

## JEDNOSTKA W DZIAŁALNOŚCI PROKURATORSKIEGO NADZORU OGÓLNEGO W POLSCE LUDOWEJ

Prokuratorski nadzór ogólny został wprowadzony w lipcu 1950 r. wraz z utworzeniem w Polsce na wzór radziecki prokuratury typu socjalistycznego<sup>1</sup> i funkcjonował do 1967 r., kiedy został zastąpiony przez prokuratorską kontrolę przestrzegania prawa<sup>2</sup>. Istota nadzoru ogólnego polegała na czuwaniu nad zgodnym z przepisami prawa funkcjonowaniem terenowych organów władzy i administracji państwowej, jednostek gospodarki uspołecznionej oraz organizacji społecznych. Ponadto nadzór ten obejmował kontrolę przestrzegania prawa przez poszczególnych obywateli<sup>3</sup>, chociaż ustawodawca nie określił środków służących realizacji tej kompetencji<sup>4</sup>.

Objęcie obywatela zakresem działalności prokuratury oficjalnie uzasadniano przy pomocy socjalistycznej koncepcji praworządności ludowej. Zgodnie z przyjętymi przez ustawodawcę założeniami, nadzór ogólny stanowił jedną z metod realizacji podstawowego zadania prokuratury<sup>5</sup>, polegającego na „ugruntowaniu praworządności ludowej”<sup>6</sup>. Dla-

- 1 Na mocy ustawy z 20 lipca 1950 r. o *Prokuraturze Rzeczypospolitej Polskiej* (Dz.U. Nr 38, poz. 346).
- 2 Prokuratorska kontrola przestrzegania prawa została wprowadzona ustawą z 14 kwietnia 1967 r. o *Prokuraturze Rzeczypospolitej Polskiej* (Dz.U. Nr 13, poz. 55).
- 3 Stanowił o tym art. 3 ust. 1 ustawy o *Prokuraturze Rzeczypospolitej Polskiej*.
- 4 H. Podlaski, *O przedmiocie nadzoru ogólnego prokuratury*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” (WPP) 1955, nr 4, s. 11.
- 5 Oprócz wykonywania nadzoru ogólnego działania prokuratury służące ugruntowaniu praworządności ludowej polegały na ściganiu przestępstw poprzez bezpośrednie prowadzenie śledztwa lub sprawowanie nadzoru nad prowadzeniem śledztwa przez inne organy oraz czuwaniu nad prawidłowym i jednolitym stosowaniem przepisów prawa przez sądy. *Zagadnienia prawne konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, t. 2, Warszawa 1954, s. 380–381.
- 6 Art. 1 ustawy o *Prokuraturze Rzeczypospolitej Polskiej* stanowił: „w celu ugruntowania praworządności ludowej, ochrony mienia społecznego i ścigania przestępstw tworzy się urząd Generalnego Prokuratora Rzeczypospolitej”.

tego też na praktyczne wykonywanie nadzoru ogólnego istotny wpływ wywierał sposób interpretacji terminu praworządność ludowa przez władze partyjne i państwowe<sup>7</sup>. W okresie stalinowskim praworządność ludową traktowano jako instrument służący przebudowie ustroju społeczno-gospodarczego w duchu socjalistycznym<sup>8</sup>. Praworządność ludową wykorzystywano zwłaszcza jako uzasadnienie ideologiczne działań podejmowanych przez władze w celu zapobieżenia trudnościom w realizacji planu 6-letniego, które wynikały z przyjęcia nierealnych wskaźników rozwoju gospodarczego. Działania te polegały na zmuszaniu obywateli do udziału w poszczególnych akcjach polityczno-gospodarczych w drodze nakładania na nich coraz szerszego zakresu obowiązków na rzecz państwa, tak jak to miało miejsce w przypadku dostaw obowiązkowych produktów rolnych. Wprowadzenie w 1951 r. dostaw obowiązkowych stanowiło praktyczną realizację socjalistycznej koncepcji praworządności ludowej, która zdaniem H. Minca polegała m. in. na tym „aby wszyscy obywatele wypełniali swoje obowiązki, aby robotnicy produkowali, aby żołnierze Polski bronili, aby chłopci ją żywi- li”<sup>9</sup>. Natomiast w celach propagandowych Minc podkreślał znaczenie ochrony praw obywateli twierdząc, że niezbędnym warunkiem pełnej realizacji praworządności jest to „aby nie było samowoli i bezprawia, ażeby bronione i chronione były prawa obywateli”<sup>10</sup>. W rzeczywistości główny nacisk położono na wprowadzanie w życie tej części definicji, która mówiła o wypełnianiu obowiązków przez obywateli, przy czym obowiązki te nakładano często w sposób arbitralny i w rozmiarach przekraczających możliwości zobowiązanego<sup>11</sup>.

W oparciu o poglądy Minca doktryna stworzyła oficjalną definicję praworządności ludowej, która podkreślała jedność interesów państwa i obywatela, przejawiającą się w ścisłym i bezwzględny przestrzega-

7 J. Stembrowicz, *Prokuratura według nowej ustawy*, „Państwo i Prawo” (PiP) 1968, nr 6, s. 934.

8 *Organy wymiaru sprawiedliwości w walce o praworządność rewolucyjną*, „Nowe Prawo” (NP) 1951, nr 6, s. 1.

9 H. Minc, *Przyczyny obecnych trudności w zaopatrzeniu i środki walki z tymi trudnościami*, „Nowe Drogi” (ND) 1951, nr 4, s. 23.

10 *Ibidem*

11 H. Starczewski, J. Świątkiewicz, *Prokuratorska kontrola przestrzegania prawa w PRL*, Warszawa 1970, s. 31.

niu obowiązującego prawa<sup>12</sup>. Tak pojmowana praworządność ludowa stanowiła podstawowy wyznacznik praktycznego wykonywania nadzoru ogólnego w okresie stalinowskim. Zgodnie z przyjętą przez władze koncepcją, prokuratura miała być „bojowym organem Państwa Ludowego, organem dyktatury proletariatu w dziele umocnienia praworządności ludowej”<sup>13</sup>, który poprzez wykonywanie nadzoru ogólnego brał aktywny udział w tworzeniu się i umacnianiu elementów ustroju socjalistycznego<sup>14</sup>. Oficjalnie lansowana teza o realizacji planu 6-letniego w warunkach ostrej walki klasowej skutkowałą koncentracją uwagi prokuratury na przestrzeganiu prawa przez obywateli. Każdy przypadek naruszenia obowiązującego prawa traktowano jako rezultat świadomej działalności wroga klasowego, który miał wykorzystywać „każde bezprawie dla swoich celów, dla szkodenia rozwojowi naszej gospodarki, dla podważenia działalności naszego aparatu państwowego i gospodarczego”<sup>15</sup>.

Szczególną uwagę prokuratura poświęcała nadzorowi nad realizacją przez chłopów dostaw obowiązkowych produktów rolnych, które początkowo ograniczone do zboża i ziemniaków, w 1952 r. objęły także mleko i zwierzęta rzeźne<sup>16</sup>. Skierowanie prokuratury do udziału w akcji dostaw obowiązkowych było wyrazem panującej w okresie stalinowskim tendencji do traktowania nadzoru ogólnego jako instrumentu służącego wspieraniu realizacji polityki społeczno-gospodarczej władz. Bazując na doświadczeniach radzieckich, praktyczną działalność prokuratury oparto na zasadzie akcyjności, koncentrując jej uwagę na najważniejszych w danym momencie zadaniach państwowych<sup>17</sup>. Dostawy

12 Oficjalna definicja pojęcia praworządność ludowa przyjęta podczas sesji naukowej Polskiej Akademii Nauk poświęconej zagadnieniom Konstytucji PRL brzmiała następująco: „praworządność ludowa jest podstawową zasadą działalności państwa ludowego, która polega na ścisłym i bezwzględnyim przestrzeganiu przez wszystkie organy władzy i administracji oraz przez poszczególnych obywateli praw Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, które są wyrazem interesów i woli ludu pracującego”, *Zagadnienia prawne Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, t. 1, Warszawa 1954, s. 341.

13 S. Kalinowski, *Cele i zadania nowej prokuratury*, „Biuletyn Generalnej Prokuratury” (BGP) 1950, nr 1, s. 9.

14 L. Schaff, *Proces karny Polski Ludowej*, Warszawa 1953, s. 295.

15 *Sprawozdanie Komisji Prawniczej i Regulaminowej o rządowym projekcie ustawy o Prokuraturze R.P.* Archiwum Akt Nowych, zespół Sejm Ustawodawczy, sygn. teczki 108, druk nr 778, s. 8. (AAN Sejm Ustawodawczy 108, druk 778, s. 8).

16 *Uchwała Rady Ministrów z dn. 3 stycznia 1953 r. w sprawie zniesienia bonowego zaopatrzenia, regulacji cen, ogólnej podwyżki płac i zniesienia ograniczeń w handlu nadwyżkami produktów rolniczych*, BGP 1953, nr 1, s. 6.

17 L. Schaff, *Polityczne założenia wymiaru sprawiedliwości w Polsce Ludowej*, Warszawa 1950, s. 163–164.

obowiązkowe stanowiły podstawowy przedmiot zainteresowania prokuratorów terenowych w latach 1952–1956, przy czym najważniejszą z czynności nadzoru ogólnego było wzywianie do prokuratorów chłopów zalegających z dostawami. Chłopi ci określani jako „oporni”, poddawani byli tzw. „oddziaływaniu wychowawczemu”, polegającemu na „wyjaśnianiu jednostkom ociągającym się z wykonaniem dostaw, konieczności ich sumiennego i terminowego wykonania”<sup>18</sup>. Z wezwanymi chłopami przeprowadzano rozmowy, w następstwie których mieli oni bez potrzeby użycia środków przymusu wykonać zaległe zobowiązania wobec państwa. Zasadność stosowania powyższej praktyki uzasadniano przy pomocy teorii Stalina, iż represja w okresie budownictwa socjalistycznego stanowi konieczny element ofensywy sił socjalistycznych, lecz posiada charakter pomocniczy wobec środków wychowawczych.<sup>19</sup>

Kryteria, według których wzywano chłopów zalegających z dostawami obowiązkowymi, warunkowane były głównie czynnikami politycznymi i miały związek z lansowaną wówczas tezą, że realizacja dostaw obowiązkowych przebiega w warunkach ostrej walki klasowej na wsi<sup>20</sup>. Akty prokuratora generalnego zalecały wzywianie w pierwszej kolejności kułaków<sup>21</sup>, uznawanych za główne zagrożenie dla planowego wykonania dostaw obowiązkowych i obwinianych o destrukcyjne oddziaływanie na pozostałych chłopów<sup>22</sup>.

Względy polityczne zadecydowały o objęciu „oddziaływaniem wychowawczym” „zamożnych średniaków”, czyli chłopów posiadają-

- 
- 18 L. Chajn, *Wymiar sprawiedliwości stoi na straży ustroju ludowo-demokratycznego naszego kraju*, NP 1952, nr 8–9, s. 24–25.
- 19 S. Kalinowski, *Działalność prokuratury w świetle uchwał VI Plenum KC PZPR*, BGP 1951, nr 6, s. 17.
- 20 *Zarządzenie prokuratora generalnego nr 32/54 z 1 września 1954 r.*, Archiwum Akt Nowych, zespół Prokuratura Generalna, sygn. teczki 1387, s. 98. (AAN, Pr. Gen. 1387, s. 98).
- 21 Wprawdzie akty prokuratora generalnego nie określały powierzchni gospodarstwa, która skutkowałą uznaniem danego chłopca za kułaka, lecz klasyfikację ludności wiejskiej ze względu na wielkość gospodarstwa można odnaleźć w sprawozdaniu z odprawy prokuratorów wojewódzkich w Generalnej Prokuraturze w dniu 2 listopada 1953 r. W sprawozdaniu tym występuje podział na kułaków (powyżej 12 ha), średniaków (5–12 ha) oraz chłopów małorolnych (poniżej 5 ha). *Sprawozdanie z odprawy prokuratorów wojewódzkich w Generalnej Prokuraturze w dniu 2 listopada 1953 roku*, AAN Pr. Gen. 1418, s. 77.
- 22 *Pismo okólne prokuratora generalnego nr 170/53 z 21 stycznia 1953 r.* nakazywało prokuratorom zachowanie szczególnej czujności, gdyż „należy się liczyć z uaktywnieniem wrogiej działalności elementów kułacko-spekulacyjnych na wsi, które nie tylko same będą uchylać się od całkowitego wykonania obowiązków dostawy, ale przez swą wrogą postawę i działalność, oddziaływać będą na chłopów mniej uświadomionych, starając się podrywać w nich poczucie dyscypliny i patriotycznego obowiązku wobec państwa”, AAN Pr. Gen. 1211, s. 25.

cych dobrze prosperujące indywidualne gospodarstwa rolne. Co ciekawe, prokurator generalny nie określił kryteriów, według których należało mierzyć ową „zamożność”<sup>23</sup>, pozostawiając to subiektywnej ocenie prokuratorów. Podobnie rzecz miała się w przypadku chłopów średniorolnych należących do grupy „bardziej opornych średniaków”<sup>24</sup>. W niewielkim zakresie wzywano natomiast popieranym przez ówczesne władze chłopów małorolnych, gdyż kierowanie działalności wychowawczo–represyjnej przeciwko tej grupie uznano za niecelowe ze względów politycznych<sup>25</sup>. Z tych samych powodów zalecano „ogłędne stosowanie oddziaływania wychowawczo–represyjnego wobec parcelantów”, którzy otrzymali ziemię od państwa w ramach reformy rolnej<sup>26</sup>. „Oddziaływaniem wychowawczym” objęto księży posiadających gospodarstwa rolne i niewywiązujących się z dostaw obowiązkowych, włączając tym prokuratorski nadzór ogólny do prowadzonej przez władze stalinowskie walki z Kościołem katolickim.<sup>27</sup>

Kolejnym czynnikiem branym pod uwagę przy wzywaniu do prokuratur była tzw. „złośliwość”, czyli wielokrotne uchylanie się od wykonywania dostaw w ustalonych terminach<sup>28</sup>. Prokurator generalny zalecał traktować jako „złośliwie uchylających się od wykonania dostaw” chłopów, którzy nie wywiązali się jednocześnie z pozostałych obowiązków wobec państwa<sup>29</sup>, jak też tych, którzy pomimo ukarania w try-

23 *Pismo okólne prokuratora generalnego nr 1750/52 z 16 września 1952 r.*, AAN Pr. Gen. 1209, s. 212.

24 *Zarządzenie prokuratora generalnego nr 32/54...*, *op. cit.*, s. 98.

25 *Protokół z odprawy prokuratorów wojewódzkich w Generalnej Prokuraturze w dniu 2 listopada 1953 r.*, AAN Pr. Gen. 1418, s. 69.

26 *Ibidem*

27 Ze względu na szczególny autorytet Kościoła w społeczeństwie procedura postępowania wobec księży wykazywała pewne odrębności, gdyż przy ich wzywaniu prokurator miał obowiązek zawiadomić Komitet Wojewódzki PZPR lub też byli oni wzywani bezpośrednio do przewodniczącego wojewódzkiej rady narodowej, gdyż jego autorytet był większy niż prokuratora powiatowego. *Protokół z odprawy prokuratorów...*, *op. cit.*, s. 77–78.

28 P. Fiedorczyk, *Komisja Specjalna do Walki z Nadużyciami i Szkodnictwem Gospodarczym*, Białystok 2002, s. 139.

29 Np. *zarządzenie prokuratora generalnego nr 29/52 z 8 sierpnia 1952 r.* dotyczące akcji dostaw obowiązkowych zbóż stanowiło, że działanie chłopów zawiera cechy złośliwości, gdy oprócz dostaw zboża nie wywiązują się także z innych obowiązków: dostaw żywności, mleka, czy też spłaty podatku gruntowego. AAN Pr. Gen. 1210, s. 27.

bie sądowym lub karno-administracyjnym, w dalszym ciągu nie wykonywali dostaw<sup>30</sup>.

Wzywając chłopów do prokuratur stosowano także kryteria o charakterze obiektywnym. Pierwszym z nich był stan wykonania dostaw na terenie danej gminy lub gromady, na podstawie którego określano liczbę chłopów, którzy mieli zostać wezwani<sup>31</sup>. Wzywanie określonej w aktach prokuratora generalnego liczby chłopów przeważnie nie zależało od stopnia wykonania dostaw. Wystarczyło jedynie stwierdzenie, że dostawy na danym terenie nie są wykonywane w stopniu zadowalającym<sup>32</sup>. Kolejnym czynnikiem obiektywnym był „występujący opór kułaków”<sup>33</sup>, przy czym nigdzie nie podano, co należy rozumieć pod tym pojęciem. Termin ten miał zastosowanie łącznie z kryterium stanu wykonania dostaw obowiązkowych<sup>34</sup>, co w praktyce oznaczało wzywanie „opornych” chłopów na tych terenach, gdzie przeważały największe pod względem powierzchni indywidualne gospodarstwa rolne i występowały trudności w realizacji dostaw obowiązkowych.

Z wezwanymi do prokuratur przeprowadzano rozmowę, na początku której prokurator ustalał przyczyny niewykonania dostaw obowiązkowych<sup>35</sup>. Jeżeli w trakcie rozmowy chłop twierdził, że nie mógł wykonać dostaw z powodów obiektywnych, to prokurator powinien był pouczyć go o możliwości odwołania się do rady narodowej wyższego stopnia celem zmiany uprzednio wyznaczonego planu dostaw. Na-

30 *Pismo okólne prokuratora generalnego nr 1860/52 z 5 lipca 1952 r.* nakazywało wzywanie jako „złośliwie uchylających się” chłopów, którzy zostali ukarani w trybie sądowym lub karno-administracyjnym w roku ubiegłym i pomimo tego w roku bieżącym także nie realizowali dostaw. AAN Pr. Gen. 1209, s. 218–219.

31 *Zarządzenie prokuratora generalnego nr 29/52 z 8 sierpnia 1952 r.*, AAN Pr. Gen. 1210, s. 27.

32 Wydane w związku z akcją obowiązkowych dostaw zwierząt rzeźnych *pismo okólne prokuratora generalnego nr 1220/52 z 5 lipca 1952 r.* nakazywało wzywanie 10 osób w skali powiatu w razie stwierdzenia niezadawalającego stanu dostaw, nie precyzując, co należy rozumieć pod tym pojęciem. AAN Pr. Gen. 1387, s. 69.

33 *Pismo okólne prokuratora generalnego nr 1750/52 z 16 września 1952 r.*, AAN Pr. Gen. 1209, s. 69.

34 *Zarządzenie prokuratora generalnego nr 29/52 z 8 sierpnia 1952 r.* stanowiło, że „przy wzywaniu należy mieć na uwadze stan wykonania dostaw w danej gminie i gromadzie, a w szczególności występujący opór kułaków”, AAN Pr. Gen. 1210, s. 27.

35 Zdaniem prokuratora generalnego Stefana Kalinowskiego, rozmowa taka powinna być rzeczowa i konkretna, a prokuratorzy mieli nie dopuszczać do powstawania sytuacji, w której miałyby ona charakter targu polegającego na wspólnym wyliczaniu przez obie strony, czy chłop jest w stanie wyrównać zaległości, gdyż „chłop zawsze znajdzie sposób, by wprowadzić w błąd prokuratora, nawet w takim wypadku, gdy prokurator zna się na tych zagadnieniach”. *Protokół z odprawy prokuratorów...*, *op. cit.*, s. 69.

tomiast jeżeli wezwany nie przedstawił przekonujących argumentów usprawiedliwiających niemożność wykonania dostaw, to prokurator informował go o grożącej odpowiedzialności karnej i jednocześnie wyznaczał termin do wyrównania zaległości, który oscylował w granicach od 3 do 7 dni<sup>36</sup>.

Przekonywanie wezwanych chłopów do uregulowania zaległości nie zawsze ograniczało się do informowania o grożącej odpowiedzialności karnej, gdyż polegało także na przedstawianiu zasad polityki władz partyjnych i państwowych wobec wsi. Wzywając chłopów niewykonujących dostaw zwierząt rzeźnych, prokuratorzy mieli wyjaśniać, że wprowadzony w ramach dostaw obowiązkowych nowy system skupu tych zwierząt „zabezpieczając hodowcom korzystne warunki [...] pobudza do rozwoju hodowli, czyniąc ją wysoce opłacalną i zapewniając wzrost zaopatrzenia ludności miast w mięso i tłuszcz”<sup>37</sup>.

Niewykonanie dostaw w terminie wyznaczonym przez prokuraturę skutkowało powtórным wezwaniem do prokuratury celem ustalenia powodów nieuregulowania zaległości. W razie uznania, że przyczyny te były nieuzasadnione, prokurator wszczynał śledztwo w sprawie „złośliwego” uchylania się od wykonania obowiązku dostaw. Śledztwo to mogło być umorzone w przypadku wyrównania zaległości przed skierowaniem sprawy do sądu<sup>38</sup>. Natomiast w razie stwierdzenia, że działanie chłopca „nie zawiera cech złośliwości” i jednocześnie wywiązuje się on z pozostałych obowiązków wobec państwa, prokurator zwracał sprawę pełnomocnikowi aparatu skupu celem przekazania jej na drogę postępowania karno-administracyjnego<sup>39</sup>. Wszczynając śledztwo, prokurator decydował o potrzebie zastosowania aresztu tymczasowego. Zgodnie z kodeksem postępowania karnego, powinien czynić to samo-

- 
- 36 Takie terminy przewidywało *pismo okólne prokuratora generalnego nr 1860/52 z 2 października 1952 r.* kierujące prokuraturę do udziału w akcji obowiązkowych dostaw ziemniaków, AAN, Pr. Gen. 1209, s. 218 oraz *zarządzenie nr 29/52 z 8 sierpnia 1952 r.* wydane w związku z akcją obowiązkowych dostaw zbóż, AAN Pr. Gen. 1210, s. 27.
- 37 *Zarządzenie prokuratora generalnego nr 5/52 z 16 lutego 1952 r. w sprawie zadań prokuratorów w związku z wprowadzeniem obowiązkowych dostaw żywności*, AAN Pr. Gen. 1401, s. 22.
- 38 *Pismo okólne prokuratora generalnego nr 24/52 z 5 stycznia 1952 r.* w przypadku, gdy chłop, przeciwko któremu wszczęto śledztwo odpowiadał z wolnej stopy i wykonał dostawy przed skierowaniem sprawy do sądu, zalecało prokuratorowi umorzenie śledztwa na podstawie art. 49 § 1 kpk., AAN Pr. Gen. 1209, s. 15.
- 39 *Zarządzenie prokuratora generalnego nr 29/52...*, *op. cit.*, s. 27.



dzielnie<sup>40</sup>, jednakże ze względu na znaczenie polityczne akcji dostaw obowiązkowych miały miejsce przypadki ograniczania jego swobody podjęcia decyzji. Miało to miejsce podczas akcji planowego skupu zboża, gdzie o potrzebie zastosowania aresztu tymczasowego rozstrzygał prokurator we współpracy z kierującym akcją zespołem powiatowym. W skład tego zespołu wchodził m.in. I sekretarz Komitetu Powiatowego PZPR, przewodniczący Prezydium Powiatowej Rady Narodowej oraz szef Powiatowego Urzędu Bezpieczeństwa Publicznego<sup>41</sup>.

Pochodzące z lat 1951–1952 wytyczne prokuratora generalnego zalecały obligatoryjne stosowanie aresztu tymczasowego w sytuacji, gdy zachowanie uchylającego się od wykonania dostaw wykazywało cechy „złośliwości” i jednocześnie występował czynnik obiektywny w postaci złego przebiegu dostaw na terenie danej gminy<sup>42</sup>. W kolejnych latach do obligatoryjnego zastosowania aresztu tymczasowego wystarczył sam fakt złośliwego uchylania się od wykonania dostaw, co w pierwszym rzędzie miało dotyczyć kułaków i „bardziej opornych średniaków”<sup>43</sup>.

Represja w postaci aresztu tymczasowego miała charakter pomocniczy wobec rozmów z wezwanymi chłopami, gdyż wobec niemożności dobrowolnego przekonania do wykonania zaległych dostaw, miała ich do tego zmusić<sup>44</sup>. Areszt tymczasowy miał zatem charakter kary pozbawienia wolności, stosowanej bez uprzedniego wyroku sądowego, pełniąc rolę instrumentu przymusu wobec zalegających z dostawami. Świadczy o tym fakt, iż w przypadku wykonania dostaw przez rodzinę aresztowanego nakazywano prokuratorom uchylenie tymczasowego aresztowania i umorzenie śledztwa<sup>45</sup>. Żeby jednak nie dopuścić do zbyt liberalnego

40 Art. 151 obowiązującego wówczas kodeksu postępowania karnego z 1928 r. stanowił w § 1, że tymczasowe aresztowanie może nastąpić tylko na mocy postanowienia sądu lub prokuratora. Według § 2 tego artykułu, prokurator może stosować tymczasowe aresztowanie tylko w toku śledztwa.

41 *Pismo okólne prokuratora generalnego nr 24/52 z 5 stycznia 1952 r.*, AAN Pr. Gen. 1209, s. 14.

42 Oprócz przypadków złośliwości areszt tymczasowy mógł być stosowany w razie utrudniania lub udaremniania dostaw oraz nawoływania do ich niewykonywania. *Zarządzenie prokuratora generalnego nr 29/52...*, *op. cit.*, s. 27

43 *Zarządzenie prokuratora generalnego nr 32/54...*, *op. cit.*, s. 97.

44 *Protokół z odprawy dla Prokuratorów Wojewódzkich odbytej w dniu 9 grudnia 1951 r. w sali konferencyjnej Generalnej Prokuratury w Warszawie*, AAN Pr. Gen. 1424, s. 3–4.

45 Praktyka ta była stosowana w sytuacji, gdy wyrównanie zaległości nastąpiło przed wniesieniem aktu oskarżenia do sądu. *Pismo okólne prokuratora generalnego nr 1680/52 z 5 września 1952 r.*, AAN Pr. Gen. 1209, s. 194. Jeżeli wyrównanie zaległości miało miejsce po wniesieniu aktu oskarżenia, to prokurator powinien wnosić o zwolnienie aresztowanego i wydanie wyroku skazującego z zawieszeniem wykonania kary. *Pismo okólne prokuratora generalnego nr 24/52...*, *op. cit.* s. 15.



uchylania aresztu tymczasowego, dokonywano tego jedynie w sytuacji wyrównania zaległości w całości lub znacznej części, biorąc przy tym pod uwagę stosunek aresztowanego do dostaw obowiązkowych<sup>46</sup>.

Wzywianie chłopów niewykonujących dostaw obowiązkowych absorbowало uwagę prokuratury od 1951 r. w związku z występującymi wtedy problemami w planowym przebiegu akcji skupu zboża i dostaw ziemniaków<sup>47</sup>. Stosowanie „oddziaływania wychowawczego” wobec chłopów zalegających z dostawami skutkowało tym, że ponad połowa wezwanych odstawiła zboże w całości po rozmowie z prokuratorem<sup>48</sup>. W kolejnych latach prokuratura koncentrowała się na wzywaniu chłopów zalegających z dostawami zboża i zwierząt rzeźnych<sup>49</sup>, mniej uwagi poświęcając dostawom mleka i ziemniaków<sup>50</sup>. Odsetek chłopów wyrównujących zaległości po rozmowie z prokuratorem w 1952 r. był wyższy niż poprzednio, znacząco wzrósł także procent śledztw w sprawach o niewykonanie dostaw obowiązkowych<sup>51</sup>.

Rekordowy pod względem wzywania chłopów do prokuratur był rok 1953<sup>52</sup>, kiedy to w związku ze złą sytuacją w zakresie skupu dele-

46 Prokurator powinien utrzymać areszt w przypadku, gdy w postępowaniu chłop „występowały cechy szczególnej złośliwości lub o ile oddziaływał on w poważnym stopniu ujemnie na pozostałych rolników”. Pismo okólne prokuratora generalnego nr 870/54 z 8 czerwca 1954 r., AAN Pr. Gen. 1406, s. 18.

47 W sprawozdaniu z działalności nadzoru ogólnego obejmującego ten okres jest mowa o tym, że „w końcowej fazie akcji Prokuratura wzmogła swoją operatywność.” *Sprawozdanie roczne z pracy Prokuratury R. P. w pionie Departamentu I w r. 1951*, AAN Pr. Gen. 1454, s. 16.

48 W okresie od 10 grudnia do 10 marca 1952 r. w skali całego kraju 54% wezwanych chłopów oddało zboże w całości, 24% częściowo, areszt tymczasowy zastosowano jedynie wobec 7% wezwanych chłopów. *Zestawienie cyfrowe dotyczące licytacji i aresztów akcji skupu zboża wg stanu na dzień 11 III 1952 r.*, AAN Pr. Gen. 27, s. 13.

49 Czynności w zakresie dostaw obowiązkowych żywca wykonywane były w ciągu całego roku, w przeciwieństwie do dostaw obowiązkowych zbóż, którymi prokuratorzy zajmowali się po żniwach. Np. w 1954 r. dostawy obowiązkowe zbóż objęły 3 miesiące – wrzesień, październik i listopad. *Sprawozdanie z działalności prokuratorskiego nadzoru ogólnego w 1954 roku*, AAN Pr. Gen. 1459, s. 7.

50 Świadczą o tym dane statystyczne, według których wezwano dwukrotnie więcej chłopów w sprawach o zaległe dostawy zboża i żywca niż mleka i ziemniaków. W sprawach o zaległe dostawy 40% wezwanych stanowili niewykonujący dostaw żywca, 35% dostaw zboża, a zaledwie 13 i 12% zalegający z dostawami odpowiednio mleka i ziemniaków. *Sprawozdanie dotyczące pociągania do odp. chłopów uchylających się od obowiązkowych dostaw wg stanu na dzień 10 listopada 1952 r.*, AAN Pr. Gen. 25, s. 87.

51 W skali całego kraju w 1952 r. po rozmowie z prokuratorem wykonało dostawy, względnie zaczęło je wykonywać 56% wezwanych chłopów, śledztwo z powodu nieuregulowania zaległych dostaw po odbyciu rozmowy z prokuratorem wszczęto przeciwko 21% wezwanych. *Sprawozdanie dotyczące pociągania...*, *op. cit.*, s. 87.

52 W okresie styczeń – lipiec 1953 wezwano do prokuratur łącznie 78346 chłopów. *Ilość chłopów wezwanych do prokuratur z uwzględnieniem posiadanego arealu ziemi w sprawach o obowiązkowe dostawy za rok 1952 i 1953 od początku akcji do 1 VIII 1953 r.*, AAN Pr. Gen. 25, s. 5.

gowano do pomocy prokuratorom terenowym słuchaczy szkoły prawniczej im. Teodora Duracza<sup>53</sup>. Ich zadaniem było sporządzanie wezwań do prokuratora w „najbardziej opornych gminach i powiatach wysoko towarowych, w których opór kułacki i jego wpływ na pozostałych chłopów był wyjątkowo duży”<sup>54</sup>. Wzrosła także skuteczność „oddziaływania wychowawczego”, gdyż 61,5% chłopów wykonało dobrowolnie dostawy po rozmowie z prokuratorem, a śledztwo zostało wszczęte wobec 24% ogólnej liczby wezwanych<sup>55</sup>. Jednakże najlepszy skutek dały rozmowy z chłopami niewykonującymi dostaw w 1954 r., kiedy to 66,6% wezwanych wyrównało zaległości. Stosowanie represji w postaci tymczasowego aresztowania skutkowało wykonaniem dostaw przez 46% aresztowanych<sup>56</sup>.

Oprócz akcji dostaw obowiązkowych czynności nadzoru ogólnego wobec jednostek wykonywano przy okazji udziału prokuratury w innych akcjach polityczno-gospodarczych. Przykładem może być kontrola wykonania obowiązków nałożonych w 1953 r. na ludność wiejską w związku z problemami w osiągnięciu zaplanowanych wskaźników wywózki drewna. Chłopów dysponujących siłą pociągową obarczono zadaniem udziału w akcji zwózki drewna<sup>57</sup>, przewidując w razie niewykonania tego obowiązku odpowiednie sankcje finansowe<sup>58</sup>. Wobec jednostek uchylających się od udostępnienia siły pociągowej, prokuratorzy

53 Pełna nazwa tej szkoły brzmiała Ośrodek Doskonalenia Kadr Sędziowskich i Prokuratorów im. Teodora Duracza.

54 Za takie uważano powiaty, gdzie plan skupu wykonano zaledwie w 20%. *Protokół z odprawy prokuratorów...*, *op. cit.*, s. s. 69.

55 Według danych obrazujących przebieg akcji dostaw obowiązkowych, w okresie od sierpnia do października 1953 r., po wezwaniu do prokuratorów wyrównało zaległości 61,5% wezwanych chłopów, co w rozbięciu na poszczególne dostawy daje wynik 41% w przypadku żywności, 50% mleka, 59% ziemniaków i 57% zboża. Natomiast współczynnik śledztw wszczynanych przeciwko chłopom, którzy pomimo rozmowy z prokuratorem nie wykonali dostaw, wyniósł 24%. *Ilość chłopów wezwanych do prokuratorów z uwzględnieniem posiadanego arealu ziemi w sprawach o obowiązkowe dostawy wg stanu na 1 grudnia 1952 r.*, AAN Pr. Gen. 25, s. 6.

56 *Sprawozdanie z działalności prokuratorów...*, *op. cit.*, s. 7.

57 Obowiązek ten nałożono na podstawie dekretu o obowiązkach świadczeń w naturze na niektóre cele publiczne (*Dekret z 30 czerwca 1951 r.* Dz. U. Nr 38, poz. 384). Wymiar świadczeń chłopów w ramach obowiązku zwózki drewna ustalany był przez terenowe organy rad narodowych. *Pismo okólne prokuratora generalnego nr 350/53 z 13 lutego 1953 r.*, AAN Pr. Gen. 1405, s. 20.

58 Sankcje te polegały na obowiązkach zapłaty kwoty równej 150% wartości niewykonanego świadczenia. *Pismo okólne prokuratora generalnego nr 350/53...*, *op. cit.*, s. 20.

stosowali „oddziaływanie wychowawcze”<sup>59</sup>. Objęło ono w pierwszym rzędzie kulaków, którym podczas rozmowy w prokuraturze<sup>60</sup> zakreślano trzydniowe terminy do przystąpienia do zwózki drewna. Wezwanych uprzedzono, że w razie niezastosowania się do żądania prokuratora zostanie wszczęte przeciwko nim śledztwo oraz zastosowany areszt tymczasowy<sup>61</sup>. Wytyczne prokuratora generalnego stanowiły, że liczba wezwanych nie powinna przekroczyć 10 osób na powiat i miała zależeć od czynników obiektywnych, takich jak przebieg wykonania wywózki drewna przez daną gminę i gromadę oraz występującego oporu kulaków<sup>62</sup>.

Tymczasowe aresztowania traktowano jako instrument służący realizacji zwózki drewna ostrzejszy w swojej wymowie niż rozmowa z prokuratorem, bo skutkujący pozbawieniem wolności uchylającego się od świadczeń chłopą. Świadczy o tym fakt, iż w razie wykonania przez rodzinę aresztowanego obowiązku wywozu drewna, prokurator generalny nakazywał uchYLENIE aresztu i umorzenie prowadzonego śledztwa<sup>63</sup>.

Oddziaływanie na jednostki w kierunku wykonywania nałożonych na nie obowiązków stanowiło formę ingerencji prokuratury w rolniczą spółdzielczość produkcyjną. Popierane przez władze rolnicze spółdzielnie produkcyjne poprzez wzorowe funkcjonowanie miały przekonać rolników, że „gospodarka oparta na zasadach socjalistycznych stoi wyżej od indywidualnej gospodarki chłopskiej”<sup>64</sup>. Polityka władz nie spotkała się ze zrozumieniem spółdzielców, którzy wykazywali lekceważący stosunek do wykonywania swoich obowiązków. Niechętny stosunek chłopów do tworzonych przeważnie przy użyciu metod przymusu spół-

59 Chodziło tutaj o kulaków „dobrze zaopatrzonych w siłę pociągową i odpowiedni sprzęt do wywozu”. *Pismo okólne prokuratora generalnego...*, *op. cit.*, s. 20.

60 Wzywanie do prokuratur odbywało się na podstawie wniosków przewodniczących Prezydów Powiatowych Rad Narodowych. *Pismo okólne prokuratora generalnego nr 350/53...*, *op. cit.*, s. 21.

61 Śledztwa takie miały być wszczynane na podstawie art. 1 i 6 dekretu o utworzeniu i zakresie działania Komisji Specjalnej do Walki z Nadużyciami i Szkodnictwem Gospodarczym (Dz. U. Nr 53, poz. 302). Wszczynając śledztwo prokurator powinien wnieść do delegatury Komisji Specjalnej wniosek o skierowanie do obozu pracy przymusowej na okres od 3 do 6 miesięcy. *Pismo okólne prokuratora generalnego nr 350/53...*, *op. cit.*, s. 20.

62 *Ibidem*, s. 21.

63 *Ibidem*

64 Zarządzenie prokuratora generalnego nr 22/52 z 2 czerwca 1952 r. w sprawie zwalczania przestępczości w Państwowych Gospodarstwach Rolnych, AAN Pr. Gen. 1401, s. 73.

dzielnicy produkcyjnych wyrażał się w samowolnym zabieraniu wkładów inwentarzowych, odmowie wyjścia do pracy oraz dokonywaniu indywidualnych zasiewów na gruntach spółdzielni<sup>65</sup>.

Wytworzeniu wśród spółdzielców właściwego stosunku do socjalistycznych metod gospodarowania służyło stosowanie „oddziaływania wychowawczego” wobec tych z nich, którzy samowolnie opuszczali spółdzielnię, zabierając przy tym wniesiony inwentarz. Prokurator groził takim chłopom wszczęciem śledztwa<sup>66</sup> w przypadku dalszego kontynuowania działalności naruszającej statut spółdzielni<sup>67</sup>. Do prokuratorów wzywano także spółdzielców zajmujących – wbrew warunkom statutowym – wniesione przez siebie wkłady gruntowe lub inwentarzowe. Jednakże miało to miejsce dopiero, gdy przeprowadzona w prezydium powiatowej rady narodowej rozmowa nie przyniosła efektu w postaci dobrowolnego zwrotu zajętych wkładów<sup>68</sup>. Wzywano także poszczególnych członków spółdzielni do prokuratorów celem zmuszenia ich do wykonywania wyznaczonego przez zarząd zakresu obowiązków<sup>69</sup>. Prokuratorowski nadzór ogólny wykonywano również wobec rolników indywidualnych, podejmujących działania na szkodę spółdzielni produkcyjnych, a w szczególności dopuszczających się samowolnego zajęcia gruntów spółdzielczych. Wezwanym chłopom prokurator nakazywał natychmiastowe opuszczenie zajętego gruntu, grożąc wszczęciem śledztwa w przypadku niespełnienia powyższego żądania lub ponowienia próby zajęcia gruntu spółdzielczego<sup>70</sup>.

65 *Sprawozdanie roczne...*, *op. cit.*, s. 22.

66 Śledztwa w sprawach o naruszenie interesów spółdzielni produkcyjnych prowadzone były w oparciu o art. 251 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 11 lipca 1932 r. *kodeks karny*. J. Łukaszczyk, *Niektóre zagadnienia związane z problematyką spółdzielczości produkcyjnej w praktyce prokuratorowskiej*, BGP 1955, nr 3, s. 13.

67 W sprawozdaniu obejmującym 1951 r. jest mowa o tym, że „na terenach, gdzie powyższy proceder przybrał większe rozmiary prokuratorzy prowadzili pracę wychowawczo-uświadamiającą, organizując zebrania członków spółdzielni, na których informowali o konsekwencjach, jakie pociąga za sobą takie postępowanie”. *Sprawozdanie roczne...*, *op. cit.*, s. 22.

68 *Zarządzenie prokuratora generalnego nr 38/54 z 17 października 1954 r. w sprawie zwalczania przestępczości godzącej w mienie i interesy spółdzielni produkcyjnych*, AAN Pr. Gen. 1387, s. 115.

69 J. Łukaszczyk (*Niektóre zagadnienia...*, *op. cit.*, s. 15) twierdził, że „często np. zdarza się, że do prokuratora zwracają się zarządy spółdzielni, by zmusił on poszczególnych członków spółdzielni do pracy”.

70 Jeżeli spółdzielnia poniosła straty wskutek samowolnego zajęcia gruntu, to prokurator miał dopilnować pokrycia szkody wyrządzonej przez osobę dopuszczającą się samowoli. *Zarządzenie prokuratora generalnego nr 38/54...*, *op. cit.*, s. 115.

Wraz z nastaniem procesu „odwilży” ma miejsce stopniowe odchodzenie od wykonywania nadzoru ogólnego wobec jednostek. Rok 1955 przynosi wyraźny spadek liczby chłopów wezwanych do prokuratur w związku z niewykonaniem dostaw obowiązkowych, co stanowiło konsekwencję przejmowania przez rady narodowe obowiązku przeprowadzania rozmów uświadamiających<sup>71</sup>. Przełom 1956 r. skutkuje definitywnym odejściem od stosowania praktyki „oddziaływania wychowawczego”, która została uznana przez nowego prokuratora generalnego, Mariana Rybickiego, za pozbawioną podstaw prawnych<sup>72</sup>. Dlatego też w wydanym na początku września 1956 r. zarządzeniu, za niepożądane uznał włączanie się prokuratury do działań operatywnych związanych z akcją dostaw, takich jak wzywianie chłopów, wyznaczanie im terminów dostawy czy też uprzedzanie o grożącej odpowiedzialności<sup>73</sup>.

Dokonane na fali wydarzeń 1956 r. odejście od wykonywania nadzoru ogólnego względem jednostek stanowiło konsekwencję negatywnej oceny całokształtu działalności tego nadzoru w okresie stalinowskim. Obarczanie prokuratury obowiązkiem udziału w niemal każdej inicjowanej przez władze akcji powodowało rozproszenie jej aktywności na wiele różnych dziedzin, wpływając na „wszystkoistyczny” charakter nadzoru ogólnego<sup>74</sup>. Krytyczne spojrzenie na dotychczasową praktykę skutkowało przyjęciem nowych zasad wykonywania nadzoru ogólnego, który miał polegać wyłącznie na kontroli legalności aktów prawnych i czynności terenowych organów władzy i administracji<sup>75</sup>. Koncentracja aktywności prokuratury na badaniu zgodnego z prawem funkcjonowania aparatu państwowego skutkowałą wyłączeniem obywatela z zakresu nadzoru ogólnego. Uznano, iż wobec obywateli nadzór ten może

71 *Sprawozdanie z działalności Departamentu Nadzoru Ogólnego i podległych mu pionów terenowych w roku 1955*, AAN Pr. Gen. 14, s. 129.

72 *Idziemy konsekwentnie drogą zabezpieczenia pełnej praworządności*, „Sztandar Młodych” z 5 listopada 1956 r., s. 4.

73 Argumentowano to tym, że akcję dostaw obowiązkowych operatywnie i samodzielnie prowadzą powołane do tego organy Ministerstwa Skupu w powiązaniu z radami narodowymi. Rola prokuratury jest pomocnicza i ograniczona przepisami prawa. *Zarządzenie prokuratora generalnego nr 14/56 z 1 września 1956r.*, AAN Pr. Gen. 1356, s. 49.

74 Takie stwierdzenie padło podczas narady naczelników wydziałów I w Prokuraturze Generalnej w pierwszej połowie 1957 roku. *Uwagi o nadzorze ogólnym*, załącznik do BGP 1957, nr 6, s. 8.

75 *Ibidem*, s. 1.8

być wykonywany jedynie w sposób pośredni, gdyż prokuratura nie posiada możliwości kontrolowania poszczególnych jednostek<sup>76</sup>.

Stanowisko środowiska prokuratorskiego poparła przeważająca część doktryny, zdaniem której z powodów natury praktycznej kontrola zachowania się jednostek nie powinna być przedmiotem nadzoru ogólnego<sup>77</sup>. Ponieważ państwo dysponowało wieloma środkami wymuszania posłuszeństwa obywateli wobec nakazów prawa, to nie widziano potrzeby obciążania prokuratury działalnością w tym zakresie. Jej rola sprowadzałyby się bowiem do sprawdzania, czy organy państwowe powołane do czuwania nad praworządnością należycie wykonują swoje obowiązki<sup>78</sup>.

Problematyka wykonywania nadzoru ogólnego względem obywateli była powiązana z mającym miejsce po 1956 r. sporem doktrynalnym odnośnie do interpretacji terminu praworządność ludowa. W centrum tego sporu stanęła kwestia, czy praworządność obejmuje wyłącznie przestrzeganie prawa przez aparat państwowy, czy także analogiczny obowiązek ciążyący na obywatelach, tak jak to miało miejsce w Związku Radzieckim<sup>79</sup>. Zwolennicy ograniczenia praworządności jedynie do działalności organów państwa uzasadniali swoje stanowisko niemożnością stawiania na jednej płaszczyźnie przestrzegania prawa przez aparat państwowy i przez obywateli. Ich zdaniem, łamanie prawa przez organy administracji dotyczyło nie tylko jednostkę, lecz godziło także w interesy państwa i społeczeństwa, prowadząc do powsta-

76 Uznano, że prokuratura nie posiada możliwości kontrolowania poszczególnych jednostek fizycznych, a wpływanie na takie jednostki – w wypadku naruszenia przez nie prawa – stanowiłoby wyręczenie innych organów. Nadzór nad działalnością obywateli może zatem przejawiać się jedynie w formie uruchamiania działalności tych organów, w których gestii leży reagowanie w wypadku niezgodnego z prawem postępowania obywateli (np. ingerencja władz oświatowych w wypadku niewykonywania obowiązku szkolnego). Notatka na posiedzenie Zespołu Kierowniczego Generalnej Prokuratury w dniu 3 maja 1961 r., AAN Pr. Gen. 8/2, s. 70.

77 J. Świątkiewicz, *Zakres prokuratorskiej kontroli przestrzegania prawa*, PiP 1962, nr 10, s. 540.

78 J. Ziemiński, *Z problematyki zakresu nadzoru ogólnego prokuratury*, Annales UMCS, Sectio G, Lublin 1966, s. 205.

79 Obowiązująca w drugiej połowie lat pięćdziesiątych w Związku Radzieckim definicja stanowiła, że „socjalistyczna praworządność jest konstytucyjną zasadą państwa radzieckiego polegającą na tym, że wszystkie organy władzy państwowej, wszyscy urzędnicy, organizacje społeczne i obywatele w swej działalności ściśle i nieugięcie wykonują postanowienia ustaw i postanowienia opartych na ustawach aktów prawnych niższego rzędu”, O.S. Joffe, M.D. Szgorodski, *Zagadnienia teorii prawa*, Warszawa 1963, s. 249.

nia rozdziwku pomiędzy rządzącymi a rządzonymi<sup>80</sup>. Natomiast nieprzestrzeganie przepisów prawnych przez obywateli nie stanowiło tak daleko idącej groźby dla interesu społecznego i było czymś całkowicie odmiennym niż arbitralność działania organów państwowych<sup>81</sup>. Dlatego też nie powinno być traktowane jako naruszenie praworządności, gdyż było zjawiskiem występującym na każdym etapie rozwoju społecznego, w tym także w państwie typu socjalistycznego<sup>82</sup>.

Z kolei zwolennicy objęcia obywatela zakresem praworządności ludowej powoływali się na wynikającą z istoty ustroju socjalistycznego wzajemną harmonię pomiędzy interesami poszczególnych jednostek i interesem państwowym. Miała ona wyrażać się w szerokim dopuszczeniu obywateli do rozstrzygania spraw publicznych<sup>83</sup>, wobec czego za oczywiste uważano pojmowanie praworządności również jako obowiązku ścisłego przestrzegania prawa przez organizacje społeczne i obywateli<sup>84</sup>. Argument ten należy ocenić jako całkowicie chybiony, gdyż opierał się na lansowanej w celach propagandowych tezie o współudziale obywateli w rządzeniu państwem, podczas gdy partia komunistyczna nie zamierzała się z nikim dzielić władzę. Jednakże poglądy zwolenników objęcia obywatela zakresem praworządności ludowej zostały uznane za oficjalnie obowiązujące ze względu na ich poprawność polityczną, czyli zgodność ze stanowiskiem ówczesnego kierownictwa partyjnego i państwowego.

Po krótkim okresie w miarę liberalnych rządów, ekipa Gomułki obrała pod koniec lat pięćdziesiątych „twardy kurs”. Wyrażało się to m. in. w oficjalnym uznaniu przez władze za istotną część składową praworządności ludowej nie tylko zgodnego z prawem postępowania organów państwowych, lecz także przestrzegania prawa oraz wypeł-

80 J. Ziemiński, *Prokuratorska...*, op. cit., s. 14–15.

81 Jako przykład naruszeń prawa przez obywateli odmiennych od łamania praworządności przez organy państwowe, K. Opalek (*Spór o pojęcie praworządności*, PiP 1959, nr 10, s. 533) przedstawił przestępstwa chuligaństwa, kradzieży mienia społecznego i innych nadużyć w zakładach przemysłowych i handlowych.

82 K. Opalek, W. Zakrzewski, *Z zagadnień praworządności socjalistycznej*, Warszawa 1958, s. 38–39.

83 Wyrazem tego miał być „masowy udział obywateli w bieżącej pracy organów władzy, administracji i sądownictwa, powodujący zmniejszanie się dystansu pomiędzy nimi a organami państwowymi”. S. Ehrlich, *Uwagi o praworządności socjalistycznej*, PiP 1958, nr 8–9, s. 235.

84 A. Burda, *Polskie prawo państwowe*, Warszawa 1962, s. 139.



niania obowiązków wobec państwa przez poszczególnych obywateli<sup>85</sup>. Stanowisko władz posłużyło za podstawę teorii, zgodnie z którą treścią działalności prokuratury powinno być strzeżenie praworządności ludowej w odniesieniu do organów administracji<sup>86</sup>. Istotą tej praworządności upatrywano nie tylko w respektowaniu praw obywateli, lecz także w egzekwowaniu wykonania nałożonych na nich obowiązków. Twierdzono, że ochrona interesu społecznego i przestrzeganie praw obywateli wzajemnie się warunkują i stanowią dwie strony tego samego zagadnienia<sup>87</sup>. W konsekwencji za podstawowe zadanie prokuratury uznano ochronę interesu państwowego, gdyż większość naruszeń prawa w działalności aparatu państwowego miała polegać nie na łamaniu praw obywateli, lecz na nieuzasadnionym przyznawaniu jednostkom korzyści majątkowych<sup>88</sup>.

Praktyczna realizacja powyższych założeń polegała na zwalczaniu tzw. „tendencji liberalistycznych”, polegających na niedostatecznym uwzględnianiu przez aparat rad narodowych zasady priorytetu interesu państwowego. Prokuratorzy przeciwdziałali zbyt liberalnej, ich zdaniem, polityce prawotwórczej rad narodowych, zaskarżając uchwały prezydiów rad narodowych dotyczące umorzenia należności podatkowych czy też udzielania ulg w podatkach i opłatach za świadczenia<sup>89</sup>. Ochrona interesu państwowego przyświecała także badaniu decyzji administracyjnych, gdyż kontroli prokuratorskiej poddano decyzje w spra-

85 Wyraz temu dał W. Gomułka na III Zjeździe PZPR w 1959 r. stwierdzając, że „fundamentalne znaczenie dla demokracji socjalistycznej posiada prawidłowy układ wzajemnych stosunków pomiędzy organami władzy państwowej a obywatelami, przestrzeganie praworządności w działaniu organów państwowych oraz przepisów prawa i dyscypliny społecznej ze strony obywateli”. *Referat sprawozdawczy Komitetu Centralnego wygłoszony w dniu 10 marca 1959 r. na III Zjeździe PZPR przez I Sekretarza KC Władysława Gomułkę*, ND 1959, nr 4, s. 67.

86 *Prokuratorski nadzór ogólny (referat na naradę Prokuratorów Wojewódzkich, która odbyła się w dn. 23. I. 1961 r.)*, załącznik do BGP 1961, nr 3–4., s. 4.

87 List przewodniczącego Rady Państwa A. Zawadzkiego z okazji dziesięciolecia Prokuratury PRL zawiera stwierdzenie, że „treścią działalności Prokuratury było i jest strzeżenie praworządności ludowej, pojmowanej jako zgodne z prawem postępowanie wszystkich organów państwowych, jak też przestrzeganie prawa oraz wykonywanie obowiązków wobec państwa przez ogół obywateli. Obie te strony praworządności organy Prokuratury powinny mieć stale w polu swego widzenia, z należytą wrażliwością i energią reagując na każde przestępcze naruszenie ustanowionego w naszym państwie socjalistycznego porządku prawnego”. *Prokuratura PRL w dziesięciolecie 1950–1960*, I. Druski (red.), Warszawa 1960, s. 1.

88 J. Paliwoda, *Nadzór ogólny prokuratury*, Warszawa 1961, s. 66–67.

89 *Sprawozdanie z pracy Prokuratury w zakresie nadzoru ogólnego za I półrocze 1958 r.*, AAN Pr. Gen. 8/4, s. 161.

wach sprzedaży domów mieszkalnych i działek budowlanych pod budownictwo indywidualne. Nadzór ogólny przeciwdziałał uszczuplaniu zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, wykrywając przypadki „sprzedaży nieruchomości państwowych osobom nieuprawnionym, najczęściej na zasadzie kumoterstwa, bez zachowania odpowiednich procedur”<sup>90</sup>. Prokuratura badała także decyzje administracyjne wydawane przez terenowe organy budownictwa, urbanistyki i architektury, stwierdzając w wielu przypadkach brak należytej troski o interes państwowy. W sprawozdaniu z tych badań podkreślano, że „organa geodezji, stosując niewłaściwe przepisy przy dzieleniu gruntów przeznaczonych pod tzw. budownictwo indywidualne, nie orzekały często – wbrew ustawowemu obowiązkowi – przejścia na własność Państwa odpowiedniej części powierzchni dzielonych gruntów”<sup>91</sup>. Zarzut braku dostatecznej troski o interes Skarbu Państwa prokuratura postawiła także organom finansowym rad narodowych, które w niewielkim stopniu sprawdzały pochodzenie materiałów używanych na cele budownictwa indywidualnego<sup>92</sup>.

Obarczenie prokuratury Polski Ludowej obowiązkiem wykonywania nadzoru ogólnego względem obywateli warunkowane było czynnikami natury polityczno–gospodarczej. Przyjęte przez partyjnych planistów w związku z planem 6-letnim wskaźniki rozwoju gospodarczego zamierzano osiągnąć w drodze nakładania na obywateli coraz to szerszego zakresu obowiązków. Świadomość problemów, jakie mogłyby powstać przy egzekwowaniu arbitralnie narzucanych obowiązków przez przebudowywany w duchu socjalistycznym terenowy aparat administracji państwowej, skutkowałą wyznaczeniem socjalistycznej prokuraturze roli organu przymusu państwowego. Instrumentem przymusu w praktycznej działalności prokuratury było „oddziaływanie wychowawcze”, które stanowiło najdalej idące wypaczenie założeń teoretycznych nadzoru ogólnego, powodując jego degradację do roli czynnika

90 *Sprawozdanie z pracy Prokuratury w zakresie nadzoru ogólnego za II półrocze 1958 r.*, AAN Pr. Gen. 8/4, s. 128.

91 *Sprawozdanie Prokuratora Generalnego dla Rady Państwa z działalności Prokuratury PRL za 1964 rok*, AAN Pr. Gen. 4/181, s. 39.

92 Na podstawie przeprowadzonych w 1963 r. na terenie 9 województw kontroli stwierdzono, że jedynie w przypadku 3,6 % wydanych pozwoleń na budowę organy finansowe zbadały pochodzenie materiałów budowlanych. *Sprawozdanie Prokuratora Generalnego dla Rady Państwa z działalności Prokuratury PRL za 1963 rok*, AAN Pr. Gen. 4/178, s. 46.

zastraszania. Zgodnie z typową dla reżimów totalitarnych zasadą „cel uświęca środki”, za stosowaniem „oddziaływania wychowawczego” przemawiał argument, iż większość przerażonych perspektywą pozbawienia wolności chłopów wyrównała zaległości w dostawach.

Proces odwilży i stanowiące jego zwieńczenie wydarzenia października 1956 r. skutkowały powstaniem nowej koncepcji nadzoru ogólnego, zgodnie z którą powinien on służyć wyłącznie kontroli funkcjonowania organów państwowych pod kątem zgodności z prawem. Nawiązując do stanowiska doktryny, opowiadającej się za wyłączenia obywatela z zakresu podmiotowego praworządności ludowej, zaprzestano bezpośredniego wykonywania nadzoru ogólnego w stosunku do jednostek. Tym samym nadzór ogólny przestał pełnić rolę instrumentu przymusu państwowego, co należy uznać za istotny krok naprzód w rozwoju prokuratorskiej kontroli przestrzegania prawa. Słusznie wskazywano przy tym na fakt, iż prokurator nie dysponuje środkami prawnymi mogącymi mieć zastosowanie wobec naruszających prawo obywateli. Konsekwentna realizacja powyższej zasady znalazła wyraz w ustawie o prokuraturze z 14 kwietnia 1967 r., która wśród podmiotów objętych zakresem prokuratorskiej kontroli przestrzegania prawa nie przewidywała obywateli. Przyjęte rozwiązanie uzasadniano niemożnością stosowania wobec jednostek środków przysługujących prokuratorowi celem usunięcia stanu niezgodnego z prawem<sup>93</sup>.

---

93 *Sprawozdanie stenograficzne z 13 posiedzenia VI sesji Sejmu PRL IV kadencji w dniu 14 kwietnia 1967 r.*, łamy 11–17.