

Marcin Łysko

## Prokuratura Polski Ludowej na tle założeń prokuratury typu socjalistycznego

### Summary

Public prosecutor's office, based on Soviet patterns, was established in Poland in 1950. It was constructed as an institution responsible for prosecutions of crimes and for accusing in courts. However, there was another function, so called general supervision. The essence of this function was to control legal action of local administration and to control citizens' behavior from the legal perspective. The structure of this office was based on Lenin's idea of independence from regional authorities. It was subordinated to so called State Council, so it was independent also from central government. In 1956, during post – Stalin changes in political life in Soviet block countries, some lawyers suggested that the prosecutor's office should be subordinated to the Ministry of Justice. This idea was rejected, because it wasn't used in Soviet block countries. Communist model of public prosecutor's office existed till 1989, when it was replaced by new laws.

### Ogólne założenia prokuratury typu socjalistycznego

W zależności od zakresu kompetencji i struktury organizacyjnej w XIX-wiecznej Europie wykształciły się dwa podstawowe modele prokuratury. W ramach pierwszego z nich, zwanego francuskim, prokuratura pełniła funkcję organu rządowego, kontrolującego prawidłowe funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości, podlegając ministrowi sprawiedliwości, sprawującemu jednocześnie urząd naczelnego prokuratora<sup>1</sup>. Natomiast powstały z przekształcenia typu francuskiego model niemiecki charakteryzował się ograniczeniem zadań prokuratury jedynie do ścigania przestępstw, przy jej organizacyjnym podporządkowaniu także ministrowi sprawiedliwości<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> W modelu francuskim pierwszoplanowym zadaniem prokuratury była kontrola nad legalnością orzeczeń sądowych oraz działalnością innych organów współpracujących z wymiarem sprawiedliwości; funkcja ścigania przestępstw miała znaczenie drugorzędne. Szeroki był także udział prokuratora w postępowaniu cywilnym, ponadto do jego zadań należał nadzór nad wykonywaniem kary. S. Włodyka, *Ustrój organów ochrony prawnej*, Warszawa 1968, s. 203.

<sup>2</sup> Kompetencje prokuratury w modelu niemieckim ograniczały się w zasadzie do prowadzenia postępowania przygotowawczego w sprawach karnych i występowania przed sądem jako oskarżyciel. Poza zakresem działania prokuratury pozostawała faza wykonania kary, bardzo wąski był także udział prokuratora w procesie cywilnym. W. Berutowicz, J. Mokry, *Organizacja ochrony prawnej w PRL*, Warszawa 1987, s. 232.

W przeciwieństwie do państw kapitalistycznych, w których podstawowe zadanie prokuratury polegało na ściganiu przestępstw i popieraniu oskarżenia przed sądami w sprawach karnych, w państwach socjalistycznych jej kompetencje uległy znacznemu rozszerzeniu. Miało to wynikać ze zmiany charakteru i zadań aparatu państwowego w ustroju socjalistycznym, a w szczególności rozszerzenia aktywności administracji na wiele dziedzin życia społecznego, pozostających w systemie kapitalistycznym poza sferą działania organów państwowych. Uzasadniano to tym, że w państwie socjalistycznym niemal całe życie społeczne przebiegało w sposób zorganizowany i planowy, co wymagało znacznego zwiększenia udziału państwa w zarządzaniu tym życiem i organizowaniu go. Dlatego też organy administracji tych państw uczestniczyły bezpośrednio w wytwarzaniu i rozdziale dóbr, przejmując na swoje barki obowiązek zaspokojenia określonych potrzeb obywateli<sup>3</sup>. Kontroli realizacji polityki społeczno-gospodarczej władz przez terenowe ogniwa aparatu państwowego miała służyć działalność socjalistycznej prokuratury, chociaż oficjalnie jej zadanie polegało na zapewnieniu praworządności działania administracji, czyli ścisłego i jednolitego w skali całego kraju przestrzegania obowiązującego prawa. Prawo uważano za podstawowy instrument realizacji polityki państwa socjalistycznego, gdyż regulowało ono zadania organów państwowych i innych jednostek organizacyjnych oraz środki służące realizacji tych zadań<sup>4</sup>.

Twórcą koncepcji prokuratura – jako gwaranta praworządności – był Lenin, według którego prokuratura miała „doglądać biegu wprowadzania rzeczywiście jednolitego pojmowania praworządności w całej republice, nie bacząc na żadne różnice miejscowe i wbrew wszelkim wpływom miejscowym”<sup>5</sup>. Powierzenie prokuratorze funkcji generalnego strażnika praworządności skutkowało rozszerzeniem zakresu jej zadań, który nie ograniczał się jedynie do ścigania przestępstw i udziału w wymiarze sprawiedliwości. Na barki aparatu prokuratorskiego nałożono bowiem obowiązek wykonywania tzw. nadzoru ogólnego<sup>6</sup>, czyli kontroli przestrzegania prawa przez aparat państwowy. Nadzór ten występował obok tradycyjnych funkcji prokuratury, do któ-

<sup>3</sup> H. Starczewski, J. Świątkiewicz, *Prokuratorska kontrola przestrzegania prawa w PRL*, Warszawa 1970, s. 21–22.

<sup>4</sup> M. Jaroszyński, M. Zimmerman, W. Brzeziński, *Polskie prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 1956, s. 443.

<sup>5</sup> W. I. Lenin, *O „podwójnym” podporządkowaniu i o praworządności*, [w:] idem, *Dzieła wybrane*, t. 2, Warszawa 1949, s. 957.

<sup>6</sup> 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 następnie przejęty przez polską naukę i zyskał rację bytu w praktyce, chociaż działalność prokuratury nie posiadała żadnych cech typowych dla wykonywania nadzoru. Prokuratura powodowała jedynie uruchomienie kontroli instancyjnej, wyposażonej w uprawnienia nadzorcze oraz możliwość uchylecia lub zmiany aktu zakwestionowanego przez organ prokuratury. W. F. Dąbrowski, *Prokuratorska kontrola decyzji administracyjnych*, Poznań 1963, s. 11–12.

rych socjalistyczna nauka prawa zaliczała nadzór nad praworządnością działania organów śledczych, nadzór sądowy i nadzór nad praworządnością wykonywania wyroków sądowych<sup>7</sup>.

Konsekwencją wprowadzenia instytucji nadzoru ogólnego, którego zakres obejmował terenowe organy władzy i administracji państwowej, było nadanie socjalistycznej prokuraturze nowej struktury organizacyjnej. Opierała się ona na leninowskiej zasadzie niezależności prokuratury od wszelkich czynników miejscowych, czyli terenowych organów władzy i administracji państwowej. Jako zagorzały przeciwnik zasady tzw. *podwójnego podporządkowania*<sup>8</sup> Lenin był zwolennikiem podporządkowania prokuratorów terenowych wyłącznie organowi centralnemu. Organy lokalne miały być pozbawione nie tylko możliwości bezpośredniego wpływania na działalność prokuratury, lecz także wpływu pośredniego, poprzez prawo mianowania i zwalniania prokuratorów<sup>9</sup>. Konsekwencją przyjęcia powyższych rozwiązań było stworzenie z prokuratury odrębnego pionu organów państwowych, który był niezależny od struktur ministerstwa sprawiedliwości i podlegał najwyższemu organowi prokuratorskiemu na szczeblu centralnym<sup>10</sup>.

Wśród zasad organizacji prokuratury w państwach socjalistycznych największe znaczenie przypisywano zasadzie centralizmu, której wyrazem było skupienie w ręku generalnego prokuratora ogółu praw i obowiązków służących prokuraturze. Przysługujące uprawnienia wykonywał on zazwyczaj przez swoich zastępców<sup>11</sup>. Zasada ta odróżniała organizację aparatu prokuratorskiego od ustroju organów administracji terenowej, które funkcjonowały w oparciu o zasadę *podwójnego podporządkowania*<sup>12</sup>. Z zasadą centralizmu powiązana była

---

<sup>7</sup> W ramach nadzoru nad praworządnością działania organów śledczych prokurator miał prawo zlecać prowadzenie postępowania przygotowawczego innym organom, szczególnie milicji i z tego tytułu nadzorować ich działalność. Nadzór sądowy polegał na kontroli legalności wszystkich działań sądu, a w szczególności legalności wyroków, postanowień i innych orzeczeń sądowych. Nadzór nad wykonywaniem wyroków sądowych wykonywany był z punktu widzenia legalności i dotyczył działalności organów administracji więziennej oraz sądu, który udzielał odroczenia wykonania kary i decydował o warunkowym zwolnieniu. W. F. Dąbrowski, *Prokuratorska...*, op. cit., s. 50–52.

<sup>8</sup> Według Lenina, zasada podwójnego podporządkowania miałyby polegać na jednoczesnej podległości prokuratury „z jednej strony instancjom centralnym w osobie odnośnego komisariatu ludowego (komisariatu sprawiedliwości), z drugiej strony – miejscowemu gubernialnemu komitetowi wykonawczemu (organ wykonawczy terenowych rad delegatów ludu pracującego)”. *O „podwójnym”...*, op. cit., s. 956.

<sup>9</sup> W. F. Dąbrowski, *O leninowskiej koncepcji prokuratury*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, 1963, z. 2, s. 5–6.

<sup>10</sup> F. Siemiński, *Prawo konstytucyjne*, Poznań 1980, s. 340.

<sup>11</sup> Zastępcami prokuratora generalnego byli nie tylko jego tytularni zastępcy, lecz także wszyscy prokuratorzy rozrzućeni po różnych częściach kraju, na różnych szczeblach organizacyjnych i na różnych stanowiskach. Cały ten aparat nosił nazwę prokuratura. W. F. Dąbrowski, *Prokuratorska...*, op. cit., s. 29–30.

<sup>12</sup> Terenowe organy administracji państwowej podlegały w pionie właściwym resortom administracyjnym na szczeblu centralnym (podporządkowanie pionowe), a równocześnie terenowym organom władzy państwowej, co nosi nazwę podporządkowania poziomego. J. Ziemiński, *Prokuratorska kontrola legalności aktów administracyjnych*, Lublin 1966, s. 140–141.

zasada jednolitości, zgodnie z którą wszystkie ogniwa prokuratury stanowiły jeden kolektyw działający na zasadach ścisłej centralizacji. Cała prokuratura była organem wykonawczym najwyższego urzędu prokuratorskiego, a wszyscy prokuratorzy działali w imieniu prokuratora generalnego, realizując jego zadania<sup>13</sup>. Kolejną zasadą organizacyjną była zasada jednoosobowego kierownictwa, w myśl której na czele prokuratury stał prokurator generalny, uprawniony do mianowania niżej stojących prokuratorów i wydawania im wiążących poleceń<sup>14</sup>.

Pierwsza prokuratura typu socjalistycznego, jaką była utworzona w 1922 r. prokuratura radziecka, początkowo zakresem centralizacji nie przekraczała szczebla republikańskiego. Aparat prokuratorski stanowił odrębny pion organów państwowych na czele z ludowym komisarzem sprawiedliwości, który sprawował jednocześnie urząd prokuratora republiki<sup>15</sup>. Także po utworzeniu w 1933 r. ogólnokrajowej prokuratury na szczeblu związkowym (prokuratury ZSRR)<sup>16</sup>, nie zniesiono dotychczasowego podporządkowania prokuratury ministrom sprawiedliwości poszczególnych republik związkowych<sup>17</sup>. Ostateczne jej wyodrębnienie ze struktur ludowych komisariatów sprawiedliwości miało miejsce w 1936 r., kiedy to aparat prokuratorski został podporządkowany wyłącznie Prokuratorowi ZSRR<sup>18</sup>. Znalazło to swój wyraz w konstytucji stalinowskiej stanowiącej, iż „organa prokuratury sprawują swoje funkcje niezależnie od jakichkolwiek organów terenowych, podlegając jedynie Prokuratorowi ZSRR”<sup>19</sup>. Prokurator ZSRR był mianowany i podlegał naczelnemu organowi władzy państwowej, jakim była Rada Najwyższa ZSRR<sup>20</sup>.

W literaturze okresu stalinowskiego podkreślano, że utworzenie jednolitego i scentralizowanego w skali związkowej aparatu prokuratorskiego doprowadziło do zlikwidowania resztek *podwójnego podporządkowania*, które tak ostro zwalczał Lenin<sup>21</sup>. W rzeczywistości przyjęcie takiego rozwiązania było

<sup>13</sup> J. Waszczyński, *Ustrój organów ochrony prawnej*, Łódź 1971, s. 184.

<sup>14</sup> W. F. Dąbrowski, *Prokuratorska...*, op. cit., s. 33–34.

<sup>15</sup> Art. 3 ustawy z 28 maja 1922 r. prawo o nadzorze prokuratorskim stanowił, że „na czele prokuratury stoi Komisarz Ludowy Sprawiedliwości w charakterze Prokuratora Republiki”. J. S. Konic, *Uwagi ogólne o umiejscowieniu prokuratury w systemie organów państwowych*, „Nowe Prawo” (dalej skrót: NP) 1957, nr 11, s. 27.

<sup>16</sup> Na mocy ustawy o prokuraturze ZSRR z 17 grudnia 1933 r. (Zb.U. nr 1, poz. 26 z 1934 r.).

<sup>17</sup> Ł. Zawartowski, *Konstytucyjne podstawy organizacji i funkcjonowania prokuratury w europejskich państwach socjalistycznych*, Poznań 1981, s. 13.

<sup>18</sup> Od 19 marca 1946 r. została wprowadzona przez Radę Najwyższą ZSRR nazwa Prokurator Generalny ZSRR. L. Bojm, *Ustrój Związku Radzieckiego*, Warszawa 1955, s. 227.

<sup>19</sup> Art. 117 Konstytucji ZSRR z 5 grudnia 1936 r.

<sup>20</sup> Podległość Prokuratora Generalnego ZSRR Radzie Najwyższej wyrażała się w obowiązku składania jej sprawozdań ze swojej działalności oraz w kompetencji Rady Najwyższej do uchylania rozporządzeń i dyrektyw Prokuratora Generalnego ZSRR, w przypadku stwierdzenia ich niezgodności z konstytucją. *Prokuratura w krajach socjalistycznych*. Załącznik do „Biuletynu Generalnej Prokuratury” (dalej skrót: BGP) 1960, nr 5–6, s. 33.

<sup>21</sup> S. Ehrlich, *Rola prokuratury w ustroju radzieckim*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” (dalej skrót: WPP) 1948, nr 3–4, s. 189.

podyktowane panującymi w połowie lat trzydziestych w Związku Radzieckim tendencjami centralizacyjnymi<sup>22</sup> i nie miało pełnego uzasadnienia w poglądach Lenina. Wprawdzie przywódca bolszewików zakładał podległość prokuratury innym organom sprawującym najwyższą władzę w państwie, jednakże nie określił, jaki organ ma sprawować zwierzchnictwo nad prokuratą<sup>23</sup>. Nie wykluczał zatem podporządkowania centralnej władzy prokuratorskiej rządowi poprzez osobę ludowego komisarza sprawiedliwości. Po przełomie 1956 r. na możliwość taką wskazywali przedstawiciele polskiej doktryny, z których najdalej posunął się Jan Stanisław Konic. Twierdził on, iż zgodnie z koncepcją leninowską, stanowiąca odrębny pion organów państwowych prokuratura powinna podlegać rządowi. Rozwiązanie takie przewidywała bowiem radziecka ustawa o prokuraturze z 1922 r., w pracach nad którą osobiście uczestniczył Lenin<sup>24</sup>.

W poszczególnych państwach *demokracji ludowej*, którym po II wojnie światowej narzucono socjalistyczny model prokuratury, wykształciły się dwa podstawowe rozwiązania w zakresie podporządkowania prokuratury centralnym organom państwowym. Według pierwszego z nich, prokuratura była podporządkowana w całości lub częściowo rządowi, a stojący na jej czele prokurator generalny był odpowiedzialny przed rządem za swoją działalność. Model ten został wprowadzony w 1949 r. w Niemieckiej Republice Demokratycznej (NRD), a w 1952 r. – w Czechosłowacji i Rumunii, z tym że w latach sześćdziesiątych utrzymał się jedynie w NRD<sup>25</sup>. Drugie z tych rozwiązań charakteryzowało się podporządkowaniem prokuratury naczelnym organom władzy państwowej. Prokurator generalny podlegał parlamentowi lub też wyłanianej przez niego kolegialnej głowie państwa, ponosząc przed nimi odpowiedzialność za swoje działania. Powyższy model wprowadzono w większości krajów socjalistycznych, przy czym dominowało podporządkowanie prokura-

---

<sup>22</sup> Na mocy tego samego aktu prawnego, który wyłączał prokaturę spod podporządkowania republikańskiemu komisariatowi sprawiedliwości, utworzono także Ludowy Komisariat Sprawiedliwości na szczeblu ogólnozwiązkowym oraz wprowadzono zasadę, że w całym państwie radzieckim powinno obowiązywać jednolite ustawodawstwo karne, cywilne oraz postępowanie sądowe. J. S. Konic, *Uwagi ogólne...*, op. cit., s. 28–29.

<sup>23</sup> W. F. Dąbrowski, *O leninowskiej...*, op. cit., s. 5–6.

<sup>24</sup> J. S. Konic, op. cit., s. 27.

<sup>25</sup> Jedynie w NRD kontrolę nad prokuratą sprawowała Rada Ministrów, z tym że powoływanie prokuratora generalnego leżało w gestii Izby Ludowej (parlamentu), która mogła też jego odwołać przed upływem 5-letniej kadencji, jeżeli działał wbrew konstytucji albo ustawie lub też naruszał swoje obowiązki. W Czechosłowacji prokurator generalny odpowiedzialny był za swoją działalność przed rządem, przy czym powoływał go i odwoływał Prezydent Republiki. Stan taki trwał do 1960 r., kiedy to uchwalono nową konstytucję, która podporządkowywała prokuratora generalnego Zgromadzeniu Narodowemu. W Rumunii prokurator generalny był odpowiedzialny wobec Zgromadzenia Narodowego, zaś pomiędzy jego sesjami wobec Prezydium Zgromadzenia i wobec rządu. W latach sześćdziesiątych podporządkowano prokaturę wyłącznie Zgromadzeniu Narodowemu. J. Ziemiński, op. cit., przypis nr 11, s. 141–142.

tury parlamentowi<sup>26</sup> lub też jednocześnie parlamentowi i jego emanacji (np. Prezydium Rady Najwyższej ZSRR) w okresie między sesjami parlamentu<sup>27</sup>.

## Zasady organizacji i funkcjonowania prokuratury Polski Ludowej

Socjalistyczny model prokuratury wprowadzono w Polsce 20 lipca 1950 r. na mocy ustawy o *Prokuraturze Rzeczypospolitej Polskiej* (zwanej dalej ustawą o prokuraturze)<sup>28</sup>. Socjalistyczna prokuratura zastąpiła prokuraturę funkcjonującą w oparciu o przejęte przez władzę komunistyczną rozwiązania z okresu międzywojennego. Zasady działalności i organizacji jednolitego aparatu prokuratorskiego II Rzeczypospolitej<sup>29</sup> nawiązywały do niemieckiego modelu prokuratury, w związku z czym zakres jej kompetencji ograniczał się w zasadzie wyłącznie do udziału w postępowaniu karnym<sup>30</sup>. Pozycja prokuratury II RP w systemie organów państwowych charakteryzowała się podporządkowaniem ministrowi sprawiedliwości, pełniącemu jednocześnie funkcję naczelnego prokuratora. Konsekwencją przyjęcia takiego rozwiązania była ścisła zależność prokuratury od rządu<sup>31</sup>. Jej strukturę organizacyjną określały trzy podstawowe zasady: centralizmu, jednolitości i hierarchicznego podporządkowania, mające zapewnić sprawność działania<sup>32</sup>.

---

<sup>26</sup> Parlamentowi prokuratura podlegała w następujących krajach socjalistycznych:

- w Albańskiej Republice Ludowej – Zgromadzeniu Ludowemu;
- w Bułgarskiej Republice Ludowej – Zgromadzeniu Ludowemu;
- w Koreańskiej Republice Ludowo-Demokratycznej – Najwyższemu Zgromadzeniu Ludowemu;
- w Mongolskiej Republice Ludowej – Wielkiemu Churałowi Ludowemu;
- w Republice Czechosłowackiej po 1960 r. – Zgromadzeniu Narodowemu;
- w Rumuńskiej Republice Ludowej – od lat sześćdziesiątych – Zgromadzeniu Narodowemu;
- w Węgierskiej Republice Ludowej – Zgromadzeniu Państwowemu.

*Prokuratura w krajach socjalistycznych...*, op. cit., s. 8, 9, 20, 22, 28

<sup>27</sup> W ZSRR prokuratura podlegała parlamentowi, czyli Radzie Najwyższej ZSRR, natomiast w okresie, kiedy Rada Najwyższa nie obradowała – Prezydium Rady Najwyższej ZSRR. Także w Chinach Najwyższa Prokuratura Ludowa ponosiła odpowiedzialność przed Ogólnochińskim Zgromadzeniem Ludowym, a w okresie między sesjami – przed Stałym Komitetem Zgromadzenia. *Prokuratura w krajach socjalistycznych...*, op. cit., s. 12, 33.

<sup>28</sup> Dz.U. Nr 38, poz. 346.

<sup>29</sup> Jednolitą w skali całego kraju prokuraturę utworzono na podstawie rozporządzenia Prezydenta RP z mocą ustawy z 6 lutego 1928 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych (tekst jednolity – Dz.U. Nr 102, poz. 863 z 1932 r.).

<sup>30</sup> Prokuratura prowadziła postępowanie karne, występowała przed sądem w charakterze oskarżyciela oraz wykonywała nadzór penitencjarny. Bardzo wąski był natomiast zakres udziału prokuratury w postępowaniu cywilnym. *Historia państwa i prawa Polski*, t. 5, cz. 2, F. Ryszka (red.), Warszawa 1968, s. 41.

<sup>31</sup> Z. Resich, *Nauka o ustroju organów ochrony prawnej*, Warszawa 1970, s. 175.

<sup>32</sup> Zasada centralizmu wyrażała się w istnieniu jednego ośrodka centralnego, nadzorującego i kierującego całą działalnością prokuratorską, którym był minister sprawiedliwości jako prokurator naczelny; zasada jednolitości oznaczała, że prokuratura stanowiła jednolitą całość, w konsekwencji

Wprowadzenie w lipcu 1950 r. socjalistycznego modelu prokuratury było warunkowane przesłankami o charakterze polityczno-ideologicznym. Wraz z przejęciem pełni władzy przez „ekipę” Bieruta rozpoczął się proces sowietywizacji Polski, polegający na przyspieszonym przejmowaniu wzorców radzieckich we wszystkich dziedzinach życia<sup>33</sup>. Największy nacisk władze kładły na przebudowę struktur społeczno-gospodarczych w duchu socjalistycznym, która miała dokonać się w ramach planu 6-letniego<sup>34</sup>. Znaczenie przykładane przez komunistów do pomyślnego wykonania planu 6-letniego stanowiło oficjalną przyczynę utworzenia prokuratury typu socjalistycznego<sup>35</sup>. Świadczy o tym wypowiedź posła sprawozdawcy Leona Chajna, iż „istnieje logiczny i przyuczynowy związek pomiędzy ustawą o Planie 6-letnim a projektem ustawy o Prokuraturze”<sup>36</sup>. Władze potrzebowały bowiem w pełni dyspozycyjnego organu o wszechstronnym zakresie działalności, który mógłby skutecznie przeciwdziałać powstałym w trakcie realizacji nieustannie podwyższanych założeń planu 6-letniego<sup>37</sup>. Powyższy wymóg po reformie z lipca 1950 r. spełniała prokuratura, gdyż kontrolując wykonywanie zadań planowych przez poszczególne ogniwa aparatu państwowego i gospodarczego, mogła wszczynać postępowanie karne przeciwko sprawcom ujawnionych naruszeń prawa<sup>38</sup>.

Powierzenie prokuraturze roli organu wspierającego realizację polityki społeczno-gospodarczej władz miało podłoże ideologiczne w filozofii marksi-

---

przełożony prokuratury mógł podejmować wszystkie czynności należące do zakresu działania prokuratury we wszystkich sądach podlegającego jemu okręgu osobiście lub zlecać ich wykonanie podwładnym, z drugiej strony czynność jednego prokuratora wiązała całą prokuraturę; zasada hierarchicznego podporządkowania oznaczała, że w swoich czynnościach prokurator podlegał zleceniom swojej władzy zwierzchniej, które obowiązany był z całą ścisłością wykonywać. *Historia państwa i prawa Polski*, op. cit., s. 38–39.

<sup>33</sup> W 1950 r. zmodyfikowano system naczelnych organów administracji państwowej w zakresie kierowania i zarządzania gospodarką narodową, dokonano reformy rad narodowych oraz wprowadzono nowe zasady ustroju sądów powszechnych. A. Burda, *Na straży praworządności ludowej*, [w:] *Prokuratura PRL w dziesięciolecie 1950–1960*, I. Druski (red.), Warszawa 1960, s. 5.

<sup>34</sup> Wprowadzony ustawą z 21 lipca 1950 r. o 6-letnim planie rozwoju gospodarczego i budowy podstaw socjalizmu na lata 1950–1955 (Dz.U. Nr 37, poz. 444).

<sup>35</sup> Twierdzono, że „burzliwy rozwój życia gospodarczego, kształtowanie się w związku z tym nowych form stosunków między ludźmi, stawiało wymóg powołania do życia organu, który we wszystkich dziedzinach życia stać miał na straży realizacji zasad praworządności ludowej”, przy czym miała nim być ludowa prokuratura. K. Czajkowski, L. Schaff, W. Siedlecki, *Prawo sądowe*, [w:] *Dziesięciolecie prawa Polski Ludowej*, L. Kurowski (red.), Warszawa 1955, s. 344–345.

<sup>36</sup> Według Chajna, „nie jest bynajmniej przypadkiem, że projekt ustawy o Prokuraturze Rzeczypospolitej Polskiej znalazł się na porządku obrad posiedzenia Sejmu obok projektu ustawy o 6-letnim Planie Rozwoju Gospodarczego i Budowy Podstaw Socjalizmu na lata 1950–1955, jako przedmiot naszych prac parlamentarnych”. Sprawozdanie stenograficzne z 84 posiedzenia Sejmu Ustawodawczego w dniach 20–21 lipca 1950 r., łam 26.

<sup>37</sup> Przedstawiając podczas posiedzenia Biura Politycznego KC PZPR 19 kwietnia 1950 r. projekt ustawy O utworzeniu Jednolitej Prokuratury Stefan Kalinowski stwierdził, że „poważna praca przypadnie prokuraturze w walce o wykonanie Planu 6-letniego, a w szczególności w walce o przebudowę ustroju rolnego, o ochronę produkcji i usprawnienie obrotu towarowego”. Załącznik nr 6 do *Protokołu nr 34 z posiedzenia Biura Politycznego KC PZPR w dniu 19 IV 1950 r.*, AAN, zespół akt PZPR, sygn. teczki V/6, s. 412.

<sup>38</sup> *Uwagi o nadzorze ogólnym*. Załącznik do BGP 1957, nr 6, s. 6.

stowskiej. Prokuraturę traktowano jako element składowy nadbudowy, która pełniła rolę służebną wobec bazy socjalistycznej, czyli formacji społeczno-ekonomicznej, wyrażającej interesy klasy robotniczej. Jako *bojowy organ dyktatury proletariatu* prokuratura Polski Ludowej miała oddziaływać na umocnienie socjalistycznego ustroju ekonomicznego oraz jego dalszy rozwój<sup>39</sup>.

Wprowadzenie socjalistycznego modelu prokuratury było także konsekwencją procesu przejmowania wzorców i zasad prawa radzieckiego<sup>40</sup>, którego zwieńczeniem była dokonana w lipcu 1950 r. zasadnicza reforma organów wymiaru sprawiedliwości i prawa sądowego<sup>41</sup>. Zdaniem najwyższych władz partyjnych<sup>42</sup>, przyjęcie rozwiązań radzieckich w zakresie organizacji i kompetencji prokuratury stanowiło najbardziej widoczny przejaw wprowadzania socjalistycznego modelu organów ochrony prawnej<sup>43</sup>. Dlatego też w pracach nad ustawą o prokuraturze w szerokim zakresie sięgnięto do doświadczeń radzieckich, kształtując podstawowe założenia tej ustawy na podobieństwo obowiązującej wówczas za wschodnią granicą ustawy o prokuraturze ZSRR z 17 grudnia 1933 r.<sup>44</sup> Zastępca prokuratora generalnego Henryk Podlaski oficjalnie podkreślał przy tym, że „Prokuratura Polski Ludowej kształtuje się i rozwija się korzystając z doświadczeń prokuratury radzieckiej”<sup>45</sup>.

Zgodnie z postanowieniami ustawy o prokuraturze, socjalistyczną prokuraturę utworzono „w celu ugruntowania praworządności ludowej, ochrony mienia społecznego i ścigania przestępstw”<sup>46</sup>. Wymienione przez ustawodawcę

<sup>39</sup> L. Schaff, *Proces karny Polski Ludowej*, Warszawa 1953, s. 295.

<sup>40</sup> H. Świątkowski, *Za wzorem prawa socjalizmu*, „Demokratyczny Przegląd Prawniczy” 1949, nr 11, s. 3–6.

<sup>41</sup> Została ona dokonana pięcioma ustawami z 20 lipca 1950 r.: o prokuraturze, o ustroju sądów powszechnych, o zmianie procedury karnej, o zmianie procedury cywilnej, o Komisji Specjalnej do Walki z Nadużyciami i Szkodnictwem Gospodarczym (Dz.U. Nr 38, poz. 346–350).

<sup>42</sup> Zdaniem Adama Lityńskiego, zagadnieniu reformy prokuratury najwyższe władze PZPR poświęcały najwięcej uwagi, gdyż w znanych temu autorowi protokołach posiedzenia Biura Politycznego, względnie Sekretariatu KC PZPR, reforma prokuratury pojawia się w zasadzie jako jedyny temat umieszczony w porządku obrad spośród tych zagadnień, które stały się później przedmiotem zmian dokonanych w lipcu 1950 r. *O prawie i sądach początku Polski Ludowej*, Białystok 1999, s. 151.

<sup>43</sup> Zagadnienie reformy prokuratury zostało po raz pierwszy poruszone podczas posiedzenia Sekretariatu KC PZPR w dniu 27 stycznia 1950 r., podczas którego celem opracowania projektu ustawy o utworzeniu jednolitej Prokuratury Państwowej powołano Komisję na czele z Ministrem Sprawiedliwości Henrykiem Świątkowskim. *Załącznik nr 7 do protokołu z posiedzenia sekretariatu KC PZPR z dnia 27 stycznia 1950 r.*, AAN PZPR V/8, s. 474. Gotowy projekt został przedstawiony podczas posiedzenia Biura Politycznego KC PZPR w dniu 19 kwietnia 1950 r. przez S. Kalinowskiego. *Protokół nr 34...*, AAN PZPR, sygn. teczki V/4, s. 35.

<sup>44</sup> *Notatka na posiedzenie Zespołu Kierowniczego Generalnej Prokuratury w dniu 3 maja 1961 roku*, zespół akt Prokuratura Generalna AAN (dalej skrót: Pr.Gen.), sygn. teczki 8/2, s. 69.

<sup>45</sup> Według Podlaskiego, „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.

<sup>46</sup> Art. 1 ustawy o prokuraturze.

środki realizacji postawionych przed prokuraturą zadań nawiązywały w większości do jej tradycyjnych kompetencji. Wśród nich pierwsze miejsce zajmowało ściganie przestępstw realizowane poprzez bezpośrednie prowadzenie śledztwa, nadzór nad śledztwem prowadzonym przez inne organy oraz popieranie przed sądem oskarżenia w sprawach karnych. Kolejnym działem pracy prokuratora było czuwanie nad prawidłowym i jednolitym stosowaniem przepisów prawa przez sądy w zakresie przewidzianym w przepisach postępowania sądowego<sup>47</sup>. Ponadto prokuratura sprawowała tzw. nadzór penitencjarny, który polegał na zarządzaniu wykonania orzeczeń w sprawach karnych i kontroli nad wykonywaniem tych orzeczeń w zakładach penitencjarnych<sup>48</sup>.

Oprócz przedstawionych powyżej metod realizacji zadań prokuratury, ustawodawca przewidywał także nadzór ogólny, którego wprowadzenie stanowiło novum w porównaniu z dotychczasowym stanem prawnym. Istota tego nadzoru polegała na kontroli legalności działania terenowych organów władzy i administracji państwowej, jednostek gospodarki społecznej oraz organizacji społecznych. Ponadto obejmował on kontrolę przestrzegania prawa przez poszczególnych obywateli<sup>49</sup>.

Konsekwencją wprowadzenia socjalistycznego modelu prokuratury było przyjęcie nowych rozwiązań odnośnie pozycji prokuratury w systemie organów państwowych. Powoływano się na fakt, iż skuteczne wykonywanie przez aparat prokuratorski czynności nadzoru ogólnego, wobec podmiotów znajdujących się poza resortem sprawiedliwości, wymaga wprowadzenia zasad odmiennych od dotychczasowych<sup>50</sup>. Sięgnięto także do argumentów natury ideologicznej, oceniając dalsze funkcjonowanie rozwiązań charakterystycznych dla prokuratury typu kapitalistycznego za sprzeczne z założeniami prokuratury w państwie socjalistycznym<sup>51</sup>.

Na wzór radziecki prokuraturę wyodrębniono ze struktur Ministerstwa Sprawiedliwości, uniezależniając ją tym samym od sądownictwa, zarówno w sensie organizacyjnym, jak i w całym zakresie działania. Wprowadzono także leninowską zasadę niezależności prokuratury od jakichkolwiek władz i organów terenowych. Jej istota polegała na tym, że organy prokuratury „są

---

<sup>47</sup> Prokuratura realizowała te funkcje poprzez zakładanie rewizji, udział w posiedzeniach niejawnych sądu i przez wnoszenie rewizji nadzwyczajnych. Brała także udział w procesie cywilnym, dbając o prawidłowe i jednolite stosowanie przepisów prawa przez sądy i zabezpieczenie interesów państwa i obywateli. *Zagadnienia prawne konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, t. 2, Warszawa 1954, s. 381–382.

<sup>48</sup> L. Schaff, op. cit., s. 300.

<sup>49</sup> H. Podlaski, *O przedmiocie nadzoru ogólnego prokuratury*, WPP 1955, nr 4, s. 11.

<sup>50</sup> J. Ziemiński, op. cit., s. 140.

<sup>51</sup> Zdaniem Henryka Podlaskiego, istota prokuratury w krajach kapitalistycznych miała sprowadzać się do ochrony systemu opartego na własności prywatnej i wyzysku człowieka przez człowieka. Twierdził on, że „bez znaczenia była tutaj forma organizacyjna prokuratury burżuazyjnej, gdyż istota prokuratury burżuazyjnej była wszędzie jednakowa, a mianowicie sprowadzała się do zapewnienia ochrony prawnej klasom panującym”. *O aktualnych...*, op. cit., s. 35.

w sprawowaniu swych funkcji niezależnie od jakichkolwiek władz lub organów terenowych i podlegają Generalnemu Prokuratorowi”<sup>52</sup>. Zasada ta została uznana za najważniejszą zasadę organizacyjną prokuratury Polski Ludowej<sup>53</sup> i znalazła swój wyraz w postanowieniach konstytucji PRL-u<sup>54</sup>. Celowość wprowadzenia powyższej zasady uzasadniano tym, że znalazła ona „wspaniałe potwierdzenie w wielkiej praktyce Prokuratury ZSRR”<sup>55</sup>. Powoływano się także na względy natury merytorycznej twierdząc, że prokuratura, kontrolując działalność terenowych organów władzy i administracji, nie powinna być w żaden sposób od nich zależna<sup>56</sup>. Również pozostałe zasady organizacyjne prokuratury Polski Ludowej: jednolitości systemu organów prokuratorskich, centralizacji i jednoosobowego kierownictwa<sup>57</sup>, wzorowane były na rozwiązaniach radzieckich. Zbudowana na ich podstawie prokuratura stanowiła jedną całość organizacyjną, w ramach której obowiązywało hierarchiczne podporządkowanie prokuratorów niższych szczebli prokuratorom wyższych szczebli<sup>58</sup>. Działając w oparciu o powyższe zasady, prokuratura miała skutecznie wykonywać swoje podstawowe zadanie, polegające na zapewnieniu „rzeczywiście jednolitego pojmowania praworządności” w całym państwie<sup>59</sup>.

Wprowadzenie zasady niezależności prokuratury od wszelkich organów administracji, sądownictwa i terenowych organów władzy skutkowało uznaniem przez doktrynę aparatu prokuratorskiego za odrębny zespół organów państwowych<sup>60</sup>. Prokuraturę traktowano jako jedną z części składowych aparatu państwowego<sup>61</sup>, którego budowa opierała się na zasadzie jednolitości

<sup>52</sup> Art. 11 ustawy o prokuraturze.

<sup>53</sup> Gustaw Auscaler twierdził, że „prokuratura, przed którą stoją tak wielkie zadania, mogła je skutecznie spełniać tylko w oparciu o taką właśnie zasadę organizacyjną”. *O Prokuraturze Rzeczypospolitej Polskiej*, WPP 1950, nr 2, s. 127.

<sup>54</sup> Art. 56 konstytucji PRL z 22 lipca 1952 r. stanowił, że „organy prokuratorskie podlegają Prokuratorowi Generalnemu PRL i w sprawowaniu swoich funkcji są niezależne od organów terenowych”.

<sup>55</sup> G. Auscaler, op. cit., s. 128.

<sup>56</sup> F. Siemiński, op. cit., s. 340.

<sup>57</sup> Wprawdzie takie same zasady leżały u podstaw funkcjonowania prokuratury państw kapitalistycznych, jednakże ze względu na cel polityczno-społeczny, któremu służyła działalność prokuratury socjalistycznej, w państwach demokracji ludowej treść tych zasad była całkowicie odmienna. S. Włodyka, op. cit., s. 239.

<sup>58</sup> Organami prokuratora generalnego byli: jego zastępcy, prokuratorzy i wiceprokuratorzy Prokuratury Generalnej; prokuratorzy wojewódzcy oraz podlegli im wiceprokuratorzy, podprokuratorzy, referendarze śledczy i asesorzy prokuratorscy; prokuratorzy powiatowi i podlegli im pracownicy prokuratorscy. Prokuratura Generalna stanowiła ogniwo organizacyjne, za pomocą którego prokurator generalny organizował kierownictwo całym aparatem prokuratorskim. A. Burda, *Polskie prawo państwowe*, Warszawa 1962, s. 258.

<sup>59</sup> Ibidem.

<sup>60</sup> A. Burda, R. Klimowiecki, *Polskie prawo państwowe*, Warszawa 1958, s. 188.

<sup>61</sup> Z punktu widzenia ogólnych zadań oraz miejsca zajmowanego w całości systemu organów państwowych, w Konstytucji PRL-u dokonano podziału organów państwowych na cztery zasadnicze grupy: organy władzy państwowej, organy administracji państwowej, organy sądowe oraz organy prokuratorskie. *Zagadnienia prawne konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, t. 1, Warszawa 1954, s. 93.

władzy państwowej<sup>62</sup>. Całokształt działalności prokuratury określano jako odrębną funkcję państwa ludowego, występującą obok nadrzędnego kierownictwa, administracji państwowej i wymiaru sprawiedliwości<sup>63</sup>. Uzasadniano to brakiem jakichkolwiek przesłanek umożliwiających zaliczenie działalności prokuratury do administracji państwowej<sup>64</sup> i wymiaru sprawiedliwości<sup>65</sup> oraz niewystępowaniem w niej uprawnień charakterystycznych dla wykonywania nadrzędnego kierownictwa<sup>66</sup>.

W latach sześćdziesiątych zasadność powyższej teorii zakwestionował Józef Paliwoda, który wystąpił z koncepcją zakwalifikowania jedynie nadzoru ogólnego jako swoistej formy realizacji funkcji państwa. Prokuratorski nadzór ogólny miał występować obok ustawodawstwa, wymiaru sprawiedliwości i administracji. Zdaniem Paliwody, ze względu na swoją specyfikę nadzór ogólny nie mógł być zaliczony do żadnej z trzech podstawowych form działalności państwa socjalistycznego<sup>67</sup>, w przeciwieństwie do pozostałych kierunków aktywności prokuratury. Nadzór sądowy posiadał bowiem cechy wymiaru sprawiedliwości<sup>68</sup>, a w ramach nadzoru nad ściganiem przestępstw i nadzoru nad wykonywaniem kary prokurator, podobnie jak organy administracji państwowej, posiadał prawo wydawania wiążących decyzji<sup>69</sup>.

---

<sup>62</sup> Zasada jednolitości władzy państwowej głosiła, że wszystkie człony aparatu państwowego winny działać w ścisłym powiązaniu i harmonijnie, a wszystkie części składowe aparatu państwowego powinny realizować ustalone przez władzę ludową zadania. A. Burda, *Polskie...*, op. cit., s. 160–161.

<sup>63</sup> Nadrzędne kierownictwo było głównym kierunkiem działalności państwa, polegającym na stanowieniu kierowniczych norm prawnych, powoływaniu innych organów państwowych i zmianie ich składu oraz sprawowaniu nadrzędnej kontroli. Kierunek ten był realizowany przez organy władzy państwowej działające na zasadzie kolegialności; administracja polegała na organizowaniu bezpośredniej praktycznej realizacji zadań państwa przez wydzielony pion organów, działający w oparciu o zasadę centralizmu demokratycznego; wymiar sprawiedliwości był określonym kierunkiem działalności państwa, polegającym na przymusowej realizacji norm prawnych drogą rozstrzygnięcia spraw karnych i cywilnych w szczególnej formie procesowej. W. Zamkowski, *Podział pracy pomiędzy organami państwowymi na tle Konstytucji PRL*, „Państwo i Prawo” (dalej skrót: PiP) 1962, nr 1, s. 67.

<sup>64</sup> Sprawując nadzór ogólny nad funkcjonowaniem administracji w drodze kontroli legalności aktów przez nią wydawanych, prokuratura nie posiadała uprawnień administracyjnych i bezpośrednio nie rozstrzygała w żadnej sprawie administracyjnej. Ibidem, s. 65.

<sup>65</sup> Przemawiać za tym miało dokonane ustawą o prokuraturze wyodrębnienie organizacyjne prokuratury z wymiaru sprawiedliwości. Ibidem, s. 65.

<sup>66</sup> Ibidem, s. 66.

<sup>67</sup> Według Paliwody, nadzór ogólny nie mógł być zaliczony do ustawodawstwa, gdyż działalność prokuratury w tym trybie nie polegała na stanowieniu norm prawnych. Zaliczenie nadzoru ogólnego do sądownictwa lub wymiaru sprawiedliwości w szerokim tego słowa znaczeniu nie było zasadne, gdyż nie wykazując żadnych cech jurydykcyjnych, nadzór ten nie miał z tą działalnością żadnego bezpośredniego związku. Niewłaściwe było także usytuowanie nadzoru ogólnego w ramach administracji państwowej, gdyż prokuratura – działając w tym trybie – nie posiadała kompetencji władczego rozstrzygnięcia spraw, właściwych organom administracyjnym. *Nadzór ogólny prokuratury*, Warszawa 1961, s. 143.

<sup>68</sup> W postępowaniu sądowym prokurator był żywo zainteresowany merytorycznym rozstrzygnięciem sprawy, a jego udział miał na celu doprowadzenie do wydania wyroku o konkretnej treści, zgodnie z prawem oraz z zasadami prawidłowej polityki karnej. J. Paliwoda, *Wokół problemów nadzoru ogólnego prokuratury*, PiP 1963, nr 10, s. 602.

<sup>69</sup> Wykonując nadzór nad śledztwem i dochodzeniem, prokurator występował również jako organizator walki z przestępczością, a jego zalecenia i zarządzenia wykazywały duże podobieństwo do czynności o charakterze administracyjnym, gdyż dla adresatów tych poleceń i zarządzeń były wiążące

Nowatorska teoria Paliwody nie spotkała się z przychylnym przyjęciem doktryny, której pozostali przedstawiciele zgodnie bronili tezy o całokształcie działalności prokuratury jako odrębnej funkcji państwa. Powyższą tezę uzasadniano występowaniem wspólnego mianownika dla wszystkich kierunków działalności prokuratury, którym był przedmiot i sposób wykonywania tej działalności, wyróżniający ją spośród pozostałych form realizacji funkcji państwowych<sup>70</sup>. Przy określaniu funkcji pełnionej przez prokuraturę za rozstrzygający uznano fakt wykonywania przez nią nadzoru ogólnego, który wraz z pozostałymi rodzajami nadzoru prokuratorskiego tworzył specjalny nadzór nad przestrzeganiem prawa<sup>71</sup>.

## Pozycja prokuratury Polski Ludowej w systemie organów państwowych

Gwarancją niezależności prokuratury Polski Ludowej od terenowych organów władzy oraz organów administracji wszystkich szczebli miało być jej wyłączne podporządkowanie Radzie Państwa<sup>72</sup>. Jako naczelny organ władzy państwowej Rada Państwa<sup>73</sup> zajmowała nadrzędną pozycję wobec innych organów, w tym także prokuratury<sup>74</sup>. Znalazło to swój wyraz w ustawie o prokuraturze<sup>75</sup>, a następnie w konstytucji PRL-u<sup>76</sup>, które przyznawały Radzie Państwa prawo powoływania na czas nieoznaczony oraz odwoływania prokuratora gene-

---

i powinny być ściśle przez nich wykonywane. W ramach nadzoru nad wykonywaniem kar prokurator czuwał, żeby zasady i kierunki pracy reedukacyjnej były zgodne z obowiązującymi przepisami prawa, dlatego wyposażony był w szereg uprawnień w tym zakresie, również o charakterze administracyjnym. J. Paliwoda, *Nadzór ogólny...*, op. cit., s. 144–145.

<sup>70</sup> Twierdzono, że przedmiot tej działalności był jednolity, a było nim przestrzeganie prawa przez objęte nią podmioty. Jednolity był także sposób wykonywania tej działalności polegający wyłącznie na kontroli bez prawa samodzielnego rozstrzygnięcia w sprawach objętych nadzorem prokuratorskim, w czym miał się wyrażać specjalny charakter tego nadzoru. S. Włodyka, op. cit., s. 206.

<sup>71</sup> Specjalny nadzór prokuratorski różnił się od innych rodzajów nadzorów będących częścią składową funkcji zwierzchniego kierownictwa (np. zwierzchni nadzór Rady Państwa nad radami narodowymi, szczegółowa podległość NIK Sejmowi). Różnica ta polegała na braku prawa rozstrzygnięcia w sprawach, które podlegały nadzorowi prokuratorskiemu. W. Zamkowski, op. cit., s. 65–66.

<sup>72</sup> A. Burda, *Demokracja i praworządność*, Wrocław–Warszawa–Kraków 1965, s. 221.

<sup>73</sup> Rada Państwa została powołana do życia przez tzw. *małą konstytucję* z 19 lutego 1947 r. Właściwą dla ustroju socjalistycznego rangę otrzymała w Konstytucji PRL-u, zgodnie z którą Rada Państwa była naczelnym organem władzy państwowej, podporządkowanym w całej swojej działalności Sejmowi. Jednocześnie pełniła ona funkcję kolegiatnej głowy państwa. *Prawo konstytucyjne*, W. Skrzydło (red.), Lublin, 1998, s. 66.

<sup>74</sup> Podporządkowanie prokuratury Radzie Państwa oznaczało zarazem pośrednie jej podporządkowanie sejmowi, ponieważ Rada Państwa stanowiła organ wybierany przez sejm spośród posłów. Bezpośrednią kontrolę działalności prokuratury sejm mógł wykonywać jedynie w drodze interpelacji poselskich kierowanych do prokuratora generalnego, który – zgodnie z regulaminem sejmowym – miał prawo uczestniczyć w posiedzeniach sejmu i zabierać głos poza kolejnością mówców zapisanych do głosu. J. Waszczyński, s. 182.

<sup>75</sup> Art. 5. pkt. 1 ustawy o prokuraturze.

<sup>76</sup> Art. 55 pkt. 1 konstytucji PRL z 22 lipca 1952 r.

ralnego. Natomiast kompetencje w zakresie obsady personalnej innych stanowisk prokuratorskich ustawodawca powierzył nie Radzie Państwa, lecz jej przewodniczącemu<sup>77</sup>. Kolejna ustawa o prokuraturze z 1967 r.<sup>78</sup> zniosła powyższe rozdwojenie, powierzając obsadę personalną aparatu prokuratorskiego wyłącznie Radzie Państwa<sup>79</sup>. Rada Państwa posiadała także uprawnienia w dziedzinie organizacji i funkcjonowania prokuratury oraz jej współpracy z innymi organami<sup>80</sup>. Ponadto, na wniosek prokuratora generalnego, wydawała regulamin odpowiedzialności dyscyplinarnej prokuratorów<sup>81</sup> oraz określała uposażenie pracowników prokuratorskich i administracyjnych<sup>82</sup>.

Podległość prokuratora generalnego Radzie Państwa wyrażała się w obowiązku składania sprawozdań z działalności prokuratury oraz stosowania się do udzielanych przez Radę Państwa wytycznych<sup>83</sup>. Po raz pierwszy takie sprawozdanie złożono 4 stycznia 1957 r.<sup>84</sup>, gdyż w okresie stalinowskim nadzór Rady Państwa nad działalnością prokuratury występował jedynie na papierze. Prokuratura Generalna nie była wówczas *de facto* podporządkowana żadnym innym organom państwowym, podlegając jedynie w sposób nieformalny najwyższym władzom partyjnym<sup>85</sup>. Ster rządów spoczywał w rękach organów władzy wykonawczej i instancji partyjnych<sup>86</sup>, czego konsekwencją był upadek znaczenia naczelnych organów władzy państwowej, takich jak Sejm i Rada Państwa<sup>87</sup>. Dlatego też kierunki wykonywania nadzoru ogólnego

<sup>77</sup> Zgodnie z art. 8 pkt. 1 ustawy o prokuraturze „prokuratorów Generalnej Prokuratury i prokuratorów wojewódzkich mianuje i zwalnia Przewodniczący Rady Państwa na wniosek Generalnego Prokuratora Rzeczypospolitej”.

<sup>78</sup> Ustawa z 14 kwietnia 1967 r. o Prokuraturze Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Dz.U. Nr 13, poz. 55.

<sup>79</sup> H. Zięba-Załucka, *Instytucja prokuratury w Polsce*, Warszawa 2003, s. 48.

<sup>80</sup> Polegały one na uchwalaniu statutu organizacyjnego prokuratury (art. 14 ustawy o prokuraturze) oraz wydawaniu instrukcji określających sposób współdziałania prokuratora generalnego i jego organów z Najwyższą Izbą Kontroli i organami kontroli społecznej (art. 13 ustawy o prokuraturze). Jednakże przez cały okres obowiązywania ustawy o prokuraturze instrukcja ta nie została wydana.

<sup>81</sup> Art. 16 ustawy o prokuraturze.

<sup>82</sup> Art. 15. ust. 2 ustawy o prokuraturze.

<sup>83</sup> Według art. 6 ustawy o prokuraturze, „Prokuratura Rzeczypospolitej Polskiej podlega Radzie Państwa i działa zgodnie z jej wytycznymi. Generalny Prokurator Rzeczypospolitej Polskiej składa sprawozdanie Radzie Państwa z działalności Prokuratury Rzeczypospolitej Polskiej”.

<sup>84</sup> Komunikat o złożeniu przez prokuratora generalnego w dniu 4 stycznia 1957 r. sprawozdania Radzie Państwa z działalności organów prokuratury w 1956 r. został zamieszczony w „Trybunie Ludu” z 6 stycznia 1957 r. Zdaniem Jerzego Stembrowicza, „co do zdawania sprawy przez Prokuratora Generalnego Radzie Państwa z działalności prokuratury to brak ujawnionych danych, które by świadczyły, że ten przepis Konstytucji był realizowany w ciągu kadencji Sejmu” (chodzi tutaj o pierwszą kadencję Sejmu PRL, trwającą w latach 1952–1956). *Uwagi o Radzie Państwa de lege lata i de lege ferenda*, PiP 1957, nr 2, s. 255.

<sup>85</sup> J. Jodłowski, *Sprawy na porządku dziennym*, „Prawo i Życie” (dalej skrót: PiŻ) 1956, nr 17, s. 2.

<sup>86</sup> Organy partyjne, formalnie nie zaliczając się do aparatu państwowego, faktycznie bardzo często działały zamiast organów państwowych lub równoległe z nimi i tymi samymi metodami. *Przemówienie Władysława Gomułki na VIII Plenum KC PZPR*, „Nowe Drogi” 1956, nr 10, s. 43.

<sup>87</sup> Zdaniem Jerzego Stembrowicza, w okresie stalinowskim „pełnoprawnymi organami państwa były wyłącznie niektóre organy administracji państwowej, jeżeli pominiemy organy partyjne”. *Uwagi o Radzie...*, op. cit., s. 247.

były ustalane nie w oparciu o wytyczne Rady Państwa, lecz aktualne potrzeby zadań polityczno-gospodarczych, które określała kierująca życiem społecznym i gospodarczym Państwowa Komisja Planowania Gospodarczego (PKPG)<sup>88</sup>. Dopiero powstała na fali wydarzeń 1956 r. tendencja do poszanowania obowiązującego prawa w działalności aparatu państwowego spowodowała, że Rada Państwa zaczęła odzyskiwać należną jej pozycję w systemie organów państwowych. Jednym z przejawów wzrostu autorytetu Rady Państwa po 1956 r. było regularne składanie przez prokuraturę generalną sprawozdań z działalności prokuratury<sup>89</sup>, w wyniku oceny których Rada Państwa udzielała obszernych wytycznych. Wytyczne te określały w sposób ogólny przyszłe kierunki działania prokuratury i nie posiadały mocy obowiązującej z punktu widzenia prawnego<sup>90</sup>. Jednakże prokuratura czuła się nimi związana z racji autorytetu wpływającego ze zwierzchnictwa Rady Państwa nad prokuratorem generalnym<sup>91</sup>.

Na fali przemian społeczno-politycznych 1956 r. w środowisku prawniczym pojawiły się głosy kwestionujące zasadność wyodrębnienia prokuratury ze struktur Ministerstwa Sprawiedliwości i podporządkowania jej Radzie Państwa. Stwierdzono, że dokonana w 1950 r. reforma „nie została dostatecznie przemyślana i niewątpliwie stanowiła mechaniczną recepcję wzorów radzieckich”<sup>92</sup>. Poglądy zwolenników i przeciwników obowiązującego stanu prawnego starły się w trakcie prac specjalnego zespołu Komisji Kodyfikacyjnej, powołanego celem opracowania projektu nowej ustawy o prokuraturze. Powstały dwie odrębne koncepcje, z których pierwsza zakładała pozostawienie prokuratury jako odrębnej instytucji podległej bezpośrednio Radzie Państwa lub sejmowi<sup>93</sup>. Natomiast druga z nich przewidywała podporządkowanie wyodrębnionej ze struktur Ministerstwa Sprawiedliwości prokuratury Radzie Ministrów<sup>94</sup>.

<sup>88</sup> H. Starczewski, J. Świątkiewicz, op. cit., s. 30.

<sup>89</sup> Obowiązek składania sprawozdań Radzie Państwa z działalności prokuratury przez prokuratora generalnego realizowany był od 1957 r. Wykształciła się przy tym praktyka, że sprawozdanie obejmowało roczne okresy działalności prokuratury, a udział w posiedzeniu Rady Państwa, na którym rozpatrywane było sprawozdanie brali także: Minister Sprawiedliwości, Prezes NIK-u, Minister Spraw Wewnętrznych, Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego i Komendant Główny MO. A. Burda, *Polskie...*, op. cit., s. 257, przypis nr 7.

<sup>90</sup> J. Stembrowicz, *Prokuratura według nowej ustawy*, PiP 1968, nr 6, s. 932–933.

<sup>91</sup> Według Jerzego Stembrowicza, z punktu widzenia prawnego, wytyczne stanowiły rodzaj tzw. *dobrych rad*, o czym świadczyć miało wymienne używanie w uchwałach podejmowanych przez Radę Państwa po wysłuchaniu sprawozdań prokuratora generalnego terminów *wytyczne* i *zalecenia*. *Rada Państwa w systemie organów PRL*, Warszawa 1968, s. 107

<sup>92</sup> J. Jodłowski, op. cit., s. 2.

<sup>93</sup> Przy podporządkowaniu prokuratury parlamentowi sejm miałby wyłączne prawo powoływania i odwoływania Prokuratora Generalnego, natomiast w przerwach między jego sesjami i kadencjami prokuratura podlegałaby Radzie Państwa. J. Ziemiński, op. cit., s. 149.

<sup>94</sup> J. Stembrowicz, *Miejsce prokuratury*, PiŻ 1958, nr 10, s. 1.

Uzasadnienie pierwszej koncepcji przeprowadzono w rozbiciu na poszczególne kierunki działalności prokuratury celem wykazania, iż dla całości kształtu jej funkcjonowania lepszym wyjściem byłoby pozostawienie prokuratury jako instytucji niezależnej od władzy wykonawczej. W zakresie ścigania przestępstw za zachowaniem dotychczasowej struktury przemawiał wzgląd na niezawisłość sądów<sup>95</sup> oraz potencjalne ryzyko, że ściganie przestępstw przez podległą rządowi prokuraturę może posłużyć realizacji jego zamierzeń<sup>96</sup>. Jeżeli chodzi o nadzór nad wykonywaniem przez władzę więzienne orzeczonych przez sądy kar, to za wskazane uznano sprawowanie go przez niezależnego od organów administracji prokuratora<sup>97</sup>. Z kolei w przypadku udziału w procesie cywilnym twierdzono, że niezależność prokuratora od administracji państwowej umożliwia mu pełnienie roli rzecznika szeroko pojętego interesu społecznego, a nie jedynie reprezentanta interesów instytucji państwowych<sup>98</sup>.

Jednakże najważniejsze argumenty przemawiające przeciwko podporządkowaniu prokuratury rządowi miały związek z wykonywaniem przez nią czynności nadzoru ogólnego. Ze względu na udział prokuratury w sprawach administracyjnych, który polegał na zaskarżaniu decyzji i aktów normatywnych niezgodnych z prawem uważano, że nie powinna być ona być zależna od organów administracji, nawet szczebla centralnego. Uzasadniano to tym, że prokuratura była wówczas jedynym obok Najwyższej Izby Kontroli organem *zewnętrznym* uprawnionym do ingerowania w legalność postępowania organów administracji. Niezależność od tych organów umożliwia prokuraturze skuteczne zaskarżanie aktów administracyjnych naruszających prawo ze szkodą dla obywatela<sup>99</sup>.

Zwolennicy podporządkowania prokuratury Radzie Państwa jako jedyną alternatywę dla prezentowanej przez nich koncepcji widzieli włączenie prokuratury do struktur Ministerstwa Sprawiedliwości. Nie dostrzegali natomiast możliwości podporządkowania wyodrębnionej z resortu sprawiedliwości pro-

---

<sup>95</sup> Uważano, że minister sprawiedliwości nie powinien być najwyższym przełożonym sędziego przyznającym jemu wyższe uposażenie, awanse i odznaczenia, a jednocześnie najwyższym oskarżycielem przed tym samym sędzią zgłaszającym przez usta podległego sobie prokuratora wnioski o wydanie określonej treści wyroku. M. Siewierski, *Ustrój prokuratury PRL*, [w:] *Prokuratura PRL...*, op. cit., s. 21–22.

<sup>96</sup> W. Winawer, *O miejsce prokuratury w systemie organów państwowych*, NP 1957, nr 6, s. 15–16.

<sup>97</sup> Ponieważ władze więzienne były organami ministra sprawiedliwości, nadzór nad legalnością działania tych organów – z punktu widzenia poszanowania praw skazanego – powinien spoczywać w ręku niezależnego od organów administracji prokuratora. *Ibidem*, s. 19.

<sup>98</sup> Stając w określonych przypadkach w procesie cywilnym w obronie interesów państwa, prokurator miał za zadanie ochronę interesu publicznego w szerokim znaczeniu, jako podstawowego interesu państwa w zapadaniu wyroków zgodnych z prawem i słusnością. Stąd wnioski prokuratora mogły być skierowane również przeciwko roszczeniom organów i instytucji państwowych, jeżeli słusność i prawo były po stronie obywatela. M. Siewierski, s. 24.

<sup>99</sup> J. Stembrowicz, op. cit., s. 22.

kuratury władzy wykonawczej, chociaż powyższe rozwiązanie nie stało w sprzeczności z leninowską koncepcją prokuratury. Należy przypuszczać, że przyjęcie takiej postawy miało na celu zdyskredytowanie poglądów przeciwników utrzymania stanu obowiązującego, jako sprzecznych z ideą socjalistycznej prokuratury. Włączenie prokuratury do struktur Ministerstwa Sprawiedliwości skutkowałoby niewątpliwie ograniczeniem zakresu jej działalności do ścigania przestępstw, a tym samym zaprzestaniem wykonywania nadzoru ogólnego<sup>100</sup>. Zwolennicy niezależności prokuratury od władzy wykonawczej słusznie natomiast zauważyli, że złe funkcjonowanie aparatu prokuratorskiego w okresie stalinowskim wynikało nie z faktu jego podporządkowania Radzie Państwa, lecz z niewłaściwego określenia podstawowych kierunków pracy prokuratury, a zwłaszcza nadzoru ogólnego<sup>101</sup>. Ich zdaniem powrót do dawnego usytuowania prokuratury, po siedmiu latach jej funkcjonowania według modelu socjalistycznego, oznaczałby gwałtowną zmianę stanu obowiązującego, stanowiąc tym samym krok wstecz<sup>102</sup>.

Według zwolenników drugiej koncepcji, możliwe było podporządkowanie wyodrębnionej ze struktur Ministerstwa Sprawiedliwości prokuratury Radzie Ministrów bezpośrednio lub poprzez pełniącego urząd prokuratora generalnego ministra sprawiedliwości<sup>103</sup>. Oparto się przy tym na założeniu, że Rada Państwa nie wykonywała jakichkolwiek czynności wymagających usług prokuratury, dlatego powierzenie jej nadzoru nad prokuraturą stanowiło kompetencję nie związaną z pozostałymi jej funkcjami<sup>104</sup>. Natomiast rządowi prokuratura potrzebna była do skutecznej realizacji niektórych obowiązków nałożonych przez konstytucję, a zwłaszcza zapewnienia wykonania ustaw i rozporządzeń. Obowiązek ten współgrał z wyznaczonym prokuraturze za-

<sup>100</sup> Miało to wynikać z faktu, że podporządkowana organowi administracji państwowej w osobie ministra sprawiedliwości, prokuratura nie miałaby tytułu prawnego do ingerowania w sprawy legalności aktów wydawanych przez organy, których część składową miałyby stanowić. W razie ograniczenia zadań prokuratury do ścigania przestępstw postulowano utworzenie odrębnego urzędu Rzecznika Interesu Publicznego. *Uwagi Generalnej Prokuratury w sprawie ustawienia organów Prokuratury w systemie władz państwowych*, AAN Pr. Gen. 4/175, s. 117.

<sup>101</sup> W. Winawer, op. cit., s. 22.

<sup>102</sup> Według Włodzimierza Winawera, reforma ta stanowiłaby wstrząs dla prokuratury, który ujemnie odbiłby się na jej pracy. Byłby on tym bardziej szkodliwy, że po przełomie październikowym prokuratura i sądy powinny jak najszybciej odbudować autorytet wymiaru sprawiedliwości. Zmiana firmy, pod którą działała prokuratura nie wniosłaby niczego pozytywnego, gdyż autorytet swój musiało odbudować także Ministerstwo Sprawiedliwości. *Ibidem*, s. 25.

<sup>103</sup> Oparto się przy tym na założeniu, że w ustroju socjalistycznym możliwe było podporządkowanie prokuratury Radzie Ministrów, na co wskazywały doświadczenia radzieckie i niektórych krajów demokracji ludowej. Sam ustrój socjalistyczny nie wymagał, żeby prokuratura była organem ponadrządowym ani też aby była bezwarunkowo podporządkowana Radzie Państwa. J. S. Konic, op. cit., s. 27.

<sup>104</sup> Rada Państwa nie wykonywała żadnych czynności wymagających bezpośrednio usług prokuratury, gdyż trudno do takich zaliczyć zarządzanie wyborów do Sejmu, zwoływanie jego sesji, mianowanie przedstawicieli dyplomatycznych, przyjmowanie listów uwierzytelniających przedstawicieli państw obcych, ratyfikowanie umów międzynarodowych. *Ibidem*, s. 33–34.

daniem sprawowania ścisłego nadzoru nad przestrzeganiem prawa<sup>105</sup>. Istotne znaczenie przypisywano również funkcji Rady Ministrów, polegającej na kierowaniu pracą prezydów rad narodowych, bowiem w trybie nadzoru ogólnego prokurator kontrolował przestrzeganie przepisów prawa przez te prezydia. Ponieważ zakres nadzoru ogólnego w Polsce nie obejmował centralnych organów administracji, dlatego też nie widziano ustawowych przeciwwskazań odnośnie wykonywania nadzoru nad działalnością organów terenowych przez podporządkowaną rządowi prokuraturę<sup>106</sup>. Powoływano się przy tym na fakt, że odpowiednie postanowienia ustawy o prokuraturze<sup>107</sup> i Konstytucji PRL-u<sup>108</sup> przewidywały jedynie niezależność prokuratury od organów terenowych, podczas gdy rząd był organem centralnym<sup>109</sup>.

Zwolennicy tej koncepcji odrzucali pozostałe argumenty swoich przeciwników twierdząc, że niemożność zachowania obiektywizmu w przypadku kolizji pomiędzy interesem instytucji państwowej, a interesem społecznym nie miałyby miejsca, gdyby zadaniem prokuratora było stanie na straży ustaw<sup>110</sup>. Natomiast uzależnienie spraw służbowych sędziów od będącego jednocześnie prokuratorem generalnym ministra sprawiedliwości nie musiało oznaczać zagrożenia niezawisłości sędziowskiej. Świadczyć miał o tym fakt, że w okresie, gdy prokuratura podlegała Ministerstwu Sprawiedliwości wnioski prokuratorskie nie wiązały oceniającego je obiektywnie sądu<sup>111</sup>.

Choć stanowisko przeciwników podporządkowania prokuratury Radzie Państwa opierało się na solidnej argumentacji, to zostało odrzucone przez przeważającą część nauki prawa. Istotny wpływ na taką postawę doktryny wywarło ograniczenie możliwości w miarę swobodnego wyrażania krytycznych poglądów, które stanowiło konsekwencję odejścia w 1958 r. „ekipy” Gomułki od prowadzenia liberalnej polityki. Powrót władz do twardych metod rządzenia skutkowało m. in. wyciszeniem krytyki obowiązujących rozwiązań ustrojowych w zakresie pozycji prokuratury, za utrzymaniem których

---

<sup>105</sup> Rada Ministrów miała za zadanie zapewnić ochronę porządku publicznego, interesów państwa i obywateli, dlatego też powinna sprawować nadzór nad prokuraturą, która zajmowała się ściganiem przestępstw godzących w ustrój, bezpieczeństwo i niezawisłość państwa, zapewniała ochronę własności społecznej i zabezpieczenie praw obywateli. Ibidem, s. 34.

<sup>106</sup> Ibidem, s. 34–35.

<sup>107</sup> Artykuł 11 ustawy o prokuraturze.

<sup>108</sup> Art. 56 Konstytucji PRL.

<sup>109</sup> J. S. Konic, op. cit., s. 30.

<sup>110</sup> Jeżeli prokurator stałby zawsze na straży ustaw, to podniósłby także zarzut przeciwko stosowaniu aktu normatywnego rządu nieopartego na ustawie lub sprzecznego z ustawą. Ibidem, s. 36.

<sup>111</sup> Zdaniem Jana Stanisława Konica, obawy o ograniczenie niezawisłości sądów przy podległości prokuratury rządowi były niezasadne, gdyż sędziów powoływała Rada Państwa, a nie minister sprawiedliwości. Natomiast wnioski procesowe prokuratora, jako jedyny legalny środek oddziaływania na orzecznictwo sądowe, w niczym nie ograniczały niezawisłości sądu, lecz ugruntowywały ją czyniąc zbędnym stosowanie innego środka przekonywania sądu. J. S. Konic, *Uwagi...*, op. cit., s. 36.

przemawiał koronny argument w postaci zgodności z wzorcami radzieckimi. Podporządkowanie Radzie Państwa uznano za w pełni odpowiadające założeniom prokuratury typu socjalistycznego, natomiast w podległości prokuratury rządowi upatrywano groźbę degradacji jej roli do wykonywania funkcji o charakterze administracyjnym<sup>112</sup>.

## Wnioski

Konsekwencją dokonanej w lipcu 1950 r. reformy polskiej prokuratury było wprowadzenie zasad organizacji i funkcjonowania opartych na rozwiązaniach obowiązujących w Związku Radzieckim. Recepcja rozwiązań radzieckich została przy tym przeprowadzona w sposób mechaniczny, bez uwzględnienia polskiej specyfiki ustrojowej. Najważniejszym argumentem przemawiającym za słusnością wprowadzenia w Polsce socjalistycznego modelu prokuratury była bowiem zgodność z wzorcami Kraju Rad. Podkreślał to prokurator generalny Stefan Kalinowski twierdząc, że doświadczenia prokuratury radzieckiej „wskazały nam drogę w organizacji naszej Prokuratury, pomogły nam wyjaśnić sobie, jak ma być zbudowany ten organ i jak w praktyce ma wyglądać jego działalność”<sup>113</sup>. Wobec dominacji czynników ideologicznych argumenty natury merytorycznej miały znaczenie drugoplanowe, dopiero przełom 1956 r. spowodował, że nauka prawa poddała rzeczowej ocenie zasadność całkowitego wyodrębnienia prokuratury ze struktur władzy wykonawczej. Na uznanie zasługuje fakt kwestionowania słusności podporządkowania prokuratury Radzie Państwa poprzez wykazanie braku pełnego uzasadnienia takiego rozwiązania w poglądach Lenina, które stanowiły podstawę ideologiczną funkcjonowania aparatu prokuratorskiego w państwach socjalistycznych.

Zwolennicy podporządkowania rządowi niezależnej od struktur resortu sprawiedliwości prokuratury operowali także argumentami merytorycznymi, podkreślając brak sprzeczności takiego rozwiązania z leninowską zasadą niezależności prokuratury od czynników lokalnych oraz wykonywaniem przez aparat prokuratorski nadzoru ogólnego. Powyższe argumenty uwzględniały odrębność ustrojową Polski i Związku Radzieckiego, nawiązując tym samym do głoszonego w okresie przełomu 1956 r. hasła polskiej drogi do socjalizmu. Jednakże stanowisko zajęte przez przeciwników podległości prokuratury Radzie Państwa nie uwzględniało w dostatecznym stopniu wpływu czynników politycznych na praktyczną działalność aparatu prokuratorskiego. Jego wadli-

<sup>112</sup> J. Ziemiński, op. cit., s. 147.

<sup>113</sup> S. Kalinowski, *O zadaniach Prokuratury RP*, NP 1950, nr 10, s. 4.

we funkcjonowanie w okresie stalinowskim nie wynikało bowiem z podporządkowania Radzie Państwa, lecz z pełnej dyspozycyjności prokuratury wobec władz partyjnych i państwowych, które wykorzystywały ją do realizacji swoich celów.

Wraz z powrotem „ekipy” Gomułki do twardych metod rządzenia, nastąpił definitywny upadek idei reformy polskiej prokuratury w kierunku jej podporządkowania władzy wykonawczej, gdyż założenia tej reformy stały w sprzeczności z rozwiązaniami obowiązującymi w krajach bloku radzieckiego. Wprowadzone w lipcu 1950 r. zasady funkcjonowania i organizacji prokuratury utrzymały się do końca Polski Ludowej i znalazły swój wyraz w kolejnych ustawach o prokuraturze, przyjętych w latach 1967 i 1985<sup>114</sup>. Odejście od socjalistycznego modelu prokuratury nastąpiło na fali wydarzeń 1989 r., kiedy to – dokonując nowelizacji Konstytucji PRL-u – włączono prokuraturę do systemu organów władzy wykonawczej. Aparat prokuratorski został podporządkowany ministrowi sprawiedliwości, pełniącemu jednocześnie funkcję prokuratora generalnego<sup>115</sup>. Konsekwencją zmiany pozycji prokuratury w systemie organów państwowych była likwidacja instytucji nadzoru ogólnego<sup>116</sup>, występującej od 1967 r. pod nazwą *prokuratorska kontrola przestrzegania prawa*<sup>117</sup>. W III Rzeczypospolitej powrócono zatem do koncepcji prokuratury jako organu zajmującego się głównie ściganiem przestępstw, przewidując udział prokuratora w innych postępowaniach, gdy pozwalają na to ustawy szczególne<sup>118</sup>.

Oceniając z obecnej perspektywy dokonaną w 1989 r. reformę prokuratury, można pokusić się o stwierdzenie, że u jej podstaw legła przede wszystkim chęć zerwania z niechlubną przeszłością okresu komunistycznego, a nie względy natury praktycznej. Odebranie funkcji kontroli przestrzegania prawa nie wydaje się argumentem w pełni uzasadniającym podporządkowanie prokuratury władzy wykonawczej, gdyż funkcja ścigania przestępstw i oskarżania nie wymaga bezwzględnego usytuowania aparatu prokuratorskiego w strukturach resortu sprawiedliwości. Trzeba poważnie zastanowić się, czy niezależna od rządu prokuratura nie wykonywałaby lepiej swoich zadań, zwłaszcza w sytu-

---

<sup>114</sup> Ustawa z 14 kwietnia 1967 r. o Prokuraturze Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. Nr 13, poz. 55) oraz ustawa z 20 czerwca 1985 r. o Prokuraturze Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. Nr 31, poz. 138).

<sup>115</sup> H. Suchocka, L. Kański, *Zmiany konstytucyjnej regulacji sądownictwa i prokuratury dokonane w 1989 roku*, PiP 1990, z. 1, s. 25.

<sup>116</sup> H. Zięba-Załucka, s. 89–90.

<sup>117</sup> Prokuratorską kontrolę przestrzegania prawa zniesiono na mocy ustawy z 22 marca 1990 r. o zmianie ustawy o Prokuraturze PRL, kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia oraz ustawy o Sądzie Najwyższym (Dz.U. Nr 74, poz. 368).

<sup>118</sup> J. Antosiewicz, *Niektóre aspekty pozakarnej działalności w świetle znowelizowanej ustawy o prokuraturze*, „Problemy Praworządności” 1991, nr 1, s. 27.

acji, gdy sprawcami najpoważniejszych przestępstw są ludzie będący u władzy. Negatywne doświadczenia historyczne nie powinny służyć jako podstawowy argument przemawiający za słusnością obowiązujących obecnie rozwiązań. Przy poszanowaniu elementarnych zasad państwa prawnego w niezależności od władzy wykonawczej należy bowiem upatrywać jednej z przesłanek umożliwiających prokuraturze skuteczne pełnienie roli gwaranta praworządności.