

Recepcja wzorców radzieckich w zakresie nadzoru ogólnego prokuratury w Polsce Ludowej

Prokuratorski nadzór ogólny¹ został wprowadzony w życie ustawą o Prokuraturze Rzeczypospolitej Polskiej z 20 lipca 1950 r.² (zwanej dalej ustawą o prokuraturze) i według art. 3 tej ustawy³ polegał na czuwaniu nad zgodnością aktów i innych czynności określonych organów i instytucji z przepisami prawa oraz na sprawowaniu nadzoru nad ścisłym przestrzeganiem prawa przez wszystkich obywateli⁴.

¹ Określenie „nadzór ogólny” było terminem umownym, stworzonym przez naukę radziecką, i oznaczało jednostkę organizacyjną prokuratury, zajmującą się kontrolą legalności działania organów administracji państwowej, a następnie oznaczało całokształt zadań prokuratury w zakresie strzeżenia praworządności. Termin ten został przejęty przez polską naukę i zyskał rację bytu w praktyce, chociaż – jak to później stwierdzono – powstał on na skutek błędnego przetłumaczenia na język polski rosyjskich słów „obszczij nadzor”, które oznaczały nie nadzór ogólny, lecz kontrolę ogólną. W rzeczywistości działalność prokuratury nie miała żadnych cech typowych dla wykonywania nadzoru, powodowała jedynie uruchomienie kontroli instancyjnej, wyposażonej w uprawnienia nadzorcze oraz możliwość uchylenia lub zmiany aktu zakwestionowanego przez organ prokuratury; zob. W. F. Dąbrowski, *Prokuratorska kontrola decyzji administracyjnych*, Poznań 1963, s. 11–12.

² Dz. U. Nr 38, poz. 346.

³ Art. 3 omawianej ustawy stanowił m.in., że prokurator generalny RP: 1) Sprawuje nadzór nad ścisłym przestrzeganiem przepisów prawa przez wszystkie organy, władze i urzędy na szczeblu wojewódzkim, powiatowym i gminnym oraz przez jednostki gospodarki uspołecznionej, instytucje społeczne i poszczególnych obywateli, 2) czuwa nad zgodnością z przepisami prawa aktów i innych czynności władz, urzędów, instytucji i jednostek gospodarki uspołecznionej, określonych w pkt. 1.

⁴ H. Podlaski, *O przedmiocie nadzoru ogólnego prokuratury*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” (dalej: WPP) 1955, nr 4, s. 11.

Wprowadzenie nadzoru ogólnego było konsekwencją powierzenia prokuraturze, obok zadań tradycyjnych⁵, funkcji generalnego strażnika praworządności, podniesionej następnie do rangi zasady polityczno-ustrojowej poprzez jej zamieszczenie w Konstytucji PRL z 22 lipca 1952 r.⁶ Postawienie przed prokuraturą nowego zadania „ugruntowania praworządności ludowej”⁷ tłumaczono znaczeniem, jakie w warunkach budownictwa socjalistycznego nabierało zagadnienie praworządności⁸. Zapewnieniu skutecznego i powszechnego nadzoru nad przestrzeganiem praworządności miało służyć sprawowanie ogólnego nadzoru nad ścisłym wykonywaniem prawa przez szczególnie w tym celu powołany organ, jakim była prokuratura⁹.

Myśl ustanowienia prokuratora gwarantem praworządności wywodzi się z poglądów Lenina¹⁰, sprowadzających się do następujących tez:

- 1) w całym państwie radzieckim powinna być jedna i jednolicie pojmowana praworządność;
- 2) prokurator powinien stać na straży jednolitego pojmowania praworządności, jednolitego pojmowania prawa bez względu na różnice lokalne i wbrew wszelkim wpływom lokalnym;
- 3) prokurator nie może mieć żadnych uprawnień administracyjnych, ma tylko obowiązek pilnować, aby żadna decyzja miejscowej władzy nie naruszała prawa; jeśli stwierdzi, że decyzja narusza prawo, ma obowiązek wnieść przeciwko niej protest do sądu;
- 4) prokurator, aby mógł wykonać zadanie strzeżenia jednolicie pojmowanej praworządności, musi być niezależny od organów terenowych¹¹.

⁵ Do tradycyjnych zadań prokuratury należało ściganie przestępstw, współdziałanie w wymiarze sprawiedliwości oraz nadzór penitencjarny; zob. *Prokuratura w najważniejszych krajach kapitalistycznych*, „Biuletyn Generalnej Prokuratury” (dalej: BGP), nr 9–10, s. 64–69.

⁶ Art. 54 Konstytucji PRL z 22 lipca 1952 stanowił, że „Prokurator Generalny Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej strzeże praworządności ludowej, czuwa nad ochroną własności społecznej, zabezpiecza poszanowanie praw obywateli”.

⁷ Art. 1 ustawy o Prokuraturze RP z 20 lipca 1950 stanowił: „W celu ugruntowania praworządności ludowej, ochrony mienia społecznego i ścigania przestępstw tworzy się urząd Generalnego Prokuratora Rzeczypospolitej”.

⁸ Prawo Polski Ludowej miało stanowić wyraz woli polskich mas pracujących i służyć ochronie ich interesów, a każde jego naruszenie mogło być wykorzystane przez wroga klasowego w celu szkodenia rozwojowi gospodarki i dla podważenia działalności aparatu państwowego i gospodarczego; zob. M. Jaroszyński, M. Zimmerman, W. Brzeziński, *Polskie prawo administracyjne, część ogólna*, Warszawa 1956, s. 442–443.

⁹ *Uzasadnienie projektu rządowego ustawy o Prokuraturze RP z 20 lipca 1950 r.*, Archiwum Akt Nowych, zespół akt: Sejm Ustawodawczy, sygnatura teczek 108, s. 8 (AAN, Sejm Ustawodawczy 108, s. 8.).

¹⁰ Swoje poglądy Lenin zawarł w liście skierowanym do Biura Politycznego w związku z pracami nad projektem ustawy z dnia 28 maja 1922 r. o nadzorze prokuratorskim w ZSRR, znanym jako list O „podwójnym” podporządkowaniu i o praworządności.

¹¹ W. I. Lenin, O „podwójnym” podporządkowaniu i o praworządności, [w:] *Dzieła wybrane*, Warszawa 1949, t. II, s. 956–960.

Wskazówki Lenina wywarły decydujący wpływ na ukształtowanie się socjalistycznego modelu prokuratury, jednakże wydawane w tym zakresie w ZSRR akty prawne różniły się od poglądów Lenina w jednym istotnym punkcie. Przyjmowały bowiem, że protest prokuratora miał być kierowany nie do sądu, lecz do organu, który wydał zakwestionowany akt, lub do organu wyższego stopnia¹². Pierwsza radziecka ustawa o prokuraturze została wydana w 1922 roku¹³, jednakże wzór dla rozwiązań przyjętych w Polsce w 1950 roku stanowiła ustawa¹⁴ z 17 grudnia 1933 roku o prokuraturze ZSRR¹⁵. Potwierdza to wypowiedź Prokuratora Generalnego RP Stefana Kalinowskiego, zawierająca stwierdzenie, że w pracach nad ustawą o prokuraturze oparto się w szerokim zakresie na doświadczeniach radzieckich, które „wskazały nam konieczność stworzenia takiego właśnie organu [...], którego zasadniczym zadaniem jest walka o umocnienie państwa ludowego”¹⁶.

Wprowadzenie w 1950 roku socjalistycznego modelu prokuratury stanowiło element zakrojonej na szeroką skalę recepcji instytucji prawno-ustrojowych Związku Radzieckiego¹⁷, która rozpoczęła się wraz z likwidacją „odchylenia prawnicowo-nacjonalistycznego” i przejęciem władzy przez bezwzględnie posłuszną Kremlowi ekipę Bolesława Bieruta. Jej celem było „dostosowanie form polityczno-ustrojowych do modelu ustrojowego państwa socjalistycznego – modelu ukształtowanego w dłuższym procesie, w oparciu o zasady marksistowsko-leninowskiej nauki o państwie oraz przy wykorzystaniu bogatych doświadczeń budownictwa państwowego ZSRR”¹⁸.

¹² Nie są znane przyczyny niezrealizowania idei Lenina, przypuszcza się jedynie, że miały one swoje podłoże w braku zaufania do sądów i obawie, aby ich działalność nie hamowała „operatywności” administracji. Możliwe też, że wykształcone w innym ustroju instytucje zabezpieczające prawa podmiotowe obywateli uznano za nieprzydatne w ustroju socjalistycznym, rządzącym się „praworządnością rewolucyjną”; zob. H. Starczewski, J. Świątkiewicz, *Prokuratorska kontrola przestrzegania prawa w PRL*, Warszawa 1970, s. 20.

¹³ Była to ustawa z 28 maja 1922 roku – Prawo o nadzorze prokuratorskim; zob. Zb. U. z 1922 r. Nr 36, poz. 424.

¹⁴ Zb. U. 1934 r. Nr 1, poz. 26.

¹⁵ *Notatka na posiedzenie Zespołu Kierowniczego Generalnej Prokuratury z dnia 3 maja 1961 roku*, Archiwum Akt Nowych, zespół akt: Prokuratura Generalna, sygnatura teczeki 8/2, s. 69. (AAN, Pr. Gen. 8/2, s. 69).

¹⁶ S. Kalinowski, *O zadaniach Prokuratury RP, „Nowe Prawo”* (dalej: NP) 1950, nr 10, s. 4.

¹⁷ O sięgnięciu w szerokim zakresie do rozwiązań radzieckich przy tworzeniu prokuratury typu socjalistycznego świadczy także referat zastępcy prokuratora generalnego Henryka Podlaskiego, wygłoszony przed wniesieniem do Sejmu Ustawodawczego projektu ustawy o prokuraturze. „Prokuratura Polski Ludowej kształtuje się i rozwija się, korzystając z doświadczeń prokuratury radzieckiej. Jeśli więc mówimy o reformie Prokuratury, musimy jasno powiedzieć: wzorem naszym jest prokuratura radziecka i dążymy do tego, by nasza Prokuratura była taka w przyszłości, możliwie jak najszybciej”; *O aktualnych zadaniach Prokuratury Polski Ludowej*, [w:] *Prawo w służbie pokoju*, Warszawa 1950, s. 190.

¹⁸ Największe nasilenie tej recepcji miało miejsce w roku 1950, kiedy to oprócz wprowadzenia socjalistycznego modelu prokuratury zmodyfikowano system naczelnych organów administracji

Powołana do życia w 1950 roku nowa prokuratura została podporządkowana naczelnemu organowi władzy państwowej, jakim była Rada Państwa¹⁹, co stanowiło istotne novum w porównaniu z dotychczasowym stanem prawnym, według którego prokuratura funkcjonowała w strukturach organizacyjnych Ministerstwa Sprawiedliwości²⁰. Podporządkowanie prokuratury Radzie Państwa²¹ było wzorowane na konstytucji stalinowskiej z 1936 roku, która zakładała podległość prokuratury naczelnym organom władzy państwowej: parlamentowi w postaci Rady Najwyższej ZSRR, natomiast w okresie, gdy Rada Najwyższa nie obradowała, stanowiącemu jej emanację Prezydium Rady Najwyższej²². Z kolei wyłączenie prokuratury ze struktur administracji państwowej na szczeblu terenowym, wyrażające się w braku jakiegokolwiek podległości radom narodowym²³, stanowiło praktyczną realizację leninowskiej zasady niezależności prokuratury od terenowych organów władzy i administracji państwowej.

Przepisy ustawy o prokuraturze, dotyczące metod nadzoru ogólnego²⁴, były bardzo lakoniczne i ogólnikowe, co wynikało z przyjęcia przez ustawodawcę założenia, że zostaną one następnie uzupełnione poprzez wydanie szeregu aktów wykonawczych²⁵. W podobny sposób zagadnienie to zostało uregulowane w radzieckich ustawach o prokuraturze, których twórcy zakładali wypracowa-

państwowej w zakresie kierowania i zarządzania gospodarką narodową, dokonano reformy rad narodowych, przekształcając je w jednolite organy władzy państwowej oraz wprowadzono nowe zasady ustroju sądów powszechnych; zob. A. Burda, *Na straży praworządności ludowej*, [w:] *Prokuratura PRL w dziesięciolecie 1950–1960*, Warszawa 1960, s. 5.

¹⁹ Rada Państwa powoływała i odwoływała prokuratora generalnego, który miał obowiązek składania sprawozdań z działalności prokuratury oraz stosowania się do jej wytycznych, a jej przewodniczący miał także wpływ na obsadę personalną ważniejszych stanowisk w aparacie prokurator skim; zob. J. Stembrowicz, *Rada Państwa w systemie organów państwowych PRL*, Warszawa 1968, s. 104.

²⁰ Przed wejściem w życie ustawy z 20 lipca 1950 r. prokuratura funkcjonowała na podstawie rozporządzenia Prezydenta RP z mocą ustawy z dnia 6 II 1928 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 102, poz. 863).

²¹ Przyjęcie takiego rozwiązania było sprzeczne z poglądami Lenina, zakładającymi podporządkowanie prokuratury rządowi, na co zwrócił uwagę Jan Stanisław Konic (zob. *Uwagi ogólne o umiejscowieniu prokuratury w systemie organów państwowych*, NP 1957, nr 11, s. 28–29). Najważniejszym argumentem przemawiającym za wyłączeniem prokuratury ze struktur administracji państwowej na szczeblu centralnym było wykonywanie przez nią czynności nadzoru ogólnego. Uważano bowiem, że w związku z wykonywaniem przez prokuratorę kontroli legalności działania administracji, wyrażającej się w zaskarżaniu aktów administracyjnych sprzecznych z prawem, nie powinna ona podlegać żadnej z części składowych aparatu administracyjnego, gdyż podległość taka osłabiłaby skuteczność jej działania; zob. *Uwagi Generalnej Prokuratury w sprawie ustawienia organów Prokuratury w systemie organów państwowych*, AAN, Pr. Gen. 4/175, s. 117.

²² *Prokuratura w krajach socjalistycznych*, Załącznik do BGP 1960, nr 5–6, s. 33.

²³ J. Ziemiński, *Prokurator ska kontrola legalności aktów administracyjnych*, Lublin 1966, s. 140–141.

²⁴ Pod pojęciem metod nadzoru ogólnego rozumiano te kroki i poczynania, przy pomocy których prokuratura w trybie nadzoru ogólnego ujawnia i stwierdza naruszenie prawa; zob. J. Paliwoda, *Nadzór ogólny prokuratury*, Warszawa 1961, s. 70.

²⁵ Sprawozdanie stenograficzne z 84 posiedzenia Sejmu Ustawodawczego w dniach 20–21 lipca 1950 r., łam 29.

nie odpowiednich metod przez prokuratorów w trakcie wykonywania czynności nadzoru ogólnego²⁶. W przypadku Polski luki występujące w ustawie o prokuraturze uzupełniono poprzez sięgnięcie do instytucji postępowania wyjaśniającego, uregulowanej w kodeksie postępowania karnego²⁷, przez co sprowadzono nadzór ogólny do roli przedsiönka postępowania karnego, a nie samodzielniego kierunku działalności prokuratury. Jednakże stosowanie powyższej praktyki umożliwiało stosowanie represji karnej wobec sprawców naruszeń prawa, służąc realizacji teorii Stalina o zaostrzaniu się walki klasowej w miarę postępów budowy socjalizmu, uznanej w początkach lat pięćdziesiątych za oficjalnie obowiązującą²⁸.

Także w zakresie form nadzoru ogólnego²⁹ zamieszczono w ustawie o prokuraturze ogólnikowe uregulowania dotyczące skargi prokuratorskiej³⁰, nie określając – na wzór ustaw radzieckich³¹ – trybu postępowania związanego z jej wniesieniem. Ograniczono tym samym praktyczną skuteczność tego środka prawnego³², który zgodnie z poglądami Lenina miał być głównym orężem prokuratora w walce o przestrzeganie prawa³³.

²⁶ Zarówno ustawa z 28 maja 1922 r. o nadzorze prokuratorskim, jak i ustawa z 17 grudnia 1933 o prokuraturze ZSRR zawierały bardzo lakoniczne uregulowania dotyczące nadzoru ogólnego, pozostawiając wypracowanie odpowiednich metod i form działalności samym prokuratorom, którzy mieli je stworzyć poprzez działalność praktyczną, opierając się na „solidnym przygotowaniu politycznym”; zob. W. S. Tadewosian, *Ogólny nadzór prokuratury*, NP 1951, nr 6, s. 18.

²⁷ Adaptację metod właściwych postępowaniu karnemu do potrzeb nadzoru ogólnego dokonano poprzez rozszerzającą wykładnię art. 12 ustawy o prokuraturze, mówiącego o obowiązku udzielenia pomocy prokuraturze w wykonywaniu jej funkcji. Została ona przeprowadzona poprzez zamieszczenie przepisów o postępowaniu wyjaśniającym w Tymczasowym Regulaminie Urzędowania Prokuratury z 15 maja 1952 r., który jako przepis wewnętrzny prokuratury nie powinien posiadać mocy wiążącej wobec organów usytuowanych na zewnątrz aparatu prokuratorskiego; zob. W. F. Dąbrowski, op. cit., s. 120.

²⁸ Według tej teorii każde naruszenie prawa było wynikiem świadomej działalności wroga klasowego, a jedną z metod jego walki było naruszanie i obchodzenie ustaw ludowych; zob. G. Auscaler, *O Prokuraturze Rzeczypospolitej Polskiej*, WPP 1950, nr 2, s. 122.

²⁹ Pod pojęciem form nadzoru ogólnego rozumiano te czynności, które prokuratura podejmowała w celu usunięcia ujawnionego naruszenia prawa; zob. J. Paliwoda, op. cit., s. 70.

³⁰ Art. 12 ust. 1 ustawy o prokuraturze stanowił: „Akty lub inne czynności władz i urzędów, instytucji i jednostek gospodarki społecznej [...] ulegają zaskarżeniu przez prokuratora do właściwej władzy nadrzędnej, co nie wstrzymuje ich wykonania”.

³¹ Zarówno ustawa o nadzorze prokuratorskim z 1922 roku, jak i ustawa o prokuraturze ZSRR z 1933 roku, nie precyzowały trybu postępowania związanego ze skargą prokuratorską, która w terminologii rosyjskiej występowała pod nazwą protest; zob. J. Paliwoda, op. cit., s. 78.

³² Zdaniem Prokuratury Generalnej, wady ustawy o prokuraturze polegały na braku ustawowego zobowiązania organów, których akty prawne były kwestionowane przez prokuratora, do rozpatrzenia skargi w określonym terminie, a także nieokreśleniu uprawnień prokuratora w przypadku nieuwzględnienia złożonej przez niego skargi; zob. *Sprawozdanie Generalnego Prokuratora PRL dla Rady Państwa za okres styczeń – wrzesień 1957*, AAN, Pr. Gen. 1461, s. 67.

³³ Według Lenina „prokurator odpowiada tylko za to, aby żadna decyzja miejscowej władzy nie była niezgodna z prawem i tylko z tego punktu widzenia prokurator obowiązany jest do wniesienia protestu przeciwko każdej nieprawnej decyzji”; zob. W. I. Lenin, op. cit., s. 958.

Poważną przeszkodą w skutecznym wykonywaniu nadzoru ogólnego było ustawowe przyznanie prokuraturze prawa wnoszenia skarg jedynie przeciwko aktom prawnym organów terenowych do szczebla wojewódzkiego włącznie, co tłumaczono tym, że akty prawne centralnych organów administracji będą zawsze zgodne z prawem. Przyjęcie powyższego rozwiązania spowodowało, że w praktyce instytucja nadzoru ogólnego miała charakter „kadłubowy”, bez możliwości badania legalności aktów prawnych i innych czynności organów administracji szczebla centralnego³⁴. Była to najbardziej istotna różnica pomiędzy rozwiązaniami polskimi i radzieckimi, które takich ograniczeń podmiotowych nie przewidywały³⁵. Ponadto ustawa o prokuraturze nakazywała organom prokuratury czuwanie nie tylko nad przestrzeganiem przepisów prawa w ścisłym tego słowa znaczeniu, lecz także instrukcji i wytycznych władz zwierzchnich³⁶, co było kolejnym odstępstwem od uregulowań zawartych w radzieckiej ustawie z 1933 roku, przewidującej wykonywanie kontroli prokuratorskiej wyłącznie pod kątem zgodności z przepisami konstytucji, ustawami oraz postanowieniami rządu ZSRR³⁷.

Kolejna z form nadzoru ogólnego, jaką było wystąpienie, nie posiadała wprawdzie podstaw ustawowych, jednakże zyskała rację bytu w praktyce prokuratorskiej³⁸. Była używana w przypadkach, gdy naruszenia przepisów prawa tego samego rodzaju powtarzały się lub gdy występowały przyczyny sprzyjające tym naruszeniom³⁹. Także w Związku Radzieckim wystąpienie było instytucją pozaustawową, stosowaną w sytuacji, gdy naruszenie prawa polegało na beczynności organu administracji, wobec której skarga prokuratorska była nieprzydatna⁴⁰.

Określenie kierunków wykonywania nadzoru ogólnego miało związek z rozpoczęciem w 1950 roku realizacji planu 6-letniego i stanowiło nawiązanie do

³⁴ *Krajowa narada prokuratorów 29–30 czerwca 1957 r.*, Warszawa 1957, s. 106–107.

³⁵ W Związku Radzieckim od początku istnienia instytucji nadzoru ogólnego objęto jego zakresem podmiotowym także ministerstwa, organy im równorzędne oraz centralne organy administracji; zob. J. Stembrowicz, *Prokuratorski nadzór ogólny*, [w:] *Prokuratura PRL w dziesięciolecie 1950–1960* Warszawa 1960, s. 66.

³⁶ Powodowało to, że w razie sprzeczności tych aktów z prawem prokurator generalny, zamiast je zaskarżać, obowiązany był do czuwania nad ich wykonywaniem; zob. AAN, Pr. Gen. 1460, s. 112.

³⁷ J. Paliwoda, op. cit., s. 18.

³⁸ Instytucja wystąpienia została uregulowana w Tymczasowym Regulaminie Urzędowania Prokuratury z 15 maja 1952 r., który przyznał wystąpieniu rangę równą skardze prokuratorskiej; zob. J. Paliwoda, op. cit., s. 172.

³⁹ Wystąpienie stosowano także jako środek przeciwdziałania niezgodnym z prawem aktom centralnych organów administracji, wobec których nie można było zastosować skargi prokuratorskiej. W praktyce nie zawsze przynosiły one skutek, gdyż po pierwsze nie były uregulowane ustawowo, a po drugie ich rozpatrzenie należało do organu, który dopuścił się naruszenia prawa; zob. J. Ziemiński, *Prokuratorska kontrola...*, s. 292.

⁴⁰ Organy prokuratury radzieckiej reagowały na stwierdzone fakty beczynności organów administracji w ramach wykonywania nadzoru nad „ścisłym przestrzeganiem prawa”; zob. J. Paliwoda, op. cit., s. 75.

powojennych doświadczeń prokuratury radzieckiej, która w swojej działalności kierowała się zadaniem wykonania pięcioletniego planu odbudowy i rozwoju gospodarki narodowej ZSRR w okresie 1946–1950⁴¹. Dla potrzeb realizacji planów gospodarczych stworzono nowe pojęcie praworządności, kładąc główny nacisk na spełnianie przez obywateli ich obowiązków wobec państwa i spychając na dalszy plan ochronę praw jednostek⁴². W założeniu ówczesnych władz prokuratura miała pełnić rolę strażnika, nadzorującego wykonanie szczegółowych dyrektyw organów centralnych, jak również stosującego przymus państwowy wobec obywateli, którzy nie wywiązywali się z narzuconych im arbitralnie obowiązków⁴³ zarówno z powodu niechętnego stosunku do nowej władzy, jak i z przyczyn obiektywnych⁴⁴.

Realizacja powyższych założeń wpłynęła na ukształtowanie się stylu pracy nadzoru ogólnego, polegającego na tzw. akcyjności, czyli kierowaniu prokuratury do nadzorowania zgodnego z założeniami władz przebiegu ogólnokrajowych akcji polityczno-gospodarczych. Było to konsekwencją przyjęcia wykształconej w Związku Radzieckim zasady, że prokuratura powinna skupiać swoją uwagę na zasadniczych w danym momencie kampaniach politycznych, społecznych i gospodarczych⁴⁵, a nie tylko ograniczać się do kontroli legalności działania aparatu państwowego⁴⁶.

⁴¹ K. P. Gorszenin, *Radziecka prokuratura*, Warszawa 1950, s. 68.

⁴² Pojęcie praworządności ludowej określił Hilary Minc w następujących słowach: „Ludowa praworządność polega po pierwsze na tym, aby wróg w ludowym państwie nie mógł szkodzić, nie mógł podnosić głowy, a za każde podnoszenie głowy był karany. Ludowa praworządność polega po drugie na tym, aby wszyscy obywatele wypełniali swoje obowiązki, aby robotnicy produkowali, aby żołnierze Polski bronili, aby chłopci ją żywili. I ludowa praworządność polega na tym, aby nie było samowoli i bezprawia, ażeby chronione były prawa obywateli” (H. Minc, *Przyczyny obecnych trudności w zaopatrzeniu i środki walki z tymi trudnościami*, „Nowe Drogi” 1951, nr 4, s. 23). W rzeczywistości wobec położenia głównego nacisku na wypełnianie obowiązków przez obywateli, nierzadko przy zastosowaniu metod przymusu, nie przywiązywano większego znaczenia do realizacji ostatniej części tej definicji.

⁴³ W działalności prokuratury radzieckiej podkreślano znaczenie sprawowania nadzoru nad ścisłym przestrzeganiem przez wszystkich obywateli ZSRR ich obowiązków, ponieważ konstytucja stalinowska, „dając obywatelom wielkie prawa, których nie znał i znać nie mógł żaden kraj na świecie”, nakładała jednocześnie na członków społeczeństwa określone obowiązki; zob. K. P. Gorszenin, op. cit., s. 77.

⁴⁴ H. Starczewski, J. Świątkiewicz, op. cit., s. 30–31.

⁴⁵ Jako przykład przytaczano udział prokuratury radzieckiej w przeprowadzonej w ramach tzw. drugiej pięcioletki akcji kolektywizacji rolnictwa oraz nadzorowanie przestrzegania dyscypliny pracy; zob. G. Auscaler, op. cit., s. 132.

⁴⁶ O sięganiu do doświadczeń radzieckich świadczy fakt, że określając zasadnicze zadanie, jakie powinien realizować prokuratorski nadzór ogólny w Polsce, G. Auscaler cytował słowa Stalina, według którego: „główna rzecz polega nie na tym, by chwytać poszczególnych przestępców, a na tym przede wszystkim, by analizować kontrolowane instytucje, analizować wnikliwie, analizować poważnie, analizować braki i osiągnięcia i posuwać naprzód dzieło udoskonalenia tych instytucji”; J. Stalin, *Dzieła*, t. IV, s. 367, cyt. za: G. Auscaler, op. cit., s. 132.

Najważniejszą akcją polityczno-gospodarczą, do udziału w której skierowano prokuraturę, była akcja dostaw obowiązkowych płodów rolnych⁴⁷, przy czym celem tej akcji – oprócz przeciwdziałania występującym trudnościom w zaopatrzeniu miast w artykuły żywnościowe – była także przebudowa wsi w duchu socjalistycznym, polegająca na kolektywizacji. Wyraźnie widoczne jest tutaj nawiązanie do masowej kolektywizacji rolnictwa w Związku Radzieckim, w której aktywny udział brała także prokuratura, inicjując większość akcji wymierzonych przeciwko przeciwnikom kolektywizacji i biorąc w nich aktywny udział⁴⁸.

W latach 1952–1955 dostawy obowiązkowe absorbowały uwagę prokuratorów terenowych w tak dużym stopniu, że odsuwały na dalszy plan wykonywanie przez nich pozostałych obowiązków nie tylko z zakresu nadzoru ogólnego, lecz także postępowania karnego⁴⁹. Dokonywane w ramach nadzoru nad ich realizacją czynności nadzoru ogólnego polegały przede wszystkim na wzywaniu „opornych chłopów”, czyli tych, którzy nie dostarczali wyznaczonej im w drodze administracyjnej ilości produktów rolnych, i stosowaniu wobec nich „oddziaływania wychowawczego”. Służyło ono przekonaniu chłopów do dobrowolnego uregulowania zaległości w dostawach w terminie wyznaczonym przez prokuratora pod groźbą wszczęcia przeciwko niemu postępowania karnego. Było to działanie wymierzone głównie przeciwko uznanym przez władze za głównych przeciwników kolektywizacji bogatym chłopom, zwanym z rosyjska kułakami, którzy byli wzywani w pierwszym rządzie⁵⁰. Przedstawiciele tej grupy ludności wiejskiej byli przede wszystkim uważani za „złośliwie”⁵¹ uchylających się od dostaw obowiązkowych, co pociągało za sobą ob-

⁴⁷ Do udziału w akcji obowiązkowych dostaw płodów rolnych prokuratura była kierowana na mocy aktów wewnętrznych Prokuratora Generalnego PRL, gdyż dekryty i ustawy o dostawach obowiązkowych z lat 1951–1952 przewidywały jedynie udział prokuratora w zakresie postępowania karnego.

⁴⁸ W. Tadewosian, op. cit., s. 18.

⁴⁹ Potwierdzają to następujące słowa Prokuratora Generalnego PRL, Mariana Rybickiego, wypowiedziane w okresie przełomu październikowego 1956 roku: „Na skutek ingerencji komitetów partyjnych Prokuratura była używana do zadań nie należących do niej. W poprzednich latach na jesieni prokuratorzy w terenie rzucali niemal wszystkie sprawy w ką i całymi miesiącami zajmowali się obowiązkowymi dostawami. Wzywano masowo chłopów do prokuratur i tam »agitowano« ich za obowiązkowymi dostawami. Jak agitowano – wiadomo dobrze”; *Idziemy konsekwentnie drogą zabezpieczenia pełnej praworządności*, „Sztandar Młodych”, wydanie z 5 listopada 1956, s. 4.

⁵⁰ Świadczyć o tym mogą wydawane przez prokuratora generalnego wytyczne, według których realizacja planu dostaw obowiązkowych odbywała się w atmosferze ostrej walki klasowej, dlatego też w pierwszym rządzie należało wzywać bogatych chłopów, których ilość miała być proporcjonalna do występującego na danym terenie oporu kułaków. Zalecano przy tym wzywanie 10 osób w skali powiatu; zarządzenie prokuratora generalnego B. P. I. Prez. 1220/52 z lipca 1952, AAN, Pr. Gen. 1209, s. 153; zarządzenie prokuratora generalnego nr 32/54 z 1 września 1954, AAN, Pr. Gen. 1387, s. 98.

⁵¹ Pojęcie złośliwego uchylania się do realizacji dostaw obowiązkowych nie zostało zdefiniowane w żadnym z aktów prawnych prokuratora generalnego, podawano jedynie przykłady sytuacji, które pod to pojęcie podpadały. Przykładowo pismo okólne prokuratora generalnego z 16 września 1952 w sprawie obowiązkowych dostaw żywności jako złośliwie uchylających się od wykonania dostaw

ligatoryjne zastosowanie aresztu tymczasowego w przypadku nieuregulowania zaległości w terminie wyznaczonym przez prokuratora, z reguły bardzo krótkim⁵². Powyższą praktyką w niewielkim zakresie objęto natomiast chłopów małorolnych, uważając, że kierowanie działalności represyjno-wychowawczej przeciwko tej grupie nie było celowe ze względów politycznych⁵³.

Biorąc udział w akcji dostaw obowiązkowych, prokuratura sprawowała także nadzór nad działalnością kolegiów orzekających w sprawach o niewykonanie dostaw. Celem tego nadzoru było zapewnienie słuszności i trafności represji karno-administracyjnej i wzmocnienie przez to dyscypliny wykonania dostaw obowiązkowych⁵⁴. W trakcie jego wykonywania prokuratorzy czuwali nad tym, żeby kolegia przy wymierzaniu kar kierowały się kryteriami klasowymi, czyli żeby stosowały sankcje przede wszystkim wobec kułaków⁵⁵. Ponadto czynnościami nadzoru ogólnego objęto działalność władz terenowych, biorących udział w akcji dostaw obowiązkowych, co oficjalnie miało służyć zapewnieniu przestrzegania przez te organy przepisów prawa, tak „żeby każdy chłop miał przekonanie, że jego prawne interesy są chronione”⁵⁶. W rzeczywistości zadaniem prokuratury było dopingowanie aparatu skupu do osiągnięcia maksymalnych efektów⁵⁷, co realizowano między innymi poprzez wzywianie na rozmowy „wychowawcze” zaniebujących swoje obowiązki pracowników tego aparatu⁵⁸.

w określonych terminach wymieniało opornych kułaków i średniaków, a ponadto innych opornych chłopów, którzy pomimo ukarania grzywnami w trybie karno-administracyjnym nie zdali żywca lub też zalegali z wykonaniem dostaw innych produktów rolnych lub z podatkami; zob. AAN, Pr. Gen. 1387, s. 69.

⁵² Termin ten z reguły wynosił od 3 do 7 dni, przy czym przeważały terminy 7-dniowe. Przewidywało je na przykład pismo okólne prokuratora generalnego nr 1860/52 z 2 października 1952 r., kierujące prokuraturę do udziału w akcji obowiązkowych dostaw ziemniaków (zob. AAN, Pr. Gen. 1209, s. 218) czy też jego zarządzenie nr 29/52 z 8 sierpnia 1952 r. wydane w związku z akcją obowiązkowych dostaw zbóż; AAN, Pr. Gen. 1210, s. 27.

⁵³ Zdaniem Prokuratora Generalnego, Stefana Kalinowskiego, wzywani powinni być tylko najbardziej oporni chłopci małorolni; zob. *Odprawa prokuratorów wojewódzkich w Generalnej Prokuraturze poświęcona zagadnieniu skupu zboża w dniu 2 XI 1953 r.*, AAN, Pr. Gen. 1418, s. 77–78.

⁵⁴ Zarządzenie Prokuratora Generalnego nr 27/53 z 20 sierpnia 1953 w sprawie zabezpieczenia realizacji dostaw obowiązkowych z zbiorów 1953 r., AAN, Pr. Gen. 1386, s. 91.

⁵⁵ Potwierdza to wypowiedź H. Podlaskiego, który dokonując analizy orzecznictwa karno-administracyjnego w sprawach z dekretu o planowym skupie zboża, stwierdził, że stosowana przez kolegia polityka wymierzania kar grzywny była słuszna, gdyż największy odsetek ukaranych stanowili właściciele większych, a tym samym najzamożniejszych gospodarstw; zob. *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. 4.

⁵⁶ *Sąd i Prokuratura na straży praworządności*, „NP” 1953, s. 20.

⁵⁷ R. Walczak, *Polityka, sądy, prokuratura*, Warszawa 1990, s. 92.

⁵⁸ Zarządzenie prokuratora generalnego nr 170/53 z 21 stycznia 1953 r. nakazywało prokuratorom wzywanie niewłaściwie wykonujących swoje obowiązki pracowników aparatu Centralnego Urzędu Skupu i Kontraktacji i wskazywanie im na obowiązek przestrzegania stosownych przepisów prawa. Jeżeli wezwanie takie nie odnosiło skutku, to przeciwko pracownikom dopuszczającym się zaniebania swoich obowiązków prowadzono postępowanie wyjaśniające i wszczynano śledztwo; zob. AAN, Pr. Gen. 1211, s. 27.

Oprócz akcji dostaw obowiązkowych prokuratura jako organ nadzoru brała udział w szeregu pomniejszych akcji inicjowanych przez władze w okresie realizacji planu 6-letniego. Jako przykład mogą posłużyć: akcja siewna, żniwna, omłotowa, wywózki drewna z lasu, zwalczania stonki ziemniaczanej, zatrudniania i badania warunków bytowych absolwentów szkół przysposobienia zawodowego⁵⁹. Zadanie prokuratury polegało na czuwaniu nad zgodnym z założeniami władz przebiegiem tych akcji, co realizowano poprzez kontrolę przestrzegania dyrektyw organów nadrzędnych przez terenowy aparat administracji, jak też zastraszanie obywateli w celu wykonania związanych z tymi akcjami obowiązków.

Z udziałem w akcjach polityczno-gospodarczych wiąże się sprawowanie przez organy prokuratury nadzoru nad przestrzeganiem dyscypliny pracy⁶⁰, W latach 1950–1952 stanowił on jeden z podstawowych kierunków aktywności nadzoru ogólnego⁶¹, przy czym działalność w tym zakresie była kolejnym przykładem nawiązania do doświadczeń prokuratury radzieckiej⁶².

Biorąc udział w ogólnokrajowych akcjach polityczno-gospodarczych, prokuratorzy wykonywali czynności nadzoru ogólnego nie tylko według kryterium legalności, lecz także celowości, wkraczając w dziedzinę merytorycznej działalności administracyjnej i gospodarczej poszczególnych organów, a nawet w organizację ich pracy⁶³. Tym samym prokuratura zastępowała organy kontroli państwowej⁶⁴, podobnie jak prokuratura radziecka, która badała całokształt działalności kontrolowanych podmiotów, a nie tylko przestrzeganie przez nie przepisów prawa⁶⁵.

⁵⁹ *Uwagi o nadzorze ogólnym*, załącznik do BGP 1957, nr 6, s. 6.

⁶⁰ Czynności te wykonywane były na mocy ustawy z 19 kwietnia 1950 roku o zabezpieczeniu socjalistycznej dyscypliny pracy (Dz. U. Nr 20, poz. 168), której art. 16 zlecał prokuratorom nadzór nad tym, żeby postanowienia ustawy były przestrzegane przez zakłady pracy, instytucje i urzędy.

⁶¹ Pozostałe kierunki aktywności prokuratury w tym okresie to:

- sprawowanie nadzoru nad przestrzeganiem przepisów ustawy o zabezpieczeniu tajemnicy państwowej i służbowej (Dz. U. z 1949, Nr 55, poz. 437);
- załatwianie skarg i zażaleń obywateli, a także kontrolowanie realizowania przepisów o załatwianiu skarg i zażaleń przez inne władze, instytucje, urzędy, zakłady, przedsiębiorstwa, szczególnie handlowe i usługowe; zob. J. Paliwoda, op. cit., s. 170.

⁶² Działalność prokuratury radzieckiej w tym zakresie koncentrowała się na wzmocnieniu dyscypliny pracy i zagwarantowaniu tym samym jak najlepszego ładu w państwowych przedsiębiorstwach i urzędach; zob. K. P. Gorszenin, op. cit., s. 74.

⁶³ Dochodziło nawet do sytuacji, w których prokuratorzy, wkraczając w dziedzinę merytorycznej działalności gospodarczej i administracyjnej poszczególnych zakładów pracy i instytucji, występowali z żądaniami dostarczenia surowców, urządzeń czy środków finansowych; zob. *Uwagi o nadzorze...*, s. 8.

⁶⁴ Kontrole prokuratorskie były mniej skuteczne od kontroli resortowych, gdyż przystępujący do nich prokuratorzy nie byli do nich dostatecznie przygotowani pod względem fachowym, nie orientowali się w gąszczu licznych zarządzeń wewnętrznych, wydawanych przez władze zwierzchnie kontrolowanych jednostek; zob. *Sprawozdanie z działalności Prokuratury Wojewódzkiej w Opolu za 1956 rok*, AAN, Pr. Gen. 1481, s. 496.

⁶⁵ J. Paliwoda, op. cit., s. 74.

Oprócz nadzorowania akcji polityczno-gospodarczych w okresie stalinowskim prokuratura zajmowała się załatwianiem skarg i zażaleń obywateli⁶⁶, a także kontrolowaniem załatwiania skarg przez inne władze i urzędy. Czynności nadzoru ogólnego w tym zakresie wykonywane były z uwzględnieniem elementów klasowych⁶⁷ i podobnie jak w Związku Radzieckim miały służyć ochronie praw obywateli⁶⁸, a ponadto przeciwdziałać biurokratycznym wypaczeniom i wzmacniać praworządność ludową⁶⁹. O wadze, jaką przykładano do tej działalności, może świadczyć zorganizowanie w Prokuraturze Generalnej oraz w prokuraturach wojewódzkich specjalnych komórek zajmujących się rozpatrywaniem skarg i zażaleń ludności⁷⁰. W rzeczywistości rozpatrywanie skarg i zażaleń obciążało prokuraturę obowiązkiem zajmowania się szerokim wachlarzem spraw⁷¹ oraz powodowało, że niektórzy prokuratorzy podejmowali się roli mediatora, występując do władz i urzędów z interwencjami nieopartymi na przepisach prawa⁷².

Przemiany społeczno-polityczne związane z procesem tzw. odwilży i przejęciem władzy przez ekipę Władysława Gomułki w październiku 1956 spowodowało

⁶⁶ Prokuratura została obciążona obowiązkiem udziału w rozpatrywaniu skarg i zażaleń na mocy uchwały Rady Państwa i Rady Ministrów z 14 XII 1950 r. w sprawie rozpatrywania i załatwiania odwołań, listów i zażaleń ludności oraz krytyki prasowej (Monitor Polski nr A-I z 1951 r., poz. 1). Uchwała ta stanowiła, że prokurator generalny i jego organy w zakresie swojej właściwości powinni współdziałać w jej realizacji.

⁶⁷ Klasowy charakter skarg i zażaleń polegał na tym, że miały one stanowić „poważną broń w rękach władzy ludowej, pozwalającą przy ich właściwej analizie na usunięcie z aparatu państwowego i gospodarczego wszystkich pozostałości dawnego państwa kapitalistycznego”; Wstęp do uchwały RP i RM z 14 XII 1950, BGP 1951, nr 1, s. 3.

⁶⁸ W Związku Radzieckim podkreślano znaczenie, jakie dla realizacji zadań prokuratury w zakresie ochrony praw obywateli zagwarantowanych przez Konstytucję ZSRR z 1936 roku miały skargi i zażalenia, gdyż każdy obywatel mógł zwrócić się ze skargą do prokuratury, jeżeli miało miejsce naruszenie jego własnych praw osobistych, majątkowych lub też praw innych obywateli; zob. S. Ehrlich, *Ustrój Związku Radzieckiego*, Warszawa 1954, s. 306.

⁶⁹ Po otrzymaniu skargi prokurator, jeśli uznał, że daje ona podstawę do interwencji w trybie nadzoru ogólnego, sprawdzał ją i w przypadku, gdy fakty przytoczone w skardze okazały się prawdziwe, zwracał kierownikowi danej instytucji uwagę na ujawnione naruszenia, wzywając go do ich usunięcia. Gdy naruszenie prawa miało charakter poważniejszy lub też nie zostało usunięte w terminie 14 dni od wezwania prokuratora, zwracał się on do organu nadrzędnego z pisemnym żądaniem wydania stosownych zarządzeń; zob. I. Druski, *Prokuratura Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej w walce o rewolucyjną praworządność*, Warszawa 1953, s. 26.

⁷⁰ W Prokuraturze Generalnej w ramach Departamentu I zajmującego się nadzorem ogólnym powstał w kwietniu 1951 roku Wydział Skarg, w skład którego wchodziło 3 prokuratorów oraz 2 lub 3 pracowników kancelaryjnych. Natomiast w wydziałach I nadzoru ogólnego prokuratur wojewódzkich powstały w tym samym okresie referaty skarg i zażaleń, obsadzone jedną lub dwiema osobami; zob. *Notatka służbowa dotycząca działalności Wydziału Skarg Generalnej Prokuratury*, AAN, Pr. Gen. 1417, s. 63.

⁷¹ Przez wydziały nadzoru ogólnego były załatwiane skargi wchodzące w zakres działania innych jednostek organizacyjnych prokuratury, skargi o charakterze mieszanym, mające przeważnie charakter doniesienia karnego, lub też skargi zawierające sprawy należące do kompetencji innych organów; zob. *Uwagi o nadzorze...*, s. 8.

⁷² *Ibidem*.

wały zerwanie z dotychczasową polityką wiernego naśladownictwa rozwiązań radzieckich i przejście do budowy ustroju socjalistycznego z uwzględnieniem polskich uwarunkowań, co zyskało nazwę „polskiej drogi do socjalizmu”. Proces ten objął także prokuratorski nadzór ogólny, którego dotychczasowe funkcjonowanie środowisko prokuratorskie oceniło negatywnie, upatrując przyczyn takiego stanu rzeczy w braku jasno określonych koncepcji wykonywania tego nadzoru. Wobec dalece niedostatecznych uregulowań ustawowych miała je stworzyć nauka prawa, jednakże jej pomoc w stworzeniu teoretycznych podstaw nadzoru ogólnego, została uznana za wybitnie niezadowalającą, gdyż „ograniczała się do ogólnikowego przeniesienia raczej praktyki prokuratury radzieckiej, praktyki nie zawsze odpowiadającej instytucjom naszego prawa, naszym warunkom, naszym tradycjom, warunkom budownictwa socjalistycznego w naszym kraju”⁷³.

Odejście od mechanicznego sięgania do rozwiązań radzieckich znalazło swój wyraz w zerwaniu z akcyjnością działania prokuratury i określeniu podstawowych kierunków wykonywania nadzoru ogólnego, a także kryterium jego wykonywania, którym była wyłącznie legalność⁷⁴. Po 1956 roku nadzór ogólny skoncentrował się na trzech zagadnieniach:

- badaniu legalności aktów prawnych i innych czynności terenowych organów władzy i administracji państwowej, zwłaszcza rad narodowych;
- nadzorze nad zgodnością z obowiązującymi przepisami prawa orzecznictwa karno-administracyjnego;
- nadzorze nad przestrzeganiem ustawodawstwa pracy⁷⁵.

Podstawowym czynnikiem, który rozstrzygnął o wytyczeniu powyższych kierunków, był dalece niezadowalający stan przestrzegania prawa przez organy i instytucje państwowe w tych dziedzinach, wyrażający się występowaniem licznych przypadków naruszenia praw obywateli. W pierwszym rządzie dotyczyło to rad narodowych, których działalność, poza aktami prawnymi z zakresu publicznej gospodarki lokalami, nie była przedtem przedmiotem zainteresowania nadzoru ogólnego. Poza zasięgiem kontroli prokuratorskiej pozostawały uchwały i zarządzenia rad narodowych, chociaż przy ich wydawaniu najczęściej naruszano prawa obywateli. To ograniczenie wynikało z braku odpowiednich wzorców w praktyce prokuratury radzieckiej, gdyż nie obejmowała ona zakresem swojej działalności terenowych organów władzy państwowej, a także z przekonania, że ingerencja prokuratora mogłaby osłabić inicjatywę i swobodę działania

⁷³ Ibidem, s. 5–6.

⁷⁴ *Notatka na posiedzenie...*, AAN, Pr. Gen. 8/2, s. 69.

⁷⁵ *Ogólny Nadzór Prokuratorski. Uwagi Departamentu I Prokuratury Generalnej z 1957 roku*, AAN, Pr. Gen. 1460, s. 113–114.

rad narodowych w początkowym okresie ich funkcjonowania⁷⁶. Po 1956 roku badanie legalności aktów normatywnych rad narodowych skupiło na sobie uwagę prokuratury w takim stopniu, że wkrótce zostało uznane za odrębny kierunek nadzoru ogólnego⁷⁷ i to pomimo faktu, że obowiązująca w Związku Radzieckim od 1955 roku ustawa o nadzorze prokuratorskim w dalszym ciągu wyłączała terenowe organy władzy spod zakresu kontroli prokuratorskiej⁷⁸.

Na uwagę zasługuje także objęcie nadzorem ogólnym zagadnień z zakresu prawa pracy, stanowiące kolejny przykład odejścia od naśladownictwa wzorców radzieckich. Tłumaczono to występowaniem licznych przypadków naruszenia praw pracowniczych w działalności zakładowych komisji rozjemczych i zakładów pracy⁷⁹. Wyrazem tworzenia własnych koncepcji było także przyjęcie w praktyce zasady, że nadzór ogólny wobec obywateli może być wykonywany jedynie w sposób pośredni. Prokuratura nie posiadała bowiem możliwości kontrolowania poszczególnych jednostek fizycznych, a wpływanie na te jednostki, w przypadku naruszenia przez nie prawa, stanowiłoby wyłączenie innych organów⁸⁰.

Natomiast zupełnym brakiem jakichkolwiek nawiązań do wzorców radzieckich charakteryzowała się instytucja udziału prokuratora w postępowaniu administracyjnym⁸¹, uregulowana w kodeksie postępowania administracyjnego z 1960 roku⁸². W Związku Radzieckim bowiem wobec braku kodyfikacji tego postępowania brak było podstaw do udziału w nim prokuratora⁸³. Ustawowe upo-

⁷⁶ Notatka Departamentu I Generalnej Prokuratury na temat nadzoru ogólnego z 1956 roku, AAN, Pr. Gen. 1354, s. 257.

⁷⁷ Wyodrębnienie nadzoru nad legalnością uchwał rad narodowych i ich prezydiów nastąpiło w 1961 roku wraz z wejściem w życie z dniem 1 stycznia kodeksu postępowania administracyjnego; zob. *Prokuratorski nadzór ogólny* (referat przygotowany na naradę Prokuratorów Wojewódzkich, która odbyła się w dn. 23 I 1961 r.), Załącznik do BGP 1961, nr 3–4, s. 9.

⁷⁸ Ustawa z 24 maja 1955 o nadzorze prokuratorskim obejmowała swoim zakresem ministerstwa, urzędy oraz podległe im instytucje i zakłady, organy wykonawcze i zarządzające miejscowych rad deputatów pracujących, spółdzielnie i inne organizacje społeczne, osoby urzędowe i obywateli; zob. *Przepisy o ustroju prokuratury w socjalistycznych krajach Europy*, INP PAN, Warszawa 1968, s. 189.

⁷⁹ *Uwagi o nadzorze...*, s. 14.

⁸⁰ *Notatka na posiedzenie...*, AAN, Pr. Gen. 8/2, s. 70. Obywatela jako podmiot nadzoru ogólnego przewidywała ustawa o prokuraturze, a także radziecka ustawa o nadzorze prokuratorskim z 1955 roku.

⁸¹ W obowiązującym poprzednio kodeksie postępowania administracyjnego z 1928 roku nie dokonano po wejściu w życie ustawy o prokuraturze proceduralnego uregulowania udziału prokuratora w postępowaniu administracyjnym, gdyż pod wpływem czynników ideologicznych uznano, że pochodzący z innego układu społeczno-politycznego kodeks nie powinien mieć zastosowania do działalności prokuratury socjalistycznej; zob. J. Stembrowicz, *Prokuratorski...*, s. 73.

⁸² Kodeks postępowania administracyjnego – ustawa z dnia 14 VI 1960 r. (Dz. U. Nr 30, poz. 168) – wszedł w życie z dniem 1 I 1961 r.

⁸³ Przed Polską kodyfikacji postępowania administracyjnego w latach 1955–1957 dokonały w kolejności: Czechosłowacja, Jugosławia i Węgry. Kodyfikacje wszystkich tych krajów przewidywały udział prokuratora w tym postępowaniu, przy czym w najszerszym zakresie był on uregulowany w ustawie jugosłowiańskiej; zob. J. Paliwoda, op. cit., s. 109–115.

ważnienie prokuratora do udziału w tym postępowaniu, cechujące się szerokim zakresem przyznanych uprawnień⁸⁴, stanowiło istotny krok naprzód w zakresie kontroli legalności decyzji administracyjnych, przyczyniając się do konkretyzacji procesowych form wykonywania nadzoru ogólnego i zwiększenia tym samym jego skuteczności. Powyższe czynniki spowodowały, że badanie zgodności z prawem decyzji terenowych organów administracji przy użyciu środków przewidzianych w kodeksie postępowania administracyjnego było od chwili jego wejścia w życie podstawowym kierunkiem aktywności nadzoru ogólnego⁸⁵.

Występujące na fali wydarzeń października 1956 zjawisko tworzenia własnych koncepcji wykonywania nadzoru ogólnego nie oznaczało zupełnego zerwania z nawiązywaniem do rozwiązań radzieckich. Jednakże w porównaniu z poprzednim okresem odwoływano się nie do doświadczeń prokuratury radzieckiej, lecz głównie do uregulowań prawnych zawartych w ustawie z 1955 roku, która w porównaniu z polską ustawą bardziej precyzyjnie normowała zagadnienie nadzoru ogólnego, poświęcając mu osobny rozdział⁸⁶. W oparciu o zawarte w tej ustawie rozwiązania określono zakres przedmiotowy nadzoru ogólnego, ustalając, że powinien on być wykonywany wyłącznie z punktu widzenia zgodności z przepisami prawa w ścisłym tego słowa znaczeniu⁸⁷; zerwano tym samym z zaskarżaniem aktów prawnych w razie ich sprzeczności z przepisami typu instrukcyjnego⁸⁸. Na radziecką ustawę powoływała się także praktyka, domagając się unormowania na jej podobieństwo metod i form nadzoru

⁸⁴ W świetle przepisów k.p.a. prokurator mógł żądać wszczęcia postępowania (art. 143), włączyć się w każdym stadium sprawy do postępowania (art. 144), miał prawo wnoszenia sprzeciwu przeciwko ostatecznym decyzjom administracyjnym (art. 145). Ponadto prokurator generalny mógł wносить wystąpienia przeciwko ostatecznym decyzjom naczelných organów administracji, wobec czego uregulowania kodeksowe wykraczały poza określoną w ustawie o prokuraturze granicę kontroli, którą stanowiły organy szczebla wojewódzkiego; zob. J. Stembrowicz, *Udział prokuratora w postępowaniu administracyjnym według k.p.a.*, „Palestra” 1961, nr 7, s. 40–49.

⁸⁵ J. Ziemiński, op. cit., s. 197.

⁸⁶ Ustawa o nadzorze prokuratorskim poświęcała zagadnieniom nadzoru ogólnego rozdział II zatytułowany *Nadzór nad przestrzeganiem prawa przez instytucje, organizacje, osoby urzędowe i obywateli ZSRR*, składający się z siedmiu artykułów; zob. *Przepisy o ustroju prokuratury w socjalistycznych...*, s. 191–195.

⁸⁷ Za przepisy prawa po 1956 roku praktyka nadzoru ogólnego uznawała jedynie ustawę, dekret lub rozporządzenie, wydane na podstawie ustawy lub dekretu oraz w granicach delegacji ustawowej, a także uchwały Rady Ministrów, oparte na takiej samej podstawie (zob. J. Stembrowicz, *Prokuratorski...*, s. 76). Nawiązano tym samym do art. 10 radzieckiej ustawy o nadzorze prokuratorskim, według którego nadzór ogólny był wykonywany z punktu widzenia zgodności „z Konstytucją i ustawami ZSRR, konstytucjami oraz ustawami republik związkowych i autonomicznych, uchwałami Rady Ministrów ZSRR, Rad Ministrów republik związkowych i autonomicznych”; *Przepisy o ustroju prokuratury w socjalistycznych...*, s. 192.

⁸⁸ Tym samym zaprzestano badania zgodności aktów i czynności kontrolowanych organów z instrukcjami i wytycznymi władz zwierzchnich, przewidzianego w art. 12 ustawy o prokuraturze. Uznano bowiem, że nie stanowią źródła prawa i nie są przepisami prawnymi instrukcje, okólniki, wytyczne a nawet zarządzenia, które mogą jedynie zwierać sprecyzowanie pewnych zasad, zawartych w podstawowym akcie prawnym, stanowić jego rozwinięcie lub też zawierać wskazania organizacyjne; *Uwagi o nadzorze...*, s. 12.

ogólnego⁸⁹ wobec braku odpowiednich uregulowań w polskiej ustawie o prokuraturze⁹⁰. Powyższe postulaty zostały wkrótce zrealizowane, jednakże nie w drodze regulacji ustawowej⁹¹, lecz poprzez wydanie w 1957 roku przez prokuratora generalnego zarządzenia⁹², które w sposób precyzyjny określało zasady wykonywania nadzoru ogólnego, istotnie przyczyniając się do poprawy jego funkcjonowania⁹³.

Jak wcześniej wspomniano, po przełomie roku 1956 radzieckie doświadczenia przestały służyć jako wzór przy określaniu kierunków i zasad wykonywania nadzoru ogólnego, jednakże zostały one wykorzystane jako argument przeciwko reaktywowaniu sądownictwa administracyjnego. Idea ponownego powołania sądownictwa administracyjnego spotkała się z przychylnym przyjęciem w środowisku prokuratorskim, którego zdaniem rozpatrywanie skarg prokuratorskich przeciwko niezgodnym z prawem decyzjom administracyjnym przez niezależne sądy administracyjne wzmocniłoby skuteczność działania nadzoru ogólnego⁹⁴. Jej praktycznym wyrazem było opracowanie na początku 1958 roku projektu ustawy o sądownictwie administracyjnym, przewidującego prawo prokuratora do udziału w postępowaniu przed sądami administracyj-

⁸⁹ Jako przykład stawiano prawo prokuratorów radzieckich do żądania uchwał, decyzji, zarządzeń i innych aktów wydawanych przez kontrolowane organy, dokonywania na miejscu sprawdzenia sposobu wykonania ustaw oraz żądania osobistych wyjaśnień od osób urzędowych i obywateli. Pozytywnie oceniano radzieckie uregulowania dotyczące skargi prokuratorskiej, w tym zobowiązania organu, do którego skarga została wniesiona, do rozpatrzenia jej w ciągu 10 dni; zob. *Notatka Departamentu I Generalnej Prokuratury*, AAN, Pr. Gen. 1354, s. 259.

⁹⁰ Stosowana w pierwszej połowie lat pięćdziesiątych praktyka uzupełnienia luk ustawowych w tym zakresie poprzez sięgnięcie do postępowania wyjaśniającego uregulowanego w k.p.k. straciła rację bytu wraz ze zniesieniem tej instytucji w 1955 roku przez dekret nowelizujący k.p.k. z 21 grudnia 1955 roku; Dz. U. Nr 46, poz. 309.

⁹¹ Ustawowe uregulowanie tych zagadnień miało miejsce dopiero w 1967 roku, kiedy to w dniu 14 kwietnia uchwalono ustawę o Prokuraturze Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej; Dz. U. Nr 13, poz. 55.

⁹² Zarządzenie prokuratora generalnego nr 20/57 z 19 czerwca 1957 r. w sprawie wykonywania przez prokuraturę nadzoru nad ścisłym przestrzeganiem prawa przez rady narodowe i ich organy. Powyższe zarządzenie dotyczyło tylko rad narodowych i ich organów, ale w praktyce było stosowane także wobec innych organów administracji. Zostało ono opublikowane w tygodniku „Rada Narodowa” 1957, nr 30, s. 13 i n., co miało nadać temu aktowi moc powszechnie obowiązującą wobec podmiotów objętych jego zakresem.

⁹³ Zarządzenie to wzmocniło nadzór ogólny poprzez nadanie organom prokuratury uprawnień do:

- żądania informacji o każdej czynności organu administracyjnego;
- uczestniczenia w posiedzeniach kolegialnych organów terenowych;
- żądania od osób pełniących funkcje kierownicze w organach administracji dokonania kontroli podległych im osób lub organów;
- uregulowania trybu postępowania związanego z wniesieniem skargi prokuratorskiej i wystąpienia; zob. J. Starościan, E. Iserzon, *Prawo administracyjne w zarysie*, Warszawa 1959, s. 222–223.

⁹⁴ *Krajowa narada prokuratorów...*, s. 101–102.

nymi⁹⁵, jednakże projekt ten z powodów politycznych nie wszedł w życie⁹⁶. Oficjalnie jednak powoływano się na naukę radziecką⁹⁷, twierdząc, że sądownictwo administracyjne jest zbędne w ustroju socjalistycznym, który wykształcił skuteczniejszą formę kontroli administracji w postaci nadzoru ogólnego prokuratury⁹⁸.

Wnioski końcowe

Powierzenie prokuraturze sprawowania nadzoru ogólnego było konsekwencją wprowadzenia w 1950 roku socjalistycznego modelu prokuratury i stanowiło jeden z elementów zakrojonego na szeroką skalę procesu powielania rozwiązań radzieckich w każdej dziedzinie, w tym także ustroju organów ochrony prawnej. W przypadku nadzoru ogólnego recepcja ta polegała na bezpośrednim sięgnięciu do wzorców radzieckich, czego wyrazem było oparcie ustawy o prokuraturze na przestarzałej już wtedy radzieckiej ustawie z 1933 roku⁹⁹. Próby uwzględnienia polskiej specyfiki przy tworzeniu podstaw ustawowych wykonywania nadzoru ogólnego w znaczącym stopniu ograniczyły skuteczność wykonywania tego nadzoru poprzez nieobjęcie jego zakresem organów administracji szczebla centralnego oraz zobowiązanie prokuratury do wykonywania czynności pod kątem zgodności z instrukcjami i wytycznymi tych organów. Z kolei przeniesienie na polski grunt pozostałych rozwiązań ustawy radzieckiej spowodowało bardzo ogólnikowe i lakoniczne uregulowanie zasad wykonywania

⁹⁵ W postępowaniu przed sądem administracyjnym prokurator mógł wstąpić do sprawy w każdym jej stanie, mógł wnieść skargę przeciwko niezgodnej z prawem decyzji w ciągu trzech miesięcy od daty uprawomocnienia. Ponadto prokurator generalny miał prawo wzruszenia ostatecznych wyroków sądów administracyjnych wydanych z oczywistym pogwałceniem przepisów prawa materialnego lub przepisów proceduralnych, ze szkodą dla strony, w drodze rewizji nadzwyczajnej do Sądu Najwyższego; zob. projekt z 28 I 1958 r. ustawy Prawo o sądownictwie administracyjnym, Archiwum Akt Nowych, zespół Ministerstwo Sprawiedliwości, sygn. teczki 5390.

⁹⁶ Ówczesne władze, które po krótkim okresie bardziej liberalnej polityki ponownie obrały twardy kurs pod koniec lat pięćdziesiątych, sprzeciwiły się powołaniu sądownictwa administracyjnego, gdyż jego istnienie dałoby obywatelom zbyt daleką idącą możliwość kontroli działalności administracji państwowej poprzez niekontrolowane wnoszenie skarg. Możliwość selekcji skarg wnoszonych przez obywateli dawał natomiast nadzór ogólny, gdyż nadanie skardze obywatela dalszego biegu zależało od prokuratury, dzięki czemu można było odrzucać skargi niewygodne dla ówczesnych władz z punktu widzenia politycznego.

⁹⁷ Trudu ideologicznego i merytorycznego uzasadnienia stanowiska ówczesnych władz, nawiązując przy tym do poglądów radzieckich, podjął J. Paliwoda, który starał się wykazać przewagę, jaką posiadał nadzór ogólny nad sądownictwem administracyjnym; zob. *Nadzór ogólny a sądownictwo administracyjne*, NP 1961, nr 1, s. 33–49 oraz *Nadzór ogólny prokuratury*, Warszawa 1961, s. 45–68.

⁹⁸ Uchwała ogólna V Krajowego Zjazdu Zrzeszenia Prawników Polskich, który odbył się w dniach 24–27 maja 1959 r., wskazywała na konieczność wzmocnienia przykładem radzieckim istniejących instytucji kontrolnych w kierunku poprawy ich pracy i lepszego niż dotychczas uregulowania działalności, przy czym uwaga ta w szczególności odnosiła się do nadzoru ogólnego prokuratury; zob. NP 1959, nr 7–8, s. 815.

⁹⁹ *Notatka na posiedzenie...*, AAN, Pr. Gen. 8/2, s. 70.

nadzoru ogólnego. Luki występujące w ustawie o prokuraturze próbowała „załatać” nauka prawa, tworząc teoretyczne założenia wykonywania tego nadzoru, jednakże w rzeczywistości ograniczyła się do przeniesienia na polski grunt doświadczeń prokuratury radzieckiej¹⁰⁰.

Recepcja wzorców radzieckich w okresie stalinowskim w największym zakresie dokonała się nie na gruncie przepisów ustawy o prokuraturze, lecz w zakresie kierunków działalności nadzoru ogólnego. Na podstawie wykształconych w Związku Radzieckim zasad określono podstawowe zadania tego nadzoru, polegające na wspieraniu władz w realizacji akcji polityczno-gospodarczych o znaczeniu ogólnokrajowym. Tym samym działalność prokuratury w trybie nadzoru ogólnego, poparta represją karną, miała służyć osiągnięciu zaplanowanych wskaźników rozwoju gospodarczego i społecznego. Powyższa praktyka była sprzeczna z podstawowym zadaniem wyznaczonym prokuraturze socjalistycznej przez twórcę jej założeń, gdyż zdaniem Lenina powinna ona koncentrować się na kontroli zgodności z prawem aktów i czynności organów władzy i administracji państwowej. Tymczasem nadzorująca przebieg akcji polityczno-gospodarczych prokuratura badała działalność organów administracji i zakładów pracy z punktu widzenia zgodności z założeniami planów gospodarczych, przez co upodabniała się do organu kontroli państwowej. Ponadto pod pozorem wykonywania czynności nadzoru ogólnego prokuratura występowała jako organ przymusu państwowego, stosując praktykę zastraszania w celu zmuszenia obywateli do wykonania narzuconych im obowiązków.

Takie ustawienie zadań nadzoru ogólnego pociągało za sobą trudności w jego praktycznym wykonywaniu, gdyż prokuratorzy nie posiadali często odpowiednich kwalifikacji do przeprowadzania czynności, które nie miały wiele wspólnego z kontrolą przestrzegania prawa. Doprowadziło to do tego, że nadzór ogólny, mający według Prokuratora Generalnego S. Kalinowskiego stanowić podstawowy kierunek działalności prokuratury¹⁰¹, w rzeczywistości był tą dziedziną, której prokuratorzy poświęcali najmniej uwagi¹⁰². Jednocześnie stanowił jeden z przejawów popularnej w okresie stalinowskim „fasadowości”, polegającej na powoływaniu do życia instytucji ochrony prawnej, funkcjonujących bez zastrzeżeń jedynie na papierze.

¹⁰⁰ *Uwagi o nadzorze...*, s. 5–6.

¹⁰¹ W 1950 roku, w związku z wejściem w życie ustawy o prokuraturze, S. Kalinowski stwierdził, że „na czoło zadań Prokuratury wysuwa się nadzór ogólny”; *O zadaniach Prokuratury...*, s. 5.

¹⁰² Potwierdza to przedstawiona przez J. St. Konica statystyka czynności prokuratury za rok 1956, według której prokuratorzy brali udział w rozprawach karnych przeciwko 76123 oskarżonym i czynności te stanowiły zasadniczy odcinek ich działalności. Nawet udział prokuratorów w sprawach cywilnych w 1956 r. przewyższał przeszło dwukrotnie liczbę sprzeciwów prokuratorów wniesionych w trybie nadzoru ogólnego, gdyż na 6357 spraw cywilnych z udziałem prokuratora przypadło zaledwie 3045 czynności z zakresu tzw. „nadzoru ogólnego”; zob. *Uwagi ogólne...*, s. 26.

Przełom październikowy 1956 roku wpłynął na zmianę podejścia do zagadnienia recepcji wzorców radzieckich w zakresie nadzoru ogólnego, gdyż na fali krytyki dotychczasowego postępowania w tym zakresie wypracowano własny model wykonywania tego nadzoru, uwzględniający polskie uwarunkowania. Do rozwiązań „bratniego” Związku Radzieckiego sięgano w mniejszym stopniu, powołując się na tamtejsze uregulowania ustawowe w celu uzupełnienia luk w polskiej ustawie o prokuraturze w zakresie metod i form nadzoru ogólnego.

Połączenie samodzielnie określonych przez praktykę prokuratorską kierunków wykonywania nadzoru ogólnego z opracowaniem w oparciu o ustawę radziecką z 1955 roku trybu postępowania w tej dziedzinie spowodowało, że nadzór ogólny przestał być instytucją „wypaczoną” i zgodnie ze swoimi założeniami koncentrował się jedynie na kontroli przestrzegania prawa. Pozytywnie należy ocenić także, stanowiące samodzielny dorobek polskiej myśli prawniczej, opracowanie zasad udziału prokuratora w postępowaniu administracyjnym. Spowodowało to wzrost skuteczności kontroli legalności decyzji administracyjnych, stanowiącej przedmiot największego zainteresowania nadzoru ogólnego po 1960 roku. Kolejnym przykładem tworzenia własnych instytucji prawnych było opracowanie projektu ustawy o sądownictwie administracyjnym. Nawiązując do Lenińskiej koncepcji prokuratury, projekt ten przewidywał prawo prokuratora do wnoszenia skarg przeciwko sprzecznym z prawem decyzjom do sądu administracyjnego. Jednakże ze względów politycznych został on „utrącony”, chociaż oficjalnie jego odrzucenie argumentowano wyższością nadzoru ogólnego nad sądową kontrolą administracji w państwie typu socjalistycznego. Wraz z procesem stopniowego odchodzenia ówczesnych władz od poczynionych w październiku 1956 roku ustępstw i ponownym obraniem przez nie „twardego kursu” proces tworzenia własnych rozwiązań w zakresie nadzoru ogólnego uległ zahamowaniu. Jednakże w dalszym ciągu jego funkcjonowanie opierało się na stworzonych przez praktykę prokuratorską w latach 1956–1960 założeniach, które posłużyły za podstawę prac nad nową ustawą o prokuraturze, uchwaloną 14 kwietnia 1967 roku.