

MARCIN ŁYSKO (Białystok)

Prokuratorski nadzór ogólny w Polsce w latach 1950-1967

I. Jako organ państwowy obarczony zadaniem ścigania przestępstw prokuratura została powołana do życia w napoleońskiej Francji¹, a następnie w pozostałych państwach Europy kontynentalnej. W zależności od zakresu kompetencji i struktury organizacyjnej w XIX w. doszło do wykształcenia dwóch podstawowych modeli prokuratury. Według tzw. modelu francuskiego prokuratura pełniła funkcję organu rządowego, który kontrolował prawidłowe funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości. Natomiast powstały z jego przekształcenia model niemiecki charakteryzował się ograniczeniem zadań prokuratury jedynie do ścigania przestępstw. W obydwu tych modelach aparat prokuratorski podlegał ministrowi sprawiedliwości, piastującemu jednocześnie urząd naczelnego prokuratora².

Powstała w wieku XIX tendencja do traktowania prokuratury jako organu, którego podstawowym zadaniem było ściganie przestępstw i popieranie oskarżenia przed sądami, została odrzucona w Rosji Radzieckiej. Powołując do życia w 1922 r.³ wyposażoną w szeroki zakres kompetencji prokuraturę, bolszewicy nawiązali do tradycji prokuratury utworzonej przez Piotra I⁴ i funkcjonującej w państwie carów do 1864 r.⁵ Za podstawę organizacji i funk-

¹ Powierzenie prokuraturze roli organu ścigającego przestępstwa i wykonującego funkcje oskarżycielskie przed sądem miało związek z wprowadzeniem we Francji mieszanego modelu procesu karnego przez kodeks postępowania karnego z 1808 r. K. Sójka-Zielińska, *Historia prawa*, wyd. I, Warszawa 1993, s. 347.

² S. Włodyka, *Ustrój organów ochrony prawnej*, Warszawa 1968, s. 203.

³ Dokonało się to na mocy ustawy z 28 maja 1922 r. *prawo o nadzorze prokuratorskim*. Zb. U. nr 36, poz. 424. K.P. Gorszenin, *Radziecka prokuratura*, Warszawa 1950, s. 42.

⁴ Utworzona w 1722 r. prokuratura carskiej Rosji miała pełnić rolę oka carskiego, a jej zadanie polegało na wykonywaniu nadzoru nad działalnością organów administracji centralnej i terenowej. J. Eksner, *Prokurator rzecznikiem praworządności*, Warszawa 1974, s. 7-8.

⁵ Po reformie cara Aleksandra II z 1864 r. rosyjska prokuratura zajmowała się popieraniem oskarżenia przed sądem, sprawowaniem nadzoru nad śledztwem i dochodzeniem oraz nadzorem nad wykonywaniem kar. Ł. Zawartowski, *Konstytucyjne podstawy organizacji i funkcjonowania prokuratury w europejskich państwach socjalistycznych*, Poznań 1981, s. 9.

cjonowania socjalistycznej prokuratury posłużyły poglądy Lenina, zgodnie z którymi prokuratura miała pełnić rolę strażnika praworządności, sprawując kontrolę „biegu wprowadzania rzeczywiście jednolitego pojmowania praworządności w całej republice, nie bacząc na żadne różnice miejscowe i wbrew wszelkim wpływom miejscowym”⁶. Jej podstawowe zadanie polegało na czuwaniu nad przestrzeganiem prawa przez aparat państwowy, instytucje społeczne i poszczególnych obywateli, czyli na wykonywaniu tzw. nadzoru ogólnego, który występował obok tradycyjnych funkcji prokuratury⁷. Zasadność wykonywania nadzoru ogólnego w ustroju socjalistycznym miała wynikać ze zmiany charakteru i zadań aparatu państwowego, a zwłaszcza rozszerzenia zakresu aktywności administracji na wiele dziedzin życia społecznego pozostających w systemie kapitalistycznym poza sferą zainteresowania państwa. W krajach socjalistycznych niemal całe życie społeczne i gospodarcze przebiegało w sposób zorganizowany i planowy, zgodnie z wytycznymi władz partyjnych i państwowych. Organy administracji uczestniczyły bezpośrednio w wytwarzaniu i rozdziale dóbr, przejmując na swoje barki także obowiązek zaspokojenia określonych potrzeb ludności. Zapewnieniu skrupulatnego wykonywania przez aparat państwowy aktualnych założeń polityki społeczno-gospodarczej służyło poddanie jego działalności kontroli prokuratorskiej⁸.

Radziecka prokuratura stanowiła wzór organizacji i funkcjonowania prokuratur tworzonych po II wojnie światowej w państwach znajdujących się w orbicie wpływów politycznych Związku Radzieckiego, w tym także Polski Ludowej⁹. Początkowo polscy komuniści, pragnąc zachować pozory legalizmu, przejęli w całości przedwojenną strukturę prokuratury, której działalność wobec oparcia na wspomnianym modelu niemieckim ograniczała się w zasadzie do ścigania przestępstw. Dopiero po zdobyciu przez komunistów pełni władzy i przejściu w 1949 r. steru rządów przez bezwzględnie posłuszną Moskwie ekipę Bolesława Bieruta nastąpił proces przyspieszonej recepcji wzorców ustrojowych Kraju Rad. W zakresie prawa sądowego i organizacji wymiaru sprawiedliwości największe nasilenie tego procesu miało miejsce

⁶ Swoje poglądy Lenin przedstawił w liście skierowanym do Biura Politycznego Rkp (b) w związku z pracami nad projektem ustawy *prawo o nadzorze prokuratorskim*, znanym jako list *O podwójnym podporządkowaniu i praworządności*. Zob. *Dzieła wybrane*, t. II, Warszawa 1949, s. 956-960.

⁷ Do tradycyjnych zadań prokuratury socjalistyczna nauka prawa zaliczała nadzór nad praworządnością działania organów śledczych, nadzór sądowy i nadzór na praworządnością wykonywania wyroków sądowych. W.F. Dąbrowski, *Prokuratorska kontrola legalności decyzji administracyjnych*, Poznań 1963, s. 50-52.

⁸ H. Starczewski, J. Świątkiewicz, *Prokuratorska kontrola przestrzegania prawa w PRL*, Warszawa 1970, s. 21-22.

⁹ Leninowska koncepcja prokuratury została przejęta po II wojnie światowej przez wszystkie europejskie kraje socjalistyczne oraz Mongolię, Chiny Ludowe, Koreę Północną i Wietnam. J. Smoleński, *Rodowód leninowskiej prokuratury i jej ustawowa realizacja*, „Problemy Praworządności” (PP) nr 7-8, 1970, s. 25.

w 1950 r. Oprócz gruntownej reformy postępowań karnego i cywilnego oraz ustroju sądów powszechnych¹⁰, na mocy ustawy z 20 lipca 1950 r. o *Prokuraturze Rzeczypospolitej Polskiej*¹¹ (ustawa o prokuraturze) wprowadzono także socjalistyczny model prokuratury. Strukturę organizacyjną zreformowanej prokuratury oparto na leninowskiej zasadzie niezależności od wszelkich władz i organów terenowych¹². Na wzór radziecki prokuraturę wyłączono ze struktur Ministerstwa Sprawiedliwości i podporządkowano Radzie Państwa¹³, chociaż w rzeczywistości prokuratura podlegała centralnym władzom partyjnych¹⁴.

Według postanowień ustawy z 20 lipca 1950 r. socjalistyczną prokuraturę powołano do życia w celu ugruntowaniu praworządności ludowej, ochrony mienia społecznego i ścigania przestępstw¹⁵. Ugruntowaniu praworządności ludowej służyła działalność w trybie nadzoru ogólnego, którego istota polegała na kontroli legalności działania „wszystkich władz i urzędów państwowych na szczeblu wojewódzkim i hierarchicznie niższym, wszystkich jednostek gospodarki uspołecznionej, związków i instytucji społecznych oraz poszczególnych obywateli”¹⁶. Pod rządami ustawy o prokuraturze z 20 lipca 1950 r. kształtowały się założenia teoretyczne i zasady praktycznej realizacji nadzoru ogólnego. Zwieńczeniem tego procesu było przyjęcie 14 kwietnia 1967 r. ustawy o *Prokuraturze Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*¹⁷, która udoskonaliła instytucję nadzoru ogólnego, określając go mianem prokuratorskiej kontroli przestrzegania prawa¹⁸. Jednakże powyższa ustawa nie wprowadziła żadnych

¹⁰ Dokonano tego na mocy przyjętych 20 lipca 1950 r. ustaw: o zmianie prawa o ustroju sądów powszechnych, o zmianie procedury karnej, o zmianie procedury cywilnej oraz o zmianie dekretu o Komisji Specjalnej do Walki z Nadużyciami i Szkodnictwem Gospodarczym (Dz. U. nr 38, poz. 346-350).

¹¹ Dz. U. nr 38, poz. 346.

¹² Zgodnie z postanowieniami art. 11 ustawy o prokuraturze „organy prokuratorskie są w sprawowaniu swych funkcji niezawisłe od jakichkolwiek władz lub organów terenowych i podlegają Generalnemu Prokuratorowi”.

¹³ Rozwiązanie to w 1956 r. skrytykował Jan Stanisław Konic, którego zdaniem w państwach socjalistycznych możliwe było podporządkowanie wyodrębnionej ze struktur Ministerstwa Sprawiedliwości prokuratury rządowi. Miały wskazywać na to doświadczenia prokuratury radzieckiej z lat 1922–1933 oraz prokuratury niektórych państw demokracji ludowej. *Uwagi ogólne o umiejscowieniu prokuratury w systemie organów państwowych*, „Nowe Prawo” (NP) nr 11, 1957, s. 27.

¹⁴ Podległość prokuratury najwyższym władzom partyjnym miała miejsce zwłaszcza w okresie stalinowskim, kiedy nadzór Rady Państwa nad jej działalnością występował jedynie na papierze. Do 1957 r. Prokurator Generalny nie składał Radzie Państwa sprawozdań rocznych z działalności podległego mu aparatu, chociaż ciążył na nim taki obowiązek na mocy ustawy o prokuraturze. J. Stembrowicz, *Uwagi o Radzie Państwa de lege lata i de lege ferenda*, „Państwo i Prawo” (PiP) nr 2, 1957, s. 255.

¹⁵ Art. 1 ustawy o prokuraturze stanowił, że „w celu ugruntowania praworządności ludowej, ochrony mienia społecznego i ścigania przestępstw tworzy się urząd Generalnego Prokuratora”.

¹⁶ *Sprawozdanie stenograficzne z 84 posiedzenia Sejmu Ustawodawczego w dniach 20-21 lipca 1950 r.*, Warszawa 1950, s. 32.

¹⁷ Dz. U. nr 13, poz. 55.

¹⁸ K. Kosztirko, *Między ustawą a życiem (wywiad na temat projektu ustawy o prokuraturze PRL)*, „Prawo i Życie” (PiŻ) nr 7, 1962, s. 1.

istotnych zmian¹⁹, podobnie jak kolejna ustawa o prokuraturze z 20 czerwca 1985 r.²⁰

II. Geneza nadzoru ogólnego. Wprawdzie instytucja nadzoru ogólnego prokuratury powszechnej została wprowadzona w lipcu 1950 r., jednakże od 1944 r. nadzór ten był realizowany przez funkcjonującą według wzorców radzieckich prokuraturę Ludowego Wojska Polskiego²¹. Miał on polegać na kontroli wykonywania rozkazów dowództwa przez podwładnych²², lecz w praktyce nadzór ogólny prokuratury wojskowej służył głównie zapobieganiu i zwalczaniu przestępczości, zastępując przy tym nadzór instancyjny nad działalnością administracji wojskowej sprawowany przez organy nadrzędne²³.

Przed lipcem 1950 r. czynności nadzoru ogólnego były także wykonywane przez prokuraturę powszechną, chociaż czynności te nie miały oparcia w żadnym z obowiązujących aktów prawnych²⁴. W drugiej połowie 1949 r. aparat prokuratorski wspierał realizację polityki władz wobec wsi, której założeniem było stopniowe obejmowanie rolnictwa zasadami gospodarki planowej²⁵. Ograniczenie pomocy państwa dla indywidualnych gospodarstw rolnych spowodowało problemy aprowizacyjne, którym prokuratura miała przeciwdziałać poprzez usuwanie mankamentów i usprawnianie przebiegu akcji siewów wiosennych czy też akcji skupu ziemniaków. Eksponowano zwłaszcza udział prokuratury w tzw. akcji ziemniaczanej, co znalazło swój wyraz w przemówieniu wiceministra sprawiedliwości Leona Chajna na forum Sejmu Ustawodawczego w lipcu 1950 r. Zdaniem Chajna, „prokuratura wpłynęła na właściwe czyszczenie i sortowanie ziemniaków, na koordynowanie podstawiania wagonów, na urealnienie sprawozdawczości, na wzmoczenie poczucia odpo-

¹⁹ J. Świątkiewicz, *Prokuratorska kontrola przestrzegania prawa w świetle ustawy o prokuraturze*, PiP nr 12, 1967, s. 961.

²⁰ Ustawa o Prokuraturze Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz. U. nr 31, poz. 138) w sposób kompleksowy kodyfikowała ustroj prokuratury, zadania i sposób ich wykonywania oraz status prokuratorów, nie wprowadzając jednak zasadniczych zmian w zakresie podstawowych założeń prokuratury Polski Ludowej. M. Kallas, A. Lityński, *Historia ustroju i prawa sądowego Polski Ludowej*, Warszawa 2000, s. 262.

²¹ Prokuratura Ludowego Wojska Polskiego (LWP) wykonywała nadzór ogólny w oparciu o art. 67 dekretu PKWN z 23 września 1944 r. – *prawo o ustroju Sądów Wojskowych i Prokuratury* (Dz. U. nr 8, poz. 29).

²² Prokuratura LWP miała stać na straży należytego wykonania rozkazów dowództwa oraz sprawować kontrolę nad utrzymaniem w wojsku karności, porządku i gospodarności. W. Świątkowski, *Ogólny nadzór prokuratorski – nowy typ prokuratora i nowy styl jego pracy*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” (WPP) nr 1, 1949, s. 96.

²³ S. Rzczycki, *Uwagi o praktyce ogólnego nadzoru prokuratorskiego w wojsku*, WPP nr 4, 1956, s. 429.

²⁴ Na fakt ten w okresie gomułkowskim zwrócił uwagę Józef Paliwoda, *Nadzór ogólny prokuratury*, Warszawa 1961, s. 155.

²⁵ Program kolektywizacji rolnictwa zaczęto realizować wraz z odsunięciem w drugiej połowie 1948 r. Władysława Gomułki i opanowaniem kierownictwa partii komunistycznej przez stalinowców na czele z Bolesławem Bierutem. J. Kaliński, *Gospodarka Polski w latach 1944–1989*, Warszawa 1995, s. 35.

wiedzialności osób odpowiedzialnych za realizację przerzutów ziemniaków²⁶. Oprócz zagadnień związanych z rolnictwem w pierwszej połowie 1950 r. prokuratorzy kontrolowali zakłady przemysłowe, badając w skali całego kraju wykonanie zarządzeń władz zwierzchnich dotyczących zabezpieczenia przeciwpożarowego oraz stanu zabezpieczenia mienia państwowego i spółdzielczego przed kradzieżami. Podejmowane w ramach tych działań tzw. czynności profilaktyczne były ściśle powiązane z pracą śledczą prokuratur, gdyż za ich podstawę służyły ujawnione w trakcie prowadzonych śledztw nieprawidłowości w organizacji i pracy kontrolowanych jednostek. O stwierdzonych uchybieniach prokuratorzy informowali następnie właściwe władze resortowe²⁷.

Oparta na pozaprawnej praktyce działalność nadzoru ogólnego zyskała sankcję ustawową wraz z uchwaleniem 19 kwietnia 1950 r. ustawy *o zabezpieczeniu socjalistycznej dyscypliny pracy*²⁸. Ustawa ta powierzała prokuraturze ścisły nadzór nad wykonywaniem jej postanowień²⁹, stanowiąc zapowiedź kompleksowego uregulowania problematyki nadzoru ogólnego w opracowywanej od stycznia 1950 r. nowej ustawie o prokuraturze³⁰.

Wprowadzając w lipcu 1950 r. instytucję nadzoru ogólnego, sięgnięto do rozwiązań zawartych w obowiązującej wówczas za wschodnią granicą ustawie o prokuraturze ZSRR z 17 grudnia 1933 r., chociaż – jak przyznano w okresie gomułkowskim – ustawa ta w 1950 r. była już przestarzała³¹. Zgodnie z lansowaną w okresie stalinowskim tendencją do wiernego naśladownictwa wzorców Kraju Rad prokuraturę radziecką uznano za wzorzec, do którego powinno dążyć się w Polsce. Podkreślał to zastępca prokuratora generalnego Henryk Podlaski: „jeśli mówimy o reformie Prokuratury, to musimy jasno powiedzieć: wzorem naszym jest prokuratura radziecka i dążymy do tego, aby nasza Prokuratura była taka w przyszłości, możliwie jak najszybciej”³².

²⁶ *Sprawozdanie stenograficzne z 84 posiedzenia...*, s. 31.

²⁷ G. Auscaler, *O Prokuraturze Rzeczypospolitej Polskiej*, WPP nr 2, 1950, s. 125.

²⁸ Dz. U. nr 20, poz. 168.

²⁹ Art. 16 ustawy zlecał prokuraturze nadzór nad tym, żeby jej postanowienia były przestrzegane przez zakłady pracy, instytucje i urzędy. H. Podlaski, *O aktualnych zadaniach Prokuratury Polski Ludowej*, w: *Prawo w służbie pokoju*, Warszawa 1950, s. 38.

³⁰ Zagadnienie reformy prokuratury zostało po raz pierwszy poruszone podczas posiedzenia Sekretariatu KC PZPR 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., Archiwum Akt Nowych, zespół akt PZPR, sygn. teczki V/8, s. 474. (AAN PZPR V/8, s. 474). Gotowy projekt został przedstawiony podczas posiedzenia Biura Politycznego KC PZPR 19 kwietnia 1950 r. przez Stefana Kalinowskiego. Protokół nr 34 z posiedzenia Biura Politycznego w dniu 19 IV 1950 r., AAN PZPR V4, s. 35.

³¹ Notatka na posiedzenie Zespołu Kierowniczego Generalnej Prokuratury w dniu 3 maja 1961 roku, Archiwum Akt Nowych, zespół akt Prokuratura Generalna, sygn. teczki 8/2, s. 69. (AAN Pr. Gen. 8/2, s. 69).

³² H. Podlaski, *O aktualnych...*, s. 190.

Oprócz przesłanek natury ideologicznej, przyczyn wprowadzenia instytucji nadzoru ogólnego należy upatrywać także w sytuacji społeczno-gospodarczej Polski przełomu lat czterdziestych i pięćdziesiątych. Wraz z likwidacją zwolenników tzw. polskiej drogi do socjalizmu w kierownictwie partyjnym ekipa B. Bieruta rozpoczęła przebudowę struktur społeczno-gospodarczych w duchu socjalistycznym. W jej ramach szczególne znaczenie miał realizowany w latach 1950–1955 6-letni plan rozwoju gospodarczego i budowy podstaw socjalizmu, który miał doprowadzić do objęcia przemysłu i rolnictwa zasadami gospodarki planowej³³.

Waga przykładana przez ówczesne władze do pomyślnego wykonania tego planu stanowiła istotny argument natury praktycznej przemawiający za dokonaniem reformy prokuratury w duchu socjalistycznym³⁴. Świadczy o tym oficjalnie podkreślana przez L. Chajna zbieżność czasowa przyjęcia przez Sejm Ustawodawczy ustaw o prokuraturze i o planie 6-letnim, które zostały uchwalone w lipcu 1950 r.³⁵ Komuniści potrzebowali w pełni dyspozycyjnego organu o wszechstronnym zakresie działalności, który mógłby przeciwdziałać trudnościom powstałym w trakcie realizacji założeń planu 6-letniego³⁶. Wymóg ten po reformie z lipca 1950 r. spełniała prokuratura, gdyż sprawując nadzór nad wykonywaniem zadań planowych przez poszczególne ogniwa administracji gospodarczej, mogła także wszczynać postępowanie karne przeciwko sprawcom wykrytych naruszeń prawa³⁷. W okresie stalinowskim przyczyn wszelkich niepowodzeń władz na polu gospodarczym upatrywano w działalności wrogów klasowych, zgodnie z tezą Józefa Wissarionowicza o zaostrzeniu się walki klasowej w miarę postępów budownictwa socjalistycznego. Według tej tezy każde naruszenie socjalistycznego porządku prawnego stanowiło rezultat świadomej działalności wroga klasowego i było ścigane z urzędu przez prokuraturę³⁸.

Przesłanek wprowadzenia nadzoru ogólnego należy upatrywać również w tym, iż często nierealnie zaplanowane wskaźniki rozwoju gospodarczego władze zamierzały osiągnąć poprzez nakładanie na obywateli szerokiego za-

³³ 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).

³⁴ B. Graczyk, *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 1953, s. 187.

³⁵ Według Chajna, „istnieje logiczny i przyczynowy związek pomiędzy ustawą o Planie 6-letnim a projektem ustawy o Prokuraturze”. Sprawozdanie Komisji Prawniczej i Regulaminowej o rządowym projekcie ustawy o Prokuraturze R.P. AAN Sejm Ustawodawczy, sygn. teczki 108, druk nr 778, s. 8.

³⁶ Przedstawiając podczas posiedzenia Biura Politycznego KC PZPR 19 kwietnia 1950 r. projekt ustawy o *utworzeniu Jednolitej Prokuratury Państwowej*, S. 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, AAN PZPR V/6, s. 412.

³⁷ Informacja o pracy i ważniejszych zadaniach Prokuratury w 1957 roku, AAN Pr. Gen. 1460, s. 2.

³⁸ G. Auscaler, *O Prokuraturze...*, s. 132.

kresu obowiązków. Dotyczyło to w szczególności rolników indywidualnych, których od początku istnienia Polski Ludowej zmuszano do sprzedaży plonów ich pracy po cenach znacznie odbiegających od wartości rynkowej. Podjęcie przez władze partyjne w 1949 r. decyzji o kolektywizacji skutkowało zwiększeniem obciążeń wobec wsi, które miały skłonić chłopów mało- i średniorolnych do zakładania popieranych przez państwo spółdzielni produkcyjnych. Spółdzielczość produkcyjną traktowano jako instrument walki klasowej z bogatym chłopstwem, oficjalnie lansując hasło likwidacji elementów kułackich jako przeżytku formacji kapitalistycznej³⁹.

Kulminacją działań komunistów przeciwko wrogiemu kolektywizacji chłopstwu było wprowadzenie w 1951 r. dostaw obowiązkowych płodów rolnych, których wymiar przekraczał często możliwości produkcyjne gospodarstw. Ponieważ oporu wsi przeciwko dostawom obowiązkowym nie był w stanie złamać stojący na niskim poziomie terenowy aparat rad narodowych, to do pomocy jemu skierowano prokuraturę. Pełniła ona rolę organu przymusu państwowego wobec zalegających ze świadczeniami rolników, których wzywano do prokuratur terenowych i poddawano tzw. oddziaływaniu wychowawczemu⁴⁰. Polegało ono na groźeniu pociągnięciem do odpowiedzialności karnej w przypadku niewykonania dostaw w terminie wyznaczonym przez prokuratora⁴¹. Stosowanie powyższej praktyki uzasadniano za pomocą teorii Stalina o pomocniczym charakterze represji karnej jako instrumentu budownictwa socjalistycznego, a także nagłośnionymi dla celów propagandowych tzw. wypadkami gryfickimi. Popelnione podczas akcji skupu zboża 1951 r. w powiecie gryfickim nadużycia spotkały się bowiem z krytyką władz partyjnych, które uznały zastępowanie metod uświadamiania i przekonywania przymusem administracyjnym za jaskrawe naruszenie praworządności⁴².

Zaangażowanie prokuratury w akcję dostaw obowiązkowych należy ocenić jako duże, gdyż liczba chłopów wzywanych w latach 1952–1954 do prokuratur powiatowych na tzw. rozmowy uświadamiające wynosiła ponad sto tysięcy rocznie⁴³. Wprawdzie praktyka oddziaływania uświadamiającego nie posiadała dostatecznego oparcia w obowiązującym prawie⁴⁴, jednakże w myśl

³⁹ *Deklaracja ideowa PZPR. Statut PZPR*, Warszawa 1949, s. 26.

⁴⁰ Według L. Chajna, wzywając „opornych chłopów prokuratura oddziałuje wychowawczo poprzez wyjaśnianie jednostkom ociągającym się z wykonaniem dostaw – konieczności ich sumiennego wypełnienia”. *Wymiar sprawiedliwości stoi na straży ustroju ludowo-demokratycznego naszego kraju*, NP nr 8-9, 1952, s. 25.

⁴¹ S. Kalinowski, *Działalność prokuratury w świetle uchwał VI Plenum KC PZPR*, „Biuletyn Generalnej Prokuratury” (BGP) nr 6, 1951, s. 17.

⁴² *Uchwała Biura Politycznego Komitetu Centralnego PZPR w sprawie łamania linii partyjnej w organizacji gryfickiej w województwie szczecińskim*, BGP nr 6, 1951, s. 3.

⁴³ Np. w 1954 r. do prokuratur wezwano łącznie 124 750 chłopów. Sprawozdanie z działalności Departamentu Nadzoru Ogólnego i podległych mu pionów terenowych za 1955 rok, AAN Pr. Gen. 14, s. 129.

⁴⁴ Taką opinię wyraził w listopadzie 1956 r. prokurator generalny Marian Rybicki. *Idziemy konsekwentnie drogą zabezpieczenia pełnej praworządności*, „Sztandar Młodych” z 5 listopada 1956, s. 1.

typowej dla reżimów totalitarnych zasady cel uświęca środki, za zasadnością jej stosowania przemawiały osiągane rezultaty. Ponad połowa przerażonych perspektywą pozbawienia wolności chłopów wykonała zaległe dostawy po rozmowie z prokuratorem⁴⁵.

III. Nadzór ogólny a praworządność ludowa. Ponieważ zgodnie z wolą ustawodawcy nadzór ogólny służył ugruntowaniu praworządności ludowej, to sposób interpretacji tego terminu wywierał istotny wpływ na praktyczną działalność prokuratury⁴⁶. W okresie stalinowskim praworządność ludową wykorzystywano jako uzasadnienie ideologiczne dla polityki gospodarczej władz, a w szczególności obarczania obywateli szerokim zakresem obowiązków wobec państwa. Stworzona przez Hilarego Minca w związku z wprowadzeniem dostaw obowiązkowych definicja praworządności kładła szczególny nacisk na to, żeby „wszyscy obywatele wypełniali swoje obowiązki, aby robotnicy produkowali, aby żołnierze Polski bronili, aby chłopci ją żywili”⁴⁷. Zgodnie z teorią o ścisłej zależności pomiędzy prawami i obowiązkami obywatelskimi, dopiero wykonanie zobowiązań na rzecz państwa umożliwiało korzystanie z praw obywatelskich⁴⁸. Natomiast dla celów propagandowych Minc podkreślał, że praworządność ludowa polega także na tym, „aby nie było samowoli i bezprawia, a żeby bronione i chronione były prawa obywateli”. W rzeczywistości największe znaczenie przypisywano ścisłemu wykonywaniu obowiązków na rzecz państwa, co prowadziło do nagminnego łamania praw obywateli przez funkcjonujący w oparciu o tzw. kult operatywności aparat państwowy. Podstawowym kryterium oceny jego działalności była operatywność, czyli szybkość i skuteczność działania, osiągane przeważnie kosztem legalności⁴⁹.

Nawiązując do definicji Minca, za podstawowe zadanie nadzoru ogólnego uznano przeciwdziałanie naruszeniom praworządności ludowej polegającym na niewykonywaniu świadczeń na rzecz państwa⁵⁰. Natomiast marginalny aspekt działalności prokuratury stanowił problem ochrony praw obywatelskich, chociaż należało to do jej ustawowych zadań⁵¹. Wprawdzie w sprawoz-

⁴⁵ Największą skuteczność przyniosło stosowanie oddziaływania wychowawczego w 1954 r., kiedy 66,6% wezwanych chłopów wykonało dostawy po rozmowie z prokuratorem. Dane statystyczne dotyczące udziału prokuratury w akcji dostaw obowiązkowych w 1954 roku, AAN Pr. Gen 25, s. 7.

⁴⁶ J. Stembrowicz, *Prokuratura według nowej ustawy*, PiP nr 6, 1968, s. 930.

⁴⁷ *Przyczyny obecnych trudności w zaopatrzeniu i środki walki z tymi trudnościami*, „Nowe Drogi” (ND) nr 4, 1951, s. 23.

⁴⁸ I. Druski, *Prokuratura Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej w walce o praworządność ludową*, Warszawa 1953, s. 9-10.

⁴⁹ J. Stembrowicz, *Potent czy obywatel?*, „Nowa Kultura” nr 19, 1956, s. 1.

⁵⁰ Zdaniem B. Bieruta wszelkie przypadki niewykonywania przez obywateli ich obowiązków w związku z realizacją planu 6-letniego były „przestępstwem wobec państwa, wobec klasy robotniczej, wobec interesów partii, wobec potrzeb narodu”. Przemówienie wygłoszone na spotkaniu z aktywnym partyjnym i gospodarczym przemysłu węglowego, „Trybuna Ludu” nr 33 z 3 lutego 1953 r.

⁵¹ Art. 3 pkt 3 ustawy o prokuraturze stanowił: „Generalny Prokurator Rzeczypospolitej [...] otacza ochroną prawa obywateli”.

daniach podkreślano fakt rozpatrywania przez prokuraturę skarg obywateli, ale wobec panującego wówczas w Polsce bezprawia należy przyjąć, iż czynności te służyły głównie celom propagandowym.

Proces odwilży i stanowiące jego zwieńczenie wydarzenia października 1956 r. przyniosły krytykę wykorzystywania praworządności ludowej jako przykrywki dla łamania prawa przez organy państwowe. Środowisko prawnicze za niezbędny warunek rzeczywistego wprowadzenia w życie zasad tej praworządności zgodzie przyjęło zapewnienie poszanowania praw i interesów jednostek⁵². Równie krytyczną postawę przyjęło środowisko prokuratorskie, wyrażając pogląd, iż w okresie stalinowskim wydzielono „w doktrynerski sposób z zagadnienia praworządności przestrzeganie praw chroniących państwo i jego interesy[...] nie doceniając w należyтым stopniu, w każdym razie w codziennej praktyce, że istota praworządności obejmuje w równej mierze przestrzeganie konstytucyjnie zagwarantowanych praw jednostek”⁵³.

Negatywna ocena praktyk poprzedniego okresu spowodowała zmianę charakteru działalności nadzoru ogólnego, który po 1956 r. został skierowany na tory kontroli legalności działania aparatu państwowego. Posunięcie to uzasadniano występowaniem licznych przypadków łamania praw obywatelskich w dotychczasowej praktyce organów administracji⁵⁴. Prokurator Generalny nakazał podległemu aparatowi zwracanie uwagi na akty prawne terenowych organów władzy i administracji państwowej dotyczące bezpośrednio lub nawet w sposób pośredni praw obywateli. W szczególności prokuratura przeciwdziałała uchwałom rad narodowych, które bez oparcia w obowiązującym prawie nakładały na obywateli opłaty i podatki lokalne czy też obowiązkami w zakresie eksploatacji i remontów domów mieszkalnych oraz utrzymania dróg⁵⁵.

Powstała na fali wydarzeń 1956 r. tendencja do zwracania przez prokuraturę szczególnej uwagi na problem ochrony praw obywatelskich nie była jednak zjawiskiem trwałym. Wraz z postępującym od 1958 r. odwrotem ekipy Władysława Gomułka od liberalnych metod rządzenia, powrócono do praktyki wykorzystywania praworządności ludowej jako uzasadnienia dla działań komunistów na polu społeczno-gospodarczym. Za istotną część składową praworządności, obok legalności działania organów państwowych uznano także przestrzeganie prawa oraz wypełniania obowiązków przez obywateli, czemu dał wyraz Gomułka w przemówieniu wygłoszonym podczas III Zjazdu PZPR w 1959 r.⁵⁶ Władze nawiązały zatem do stworzonej w okresie stalinowskim

⁵² S. Zawadzki, *Polemika w sprawie pojęcia praworządności*, PiP nr 4-5, 1957, s. 912.

⁵³ Stwierdzenie takie padło podczas krajowej narady prokuratorów w czerwcu 1957 r. *Krajowa narada prokuratorów 29-30 czerwca 1957 roku*, Warszawa 1958, s. 11.

⁵⁴ *Uwagi o nadzorze ogólnym*, załącznik do BGP nr 6, 1957, s. 11-12.

⁵⁵ Sprawozdanie z pracy Prokuratury w zakresie nadzoru ogólnego za 1957 rok, AAN Pr. Gen. 8/4, s. 29.

⁵⁶ Gomułka stwierdził, że „fundamentalne znaczenie dla demokracji socjalistycznej posiada prawidłowy układ wzajemnych stosunków pomiędzy organami władzy państwowej a obywatelami, przestrzeganie praworządności w działaniu organów państwowych oraz przepisów prawa i dyscy-

teorii o wzajemnej zależności obowiązków i praw jednostek, chociaż oficjalnie posługiwano się sloganem o występowaniu dwóch stron praworządności ludowej. Konsekwencją takiej postawy komunistów była zmiana charakteru działalności w pełni dyspozycyjnej wobec centralnych władz partyjnych prokuratury. Świadczy o tym pochodzący z 1960 r. list przewodniczącego Rady Państwa Aleksandra Zawadzkiego do prokuratorów, w którym znalazło się stwierdzenie, iż „treścią działalności Prokuratury było i jest strzeżenie praworządności ludowej, pojmowanej jako zgodne z prawem postępowanie wszystkich organów państwowych, jak i przestrzeganie prawa oraz wykonywanie obowiązków wobec państwa przez ogół obywateli. Obie te strony praworządności organy Prokuratury powinny mieć stale w polu swego widzenia”⁵⁷.

W praktyce podstawowym zadaniem prokuratury było zwalczanie tzw. tendencji liberalistycznych, polegających na tolerowaniu przez administrację przypadków niewykonywania świadczeń na rzecz państwa. Twierdzono bowiem, że większość naruszeń prawa w działalności aparatu państwowego polegała nie na łamaniu praw obywateli, lecz na nieuzasadnionym przyznawaniu jednostkom korzyści majątkowych kosztem interesów Skarbu Państwa⁵⁸. Wykonując powyższe założenia, prokuratorzy zaskarżali zbyt liberalne ich zdaniem uchwały rad narodowych dotyczące umorzenia należności podatkowych czy też udzielania ulg w podatkach i świadczeniach⁵⁹. Podobnie rzecz miała się w wypadku decyzji administracyjnych, czego przykładem może być przeprowadzona przez prokuraturę w drugiej połowie 1958 r. kontrola legalności sprzedaży domów mieszkalnych i działek budowlanych pod budownictwo indywidualne. Potrzebę podjęcia tych działań uzasadniano „dużą liczbą stwierdzonych przypadków naruszenia prawa, polegających na sprzedaży nieruchomości państwowych osobom nieuprawnionym, najczęściej na zasadzie kumoterstwa, bez zachowania odpowiednich procedur”⁶⁰.

Pod płaszczykiem ochrony interesów majątkowych Skarbu Państwa prokuraturę włączono do zainicjowanej przez Gomułkę w 1958 r. walki z Kościołem katolickim, który dążył do odzyskania majątków odebranych w okresie stalinowskim⁶¹. W tymże roku prokuratorom nakazano zaskarżanie korzystnych dla Kościoła decyzji administracji rolnej dotyczących zwrotu gruntów

pliny społecznej ze strony obywateli”. *Referat sprawozdawczy Komitetu Centralnego wygłoszony w dniu 10 marca 1959 r. na III Zjeździe PZPR przez I Sekretarza KC Władysława Gomułkę*, ND nr 4, 1959, s. 67.

⁵⁷ *Prokuratura PRL w dziesięcioleciu 1950–1960*, red. I. Druski, Warszawa 1960, s. 1.

⁵⁸ J. Paliwoda, *Nadzór ogólny...*, s. 66-67.

⁵⁹ Sprawozdanie z pracy prokuratury w zakresie nadzoru ogólnego za I półrocze 1958 r., AAN Pr. Gen. 8/4, 161.

⁶⁰ Sprawozdanie z pracy prokuratury w zakresie nadzoru ogólnego za II półrocze 1958 r., AAN Pr. Gen. 8/4, s. 128.

⁶¹ Nastąpiło to na mocy ustawy z 20 marca 1950 r. o przejęciu przez Państwo dóbr martwej ręki, poręczenia proboszczom posiadania gospodarstw rolnych i utworzeniu Funduszu Kościelnego. (Dz. U. nr 9, poz. 87).

stanowiących tzw. nadwyżkę dóbr martwej ręki. Natomiast Prokurator Generalny w kierowanych do centralnych organów administracji wystąpieniach zwracał uwagę na potrzebę prawnego uregulowania problemu bezzasadnie przejętych przez państwo gruntów pod obiektami kultu religijnego. Celem tych wystąpień było przeciwdziałanie ewentualnym roszczeniom dotyczącym zwrotu gruntów, przeciwko Kościołowi wymierzone były również wystąpienia zawierające postulat stopniowej komunalizacji pozostających pod jego zarządem cmentarzy⁶².

Wraz z obraniem przez ekipę Gomułki twardego kursu pod koniec lat pięćdziesiątych na dalszy plan działalności nadzoru ogólnego zepchnięto kwestię ochrony praw obywatelskich. Stanowiła ona przedmiot zainteresowania prokuratury najczęściej w przypadku zbieżności interesu jednostkowego z interesem państwowym. Jako przykład może posłużyć przeprowadzona w 1960 r. kontrola legalności decyzji administracji rolnej, w trakcie której wykryto szereg przypadków naruszeń praw chłopów. Prokuratorom nakazano zdecydowane przeciwdziałanie bezprawnym decyzjom, ponieważ wydawanie takich decyzji miało prowadzić do powstawania antagonizmów między obywatelem i państwem, a przez to szkodzić realizacji polityki rolnej partii⁶³.

IV. Nadzór ogólny jako instytucja kontrolna. Wbrew swojej nazwie nadzór ogólny był jedynie instytucją kontrolną, gdyż nie posiadał podstawowej cechy nadzoru polegającej na możliwości wydawania wiążących poleceń⁶⁴. Prokuratura badała jedynie zachowania podmiotów poddanych kontroli oraz występowała do odpowiednich organów w razie stwierdzenia naruszeń prawa⁶⁵. Wynikało to z poglądów Lenina, który twierdził, iż „w odróżnieniu od wszelkiej władzy administracyjnej nadzór prokuratorski nie posiada żadnej władzy administracyjnej i nie ma decydującego głosu w żadnej sprawie administracyjnej”⁶⁶.

Najważniejszą cechą wyróżniającą nadzór ogólny spośród pozostałych form kontroli administracji było kryterium jego wykonywania, którym zgodnie z koncepcją leninowską powinna być wyłącznie legalność⁶⁷. Jednakże w okresie stalinowskim nadzór ogólny w niewielkim stopniu służył badaniu legalności, ponieważ głównym przedmiotem jego zainteresowania było ściśle wykonywanie wytycznych władz centralnych przez terenowe ogniwa administracji

⁶² Sprawozdanie... za I półrocze 1958 r., AAN Pr. Gen. 8/4, s. 160.

⁶³ Informacja Departamentu I o pracy w trybie nadzoru ogólnego w 1962 r. i o zadaniach na rok 1963, AAN Pr. Gen. 4/177, s. 344-345.

⁶⁴ E. Iserzon, J. Starościak, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1966, s. 210-211.

⁶⁵ J. Ziemiński, *Z problematyki zakresu nadzoru ogólnego prokuratury*, Annales Universitatis Mariae Skłodowska-Curie, sectio G, Lublin 1966, s. 195.

⁶⁶ W.I. Lenin, *O podwójnym...*, s. 958.

⁶⁷ Według Lenina „prokurator odpowiada za to, aby żadna decyzja terenowej władzy nie była sprzeczna z prawem i tylko z tego punktu widzenia zobowiązany jest do wniesienia protestu przeciwko każdej sprzecznej z prawem decyzji”, *O podwójnym...*, s. 958.

gospodarczej oraz wspomniane egzekwowanie świadczeń na rzecz państwa. Kontrolując jednostki gospodarki uspołecznionej, prokuratura ingerowała we wszystkie aspekty ich działalności administracyjnej i gospodarczej, w tym wykonanie zadań planowych i prawidłowość organizacji pracy. Prowadząc badania pod kątem celowości, prokuratorzy przejmowali metody działania typowe dla kontroli lub inspekcji. W wielu wypadkach występowali oni do organów zwierzchnich nad kontrolowanymi zakładami pracy z żądaniem dostarczenia surowców, urządzeń czy też środków finansowych⁶⁸. Zastępowanie przez prokuraturę organów kontroli państwowej lub resortowej powodowało, iż pełniła ona w praktyce funkcję „superkontroli” nad działalnością właściwych resortowych instytucji kontrolnych⁶⁹. Badania prokuratorskie dotyczyły takich zagadnień, jak stan zabezpieczenia mienia społecznego, stan przygotowania maszyn rolniczych do prac żniwno-omłotowych, jakość materiałów siewnych czy też właściwe przygotowanie taboru kolejowego do przewozów zimowych.

Przyczyn faktycznej degradacji prokuratury do roli organu kontroli resortowej należy upatrywać nie tylko w uwarunkowaniach politycznych, lecz także w rozwiązaniach przyjętych przez ustawodawcę. Na tle pozostałych państw socjalistycznych w Polsce Ludowej nadzór ogólny miał charakter „kadłubowy”, gdyż prokuratura była pozbawiona możliwości zaskarżania nielegalnych aktów organów administracji szczebla centralnego⁷⁰. Ponadto ustawodawca nakazał wykonywanie nadzoru ogólnego nie tylko pod kątem zgodności z ustawami i wydanymi na ich podstawie aktami normatywnymi, lecz także instrukcjami i wytycznymi naczelnymi organów administracji państwowej. Prowadziło to do sytuacji, w której prokuratura stała na straży ścisłej realizacji powyższych instrukcji i wytycznych przez aparat terenowy, nawet jeżeli były one wydawane bez powołania się na upoważnienie ustawowe, co w okresie stalinowskim było zjawiskiem powszechnym⁷¹. Nielegalnym aktem administracyjnym szczebla centralnego Prokurator Generalny próbował przeciwdziałać w drodze wnoszenia wystąpień, w których wnioskował o przywrócenie stanu zgodnego z prawem. Jednakże wobec braku podstaw ustawowych skuteczność takich wystąpień zależała wyłącznie od dobrej woli organu, do którego zostały wniesione⁷².

⁶⁸ J. Stembrowicz, *Prokuratorski nadzór ogólny*, w: *Prokuratura PRL w dziesięciolecie...*, s. 74.

⁶⁹ Sprawozdanie z działalności Wydziału I Prokuratury Wojewódzkiej w Opolu za 1956 r., AAN Pr. Gen. 1481, s. 496.

⁷⁰ *Prokuratura nie może odrywać się od ludności, od jej kontroli i oceny*. Wywiad z prokuratorem generalnym Marianem Rybickim, PiŻ nr 2, 1956, s. 3.

⁷¹ Były to uchwały Rady Ministrów oraz Prezydium Rady Ministrów, a także zarządzenia Przewodniczącego Państwowej Komisji Planowania Gospodarczego i poszczególnych ministrów. Notatka do Prezesa RM w sprawie pracy aparatu państwowego. AAN Pr. Gen. 1423, s. 5 oraz Notatka dla Obywatela Prokuratora Generalnego P. R. L. w sprawie wystąpienia do Rady Państwa w trybie art. 4 ustawy z dn. 20 VII 1950 r. o Prokuraturze z wnioskiem o wykładnię art. 32 pkt. 8 Konstytucji PRL, AAN Pr. Gen. 1423, s. 27.

⁷² J. Paliwoda, *Z aktualnych zagadnień nadzoru ogólnego prokuratury*, NP nr 2, 1962, s. 181.

Nie są znane oficjalne przyczyny ograniczenia zakresu nadzoru ogólnego, tym bardziej że nie przewidywała tego pierwotna wersja ustawy o prokuraturze⁷³. Należy przypuszczać, że wynikało to z faktu ściśle scentralizowanego kierowania życiem społecznym i gospodarczym za pomocą nakazów administracyjnych. Najważniejszą rolę w tym procesie odgrywały Państwowa Komisja Planowania Gospodarczego oraz Rada Ministrów, które faktycznie przejęły z rąk Sejmu kompetencje do wydawania aktów normatywnych w sprawach gospodarczych⁷⁴. Zapewne w celu zapewnienia tym organom całkowitej swobody działalności prawotwórczej nie poddano ich kontroli prokuratorskiej. Nadzorem ogólnym objęto natomiast wszelkie organy i instytucje szczebla terenowego, którym w ramach tzw. centralizmu demokratycznego odebrano resztki samodzielnych kompetencji i sprowadzono do roli wiernych wykonawców płynących z centrum dyrektyw. Niezależna od miejscowych struktur władzy i administracji prokuratura miała kontrolować realizację polityki centralnych władz partyjnych i państwowych w terenie.

Przemiany 1956 r. skutkowały przyjęciem zasady, iż instrukcje i wytyczne władz zwierzchnich stanowiły przedmiot kontroli prokuratorskiej jedynie w wypadku wydania ich na podstawie wyraźnego upoważnienia ustawowego, a nie ogólnych klauzul kompetencyjnych⁷⁵. Zaprzestano także wykonywania nadzoru ogólnego wobec obywateli, uznając, iż przysługujące prokuraturze w tym trybie środki prawne powinny mieć zastosowanie wyłącznie wobec organów administracji i innych osób prawnych⁷⁶. Przyjęcie i konsekwentną realizację powyższych zasad należy ocenić jako istotny krok naprzód, gdyż umożliwiły one skuteczne odróżnienie nadzoru ogólnego od pozostałych form kontroli administracji.

Na fali wydarzeń 1956 r. poddano krytyce przewidziany przez ustawodawcę obowiązek wnoszenia skarg prokuratorskich do organów hierarchicznie nadrzędnych nad tymi, które dopuściły się naruszenia prawa⁷⁷. Zarówno doktryna, jak i środowisko prokuratorskie opowiedziały się za kierowaniem skarg prokuratorskich do niezależnego od administracji sądu, co miało gwarantować bezstronność rozstrzygnięcia. Tym samym zakwestionowano słusność lansowanej w okresie stalinowskim tezy, zgodnie z którą nadzór ogólny skutecznie zastępował zbędne w ustroju socjalistycznym sądownictwo administracyjne⁷⁸. Próba pogodzenia nadzoru ogólnego i sądowej kontroli administracji był opra-

⁷³ Przedstawiony przez S. Kalinowskiego podczas posiedzenia Biura Politycznego KC PZPR 19 kwietnia 1950 r. projekt ustawy o utworzeniu *Jednolitej Prokuratury Państwowej* w art. 2 stanowił, że „Generalna Prokuratura sprawuje naczelną nadzór nad ścisłym wykonywaniem ustaw przez **wszystkie Ministerstwa, centralne urzędy** oraz podległe im instytucje, jak również przez osoby urzędowe i poszczególnych obywateli”. *Załącznik nr 6...AAN PZPR V/6*, s. 412.

⁷⁴ J. Stembrowicz, *Uwagi o Radzie Państwa...*, s. 247.

⁷⁵ Idem, *Prokuratorski...*, s. 76.

⁷⁶ Notatka na posiedzenie... AAN Pr. Gen. 8/2, s. 70.

⁷⁷ E. Iserzon, *Prymat nakazu prawa*, PiŻ nr 3, 1956, s. 7.

⁷⁸ J. Jodłowski, *Sprawy na porządku dziennym*, PiŻ nr 17, 1956, s. 2

cowany w 1957 r. projekt ustawy *prawo o sądownictwie administracyjnym*⁷⁹, zakładający wnoszenie przez prokuratora skarg przeciwko nielegalnym decyzjom i jego udział w postępowaniu przed sądem administracyjnym⁸⁰. Projekt ten został odrzucony przez władze, które obawiały się niekontrolowanego napływu skarg obywateli, zwłaszcza przeciwko tym decyzjom administracyjnym, przy wydawaniu których łamano prawo, kierując się względami politycznymi⁸¹. Brak sądownictwa administracyjnego uzależniał skuteczność nadzoru ogólnego od dobrej woli organów administracji państwowej, które często zajmowały negatywną, a nawet arogancką postawę wobec prokuratury. Pragnąc utrzymać dobre stosunki z organami administracji szczebla centralnego, kierownictwo prokuratury stosowało praktykę „wyciszania” intensywności kontroli, zwłaszcza w przypadkach politycznie niejednoznacznych⁸².

V. Kierunki realizacji nadzoru ogólnego. Problem kierunków realizacji nadzoru ogólnego został potraktowany przez ustawodawcę w sposób ogólnikowy, co umożliwiało wyznaczanie prokuraturze różnorodnych zadań warunkowanych aktualnymi potrzebami życia społeczno-gospodarczego⁸³. Jednocześnie brak dostatecznie sformułowanych koncepcji teoretycznych nadzoru ogólnego i zasad jego wykonywania powodował, iż w pierwszej połowie lat pięćdziesiątych były one tworzone przez praktykę prokuratorską. Skuteczność działań prokuratury upatrywano w możliwości zastosowania represji karnej, traktując czynności mające na celu stwierdzenie naruszeń prawa jako część poprzedzającego śledztwo postępowania wyjaśniającego⁸⁴. Takie rozwiązanie dawało prokuratorowi szerokie uprawnienia wobec kontrolowanych podmiotów, jednakże sprowadzało nadzór ogólny do roli przedsiönka postępowania karnego⁸⁵.

⁷⁹ Projekt ten został opracowany przez Wydział Organizacji Wymiaru Sprawiedliwości Komisji Kodyfikacyjnej Zrzeszenia Prawników Polskich. Referentami projektu byli profesorowie Marian Zimmermann jako referent główny oraz Józef Litwin. D. Malec, *Koncepcje organizacji sądownictwa administracyjnego w Polsce w latach 1918–2002*, w: *Krakowskie studia z historii państwa i prawa*, red. W. Uruszczak, D. Malec, Kraków 2004, s. 289.

⁸⁰ Projekt z 28 I 1958 r. ustawy prawo o sądownictwie administracyjnym. Archiwum Akt Nowych, zespół akt Ministerstwo Sprawiedliwości, sygn. teczki 5930, s. 2-3 (AAN Min. Spr. 5930, s. 2-3).

⁸¹ Wskazuje na to Mirosław Wyrzykowski, którego zdaniem „odrzucenie przez ośrodki decyzji politycznej możliwości wprowadzenia sądownictwa administracyjnego było elementem swoistej „konsekwencji” odchodzenia od wywalczonych przez klasę robotniczą oraz przyrzeczonych pod wpływem nastrojów i żądań społecznych w okresie października 1956 r. instytucji demokratycznych i wolnościowych”. *Sądownictwo administracyjne w PRL*, Warszawa 1983, s. 37.

⁸² Ibidem, s. 15.

⁸³ W 1956 r. stwierdzono, iż „ogólnikowe i bardzo rozciągliwe sformułowania ustawy umożliwiły nader rozszerzającą jej wykładnię i co za tym idzie domaganie się od organów Prokuratury ingerencji w niemal wszystkie dziedziny działalności organów administracyjnych i gospodarczych, o ile było to potrzebne lub wygodne dla osiągnięcia określonych doraźnych celów”. Ogólny nadzór prokuratorski. Notatka Departamentu I Prokuratury Generalnej z 1956 r. AAN Pr. Gen. 1460, s. 111.

⁸⁴ Instytucję postępowania wyjaśniającego przewidywał przejęty przez komunistów kodeks postępowania karnego z 1928 r. (Dz. U. nr 33, poz. 243).

⁸⁵ S. Waltoś, *Modus procedendi nadzoru ogólnego prokuratury*, PiŻ nr 17, 1959, s. 2.

Poszczególne zadania nadzoru ogólnego wyznaczano w myśl zaczerpniętej z doświadczeń prokuratury radzieckiej zasady akcyjności, czyli koncentrowania uwagi prokuratury na najważniejszych w danym momencie zadaniach państwowych⁸⁶. Nadzór ogólny służył kontroli prawidłowego przebiegu poszczególnych akcji polityczno-gospodarczych takich, jak akcja obowiązkowych dostaw płodów rolnych, wywózki drewna z lasu, zwalczania stonki ziemniaczanej, zwalczania alkoholizmu, kontroli stopnia gotowości maszyn rolniczych czy też jakości materiałów siewnych⁸⁷. Ponieważ przedmiotem badań prokuratorskich były czynności faktyczne kontrolowanych organów, to przewidziana przez ustawodawcę jako środek przeciwdziałania nielegalnym aktom administracyjnym skarga prokuratorska miała niewielkie zastosowanie. Na przypadki niewykonania lub niewłaściwego wykonania zadań planowych reagowano za pomocą pozaustawowej instytucji wystąpienia, miało również miejsce wydawanie przez prokuratorów w formie ustnej wskazówek dotyczących usunięcia stwierdzonych uchybień⁸⁸.

Znikoma rola skargi prokuratorskiej w okresie stalinowskim wynikała z traktowania kontroli legalności działania aparatu państwowego jako drugoplanowego zadania nadzoru ogólnego. Prokuratura dokonywała regularnych badań jedynie tych zagadnień, które uważano za istotne dla realizacji polityki władz, czyli orzecznictwa karno-administracyjnego w sprawach o niewykonywanie świadczeń na rzecz państwa czy też działalności rad narodowych w zakresie publicznej gospodarki lokalami mieszkalnymi⁸⁹. Natomiast w odniesieniu do pozostałych kierunków aktywności rad narodowych czynności nadzoru ogólnego służyły głównie celom propagandowym, tworząc obraz prokuratora jako obrońcy praw ludu pracującego przed samowolą administracji.

Względy propagandowe legły u podstaw załatwiania przez prokuraturę skarg i zażaleń ludności⁹⁰, co uzasadniano wyznaczonym jej przez ustawodawcę obowiązkiem ochrony praw obywateli. W praktyce zawarte w skargach zarzuty traktowano jako sygnały służące usprawnieniu pracy aparatu administracji państwowej i gospodarczej, a nie jako podstawę interwencji w obronie naruszonych praw obywateli⁹¹. Realizacja powyższego zadania skutecznie dezorganizowała pracę komórek nadzoru ogólnego, zalewanych skargami, których załatwianie nie należało do kompetencji tego pionu, a nawet prokuratury jako całości. Wnoszone przez obywateli skargi obejmowały przy tym całe spektrum różnorodnych zagadnień, a za najdalej posunięty absurd należy

⁸⁶ G. Auscaler, *O prokuraturze...*, s. 132.

⁸⁷ Ogólny nadzór..., AAN Pr. Gen. 1460, s. 111.

⁸⁸ *Uwagi o nadzorze...*, s. 8.

⁸⁹ *Ibidem*, s. 9.

⁹⁰ Obowiązek ten nałożyła na prokuraturę uchwała Rady Państwa i Rady Ministrów w sprawie rozpatrywania i załatwiania odwołań, listów i zażaleń ludności oraz krytyki prasowej (M. Pol. Nr A-1, poz. 1 z 1951 r.).

⁹¹ *Uwagi o nadzorze...*, s. 7.

uznać rozpatrywanie przez prokuraturę spraw z dziedziny prawa rodzinnego, dotyczących obowiązku alimentacyjnego czy też sporów małżeńskich na tle majątkowym⁹².

Założenia natury ideologicznej przyświecały powierzeniu prokuraturze nadzoru nad przestrzeganiem ustawodawstwa pracy⁹³, co należy wiązać z dokonaną na II Zjeździe PZPR w marcu 1954 r. rewizją założeń planu 6-letniego. Konsekwencją toczącej się w latach 1950–1953 wojny koreańskiej była presja Stalina na rozbudowę przemysłu ciężkiego i zbrojeniowego kosztem wytwórczości artykułów żywnościowych i dóbr powszechnego użytku. Zainicjowany w ZSRR po śmierci Stalina proces tzw. destalinizacji spowodował, iż władze Polski Ludowej zaczęły podkreślać konieczność likwidacji dysproporcji rozwoju gospodarczego i podniesienia stopy życiowej ludności⁹⁴. Jednym z wyrazów zmiany podejścia komunistów do problemów klasy robotniczej była kontrola przestrzegania ustawodawstwa pracy przez prokuraturę. Miała ona przeciwdziałać powszechnie stosowanej przez kierownictwo jednostek gospodarki uspołecznionej praktyce osiągania założeń planowych kosztem poziomu życia oraz warunków pracy robotników. W rzeczywistości czynności nadzoru ogólnego ograniczały się do wnoszenia przez Prokuratora Generalnego środków prawnych przeciwko niezgodnym z prawem orzeczeniom zakładowych komisji rozjemczych, zarówno na korzyść pracowników, jak i uspołecznionych zakładów pracy⁹⁵.

Przełom 1956 r. spowodował istotne zmiany w funkcjonowaniu nadzoru ogólnego, polegające w pierwszym rzędzie na definitywnym zerwaniu z zasadą akcyjności. Zgodnie z koncepcją leninowską prokuratura koncentrowała się na kontroli legalności działania terenowych organów władzy i administracji, w szerokim zakresie wykorzystując instytucję skargi prokuratorskiej. Wobec zniesienia w 1955 r. postępowania wyjaśniającego⁹⁶, sposób prowadzenia badań prokuratorskich regulowały zarządzenia Prokuratora Generalnego, które jako akty wewnętrzne nie powinny wiązać kontrolowanych jednostek. Stosując pokrętną wykładnię, próbowano wywodzić moc obowiązującą tych zarządzeń z ustawy o prokuraturze, tworząc w ten sposób pozory legalności czynności nadzoru ogólnego⁹⁷.

Na fali przemian 1956 r. wyznaczono podstawowe kierunki nadzoru ogólnego, koncentrując się na tych aspektach funkcjonowania terenowego aparatu administracji, w których dopuszczano się nagminnego łamania praw obywa-

⁹² Ibidem, s. 8.

⁹³ Na mocy dekretu z 24 lutego 1954 r. *o zakładowych komisjach rozjemczych* (Dz. U. nr 10, poz. 35).

⁹⁴ J. Kaliński, *Gospodarka...*, s. 55-56.

⁹⁵ W. Masewicz, *Nadzór prokuratury nad przestrzeganiem ustawodawstwa pracy*, w: *Prokuratura PRL...*, s. 94.

⁹⁶ Na mocy dekretu z 21 grudnia 1955 r. *o zmianie przepisów postępowania karnego* (Dz. U. 46, poz. 309).

⁹⁷ W.F. Dąbrowski, *Prokuratorska...*, s. 90.

telskich⁹⁸. Za najważniejsze zadanie prokuratury uznano badanie legalności aktów prawnych oraz innych czynności terenowych organów władzy i administracji państwowej. W porównaniu do pierwszej połowy lat pięćdziesiątych nowością było objęcie zakresem kontroli prokuratorskiej działalności rad narodowych jako terenowych organów władzy państwowej. Badanie legalności uchwał rad narodowych stanowiło odrębny kierunek nadzoru ogólnego, podczas gdy w Związku Radzieckim terenowe organy władzy państwowej nie podlegały nadzorowi ogólnemu⁹⁹. Po wejściu w życie 1 stycznia 1961 r. kodeksu postępowania administracyjnego (k.p.a.), który wyczerpująco regulował udział prokuratora w postępowaniu administracyjnym, najwięcej uwagi poświęcano kontroli legalności decyzji administracyjnych¹⁰⁰. Oprócz działalności rad narodowych, w okresie gomułkowskim prokuratura regularnie badała legalność orzecznictwa karno-administracyjnego oraz stan przestrzegania ustawodawstwa pracy¹⁰¹.

Pozytywna ocena przyjętych w 1956 r. zasad wykonywania nadzoru ogólnego nie może jednak przesłonić faktu, iż na sposób jego realizacji decydujący wpływ wywierały czynniki polityczne. Odejście ekipy Gomułki od liberalnych metod rządzenia pociągnęło za sobą sprowadzenie prokuratury do roli organu kontrolującego ściśle wykonywanie przez terenowy aparat administracji dyrektyw władz centralnych. Świadczy o tym przyjęcie za podstawową metodę pracy nadzoru ogólnego tzw. badań kierunkowych, które przeprowadzano na skalę ogólnokrajową według jednolitych zasad. Problematyka tych badań dotyczyła aspektów działalności administracji pozostających w związku z aktualnymi kierunkami polityki władz komunistycznych¹⁰². Jako przykład mogą posłużyć przeprowadzone w 1958 r. badania kierunkowe egzekwowania przez terenowy aparat administracji obowiązku szkolnego. Badania te stanowiły jeden z elementów prowadzonej wówczas kampanii przeciwko Kościołowi katolickiemu, gdyż potrzebę ich przeprowadzenia uzasadniano m.in. faktem, iż „w zacofanych środowiskach nieposyłanie dzieci do szkoły było spowodowane agitacją kleru przeciw zakazowi władz państwowych wieszania w szkołach emblematów kultu religijnego”¹⁰³.

VI. Kadry nadzoru ogólnego. Pozycję nadzoru ogólnego na tle pozostałych kierunków aktywności prokuratury Polski Ludowej określał sposób podejścia kierownictwa Generalnej Prokuratury do zagadnienia struktury organizacyjnej i kadr tego nadzoru. Powołując do życia socjalistyczną prokuraturę, podkreślano, iż najważniejszy kierunek jej działalności stanowi nadzór ogólny,

⁹⁸ Notatka w sprawie działalności Prokuratury PRL w 1956 roku, AAN Pr. Gen. 1423, s. 86.

⁹⁹ J. Ziemiński, *Prokuratorska kontrola przestrzegania prawa*, Lublin 1966, s. 205.

¹⁰⁰ J. Paliwoda, *Nadzór ogólny...*, s. 173.

¹⁰¹ Ogólny nadzór prokuratorski..., AAN Pr. Gen. 1460, s. 113.

¹⁰² J. Paliwoda, *Uwagi o realizacji nadzoru ogólnego prokuratury*, „Palestra” nr 6, 1963, s. 32.

¹⁰³ Idem, *Nadzór ogólny...*, s. 178-179.

jako „szczególnie ważny i niewątpliwie trudny odcinek pracy prokuratora”¹⁰⁴. Jednakże wbrew oficjalnie głoszonym tezom, w okresie stalinowskim realizacji nadzoru ogólnego poświęcano najmniej uwagi w porównaniu do innych kierunków pracy prokuratorskiej, a w szczególności ścigania przestępstw¹⁰⁵.

Nawiązując do teorii Stalina o stale zaostrzającej się walce klasowej, największe znaczenie przywiązywano do stosowania represji wobec przeciwników politycznych. Skutkowało to zepchnięciem na dalszy plan nadzoru ogólnego, gdyż nie służył on bezpośrednio zwalczaniu wrogów ustroju. Komórki organizacyjne tego pionu prokuratury były najmniejsze pod względem liczebności i funkcjonowały jedynie na szczeblu centralnym i wojewódzkim. Nie utworzono ich natomiast na szczeblu powiatowym, który po reformie z 1950 r. stanowił podstawowe ogniwo prokuratury¹⁰⁶. Szeroki zakres zagadnień postawionych przed nadzorem ogólnym powodował, iż prokuratorzy powiatowi nie byli w stanie skutecznie zajmować się jego wykonywaniem, gdyż jednocześnie musieli prowadzić śledztwa i występować w roli oskarżyciela przed sądem. Taka sytuacja prowadziła do konfliktów pomiędzy poszczególnymi kierunkami pracy prokuratorskiej, które rozstrzygano na niekorzyść nadzoru ogólnego. Wyjątek stanowiły traktowane priorytetowo ze względów politycznych dostawy obowiązkowe¹⁰⁷. Skierowanie całego aparatu prokuratorskiego do ratowania zagrożonego planu dostaw było konsekwencją daleko posuniętej zależności i dyspozycyjności prokuratorów wobec instancji partyjnych, skoro w wyniku ich ingerencji „rzucali niemal wszystkie sprawy w ką i całymi miesiącami zajmowali się obowiązkowymi dostawami”¹⁰⁸. Pozostałe zadania nadzoru ogólnego były realizowane przez powiatowe ogniwa prokuratury w niewielkim zakresie, wobec czego na szczeblu terenowym nadzór ten funkcjonował bez zastrzeżeń jedynie w sprawozdaniach i planach pracy sporządzanych przez Generalną Prokuraturę i prokuratury wojewódzkie¹⁰⁹.

Wykorzystywanie w okresie stalinowskim nadzoru ogólnego do realizacji doraźnych zadań polityczno-gospodarczych skutkowało stworzeniem specyficznych kryteriów oceny pracowników tego pionu prokuratury. Podstawowym wyznacznikiem prawidłowego wykonywania zadań nadzoru ogólnego była tzw. operatywność, którą oceniano na podstawie współpracy z terenowymi instancjami partyjnymi i radami narodowymi w realizacji zadań gospodar-

¹⁰⁴ S. Kalinowski, *O zadaniach Prokuratury R. P.*, NP nr 10, 1950, s. 5.

¹⁰⁵ Według przedstawionej przez J.S. Konicę statystyki czynności prokuratury za 1956 r. prokuratorzy brali udział w rozprawach karnych przeciwko 76 123 oskarżonym i czynności te stanowiły zasadniczy odcinek ich działalności. Nawet udział prokuratorów w sprawach cywilnych przewyższał przeszło dwukrotnie liczbę przeciwoów prokuratorskich wniesionych w trybie nadzoru ogólnego, gdyż na 6357 spraw cywilnych z udziałem prokuratora przypadło zaledwie 3045 czynności z zakresu nadzoru ogólnego. J.S. Konic, *Uwagi...*, s. 28-29.

¹⁰⁶ M. Chigryn, A. Zborowski, *Organizacja Prokuratury PRL*, w: *Prokuratura PRL...*, s. 43.

¹⁰⁷ J. Jodłowski, *Aby praworzędność nie była łamana*, PiŻ nr 1, 1956, s. 7.

¹⁰⁸ *Idziemy konsekwentnie drogą...*, s. 4.

¹⁰⁹ J. Litwin, *Problematyka sądownictwa administracyjnego*, NP nr 10, 1956, s. 3.

czych na danym terenie. Równie duży nacisk kładziono na stopień uświadczenia politycznego, żądając od prokuratorów pełnienia funkcji działacza partyjnego i społecznego¹¹⁰. Preferowanie takich wymogów rodziło wśród niektórych prokuratorów przekonanie, iż praca w trybie nadzoru ogólnego nie wymaga znajomości przepisów prawnych i techniki pracy prokuratorowskiej, lecz właściwego przygotowania ideologicznego. Miały nawet miejsce przypadki przejmowania przez prokuratorów zadań terenowych instancji partyjnych i prowadzenia działalności agitacyjnej wśród ludności¹¹¹.

Zmiana podejścia do kryteriów oceny pracowników nadzoru ogólnego nastąpiła w 1956 r., kiedy oprócz kwalifikacji ideologicznych zaczęto przywiązywać dużą wagę do właściwego przygotowania zawodowego prokuratorów. Stwierdzono, iż złożoność materii prawnej nadzoru ogólnego wymaga gruntownej znajomości obowiązującego prawa i podjęto kroki w kierunku uzupełnienia braków w wykształceniu prawniczym pracowników tego pionu prokuratury¹¹². Przełom 1956 r. nie spowodował natomiast zmiany pozycji nadzoru ogólnego na tle całokształtu funkcjonowania prokuratury. W dalszym ciągu był on traktowany przez kierownictwo Generalnej Prokuratury w sposób drugorzędny, co wynikało z tendencji do postrzegania prokuratury jako organu zajmującego się głównie ściganiem przestępstw¹¹³.

Pozycja nadzoru ogólnego uległa zmianie w 1959 r., kiedy władze celem ukrycia politycznych motywów odrzucenia idei sądownictwa administracyjnego, zaczęły oficjalnie podkreślać potrzebę reformy i wzmocnienia kadrowego tego nadzoru. W latach 1960–1962 realizowano program wdrażania prokuratorów powiatowych do pracy w trybie nadzoru ogólnego, którego podstawowym założeniem było stworzenie samodzielnych komórek nadzoru ogólnego na szczeblu powiatowym¹¹⁴. Wymagało to zwiększenia obsady kadrowej tego pionu prokuratury, przy czym wobec braku odpowiedniej liczby prokuratorów sięgnięto po pracowników zatrudnionych dotychczas w organach administracji. Wbrew obowiązującym wymogom szkolenia zawodowego prokuratorów, doświadczenie zawodowe byłych pracowników administracji uznano za dostateczny argument przemawiający za ich zwolnieniem z wymogu odbycia aplikacji prokuratorowskiej¹¹⁵. Wyrazem wzrostu znaczenia nadzoru ogólnego były także regularnie organizowane w Generalnej Prokuraturze szkolenia pracowników tego pionu, zwłaszcza tych szczebla powiatowego. Szkoleniem z zakresu nadzoru ogólnego objęto również aplikantów, zaznajamiając ich z problematyką prawa administracyjnego i prawa pracy¹¹⁶.

¹¹⁰ J. Smoleński, *O partyjności w pracy prokuratora*, BGP nr 1, 1955, s. 21.

¹¹¹ *Uwagi o nadzorze...*, s. 7.

¹¹² J. Paliwoda, *Nadzór ogólny...*, s. 168.

¹¹³ J. Stembrowicz, *Prokuratorowski...*, s. 80-81.

¹¹⁴ *Idem*, *W prokuraturze – o nadzorze ogólnym*, PiŻ nr 4, 1961, s. 2.

¹¹⁵ W. Taraszkiewicz, *Obsada personalna Prokuratury PRL*, w: *Prokuratura PRL...*, s. 55.

¹¹⁶ J. Malec, *Główne zadania prokuratury w dziedzinie nadzoru ogólnego w 1963 r.*, BGP nr 1, 1963, s. 10-11.

Efektom reformy organizacyjnej i kadrowej nadzoru ogólnego było przeniesienie ciężaru działalności nadzoru ogólnego z prokuratur wojewódzkich do powiatowych. Umożliwiło to objęcie w szerszym niż dotychczas zakresie kontrolą prokuratorską organów władzy i administracji poniżej szczebla wojewódzkiego, których pracownicy posiadali z reguły niskie kwalifikacje zawodowe i najczęściej dopuszczali się naruszeń prawa¹¹⁷. Powyższe działania miały również podtekst polityczny, gdyż służyły wzmocnieniu nadzoru władz centralnych nad aparatem terenowym poprzez poddanie jego działalności wzmózonej kontroli prokuratorskiej.

Chociaż w latach sześćdziesiątych miało miejsce pewne ożywienie nadzoru ogólnego, zwłaszcza na szczeblu powiatowym, to w porównaniu z postępowaniem karnym stanowił on dalszym ciągu drugoplanowy kierunek aktywności prokuratury¹¹⁸. W Polsce Ludowej nie przykładano bowiem większej wagi do zapewnienia nadzorowi ogólnemu właściwej rangi, gdyż w oczach komunistów największe znaczenie miał sam fakt jego wykonywania. Wykorzystywano go w celach propagandowych jako wyraz troski władz o przestrzeganie zasad praworządności ludowej przez aparat administracji oraz o ochronę praw obywatelskich¹¹⁹.

VII. Wnioski. Wbrew oficjalnie lansowanym w Polsce Ludowej tezom prokuratorski nadzór ogólny nie był w stanie zastąpić rzekomo zbędnego w ustroju socjalistycznym sądownictwa administracyjnego. Podstawowym założeniem tego sądownictwa jest ochrona praw podmiotowych jednostek przed ich naruszeniem ze strony organów państwowych. Natomiast z racji wykonywania przez w pełni dyspozycyjną prokuraturę nadzór ogólny chronił interes państwa, służąc wspieraniu realizacji polityki społeczno-gospodarczej władz. W okresie stalinowskim prokuratura pełniła funkcję strażnika pilnującego wykonania szczegółowych dyrektyw organów centralnych wydawanych w związku z planem 6-letnim, jak też stosującego przymus państwowy wobec obywateli zalegającymi ze świadczeniami na rzecz państwa¹²⁰. Natomiast po 1956 r. nadzór ogólny służył zapewnieniu ścisłego przestrzegania przez terenowe ogniw aparatu państwowego płynących z góry wytycznych, formułowanych w związku z aktualnymi kierunkami polityki władz partyjnych i państwowych.

¹¹⁷ *Prokuratorski nadzór ogólny (referat na naradę Prokuratorów Wojewódzkich, która odbyła się w dniu 23. I. 1961 r.)*, załącznik do BGP nr 9-10, 1960, s. 32.

¹¹⁸ J. Paliwoda, *O potrzebie nowych metod i form działania prokuratury w zakresie nadzoru ogólnego*, BGP nr 3-4, 1962, s. 35-36.

¹¹⁹ W tym miejscu warto przytoczyć fragment artykułu Stanisława Pławskiego, w którym autor, stawiając pytanie: „czy jest w Polsce organ, do którego każdy obywatel może się zgłosić wtedy, gdy dzieje mu się krzywda?”, stwierdza: „odpowiedź jest prosta – tym organem jest prokuratura, gdyż bezprawne decyzje wszelkich organów administracyjnych krzywdzące obywateli mogą być naprawione dzięki interwencji prokuratora”. *Zadania prokuratury w walce o praworządność*, PiZ nr 22, 1968, s. 7.

¹²⁰ H. Starczewski, J. Świątkiewicz, *Prokuratorska kontrola...*, s. 31.

Kwestią drugoplanową w praktycznej realizacji nadzoru ogólnego była ochrona praw obywateli, gdyż podkreślanie jej znaczenia w działalności prokuratury służyło ukryciu politycznych przesłanek odrzucenia idei sądowej kontroli legalności aktów administracyjnych¹²¹. W rzeczywistości nadzór ogólny stanowił przykrywkę dla tolerowanej przez komunistów praktyki łamania praworządności przez aparat państwowy w imię realizacji postawionych przed nim zadań.

Na zakończenie warto poruszyć problem spuścizny po nadzorze ogólnym, który funkcjonując jako prokuratorska kontrola przestrzegania prawa, zakończył swój żywot wraz z upadkiem systemu komunistycznego w Polsce¹²². Pomimo odejścia na fali wydarzeń 1989 r. od socjalistycznego modelu prokuratury¹²³, niektóre z rozwiązań nadzoru ogólnego mają obecnie zastosowanie w działalności prokuratury III Rzeczypospolitej. Realizacji jej podstawowego zadania polegającego na strzeżeniu praworządności służy m. in. udział prokuratora w postępowaniu administracyjnym na podstawie k.p.a.¹²⁴. Natomiast na podobieństwo projektu ustawy *prawo o sądownictwie administracyjnym* z 1958 r. zostały ukształtowane kompetencje prokuratury w zakresie zaskarżenia niezgodnych z prawem decyzji do sądów administracyjnych i udziału w postępowaniu sądowym dotyczącym legalności takich decyzji¹²⁵.

¹²¹ W 1956 r. na fakt ten zwrócił uwagę Jerzy Jodłowski, twierdząc, że nadzór ogólny „odegrał rolę parawanu, za którym zostały ukryte wszelkie niedomogi i bolączki wynikające z braku rzeczywistej kontroli legalności aktów administracyjnych”. *Sprawy...*, s. 2.

¹²² Postanowienia ustawy o Prokuraturze PRL z 20 czerwca 1985 r. dotyczące prokuratorskiej kontroli przestrzegania prawa zostały uchylone ustawą 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 20, poz. 121). B. Kurzępa, *Zmiany ustawy o prokuraturze*, PP nr 6, 1990, s. 66.

¹²³ Na mocy ustawy z 29 grudnia 1989 r. o zmianie konstytucji PRL (Dz. U. nr 75, poz. 444) włączono prokuraturę do systemu organów rządowych, podporządkowując ją Ministrowi Sprawiedliwości, który pełni jednocześnie funkcję Prokuratora Generalnego. H. Suchocka, L. Kański, *Zmiany konstytucyjnej regulacji sądownictwa i prokuratury dokonane w 1989 roku*, PiP nr 1, 1991, s. 25.

¹²⁴ *Organy i korporacje ochrony prawa*, red. S. Sagan, Warszawa 2001, s. 136.

¹²⁵ Prawo udziału w postępowaniu przed sądami administracyjnymi zapewnia prokuratorowi przed wszystkim art. 8 i art. 50 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. *prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*. (Dz. U. nr 153, poz. 1270). R. Hauser, J. Drachal, E. Mzyk, *Dwuinstancyjne postępowanie administracyjne*, Warszawa 2003, s. 80.

LE SYSTÈME DE LA SURVEILLANCE GÉNÉRALE DE PROCUREUR EN POLOGNE DANS LES ANNÉES 1950–1967

Résumé

Paralelement avec l'implantation de l'office du procureur général, en polonais la « Prokuratura », selon le modèle soviétique en Pologne Populaire en 1950, on a introduit le système du contrôle appelé la « surveillance générale de procureur ». Ce système consistait dans le contrôle de la légalité des actes des organes du pouvoir et de l'administration locale ainsi que des actes de citoyens. Dans la première moitié des années cinquantes, ce système a été utilisé pour aboutir les buts de la politique socio-economique imposée par l'autorité communiste. La « Prokuratura » exerçait le contrôle de l'exécution stricte des dispositions des plans économiques par l'appareil local de l'Etat et par les entreprises étatisées ainsi que elle jouissait le rôle de l'appareil de pression vs-à-vis les paysans s'opposants aux fournitures obligatoires des produits agricoles à l'Etat.

En 1956, les changements sociaux et politiques provoquaient l'introductions des principes nouveaux de la surveillance générale de procureur. On a fini de contrôler des citoyens, en se limitant au contrôle de la légalité de l'activité de l'administration locale de l'Etat. A cause de la dépendance stricte des procureurs des autorités de la Partie Communiste, après l'an 1956, la surveillance générale de procureur servait dans l'intérêt de l'Etat. La protection des droits des citoyens ne jouait pratiquement aucun rôle. Pour les communistes polonais, le fonctionnement de la surveillance générale de procureur servait pour cacher les motifs politiques du rejet de l'idée de la juridiction administrative dans le système institutionnel de l'Etat socialiste.