) Stanisława Wojciechowskiego z dnia 28 maja 1919 r.

nie jako projekt Prezydenta Rady Ministrów, ale jako nadesłany wniosek Prezesa Prokuraturii Generalnej. Na Radzie Ministrów nikt go nie bronił. Przedstawiciel zainteresowanego urzędu nie został na posiedzenie wezwany. Projekt upadł”²⁹.

Negatywnie oceniając ów stan rzeczy Bukowiecki stwierdzał dalej, iż „nie może tak być by Prezes Prokuraturii nie miał możliwości wypowiedzania się na Radzie Ministrów we wszystkich sprawach, w których jest zainteresowana Prokuratoria Generalna”³⁰. Ze względu na przytoczone wyżej stanowisko Bukowiecki złożył wniosek o upoważnienie prezesa Prokuraturii Generalnej do brania udziału z głosem doradczym w posiedzeniach Rady Ministrów w sprawach dotyczących pośrednio lub bezpośrednio Prokuraturii i wysyłania prezesowi Prokuraturii zawiadomienia o posiedzeniach Rady Ministrów, porządku dziennym i projektach wniosków³¹. Mimo negatywnego stanowiska prezesa Bukowieckiego w sprawie zmian w dekrete rząd podtrzymał swoje stanowisko, by nie projektować żadnych nowych rozwiązań w akcie prawnym dotyczącym Prokuraturii.

Komisja prawnicza, działająca pod przewodnictwem doktora Zygmunta Marka, opracowała sprawozdanie dla Sejmu w sprawie dekretu powołującego Prokuratorie Generalną. Zostało ono przedstawione przez sprawozdawcę komisji doktora Stanisława Ćwikowskiego na 82 posiedzeniu Sejmu w dniu 31 lipca 1919 roku. Ćwikowski zaproponował w imieniu Komisji uchylenie dekretu i uchwalenie ustawy dotyczącej utworzenia Prokuraturii Generalnej według projektu opracowanego przez Komisję Prawniczą. Projekt przedstawiony przez posła Ćwikowskiego zakładał powołanie scentralizowanego urzędu pomocy prawnej o nazwie Prokuratoria Generalna Rzeczypospolitej Polskiej „w celu obrony prawnej i zastępstwa prawnego prywatno-prawnych i publicznych interesów Państwa i podmiotów prawnych pod względem opieki prawnej na równi ze Skarbem Państwa stojących oraz udzielania opinii i rady prawnej na żądanie władz państwowych”³².

²⁹ Ibidem.

³⁰ Ibidem.

³¹ Ibidem.

³² SSU, LXXXII – 62, Wystąpienie posła dr. Ćwikowskiego na 82 posiedzeniu Sejmu Ustawodawczego w dniu 31 lipca 1919 r.; Sejm Ustawodawczy Rzeczypospolitej Polskiej, Sprawozdanie komisji prawniczej w sprawie dekretu z dn. 7 lutego 1919 r. (Dz. Pr. N-r 14 poz. 181) w przedmiocie utworzenia Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej, Druk N-r 861, załącznik do druku – art. 1 projektu ustawy w przedmiocie utworzenia Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej, s. 3.

Projekt ustawy nie wprowadzał żadnych poważniejszych zmian w zakresie działania Prokuraturii, jak i przedmiotu opieki prawnej z jej strony w porównaniu z dotychczasowym stanem prawnym³³. Projektowano utrzymanie dotychczasowej zasady scentralizowanej reprezentacji i ochrony prawnej Skarbu ze względu na taniość takiego rozwiązania oraz skuteczność w zakresie wytwarzania pewnej jednolitości i jedności zasad działania, tak pożądanej na gruncie funkcjonowania państwa. Opowiedziano się także za utrzymaniem nazwy urzędu „jako mającą znaczenie historyczne w administracji polskiej i odpowiadającą istocie rzeczy”³⁴. Zakres działania pozostawiono bez zmian, zaś przedmiot opieki rozszerzono o skarb kolejowy oraz majątek kościelny i beneficjów duchownych³⁵. Utrzymany w projekcie ustawy został też zakres zastępstwa sądowego Prokuraturii oraz jej wyłączność w sprawach cywilnych, w których stronami były podmioty powierzone opiece prawnej Prokuraturii i to bez wykazywania się osobnym pełnomocnictwem.

W związku z wejściem w życie konstytucji z 17 marca 1921 roku³⁶ oraz narastającym kryzysem ekonomicznym państwa polskiego przystąpiono do prac mających na celu znowelizowanie ustawy o Prokuraturii Generalnej³⁷. W styczniu 1923 roku rząd przedstawił projekt ustawy o zmianie ustawy o Prokuraturii Generalnej³⁸. W kwestii udziału Prokuraturii Generalnej w stanowieniu prawa projektowano, aby pkt 6 art. 2 ustawy z 1919 roku regulujący kompetencje Prokuraturii Generalnej otrzymał brzmienie: „opiniowanie na zlecenie Ministra Skarbu lub poszczególnych ministrów projektów ustaw i ogólnych rozporządzeń centralnych władz państwowych tak ze stanowiska prawnego jak i interesów państwa, oraz branie udziału w konferencjach międzyministerialnych w zastępstwie Ministra Skarbu i na jego zlecenie”³⁹.

³³ SSU, LXXXII – 70, Wypowiedź Prezesa Prokuraturii Generalnej na 82 posiedzeniu Sejmu Ustawodawczego w dniu 31 lipca 1919 r.

³⁴ SSU, LXXXII – 62, Wystąpienie posła dr. Ćwikowskiego na 82 posiedzeniu Sejmu Ustawodawczego w dniu 31 lipca 1919 r.

³⁵ SSU, LXXXII – ł. 64, Wystąpienie posła dr. Ćwikowskiego na 82 posiedzeniu Sejmu Ustawodawczego w dniu 31 lipca 1919 r.

³⁶ Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. - Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. 1921 nr 44 poz. 267).

³⁷ Patrz szerzej: 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” 2007, T. X, s. 285–301.

³⁸ AAN – PRM, sygn. 56 – 15, Projekt ustawy w przedmiocie zmiany ustawy o Prokuraturii Generalnej.

³⁹ Ibidem.

Propozycja przedstawiona w projekcie rządu nie została w Prokuraturii przyjęta z uznaniem⁴⁰. Po miesiącach prac legislacyjnych ustawa z 1919 roku o Prokuraturii Generalnej została uchylona. Podstawą prawną funkcjonowania Prokuraturii zostało rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 9 grudnia 1924 roku o zmianie ustroju Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej⁴¹.

Na mocy prezydenckiego rozporządzenia Prokuratoria Generalna miała kompetencje w zakresie zastępstwa prawnego, w tym zastępstwa sądowego w sprawach dotyczących praw i interesów majątkowych i publicznych państwa oraz wydawania na wezwanie władz państwowych opinii prawnych w sprawach dotyczących majątkowych i publicznych interesów państwa i udzielania porad prawnych i współdziałania w sporządzaniu aktów prawnych dotyczących praw i interesów państwa. Z zakresu kompetencji Prokuraturii Generalnej wyjęto możliwość opiniowania projektów ustaw oraz innych rozporządzeń centralnych władz państwowych. Prokuratoria Generalna zachowała niewielki wpływ na prawodawstwo państwa. Prokuratoria Generalna nadal miała obowiązek współdziałać oraz udzielać porad prawnych dotyczących projektów aktów prawnych w zakresie praw i interesów majątkowych państwa.

1.2. Prokuratoria Generalna w Polsce Ludowej

Wojna wywołana napaścią Rzeszy Niemieckiej i Związku Radzieckiego na Rzeczpospolitą we wrześniu 1939 roku doprowadziła do zaprzestania działalności przez Prokuratorię Generalną na obszarze państwa polskiego. Klęska Niemiec umożliwiła Prokuraturii ponowne podjęcie obowiązków służbowych. Dokonało się to w nowych granicach i w nowym porządku ustrojowym państwa polskiego. Zainstalowana w Lublinie przy pomocy Armii Czerwonej Krajowa Rada Narodowa podjęła w dniu 21 lipca 1944 roku ustawę o powołaniu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego⁴². Zgodnie z jej treścią komitet spełniał funkcję „tymczasowej władzy wykonawczej dla kierowania walką wyzwolenczą narodu, zdobycia niepodległości

⁴⁰ AAN – PRM, sygn. 56 – 15, Oświadczenie Prezesa Prokuraturii Generalnej z dnia 30 października 1923 r.

⁴¹ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 9 grudnia 1924 r. o zmianie ustroju Prokuraturii (Dz.U. 1924 nr 107, poz. 967).

⁴² Ustawa z dnia 21 lipca 1944 r. o utworzeniu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego, (Dz.U. 1944 nr 1, poz. 1).

i odbudowy państwowości polskiej”. Komitet składał się z resortów z kierownikami na czele, którym przewodził przewodniczący.

W dniu 21 listopada 1944 roku kierownik Resortu Gospodarki Narodowej i Finansów Jan Stefan Haneman wydał polecenie wznowienia działalności przez Prokuratorię Generalną oraz ponownego jej zorganizowania w oparciu o przepisy rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z grudnia 1924 roku⁴³. Na decyzję o ponownej organizacji Prokuratorii Generalnej wpływ miało to, 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. Prokuratoria 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 prawnego”⁴⁴.

Zadanie organizacyjnego i osobowego odtworzenia Prokuratorii Generalnej zostało powierzone Jerzemu Polaminowi, który jako kierownik Prokuratorii Generalnej podjął trud odbudowy urzędu. Związek Prokuratorii Generalnej w początkowych dniach funkcjonowania obejmował obok kierownika także trzech innych przedwojennych urzędników Prokuratorii Generalnej. W dniu 2 grudnia 1944 roku Prokuratoria Generalna rozpoczęła ponownie urzędowanie⁴⁵. Wznowienie przez Prokuratorię Generalną w 1944 roku działalności na wyzwolonych obszarach Rzeczypospolitej zapoczątkowało ponowny mozolny trud organizowania zinstytucjonalizowanego i scentralizowanego zastępstwa prawnego interesów majątkowych państwa polskiego.

⁴³ AAN – Prokuratoria Generalna RP 1944–1951 (dalej: AAN – PG 1944–1951), sygn. 5, Sprawozdanie z czynności Prokuratorii Generalnej od rozpoczęcia działalności do dnia 31 marca 1945 roku, k.3 oraz AAN – PG 1944–1951, sygn. 2, notatka dotycząca działalności Prokuratorii Generalnej RP sporządzona przez Kierownika Prokuratorii Generalnej Jerzego Polamina w dniu 16 maja 1945 roku, k. 1–11.

⁴⁴ AAN – PG 1944 – 1951, sygn. 5, k.3, Pismo Kierownika Prokuratorii Generalnej z dnia 26 maja 1945 r. do Wydziału Prezydialnego Ministerstwa Skarbu.

⁴⁵ AAN – PG 1944 – 1951, sygn. 5, k. 3, Pismo Kierownika Prokuratorii Generalnej do Wydziału Prezydialnego Ministerstwa Skarbu z dnia 26 maja 1945 r.; Komunikat Ministra Skarbu, (Dz. Urzędowy Ministra Skarbu 1946 nr 3 – dział nieurzędowy).

W czerwcu 1945 roku zrealizowano jeden z najważniejszych postulatów prezesa Bukowieckiego dotyczący kompetencji Prokuraturii Generalnej, tj. stałego udziału Prokuraturii w kształtowaniu prawa mającego obowiązywać w Rzeczypospolitej. Prokuraturii Generalnej powierzono obowiązek udziału w pracach Komisji Prawniczej przy Ministerstwie Sprawiedliwości. Prezes Polamin pisał, że „tym samym oprócz dotychczasowych zadań w dziedzinie stosowania i interpretacji już obowiązującego prawa [*de lege lata*] uzyskała Prokuratoria Generalna bezpośredni wpływ w dziedzinie kształtowania nowego ustawodawstwa [*de lege ferenda*]”⁴⁶. Uznano, że udział Prokuraturii Generalnej w pracach Komisji, w szczególności z uwagi na fakt, iż przedmiotem prac Komisji były zagadnienia o charakterze cywilistycznym, był konieczny. Doceniono w ten sposób dotychczasową pracę Prokuraturii Generalnej i jej profesjonalnych prawników.

Dodać także należy, że w początkowym okresie odbudowy państwa nowa władza cierpiała na poważny brak wykwalifikowanych prawników, zdolnych do pracy w procesie prawodawczym. Nawet garstka urzędników referendarskich Prokuraturii Generalnej była bardzo cenna i niepodobieństwem było nie wykorzystanie tych sił. Do kompetencji Prokuraturii Generalnej należało jeszcze wydawanie opinii w kwestiach prawnych, których zakres obejmował majątkowe i publiczne interesy państwa. W szczególności opinie prawne Prokuraturii Generalnej dotyczyły projektów wszelkich umów zawieranych przez Skarb Państwa, projektów decyzji, orzeczeń i wyjaśnień władz państwowych oraz projektów aktów prawnych.

Opiniowanie projektów ustaw i rozporządzeń dokonywane było wyłącznie przez Urząd Główny Prokuraturii Generalnej w Warszawie na żądanie centralnego organu państwa. Centralny organ państwa, który opracowywał projekt ustawy, dekretu, rozporządzenia lub uchwały Rady Ministrów zawierający ogólnie obowiązujące normy, mógł przedstawić projekt przed złożeniem go Radzie Ministrów Prokuraturii Generalnej do zaopiniowania. Każdy organ centralny państwa mógł też zażądać od Prokuraturii Generalnej opinii o projekcie własnego ogólnie obowiązującego aktu prawnego. Prokuraturii Generalnej przysługiwała kompetencja opracowywania z własnej inicjatywy projektów ustaw, dekretów czy uchwał Rady Ministrów, jeżeli dotyczyły jej bezpośredniego zakresu działania.

⁴⁶ AAN – PG 1944 – 1951, sygn. 5, k. 20, Sprawozdanie Kierownika Prokuraturii Generalnej (dalej: SKPG) – VI 1945.

Tok procedowania nad opiniami projektów źródeł prawa był wielowariantowy i wieloetapowy. Projekty opracowywane były w wydziale lub w specjalnie powołanym do wydania opinii komplecie lub komisji. Wyniki prac poddawane były ocenie, w zależności od decyzji prezesa Prokuratorii Generalnej albo ogólnemu zebraniu Prokuratorii Generalnej albo prezydium Prokuratorii Generalnej. Projekty ustawodawcze uznane przez prezesa Prokuratorii Generalnej za pilne nie przechodziły przez etap prac w wydziale, lecz opiniowane były bezpośrednio przez Prezydium Prokuratorii Generalnej, w którym uczestniczyli wezwani przez prezesa Prokuratorii urzędnicy wydziału, do którego sprawa będąca przedmiotem opinii należała. Prezes Prokuratorii Generalnej mógł powołać dla rozważenia projektów ustawodawczych specjalny komitet złożony z urzędników wszystkich wydziałów Urzędu Głównego Prokuratorii Generalnej. Komitetowi przysługiwały z mocy instrukcji służbowej atrybucje Prezydium Prokuratorii Generalnej.

Dokonując czynności opiniodawczych, Prokuratoria Generalna kierowała się własnym przekonaniem prawnym. Władze Prokuratorii Generalnej wprowadzały jednakże pewne wytyczne mające wpływ na kształt wydawanych opinii. Prezes Bukowiecki w piśmie do prezesów oddziałów Prokuratorii zastrzegał, że „wobec ciężkiego położenia Skarbu, należy wydawać opinie, z których wynikałoby większe obciążenie Skarbu jedynie w wypadkach niewątpliwej i ze wszech miar uzasadnionej konieczności prawnej”⁴⁷.

Przygotowaną opinię Prokuratoria Generalna przysyłała urzędowi, od którego otrzymała projekt ustawodawczy. Projekty opracowane przez Prokuratorię Generalną z własnej inicjatywy składane były Radzie Ministrów. Na tej samej zasadzie odbywało się przysyłanie opinii w kwestiach prawnych, z tym jednak zastrzeżeniem, że opiniowanie projektów ustaw i rozporządzeń, których uzasadnienie należało do kompetencji ministra skarbu i następowało na wyraźne żądanie ministra, przysyłano jako opinię Prokuratorii Generalnej do właściwej władzy i do ministra skarbu⁴⁸. Opinie prawne udzielane przez Prokuratorię Generalną miały wyłącznie charakter wewnętrznych pism urzędowych i to w dodatku poufnych. Urzędy żądające opinii nierzadko powoływały się

⁴⁷ Archiwum Państwowe w Poznaniu – Prokuratoria Generalna Rzeczypospolitej Polskiej Oddział w Poznaniu (dalej: APP-PGP) sygn. 6A, Pismo Prezesa Prokuratorii Generalnej z dnia 2 grudnia 1925 r. w sprawie opiniowania o ustawach i rozporządzeniach, których wyjaśnienie zastrzeżone jest dla Ministra Skarbu.

⁴⁸ APP – PGP, sygn. 6A, Pismo Prezesa Prokuratorii Generalnej do Prezesów Oddziałów z 2 grudnia 1925 r.

w uzasadnieniach swych zarządzeń wobec osób prywatnych na opinie Prokuraturii⁴⁹. Prezes Prokuraturii Generalnej uważał takie postępowanie za uchybiające autorytetowi władzy administracyjnej w stosunkach administracyjnych, gdyż akt władzy podejmował właściwy urząd, a nie Prokuratoria Generalna, która pełniła wyłącznie rolę doradcy prawnego.

Jak już wspomniano, w związku z obowiązującą w Prokuraturii Generalnej zasadą opinie wydawane były z reguły na piśmie. Jednakże często funkcja konsultacyjna realizowana była przez Prokuratorię Generalną w drodze konferencji organizowanych w urzędach Prokuraturii Generalnej lub poza nimi. Nierzadko jednak opiniowano ustnie lub nawet telefonicznie. Praktyka ustnych konsultacji zdarzała się najczęściej w Urzędzie Delegata Prokuraturii Generalnej w Wolnym Mieście Gdańsku. Wynikało to z ciągłego i bezpośredniego kontaktu delegata i jego urzędników z komisarzem generalnym i urzędnikami komisariatu. W innych oddziałach Prokuraturii Generalnej, w szczególności w oddziale katowickim, ściśle współpracującym z tamtejszym urzędem wojewódzkim, praktyka „traktowania wytaniających się zagadnień prawnych na zwoływanych ad hoc nieoficjalnych konferencjach lub w drodze bezpośrednich rozmów z zainteresowanymi władzami była często stosowaną”⁵⁰.

Odstępstwo od zasady, że Prokuratoria Generalna ponosiła odpowiedzialność jedynie za opinie udzielone na piśmie, wynikała ze szczupłości personelu lub nagłości sprawy. Niestety, często nagłość sprawy spowodowana była jej zaleganiem u zainteresowanej władzy, która w ostatniej chwili formułowała żądanie wydania opinii prawnej⁵¹. Takie postępowanie „odbierało Prokuraturii możliwość dokładnego zbadania aktów i wyczerpującego przedstawienia zdania” skarżył się Bukowiecki⁵². Skarżył się on także, iż w pisemnych wezwaniach o wydanie opinii brak było często dostatecznie jasno sformułowanego problemu prawnego, na który Prokuratoria Generalna miała udzielić odpowiedzi, a nawet projektu zamierzonego aktu prawnego⁵³. Bukowiecki konstatował, że „wpływają nieraz do Prokuraturii Generalnej projekty, dotyczące przepisów ściśle gospodarczych, pod względem konstrukcji prawnej prostych i nie nasuwających

⁴⁹ SPPG – 1922, s. 10.

⁵⁰ SPPG – 1938, s. 15.

⁵¹ SPPG – 1926, s. 24.

⁵² Ibidem.

⁵³ Ibidem.

żadnych kwestii, natomiast często nie nadchodzą do niej projekty ustaw, obejmujące trudne zagadnienia prawne, a dotyczące dziedzin, w których Prokuratoria Generalna byłaby, na podstawie swego bogatego zakresu działania, szczególnie powołana do wyrażenia sądu”⁵⁴. Niesolidność urzędów utrudniała wywiązywanie się Prokuratorii Generalnej ze swoich ustawowych obowiązków, gdyż jak pisał prezes oddziału Prokuratorii Generalnej w Poznaniu Witold Prądyński, „opiniowanie nie znosi pośpieszności pracy, wymaga gruntownych studiów i mając na celu dawanie dyrektyw ogólnej dla władz w sprawach nieraz pierwszorzędnej wagi, wymaga dokładnego przemyślenia i spokojnego traktowania”⁵⁵.

2. Praktyka prawna Prokuratorii Generalnej w procesie stanowienia prawa

1.3. Okres II Rzeczypospolitej

W okresie dwudziestolecia międzywojennego praktyka prawna Prokuratorii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej w procesie stanowienia prawa przez organy władzy państwowej, polegająca na sporządzaniu opinii prawnych do projektów aktów prawnych lub przygotowywaniu projektów aktów prawnych realizowana była w tzw. agendach, którymi były kierunki działań oznaczone ze względu na przedmiot czynności służbowych Prokuratorii⁵⁶. W praktyce Prokuratorii Generalnej w zakresie spraw ogólnych⁵⁷ doniosłą pozycję zajmowały czynności opiniodawcze, których przedmiotem były projekty aktów prawa powszechnego, ogólnopaństwowego znaczenia. Analizie prawnej poddane zostały w Prokuratorii projekty ordynacji wyborczej do Sejmu, projekty ustaw o Najwyższym Trybunale Administracyjnym, o Trybunale

⁵⁴ SPPG – 1938, s. 19.

⁵⁵ APP – PGP, sygn. 6, Pismo Prezesa Oddziału Prokuratorii Generalnej w Poznaniu do Prezesa Prokuratorii Generalnej z dnia 21 grudnia 1922 r.

⁵⁶ Zestawienie wszystkich agend Prokuratorii Generalnej w latach 1919–1939 patrz: 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. 729.

⁵⁷ Agenda ogólna Prokuratorii Generalnej obejmowała sprawy: interpretacji konstytucji, Statutu Organicznego Województwa Śląskiego, odpowiedzialności odszkodowawczej państwa i wyłączeniowe, organizacji i kompetencji władz, służby państwowej, systemu prawnego i przejęcia Śląska Zaolziańskiego.

Kompetencyjnym, o reorganizacji Najwyższej Izby Kontroli, o zmianach i unormowaniu stanu prawnego na ziemiach wschodnich, o państwowej służbie cywilnej⁵⁸.

W 1933 roku Prokuratoria opiniowała przygotowany przez Radę Ministrów projekt ustawy dotyczącej postępowania wywłaszczeniowego, który w 1934 roku wszedł w życie w formie rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej⁵⁹. W związku z podjętą w 1937 roku dyskusją dotyczącą nowelizacji rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 1932 roku o postępowaniu egzekucyjnym władz skarbowych Prokuratoria Generalna wydała opinię, w której zwróciła uwagę na konieczność wydania przepisów normujących sprawę egzekucji sądowej należności objętych tym rozporządzeniem. Wskazano także na potrzebę zmodyfikowania przepisów normujących egzekucję należności publicznoprawnych od osób, które nie były bezpośrednio zobowiązane, a tylko ponosiły za właściwych płatników odpowiedzialność prawną. Prokuratoria Generalna uważała też, że ze względów legislacyjnych niedopuszczalne było zamieszczenie w zamierzonej noweli przepisu stanowiącego, że tytułom wykonawczym wydanym na zasadzie par. 14 rozporządzenia służyć miały takie same uprawnienia jak tytułom opatrzonym sądową klauzulą wykonalności, bowiem wiązałoby się to ze zmianą Kodeksu postępowania cywilnego, co możliwe byłoby jedynie w drodze ustawodawczej⁶⁰.

W związku z przejęciem przez Polskę Śląska Zaolziańskiego i części ziem Spiszu i Orawy w praktyce Prokuraturii Generalnej dotyczącej spraw natury ogólnopaństwowej pojawiła się nowa grupa spraw. Obok uczestnictwa w pracach „Międzyministerialnego komitetu koordynacji prac związanych z przejęciem odzyskanych ziem Śląska Cieszyńskiego”, których efektem było przygotowanie dekretów Prezydenta Rzeczypospolitej o inkorporacji zajętych ziem, o rozciągnięciu na inkorporowane

⁵⁸ SPPG – 1920, s. 11; SPPG – 1921, s. 12; SPPG – 1928, s. 37.

⁵⁹ SPPG – 1933; rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 24 września 1934 r. Prawo o postępowaniu wywłaszczeniowym (Dz. U. 1934 nr 86 poz. 776). Patrz szerzej: M. Tkaczuk, *Ochrona interesu majątkowego państwa w opiniach Prokuraturii Generalnej interpretujących konstytucję II Rzeczypospolitej*, [w:] *Wokół konstytucji i zdrowego rozsądku. Circum constitutionem rationemque sanam, Prace dedykowane Profesorowi Tadeuszowi Smolińskiemu*, red. J. Ciapała, A. Rost, Szczecin–Jarocin 2011, s. 65–67.

⁶⁰ SPPG – 1937, s. 32; Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 maja 1937 r. dotyczące zmiany rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 1932 r. o postępowaniu egzekucyjnym władz skarbowych (Dz.U. 1937 nr 43, poz. 340).

ziemie obowiązywania Konstytucji i innych ustaw, o organizowaniu władz. Prokuratoria Generalna na polecenie Ministra Skarbu również opracowała memoriał prawny, w którym określiła podstawy prawne i zakres władzy Delegata Wojewody Śląskiego przy Dowódcy Samodzielnej Grupy Operacyjnej „Śląsk” oraz poddała analizie prawnej niektóre jego zarządzenia ogłoszone w pierwszej połowie października 1938 roku w specjalnym Dzienniku Urzędowym Delegata. Prokuratoria uznała za nielegalne badane zarządzenia Delegata dotyczące rozwiązywania stowarzyszeń i konfiskaty ich majątków, uzależnienia skuteczności prawnej aktów nabycia własności rolnej od zgody starosty, używania wyłącznie języka polskiego w nazwach wszelkiego rodzaju instytucji, firm i przedsiębiorstw. Konsekwencją krytycznej analizy tych zarządzeń Delegata było zwołanie w Prezydium Rady Ministrów konferencji z udziałem przedstawicieli Prokuratorii Generalnej. Jej celem było wypracowanie działań zmierzających do uregulowania kłopotliwej sytuacji prawnej i uchylenie zarządzeń Delegata poprzez wydanie nowych aktów prawnych⁶¹.

W agendzie spraw administracji ogólnej (wewnętrznej), zdrowia publicznego oraz pracy i opieki społecznej Prokuratoria w 1922 roku opiniowała projekt ustawy o aptekarstwie⁶², a także projekty ustaw o opiece społecznej i o zaopatrzeniu inwalidów wojennych, projekty rozporządzeń wykonawczych do tych ustaw oraz projekty aktów wykonawczych do ustawy o zabezpieczeniu na wypadek bezrobocia⁶³. Konsultacyjny udział w procesie ustawodawczym zaznaczyła Prokuratoria Generalna także w opiniach i w pracach wielu konferencji międzyministerialnych dotyczących definitywnego ustalenia tekstu projektu rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej o likwidacji kas emerytalnych, działających przed I wojną światową na obszarze województw centralnych i wschodnich⁶⁴.

W 1934 roku w agendzie spraw fundacyjnych Prokuratoria Generalna brała aktywny udział w pracach, których celem było ustanowienie jednolitego prawa fundacyjnego w Polsce. Prokuratoria opiniowała kwestie dotyczące właściwości i kompetencji organów władzy państwowej w sprawach fundacji, trybu postępowania w zakresie fundacji, darowizn i zapisów czy organizacji organów fundacji⁶⁵.

⁶¹ SPPG – 1938, s. 30–31.

⁶² SPPG – 1928, s. 53.

⁶³ SPPG – 1928, s. 53–54.

⁶⁴ SPPG – 1930, s. 48.

⁶⁵ SPPG – 1934, s. 118–119; SPPG – 1935, s. 104–105; SPPG – 1936, s. 116; Szerzej: M. Tkaczuk, *Ochrona interesu publicznego państwa przez Prokuratorię Generalną Rzeczypospolitej Polskiej*

W zakresie spraw wyznaniowych Prokuratoria Generalna w 1923 roku brała udział w pracach legislacyjnych zmierzających do przygotowania projektu ustawy o uchyleniu ograniczeń Kościoła katolickiego w byłym zaborze rosyjskim⁶⁶. Przedstawiciele Prokuraturii brali także udział w pracach nad projektem konkordatu⁶⁷. Prokuratoria w 1938 roku była również aktywna w pracach nad projektami aktów prawnych dotyczących stosunku państwa polskiego do Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego i uregulowaniu stanu prawnego majątków tego kościoła⁶⁸.

W ramach agendy skarbowej, monopolu i finansów publicznych, która należała do najbardziej obszernego kierunku aktywności służbowej Prokuraturii, wśród czynności mających za przedmiot opiniowanie projektów ustaw i rozporządzeń dotyczących materii skarbowej istotną była opinia oddziału lwowskiego z 1930 roku w sprawie projektu jednolitej ustawy o kredytowaniu podatków i należności monopolowych. Oddział jednocześnie przygotował tekst projektu ustawy⁶⁹. Ten sam oddział w 1931 roku opiniował dział II ministerialnego projektu ordynacji podatkowej normujący postępowanie egzekucyjne⁷⁰. Urząd Główny Prokuraturii Generalnej w 1933 roku opiniował rządowy projekt ustawy celnej, kładąc szczególny nacisk na przeprowadzenie zasady prawnego uprzywilejowania należności celnych oraz na konieczność uwzględnienia aspektów cywilistycznych zarówno materialnych i formalnych, które mogły mieć znaczenie dla stosowania ustawy⁷¹.

w ramach systemu zwierzchnictwa nad fundacjami w Polsce okresu międzywojennego, (§ 1. Udział Prokuraturii Generalnej w pracach legislacyjnych nad prawem fundacyjnym), [w:] Obywatel – państwo – społeczność międzynarodowa. Citizen – State – International Community, red. E. Cała-Wacinkiewicz, K. Flaga-Gieruszyńska, D. Wacinkiewicz, Warszawa 2014, s. 34–36.

⁶⁶ SPPG – 1928, s. 60.

⁶⁷ SPPG – 1928, s. 61

⁶⁸ SPPG – 1938, s. 90–91; Szerzej: M. Tkaczuk, *Sprawy Kościoła katolickiego w praktyce prawnej Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej w Dwudziestoleciu Międzywojennym*, „Teka Komisji Prawniczej PAN Oddział w Lublinie” 2020, t. XIII, nr 2, s. 519; *idem*, *Sprawy Kościoła prawosławnego, kościołów ewangelickich, i gmin wyznaniowych żydowskich w praktyce prawnej Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1919–1939*, „Kościół i Prawo” 2021, 10(23), nr 1, s. 259–260.

⁶⁹ SPPG – 1930, s. 59.

⁷⁰ SPPG – 1931, s. 66.

⁷¹ SPPG – 1933, s. 73.

W 1935 roku Urząd Główny Prokuraturii Generalnej opiniował projekt dekretu Prezydenta Rzeczypospolitej mający znowelizować ordynację podatkową. Prokuratoria sformułowała szereg wniosków legislacyjnych dotyczących takich kwestii jak przedawnienia należności podatkowych i zasad przerwy jego biegu, zakresu kompetencji przewodniczącego komisji odwoławczej, obowiązku dziedziców uiszczenia podatków spadkodawcy, odpowiedzialności za zapłatę podatku dochodowego w wypadku nabycia całości tegoż podatku solidarnie z głową rodziny, rozszerzenia i umocnienia przywilejów służących daninom wymienionym w art. 139 Ordynacji podatkowej⁷². Prokuratoria Generalna brała także aktywny udział w pracach nad jednolitą ustawą o podatku od spadku i darowizn. Tryb tych prac przebiegał w ten sposób, że poszczególne oddziały przedstawiały swoje opinie. Urząd Główny na podstawie tych stanowisk wydał opinię, która została następnie przedstawiona na konferencjach zorganizowanych w celu zredagowania projektu ustawy. Stanowisko Prokuraturii odnosiło się do wielu aspektów materialnych i formalnych projektowanego aktu, w tym między innymi do rzeczowego uprzywilejowania podatku, jego pozycji w postępowaniu upadłościowym, a w końcu dostosowania projektowanych rozwiązań do zasad prawnych określonych w ordynacji podatkowej⁷³.

W ostatnich latach II Rzeczypospolitej Prokuratoria Generalna opiniowała projekty ustaw o umarzaniu wierzytelności Skarbu Państwa, o zbywaniu państwowego majątku nieruchomego wartości niższej niż 100 tys. złotych, projekt rozporządzenia Rady Ministrów nowelizujący rozporządzenie o postępowaniu egzekucyjnym władz skarbowych, wreszcie projekt rozporządzenia wykonawczego do ustawy o podatku obrotowym⁷⁴. W sprawach monopolu skarbowych Prokuratoria projektowała i opiniowała liczne akty prawne dotyczące powstania i organizacji monopolu, w których rozważano kwestie terytorialnego i przedmiotowego zakresu państwowej wyłączności, kompetencji i zasad postępowania w sprawach monopolowych czy też kwestie związane z ich wydzierżawianiem. Do najważniejszych aktów prawnych dotyczących monopolu państwowych opiniowanych przez Prokuratorię zaliczyć należy ustawę z dnia 31 lipca 1924 roku o monopolu spirytusowym, ustawę o państwowym monopolu zapalczanym z 15 lipca 1925 roku oraz nowele do niej, w tym rozporządzenie Prezydenta z 1927 roku zmieniające art. 18 i 19 ustawy z dnia 15 lipca 1925 roku

⁷² SPPG – 1935, s. 79.

⁷³ SPPG – 1936, s. 61.

⁷⁴ SPPG – 1937, s. 81; SPPG – 1938, s. 96.

o monopolu zapalczanym⁷⁵. W opinii mającej za przedmiot rozporządzenie Prezydenta zajmowano się przede wszystkim interpretacją art. 99 Konstytucji marcowej, a to z powodu projektowania przepisów umożliwiających przymusowy wykup fabryk zapalek⁷⁶. Opiniowano też rozporządzenia wykonawcze Ministra Skarbu do ustaw o monopolach oraz kolejne rozporządzenia Prezydenta, wydawane w przedmiocie monopoli państwowych⁷⁷.

W dziedzinie stosunków finansowych państwa na uwagę zasługuje przede wszystkim działalność Prokuratury Generalnej z okresu zmiany systemu pieniężnego i sanacji gospodarstwa narodowego. Czynności konsultacyjno-opiniotwórcze w tej materii spoczywały w zasadzie na Urzędzie Głównym Prokuratury Generalnej. Ciężar prac Prokuratury koncentrował się na udziale w szeregu konferencji zorganizowanych w Ministerstwie Skarbu w latach 1923 i 1924 oraz opiniowaniu licznych aktów prawnych projektowanych dla poprawy stanu finansów publicznych i gospodarki państwa⁷⁸. Związana z polityką walutową państwa kwestia waloryzacji i konwersji różnego rodzaju wierzytelności traktowana była w Prokuraturze z należytą powagą. W 1923 roku Prokuratura przedłożyła ministrowi skarbu samodzielnie opracowane zasady waloryzacji wierzytelności skarbowych i brała udział w pracach przygotowawczych nad ustawami waloryzacyjnymi⁷⁹.

W sprawach rolnictwa, dóbr i lasów państwowych oraz reformy rolnej opiniowano projekty aktów prawnych, w tym nowelizację do ustawy o ochronie drobnych dzierżawców rolnych, rozporządzenie o zastawie rejestrowym na płodach rolnych, rozporządzenie wykonawcze do śląskiej ustawy z dnia 16 grudnia 1924 roku o popieraniu melioracji rolnych⁸⁰. Także projekty aktów prawnych związanych z reformą rolną były poddawane Prokuraturze Generalnej pod rozwagę. Urząd Główny Prokuratury opiniował projekt ustawy z 1920 roku o wykonaniu reformy rolnej, ustawy o zmianie

⁷⁵ Ustawa z dnia 31 lipca 1924 r. o Monopolu spirytusowym (Dz.U. 1924 nr 78, poz. 756); Ustawa z dnia 15 lipca 1925 r. o Monopolu zapalczanym (Dz.U. 1925 nr 83, poz. 561); Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 4 marca 1927 r. o zmianie art. 18 i 19 ustawy z dnia 15 lipca 1925 r. o monopolu zapalczanym (Dz.U. 1927 nr 20, poz. 151).

⁷⁶ SPPG – 1926, s. 61.

⁷⁷ SPPG – 1928, s. 69; SPPG – 1933, s. 76.

⁷⁸ SPPG – 1928, s. 67.

⁷⁹ SPPG – 1928, s. 67–68.

⁸⁰ SPPG – 1930, s. 62.

przepisów dotyczących rozporządzeń gruntami włościańskimi w byłym Królestwie Kongresowym, ustawy o uregulowaniu i umarzaniu wierzytelności hipotecznych obciążających nieruchomości, wykupione przymusowo na cele reformy rolnej⁸¹.

W kolejnej agendzie spraw przemysłu, handlu, żeglugi i górnictwa Prokuratoria zajmowała się w szczególności opiniowaniem projektów ustaw mających doniosłe znaczenie dla życia gospodarczego państwa. Przedmiotem opinii wydawanych z zasady przez Urząd Główny Prokuraturii Generalnej były projekty ustawy wekslowej i ustawy czekowej, projekty rozporządzeń ustawodawczych o ochronie wynalazków wzorów i znaków towarowych, o warunkach wykonywania czynności bankowych, o fuzji spółek akcyjnych i spółek z ograniczoną odpowiedzialnością, projekt kodeksu handlowego, projekt ustawy o utworzeniu osoby prawnej pod nazwą „Port w Gdyni”, projekt rozporządzenia Rady Ministrów o warunkach dopuszczania zagranicznych spółek z ograniczoną odpowiedzialnością do działalności na obszarze Rzeczypospolitej, projekt ustawy o spółdzielniach oraz szereg innych projektów ustawodawczych m.in. z okresu sanacji Skarbu i waluty⁸².

Do czynności Prokuraturii Generalnej o istotnym znaczeniu w sprawach poczty, telegrafu, telefonu i radiotechniki należała opinia Urzędu Głównego Prokuraturii Generalnej z 1922 roku wydana w przedmiocie projektu rozporządzenia o postępowaniu z przesyłkami niedoręczalnymi oraz opinia z 1925 roku o projekcie ustawy o odpowiedzialności Skarbu Państwa za przesyłki w obrocie wewnętrznym⁸³. Innymi czynnościami dotyczącymi zmian legislacyjnych były między innymi wydane w 1928 roku opinie w sprawie noweli do rozporządzenia z 1927 roku o zleceniach pocztowych w obrocie wewnętrznym oraz projektu rozporządzenia o doręczaniu zwykłych przesyłek pocztowych⁸⁴. W związku ze wzrostem procesów o odszkodowanie za przesyłki oddane pocztom, czy też za niewykonanie lub nieprawidłowe wykonanie przez pocztę zaliczeń pocztowych i protestów weksli, Prokuratoria Generalna postulowała niezwłoczną konieczność wydania przewidzianej w art. 17 ustawy pocztowej z dnia 3 czerwca 1924 roku ordynacji pocztowej, telegraficznej

⁸¹ SPPG – 1928, s. 73.

⁸² SPPG – 1928, s. 87; SPPG – 1933, s. 104; SPPG – 1934, s. 147; SPPG – 1935, s. 130.

⁸³ SPPG – 1928, s. 102.

⁸⁴ Rozporządzenie Ministra Poczt i Telegrafów z dnia 1 czerwca 1927 r. o zleceniach pocztowych w obrocie wewnętrznym (Dz.U. 1927 nr 60, poz. 529); SPPG – 1928, s. 102.

i telefonicznej⁸⁵. W 1930 roku Urząd Główny Prokuraturii Generalnej oraz oddział Prokuraturii Generalnej we Lwowie wyraziły swoje pozytywne opinie w sprawie oczekiwanej od dawna ordynacji pocztowej i ordynacji telegraficznej⁸⁶.

W agendzie spraw wojskowych Prokuratoria Generalna opiniowała projekty aktów prawnych dotyczących kwestii majątkowych związanych z systemem militarnym państwa. Przedmiotem opinii w 1921 roku był projekt ustawy o potrąceniach z uposażeń osób wojskowych, a w 1926 roku projekt rozporządzenia wykonawczego do tej ustawy. W 1926 roku opiniowano projekt rozporządzenia Prezydenta o zmianie art. 25 ustawy inwalidzkiej z 1921 roku, w 1927 roku projekt nowelizacji ustawy o zaopatrzeniu inwalidów wojennych oraz nowelizacji przepisów wykonawczych⁸⁷.

1.4. Okres Polski Ludowej

W czerwcu 1945 roku Prokuratoria Generalna rozpoczęła uczestnictwo w pracach Komisji Prawniczej działającej przy Departamencie Ustawodawczym Ministerstwa Sprawiedliwości. Doświadczenie Prokuraturii w zakresie stosowania prawa prywatnego zostało wykorzystane przy konstruowaniu projektów aktów prawnych, w których pojawiały się zagadnienia ściśle cywilistyczne. Wysokie kwalifikacje zawodowe referendarzy Prokuraturii Generalnej doprowadziły jednak do tego, że na początku 1950 roku prezes Prokuraturii Generalnej, przedstawiając informację o zakresie działania Prokuraturii Generalnej stwierdzał, że „współdziałanie Prokuraturii Generalnej w opracowywaniu projektów aktów prawodawczych polega na ich opiniowaniu za szczególnym uwzględnieniem wchodzących w grę interesów majątkowych i publicznych Państwa, jak również legalności poszczególnych przepisów oraz konstrukcji prawnej i formy redakcyjnej projektów”⁸⁸.

Pierwszym poważnym projektem ustawodawczym opracowywanym przy współudziale Prokuraturii Generalnej w Polsce Ludowej był projekt kodeksu postępowania niespornego⁸⁹. Kolejnym ważnym aktem prawnym, nad którym pracowano w komisji,

⁸⁵ Ustawa z dnia 3 czerwca 1924 r. o poczcie, telegrafii i telefonii (Dz.U. 1924 nr 58, poz. 584); SPPG – 1928, s. 104.

⁸⁶ SPPG – 1930, s. 85.

⁸⁷ SPPG – 1926, s. 77; SPPG – 1928, s. 105.

⁸⁸ AAN – PG 1944–1951, sygn. 20, k. 114 – 115.

⁸⁹ Patrz: 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.J. Ptak, Wrocław 2010, s. 899–900.

był projekt prawa osobowego. Na wniosek Prokuratorii Generalnej wprowadzono do projektu postanowienia szczególne, dotyczące odpowiedzialności cywilnej osób prawnych prawa publicznego, w szczególności Skarbu Państwa. Zgodnie z założeniami Prokuratorii nowe rozwiązania prawne doprowadziłyby do ograniczenia odpowiedzialności osób prawnych prawa publicznego za szkody wyrządzone przez organy tych osób w zakresie prywatno-prawnej działalności. Wejście w życie tych rozwiązań miało w opinii Prokuratorii poprawić położenie prawne Skarbu Państwa i innych osób prawnych prawa publicznego w stosunku do stanu aktualnego opartego na niekorzystnym dla Skarbu orzecznictwie Sądu Najwyższego w kwestiach odpowiedzialności za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszy Skarbu⁹⁰.

W lipcu 1945 roku poza projektem prawa osobowego Prokuratoria Generalna opracowała w komisji prawniczej projekty prawa o postępowaniu w sprawie uznania za zmarłego, o ubezwłasnowolnieniu, o wpisywaniu do ksiąg hipotecznych prawa własności nieruchomości przejętych na cele reformy rolnej oraz o zmianie postępowania administracyjnego władz skarbowych⁹¹. W kolejnych miesiącach prac Komisji Prawniczej Prokuratoria Generalna zajmowała się opracowywaniem aktów prawnych mających doniosłe znaczenie dla uporządkowania stanu gospodarki narodowej⁹². Do istotniejszych należały projekty dekretów o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy⁹³, o rozbiórce i naprawie budynków uszkodzonych wskutek działań wojennych⁹⁴, o prawie zabudowy⁹⁵, o publicznej gospodarce lokalami w Warszawie i w innych większych miastach Polski⁹⁶, o tworzeniu przedsiębiorstw państwowych i zjednoczeń⁹⁷, o przejęciu na własność państwa przedsiębiorstw wielkich lub mających szczególne znaczenie⁹⁸, o planowym zagospodarowaniu przestrzennym państwa⁹⁹, o trybie postępowania przy przejmowaniu przedsiębiorstw na własność państwa¹⁰⁰, o przekazywaniu

⁹⁰ AAN – PG 1944 – 1951, sygn. 5, k. 23, SKPG – VII 1945.

⁹¹ AAN – PG 1944 – 1951, sygn. 5, k. 25, SKPG – VII 1945.

⁹² AAN – PG 1944 – 1951, sygn. 5, k. 73, SKPG – VIII 1945.

⁹³ AAN – PG 1944 – 1951, sygn. 5, k. 74, SKPG – IX 1945.

⁹⁴ AAN – PG 1944 – 1951, sygn. 5, k. 74, SKPG – IX 1945.

⁹⁵ AAN – PG 1944 – 1951, sygn. 5, k. 74, SKPG – IX 1945.

⁹⁶ AAN – PG 1944 – 1951, sygn. 5, k. 91, SKPG – X 1945.

⁹⁷ AAN – PG 1944 – 1951, sygn. 5, k. 91, SKPG – X 1945.

⁹⁸ AAN – PG 1944 – 1951, sygn. 5, k. 92, SKPG – X 1945.

⁹⁹ AAN – PG 1944 – 1951, sygn. 5, k. 128, SKPG – XII 1945.

¹⁰⁰ AAN – PG 1944 – 1951, sygn. 8, k. 36, SKPG – III 1946.

przez państwo mienia nierolniczego na obszarze Ziemi Odzyskanych¹⁰¹, o przejęciu na własność państwa mienia pozostałego po osobach przesiedlonych do ZSRR¹⁰².

W dalszym ciągu prowadzono w Komisji Prawniczej prace legislacyjne w zakresie przeprowadzania unifikacji prawa cywilnego. W grudniu 1945 roku projektowano dekret o prawie rodzinnym. Prokuratoria Generalna zwracała uwagę na istotne cechy tej regulacji, między innymi na całkowite zrównanie praw ojca i matki w zakresie opieki nad dziećmi oraz polepszenie pozycji prawnej dzieci pozamażeńskich¹⁰³. W dziedzinie małżeństwa w styczniu 1946 roku zajmowano się majątkowym prawem małżeńskim¹⁰⁴. Dwa miesiące później rozpoczęto debatę nad projektem prawa opiekuńczego oraz nad тезami do projektu prawa rzeczowego, prawa o księgach wieczystych i prawa spadkowego¹⁰⁵.

W lutym 1946 roku w Komisji Prawniczej rozpoczęto prace nad zmianą projektu dekretu z dnia 6 czerwca 1945 roku o mocy obowiązującej orzeczeń sądowych wydanych w okresie okupacji niemieckiej na terenie Rzeczypospolitej¹⁰⁶. Prokuratoria Generalna była inicjatorem podjęcia nowelizacji. Jej działania wynikały z uznania art. 8 dekretu z dnia 6 czerwca 1945 roku za „wysoce niebezpiecznego dla interesu Skarbu Państwa”¹⁰⁷. Zgodnie z przepisem art. 8 ust. 1 dekretu z dnia 6 czerwca 1945 roku wszelkie wpisy hipoteczne i rejestrowe na rzecz państwa niemieckiego, jego zrzeczeń publicznych, obywateli niemieckich i osób narodowości niemieckiej ulegać miały wykreśleniu w każdym czasie z urzędu lub na wniosek osoby zainteresowanej.

Prokuratoria argumentowała za szybkim wykreśleniem tego przepisu ze względu, że na jego mocy wykreślano wpisy w księgach publicznych, które z punktu widzenia legalności i zgodności z obowiązującymi polskimi przepisami nie budziły żadnych

¹⁰¹ AAN – PG 1944 – 1951, sygn. 8, k. 167, SKPG – XI 1945.

¹⁰² AAN – PG 1944 – 1951, sygn. 9, k. 54, SKPG – III 1947.

¹⁰³ AAN – PG 1944 – 1951, sygn. 5, k. 128, SKPG – XII 1945.

¹⁰⁴ AAN – PG 1944 – 1951, sygn. 8, k. 10, SKPG – I 1945.

¹⁰⁵ AAN – PG 1944 – 1951, sygn. 8, k. 36, SKPG – III 1946; AAN – PG 1944 – 1951, sygn. 8, k. 104, SKPG – VIII 1946.

¹⁰⁶ Dekret Rady Ministrów z dnia 6 czerwca 1945 roku o mocy obowiązującej orzeczeń sądowych wydanych w okresie okupacji niemieckiej na terenie Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 1945 nr 25, poz. 151); AAN – PG 1944 – 1951, sygn. 8, k. 21, SKPG – II 1946.

¹⁰⁷ AAN – PG 1944 – 1951, sygn. 8, k. 21, SKPG – II 1946.

zastrzeżeń. Przede wszystkim jednak, zdaniem Prokuratorii, wykreślenie tych wpisów wręcz uniemożliwiłoby zrealizowanie praw, które na mocy ustawy o majątkach opuszczonych i poniemieckich przeszły na Rzeczpospolitą¹⁰⁸. Zwłoka w załatwieniu tej sprawy spowodowała, że Prokuratoria wystąpiła z wnioskiem, aby do przygotowanego już projektu dekretu o majątkach opuszczonych i poniemieckich wprowadzić przepis uchylający niekorzystne dla Skarbu skutki obowiązywania art. 8 dekretu z dnia 6 czerwca 1945 roku.

Propozycja Prokuratorii została ostatecznie przyjęta¹⁰⁹. W dekrete o majątkach opuszczonych i poniemieckich z 1946 roku wprowadzono art. 38, który stanowił, że wpisy hipoteczne i rejestrowe dotyczące majątków poniemieckich ulegały przywróceniu, a nie wykreślone wykreśleniu nie podlegały. Kontrowersyjny art. 8 dekretu z dnia 9 czerwca 1945 roku na podstawie nowelizacji z dnia 11 kwietnia 1947 roku został uchylony¹¹⁰. W trakcie prac w komisji prawniczej ustalono, że nowelizacja dekretu o mocy obowiązującej orzeczeń sądowych będzie obejmowała sankcją nieważności tylko takie wpisy, które zostały oparte na przepisach skierowanych przeciwko państwu polskiemu lub jego obywatelom albo na nieważnych orzeczeniach sądowych i administracyjnych¹¹¹.

Specjalną uwagę Prokuratoria Generalna zwracała na współpracę w projektowaniu aktów prawnych dotyczących podatkowych należności państwa oraz finansów publicznych. Wśród projektów aktów prawnych tego typu znaczenie miały projekty dekretów o zawieszenie wypłat kapitału, odsetek i premii od obligacji, pożyczek państwowych i innych tytułów dłużnych wypuszczonych lub wystawionych przez Skarb Państwa przed dniem 1 września 1939 roku oraz o gwarancjach finansowych Skarbu Państwa udzielonych przed dniem 1 września 1939 roku¹¹², o zobowiązaniach

¹⁰⁸ Patrz szerzej: 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.

¹⁰⁹ AAN – PG 1944 – 1951, sygn. 8, k. 22, SKPG – II 1946.

¹¹⁰ Dekret Rady Ministrów z dnia 11 kwietnia 1947 r. o zmianie dekretu z dnia 6 czerwca 1945 r. o mocy obowiązującej orzeczeń sądowych wydanych w okresie okupacji niemieckiej na terenie Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 1947 nr 32, poz.144).

¹¹¹ AAN – PG 1944 – 1951, sygn. 8, k. 146, SKPG – X 1946.

¹¹² AAN – PG 1944 – 1951, sygn. 8, k. 49, SKPG – IV 1946.

podatkowych¹¹³, o zobowiązaniach w złocie oraz w innym niż pieniądź mierniku wartości¹¹⁴, o podatku od nabywania praw majątkowych¹¹⁵, o opłacie skarbowej¹¹⁶, o prawie akcyzowym¹¹⁷, o postępowaniu akcyzowym¹¹⁸, o zasadach spłaty należności Skarbu Państwa za mienie przekazywane na obszarze Ziem Odzyskanych i byłego Wolnego Miasta Gdańska¹¹⁹, o udzielaniu poręki państwowej¹²⁰, o podatkach komunalnych¹²¹, o podatku dochodowym i obrotowym¹²², o postępowaniu podatkowym i zobowiązaniach podatkowych¹²³.

Prokuratura Generalna brała jeszcze udział w pracach Komisji Prawniczo-Regulaminowej Krajowej Rady Narodowej¹²⁴, Komisji Specjalnej powołanej do zaprojektowania przepisów o zakresie kompetencji Ministerstwa Ziem Odzyskanych w stosunku do mienia opuszczonego i niemieckiego położonego na obszarze tych Ziem¹²⁵, Komisji Opiniodawczej Ministerstwa Sprawiedliwości¹²⁶, Prezydium Rady Ministrów¹²⁷, Departamentu Podatków i Opłat Ministerstwa Skarbu¹²⁸, Państwowej Komisji Planowania Gospodarczego¹²⁹.

3. Zakończenie

W związku z narastającą sowietyzacją ustroju Polski na mocy dekretu Rady Ministrów z dnia 29 marca 1951 roku o organach zastępstwa prawnego zlikwidowano Prokuratorię

¹¹³ AAN – PG 1944 – 1951, sygn. 8, k. 89, SKPG – VII 1946.

¹¹⁴ AAN – PG 1944 – 1951, sygn. 8, k. 190, SKPG – XII 1946.

¹¹⁵ AAN – PG 1944 – 1951, sygn. 9, k. 13, SKPG – I 1947.

¹¹⁶ AAN – PG 1944 – 1951, sygn. 9, k. 13, SKPG – I 1947.

¹¹⁷ AAN – PG 1944 – 1951, sygn. 9, k. 13, SKPG – I 1947.

¹¹⁸ AAN – PG 1944 – 1951, sygn. 9, k. 13, SKPG – I 1947.

¹¹⁹ AAN – PG 1944 – 1951, sygn. 9, k. 229, SKPG – XI 1947.

¹²⁰ AAN – PG 1944–1951, sygn. 9, k. 260, SKPG – XII 1947.

¹²¹ AAN – PG 1944 – 1951, sygn. 12, k. 219, SPPG – XI 1949.

¹²² AAN – PG 1944 – 1951, sygn. 12, k. 219, SPPG – XI 1949.

¹²³ AAN – PG 1944 – 1951, sygn. 12, k. 219, SPPG – XI 1949.

¹²⁴ AAN – PG 1944 – 1951, sygn. 5, k. 72, 89, 92, SKPG – X 1945.

¹²⁵ AAN – PG 1944 – 1951, sygn. 8, k. 9, SKPG – I 1946.

¹²⁶ AAN – PG 1944 – 1951, sygn. 8, k. 35, SKPG – III 1946.

¹²⁷ AAN – PG 1944 – 1951, sygn. 8, k. 117, SKPG – X 1946.

¹²⁸ AAN – PG 1944 – 1951, sygn. 8, k. 117, SKPG – X 1946.

¹²⁹ AAN – PG 1944 – 1951, sygn. 12, k. 188, SPPG – IX 1949.

Generalną Rzeczypospolitej Polskiej¹³⁰. Funkcjonująca w okresie międzywojennym i w pierwszych latach Polski Ludowej Prokuratoria Generalna miała istotny wpływ na funkcjonowanie aparatu administracyjnego państwa i znacząco oddziaływała na tworzenie i stosowanie prawa w Polsce, w szczególności prawa cywilnego i prawa administracyjnego w zakresie stosunków o charakterze skarbowym.

W trakcie prac w 1919 roku nad dekretem mającym powołać Prokuriatorię Generalną projektowano, by wyposażyć ją w kompetencję obligatoryjnego udziału w procesie prawodawczym. Plany nie zostały zrealizowane. Kompetencje Prokuratorii w tej materii sprowadzono do opiniowania projektów ustaw i innych aktów ustawodawczych oraz aktów wykonawczych wyłącznie na żądanie zainteresowanych opinią Prokuratorii ministrów. Po reorganizacji Prokuratorii na mocy rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z 1924 roku jeszcze bardziej ograniczono kompetencje Prokuratorii w tej dziedzinie powierzając jej możliwość wydawania opinii na żądanie ministrów wyłącznie w zakresie praw i interesów majątkowych państwa.

W Polsce Ludowej Prokuratorii powierzono stały udział w pracach legislacyjnych, jednak w dalszym ciągu jej aktywność na tym polu koncentrowała się na przede wszystkim na redagowaniu i opiniowaniu projektów aktów prawnych regulujących materialne i formalne prawo cywilne oraz prawo administracyjne w zakresie majątkowego zainteresowania państwa. Sytuacja ta była konsekwencją charakteru Prokuratorii Generalnej, która była przede wszystkim zastępcą prawnym Skarbu Państwa, chroniącym jego interesy majątkowe i publiczno-prawne. Konsekwencją stało się wyspecjalizowanie się jej urzędników w tych gałęziach systemu prawnego. Rozległość tych interesów prawnych państwa powodowała jednak, że Prokuratoria była zaangażowana w licznych procesach prawodawczych, często dotyczyło to aktów mających znaczący wpływ na prawidłowe funkcjonowanie państwa, w szczególności w sferze skarbowej, gospodarczej, szeroko rozumianych stosunków majątkowych i finansowych.

Pełny rozmiar praktyki prawnej Prokuratorii w procesie stanowienia prawa nie jest możliwy do uchwycenia. Sprawozdania prezesa Prokuratorii Generalnej w zakresie informacji statystycznych nie wyszczególniały czynności w formie udziału w procesie prawodawczym, podawały wyłącznie ogólną liczbę wszystkich opinii udzielanych

¹³⁰ Dekret z dnia 29 marca 1951 r. o organach zastępstwa prawnego (Dz.U. 1951 nr 20, poz. 159).

przez Prokuratorię. W 1928 roku Prokuratoria sporządziła 5164 opinie¹³¹. Była to najwyższa roczna liczba opinii Prokuraturii. Do 1938 roku liczba opinii nieustannie spadała. W ostatnim przedwojennym roku sprawozdawczym wykazano liczbę 3035 opinii¹³².

Po wojnie aktywność Prokuraturii Generalnej z każdym rokiem wzrastała. W 1949 roku udzielono 2045 opinii prawnych¹³³. Wyraźnie wzrósł udział czynności Prokuraturii w formie konferencji. W 1938 roku konferencji z udziałem Prokuraturii było 408, w 1949 roku 1993¹³⁴. Większość opinii prawnych w całym okresie funkcjonowania Prokuraturii Generalnej najpewniej dotyczyła zagadnień prawa obowiązującego. Wyraźnie widoczne było to w Polsce Ludowej między innymi z powodu faktycznego przejścia przez Prokuratorię funkcji Najwyższego Trybunału Administracyjnego. Prezes Prokuraturii Jerzy Polamin w piśmie z 20 listopada 1950 roku do ministra finansów pisał „obecnie wobec nieistnienia Trybunału, opiniodawstwo Prokuraturii jest jedynym w Polsce czynnikiem ustalającym dla władz administracyjnych jednolitą linię wykładni i stosowania prawa”¹³⁵.

Przedstawiony w niniejszej pracy obraz aktywności służbowej Prokuraturii Generalnej w procesie stanowienia prawa pozwala stwierdzić, że była to ważna część jej praktyki prawnej, która przyczyniła się do rozwoju i porządkowania fragmentu systemu prawa państwa polskiego po odzyskaniu Niepodległości w 1918 roku i w okresie po drugiej wojnie światowej. Realizacja kompetencji w sferze prawodawstwa w połączeniu w zasadniczymi kompetencjami Prokuraturii realizowanymi w zakresie prawa obowiązującego służyło należytej ochronie interesu majątkowego i publicznego państwa i dobitnie świadczyło o konieczności oparcia ochrony tych interesów na scentralizowanym systemie, który w polskiej tradycji ustrojowej przyjął postać Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej.

¹³¹ SPPG – 1928.

¹³² SPPG – 1928–1938.

¹³³ AAN – PG 1944 – 1951, sygn. 12, Zestawienie z miesięcznych sprawozdań Prezesa Prokuraturii Generalnej.

¹³⁴ SPPG – 1938; AAN – PG 1944 – 1951, sygn. 12, Zestawienie z miesięcznych sprawozdań Prezesa Prokuraturii Generalnej.

¹³⁵ AAN – PG 1944–1951, sygn. 2, Pismo Prezesa Prokuraturii Generalnej do Ministra Finansów z dnia 20 listopada 1950 r., k. 83.

Bibliografia

Źródła archiwalne

Archiwum Akt Nowych, Kancelaria Cywilna Naczelnika Państwa.
Archiwum Akt Nowych, Prezydium Rady Ministrów.
Archiwum Akt Nowych, Prokuratoria Generalna RP 1944–1951.
Archiwum Państwowe w Poznaniu, Prokuratoria Generalna Rzeczypospolitej Polskiej
Oddział w Poznaniu.

Źródła drukowane

Dziennik Praw Państwa Polskiego nr 14 z dnia 8 lutego 1919 r.
Sejm Ustawodawczy Rzeczypospolitej Polskiej – Druk N-r 861.
Sprawozdanie stenograficzne z 82 posiedzenia Sejmu Ustawodawczego z dnia 31 lipca 1919 r.
Sprawozdania Prezesa Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej za lata 1920, 1921,
1922, 1926, 1928, 1930, 1931, 1933, 1934, 1935, 1936, 1937, 1938.

Akty prawne

Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 1921 nr 44, poz. 267).
Dekret z dnia 5 lutego 1919 r. o zwołaniu Sejmu Ustawodawczego (Dz.Pr.P.P. 1919 nr 16, poz. 217).
Dekret z dnia 7 lutego 1919 r. w przedmiocie utworzenia Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.Pr.P.P. 1919 nr 14, poz. 181).
Uchwała Sejmu z dnia 20 lutego 1919 r. o powierzeniu Józefowi Piłsudskiemu dalszego sprawowania urzędu Naczelnika Państwa (Dz.Pr.P.P. 1919 nr 19, poz. 226).
Ustawa z dnia 3 czerwca 1924 r. o poczcie, telegrafii i telefonii (Dz.U. 1924 nr 58, poz. 584).
Ustawa z dnia 31 lipca 1924 r. o Monopolu spirytusowym (Dz.U. 1924 nr 78, poz. 756).
Ustawa z dnia 15 lipca 1925 r. o Monopolu zapalczym (Dz.U. 1925 nr 83, poz. 561).
Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 4 marca 1927 r. o zmianie art. 18 i 19 ustawy z dnia 15 lipca 1925 r. o monopolu zapalczym (Dz.U. 1927 nr 20, poz. 151).
Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 24 września 1934 r. Prawo o postępowaniu wyłączeniowym (Dz.U. 1934 nr 86, poz. 776).
Ustawa z dnia 21 lipca 1944 r. o utworzeniu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego, (Dz.U. 1944 nr 1, poz. 1).
Dekret z dnia 29 marca 1951 r. o organach zastępstwa prawnego (Dz.U. 1951 nr 20, poz. 159).
Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 9 grudnia 1924 r. o zmianie ustroju Prokuraturii (Dz.U. 1924 nr 107, poz. 967).

Rozporządzenie Ministra Poczt i Telegrafów z dnia 1 czerwca 1927 r. o zleceniach pocztowych w obrocie wewnętrznym (Dz.U. 1927 nr 60, poz. 529).

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 maja 1937 r. dotyczące zmiany rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 1932 r. o postępowaniu egzekucyjnym władz skarbowych (Dz.U. 1937 nr 43, poz. 340).

Dekret Rady Ministrów z dnia 6 czerwca 1945 r. o mocy obowiązującej orzeczeń sądowych wydanych w okresie okupacji niemieckiej na terenie Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 1945 nr 25, poz. 151).

Dekret Rady Ministrów z dnia 11 kwietnia 1947 r. o zmianie dekretu z dnia 6 czerwca 1945 r. o mocy obowiązującej orzeczeń sądowych wydanych w okresie okupacji niemieckiej na terenie Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 1947 nr 32, poz. 144).

Opracowania

Górnicki Leonard, *Komisja Kodyfikacyjna II RP: pozycja ustrojowa, struktura organizacyjna, podejmowanie decyzji*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 2019, PRAWO CCCXXVIII, nr 3948.

Grodziski Stanisław, *Komisja Kodyfikacyjna Rzeczypospolitej Polskiej*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1981, z. 1.

Grodziski Stanisław, *Prace nad kodyfikacją i unifikacją polskiego prawa prywatnego (1919–1947)*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 1992, z. 1–4.

Kosicka Aleksandra, *Gabinet Paderewskiego 16.I.1919–9.XII.1919*, [w:] *Gabinety Drugiej Rzeczypospolitej*, red. Janusz Faryś i Janusz Pajewski, Szczecin–Poznań 1991.

Lityński Adam, *Wydział Karny Komisji Kodyfikacyjnej II Rzeczypospolitej. Dzieje prac nad częścią ogólną kodeksu karnego*, Katowice 1991.

Pajewski Janusz, *Odbudowa państwa polskiego 1914–1918*, Warszawa 1980.

Smogorzewska Małgorzata, *Posłowie i senatorowie Rzeczypospolitej Polskiej 1919–1939, Słownik biograficzny. Tom I. A–D*, red. Andrzej K. Kunert, Warszawa 1998.

Sójka-Zielińska Katarzyna, *Organizacja prac nad kodyfikacją prawa cywilnego w Polsce międzywojennej*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1975, z. 2.

Suleja Włodzimierz, *Tymczasowa Rada Stanu*, Warszawa 1998.

Tkaczuk Marek, *Akcja Oszczędnościowa i jej wpływ na reorganizację ustroju i zmianę kompetencji Prokuratury Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej w 1924 r.*, „Studia z Dziejów Państwa i Prawa Polskiego” 2007, t. 10.

Tkaczuk Marek, *Sprawy majątków opuszczonych i porzuconych (poniemieckich) w praktyce prawnej Prokuratury Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1945–1949 jako przykład zaangażowania państwa w regulację sfery wolności*, [w:] *Prawne aspekty wolności. Zbiór studiów*, red. Ewelina Cała-Wacinkiewicz, Daniel Wacinkiewicz, Toruń 2008.

- Tkaczuk Marek, *Organizacja systemu ochrony i pomocy prawnej Skarbu Państwa w Polsce XX wieku*, [w:] *Podstawy materialne państwa. Zagadnienia prawno-historyczne*, red. Daniel Bogacz, Marek Tkaczuk, Szczecin 2006.
- Tkaczuk Marek, *Obrona interesu publicznego w postępowaniu niespornym w powojennej Polsce do 1965 roku*, [w:] *Spółeczeństwo a władza. Ustrój, prawo, idee*, red. Jacek Przygodzki, Marian J. Ptak, Wrocław 2010.
- Tkaczuk Marek, *Ochrona interesu majątkowego państwa w opiniach Prokuraturii Generalnej interpretujących konstytucję II Rzeczypospolitej*, [w:] *Wokół konstytucji i zdrowego rozsądku. Circum constitutionem rationemque sanam, Prace dedykowane Profesorowi Tadeuszowi Smolińskiemu*, red. Jerzy Ciapała, Antoni Rost, Szczecin–Jarocin 2011.
- Tkaczuk Marek, *Ochrona interesu publicznego państwa przez Prokuratorię Generalną Rzeczypospolitej Polskiej w ramach systemu zwierzchnictwa nad fundacjami w Polsce okresu międzywojennego*, [w:] *Obywatel – państwo – społeczność międzynarodowa. Citizen – State – International Community*, red. Ewelina Cała-Wacinkiewicz, Kinga Flaga-Gieruszyńska, Daniel Wacinkiewicz, Warszawa 2014.
- Tkaczuk Marek, *Sprawy Kościoła katolickiego w praktyce prawnej Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej w Dwudziestoleciu Międzywojennym*, „Teka Komisji Prawniczej PAN Oddział w Lublinie” 2020, t. XIII, nr 2.
- Tkaczuk Marek, *Sprawy Kościoła prawosławnego, kościołów ewangelickich, i gmin wyznaniowych żydowskich w praktyce prawnej Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1919–1939*, „Kościół i Prawo” 2021, t. 10(23), nr 1.
- Wronkowska Sławomira, *Proces prawodawczy dwóch dekad – sukcesy i niepowodzenia*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2009, R. LXXI, z. 2.

► STRESZCZENIE

Kompetencje i udział Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej w procesie stanowienia prawa w Polsce międzywojennej i w Polsce Ludowej do 1951 roku

Ochrona interesów majątkowych i publicznych państwa polskiego w okresie międzywojennym i w pierwszych latach Polski Ludowej została powierzona Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej. Do kompetencji Prokuraturii należało zastępstwo prawne Skarbu Państwa oraz udzielanie opinii prawnych. Ważną częścią kompetencji Prokuraturii był udział w procesie stanowienia prawa. Prokuratoria Generalna opiniowała projekty ustaw i rozporządzeń na żądanie właściwych ministrów. Prokuraturii powierzano również przygotowywanie projektów aktów prawnych. W Polsce Ludowej z powodu szczupłości prawników, urzędnikom Prokuraturii Generalnej powierzono obowiązki stałego

współdziałania w licznych komisjach, których zadaniem było przygotowywanie projektów aktów prawnych dla władz państwowych. Aktywność Prokuratorii w materii prawodawstwa koncentrowała się przede wszystkim na prawie cywilnym i prawie administracyjnym regulującym interesy majątkowe i publicznoprawne państwa.

W pierwszych latach II Rzeczypospolitej brała też udział w pracach nad projektami ustaw ustrojowych m.in. ordynacji wyborczej do Sejmu, o Najwyższym Trybunale Administracyjnym, o Trybunale Kompetencyjnym. Kolejne ważne projekty aktów prawnych w pracach, nad którymi aktywna była Prokuratoria Generalna to m.in. projekt ustawy o postępowaniu wyłączeniowym, o postępowaniu egzekucyjnym władz skarbowych, projekt ustawy o aptekarstwie, projekt rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej o likwidacji kas emerytalnych czy w Polsce Ludowej prace nad projektem kodeksu postępowania niespornego, czy dekretu o prawie rodzinnym. Udział Prokuratorii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej w procesie stanowienia prawa był znaczący i w sposób istotny wpływał na jakość obowiązującego w Polsce prawa.

► SUMMARY

Competences and Participation of the General Counsel's Office of the Republic of Poland in the Law-Making Process in Poland in the Interwar Period and in the People's Republic of Poland until 1951

The protection of the property and public interests of the Polish state in the interwar period and in the first years of the People's Republic of Poland was entrusted to the General Counsel's Office of the Republic of Poland. The power of the General Counsel included legal representation of the State Treasury and providing legal opinions. An important part of the powers of the General Counsel regarded participation in the law-making process. The General Counsel's Office issued opinions on draft laws and regulations. The General Counsel was also entrusted with the preparation of draft legal acts. In the People's Republic of Poland, the General Counsel's acted in legislative committees. The General Counsel participated in the drafting of the civil and administrative law. In the Second Republic of Poland, the Counsel was active in the legislative process on draft laws: the law on elections to the Parliament of the Polish Republic, on the Tribunal of Competence and administrative laws, or in the People's Republic of Poland, the code of non-contentious procedure, the decree on family law. The participation of the General Counsel's Office of the Republic of Poland in the law-making process was significant and significantly improved the quality of the law in force in Poland.