

Józef Paliwoda

Uwagi o nadzorze ogólnym prokuratury

Palestra 6/11(59), 38-50

1962

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

JÓZEF PALIWODA

Uwagi o nadzorze ogólnym prokuratury

Uwagi wstępne

Powolny, ale systematyczny wzrost zakresu nadzoru ogólnego w Polsce od drugiego półrocza 1960 r.¹ powoduje, że coraz częściej stykają się z nim adwokaci jako pełnomocnicy w ogólnym postępowaniu administracyjnym według k.p.a., w różnych rodzajach postępowania szczególnego wymienionych w art. 194 § 1 i 2 k.p.a., rzadziej natomiast jako pełnomocnicy, a częściej jako radcowie prawni w działalności organów państwowych regulowanej przepisami ustawy z 1958 r. o radach narodowych. Najczęściej do takich spotkań dochodzi w związku z działalnością rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej podległych radom narodowym, a przede wszystkim tych z nich, w których działalność administracyjna, karno-administracyjna lub quasi-sądowa wysuwa się na czołowe miejsce w postaci wydawania decyzji, orzeczeń lub innych rozstrzygnięć w postępowaniu administracyjnym.²

W związku z tym wydaje się, że jest rzeczą pożądaną przedstawienie pokrótce głównych cech tego rodzaju kontroli legalności, jaką jest nadzór ogólny prokuratury. Pozwoli to ukazać jego kryterium, a tym samym wyraźniej odróżnić go od innych rodzajów kontroli oraz lepiej poznać jego środki działania, co powinno dopomóc w coraz bardziej efektywnym współdziałaniu z nim w przyszłości.³

¹ Por. dane liczbowe zamieszczone w artykule J. Paliwody: Z aktualnych zagadnień nadzoru ogólnego prokuratury, „Nowe Prawo” 1962, nr 2, s. 180—181.

² Termin „sprawy sporno-administracyjne” dla spraw, w których występuje kontradyktoryjna forma załatwiania, jest raczej odpowiedni, chociaż nie zawsze w tych wypadkach chodzi o „spór” między stronami. Termin ten został użyty, gdyż stosunkowo najlepiej wyraża on charakter tego rodzaju spraw. Oczywiście byłoby lepiej, gdyby istniał inny termin na oznaczenie spraw z udziałem dwóch lub więcej stron reprezentujących rozbieżne roszczenia, ale — niestety — nie mamy go. Działalność quasi-sądową wykonują, moim zdaniem, różnego rodzaju komisje, kolegia itp. (np. wojew. komisja ziemiska, lokalowa, komisja odwoławcza przy Urzędzie Patentowym i in.), w organizacji których widoczne są zadatki niezawisłości ich administracji oraz tendencje do nadania im cech sądowej kontroli legalności aktów administracyjnych w drodze szybkiego, nie formalizowanego postępowania.

Por. w tej sprawie J. Paliwoda: Nadzór ogólny prokuratury, „Wyd. Prawnicze”, Warszawa 1961, s. 45 i n.

³ Termin „nadzór ogólny” jest umowny. W prawie administracyjnym (materialnym i formalnym) określenie „nadzór” oznacza zwykle instancyjną nadrzędność, prawo uchylania lub zmiany aktu wydanego przez organ podwładny, a także prawo udzielania mu wiążących instrukcji. Tymczasem, jak wiadomo, „w odróżnie-

Charakterystyka nadzoru ogólnego prokuratury w Polsce

Nadzór ogólny prokuratury, będący jedną z nowych instytucji prawnych, właściwy jest w swej wykształconej postaci tylko państwu typu socjalistycznego.⁴ W Polsce rola jego polega na badaniu, jak stosowane jest prawo przez terenowe organy władzy państwowej, organy administracji państwowej (z ograniczeniem dotyczącym ministerstw, o czym będzie jeszcze mowa, a co nie dotyczy „jednostek gospodarki społecznej”), instytucje społeczne i poszczególnych obywateli.⁵ Nadzorowi więc ogólnemu prokuratury nie podlegają „organy, władze i urzędy” centralne: Sejm, Rada Państwa i Rada Ministrów.

Duże znaczenie dla praktyki wykonywania nadzoru ogólnego miało sprecyzowanie trybu postępowania ze sprzeciwem prokuratora (art. 146—148 k.p.a.) i odmianą tego sprzeciwu — wystąpieniem Prokuratora Generalnego PRL w trybie art. 150 k.p.a. Był to znaczny krok naprzód w porównaniu ze stanem sprzed 1 stycznia 1961 r., kiedy to udział prokuratora w postępowaniu administracyjnym, prowadzonym według rozporządzenia z dnia 22 marca 1928 r., opierał się tylko na ogólnych przepisach ustawy z dnia 20 lipca 1950 r. o prokuraturze (art. 3 pkt 1 i 2 i art. 10).

Uregulowanie udziału prokuratora w postępowaniu administracyjnym przez k.p.a. umożliwiło poza tym objęcie nadzorem ogólnym decyzji wydanych przez naczelne i centralne organy administracji państwowej w sprawach indywidualnych (art. 150 k.p.a.). Kodeks postępowania administracyjnego przyzwyczaił te organy do terminu „wystąpienie” i pośrednio, w skromnym zresztą rozmiarze, dopomaga dotychczasowej praktyce do podejmowania zwykłych wystąpień prokuratury. Tym ostatnim bowiem — o czym będzie jeszcze mowa — brak dotychczas wyraźnej podstawy prawnej, jaką np. dla wystąpień organów NIK (podstawowej formy ich działania) stanowi przepis art. 25 ustawy o NIK.⁶

Jedną z przyczyn słabości kompetencyjnej nadzoru ogólnego w Polsce jest to, że akty naczelných organów administracji państwowej (ministrów i innych organów sprawujących równorzędne funkcje) mające

niu od wszelkiej władzy administracyjnej nadzór prokuratorski nie ma żadnej władzy administracyjnej i nie korzysta z głosu rozstrzygającego w żadnej sprawie administracyjnej” (W. Lenin: O „podwójnym” podporządkowaniu i praworządności, Dzieła wybrane, Warszawa 1949, t. II, s. 957). Termin „nadzór ogólny” w dostateczny sposób został przyswojony przez nasze społeczeństwo — naukę i publicystykę oraz praktykę prokuratorską — a treść jego nie budzi wątpliwości, że chodzi tu o nowy zakres działalności prokuratury państwa typu socjalistycznego, zorganizowanej według koncepcji Lenina. Potrzeba zgodności określenia tej działalności z praktyczną jej treścią nie należy chyba do rzędu takich, które by realizację tej zgodności czyniły sprawą pilną i niezbędną, zwłaszcza że inne elementy tej działalności nie ulegają przeobrażeniom. Dlatego określenie „nadzór ogólny” powinno pozostać. Instytucja nadzoru ogólnego, chociaż określona w tak umowny sposób, weszła już w Polsce do rzędu uznanych instytucji prawnych jako jedna z nich i całkowicie samodzielna.

⁴ J. Paliwoda: op. cit., s. 7—34 (przyp. 2).

⁵ Artykuł 3 pkt 1 ustawy o prokuraturze z 20 lipca 1950 r. (Dz. U. Nr 38, poz. 346).

⁶ Dz. U. z 1957 r. Nr 61, poz. 330.

charakter normatywny, ogólny znajdują się — tak jak poprzednio, przed wejściem w życie k.p.a. — całkowicie poza ramami nadzoru ogólnego. Pod tym względem Polska stanowi wyjątek wśród pozostałych krajów typu socjalistycznego.⁷ Problem objęcia nadzorem ogólnym aktów normatywnych naczelnych organów administracji państwowej jest o tyle istotny, że w naszym systemie działania organów państwowych na zasadach centralizmu demokratycznego w bardzo wielu wypadkach na poszczególne „akty i inne czynności” terenowych organów władzy (a przede wszystkim organów administracji), podlegające nadzorowi ogólnemu prokuratury, duży lub decydujący wpływ wywierają obowiązujące wytyczne organów nadrzędnych stopnia centralnego. Niemożność badania tego rodzaju aktów, będących w zasadzie podstawową formą działania naczelnych organów administracji państwowej (zwłaszcza zarządzeń o charakterze wewnętrznoinstrukcyjnym, jak wytyczne, instrukcje, okólniki itp.), prowadzi często do tego, że legalność aktów organów terenowych nie może być zbadana przez prokuratora należycie i w całej rozciągłości. Działalność bowiem naczelnego organu administracji państwowej wyrażająca się w formie decyzji w sprawach indywidualnych jest sporadyczna, a tymczasem nadzór ogólny prokuratury tylko ten właśnie zakres działalności wymienionych organów może obecnie kontrolować (w trybie art. 150 k.p.a.).

Kryterium i metody nadzoru ogólnego prokuratury

Kryterium nadzoru ogólnego prokuratury, odmiennie niż innych rodzajów kontroli, stanowi wyłącznie legalność aktów administracyjnych i legalność innych czynności podległych temu nadzorowi. Do polityki administracyjnej prokurator nie miesza się, jak również z zasady nie kontroluje celowości tych aktów i czynności.

Należy dodać, że pojęcia legalności i celowości są tu stosowane w sensie nadawanym im przez socjalistyczną naukę prawa, która nie rozdziela w sposób bezwzględny tych pojęć, nie uważa ich za przeciwstawne sobie i nie uznaje kolizji między nimi.⁸ Mowa tu oczywiście o podstawowych, antagonistycznych sprzecznościach, gdyż doraźne mogą się niekiedy przejawiać; w takich wypadkach powstałą sprzeczność należy rozwiązywać przez danie pierwszeństwa legalności.

⁷ We wszystkich państwach typu socjalistycznego nadzór ogólny nie obejmuje jedynie aktów wydawanych przez naczelną władzę państwową (Sejm w Polsce, Rada Najwyższa w ZSRR, zgromadzenie narodowe w pozostałych krajach socjalistycznych) i jego prezydium (Rada Państwa w Polsce, Prezydium Rady Najwyższej w ZSRR i prezydium zgromadzeń narodowych w pozostałych krajach bez względu na ich nazwę), a także aktów wydawanych przez rząd (radę ministrów). Por. w tej sprawie J. Paliwoda: op. cit., s. 17—34 (przyp. 2).

⁸ Por. S. Ehrlich: Ustrój Związku Radzieckiego, s. 66; M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński: Polskie prawo administracyjne — Część ogólna, Warszawa 1956, s. 438—439, 448; E. Iserzon: Prokuratura a praworządność w administracji, „Nowe Prawo” 1951, nr 9, s. 15—16 (Iserzon, omawiając sprawę doraźnych sprzeczności, jakie mogą powstać między celowością a praworządnością w prawie socjalistycznym, zauważa, że Lenin nie zalecał godzenia się z tą sprzecznością; można ją usunąć przez zmianę przepisów prawnych); J. Starościak, E. Iserzon: Prawo administracyjne w zarysie, Warszawa 1959, s. 55.

Jeżeli w socjalistycznej nauce prawa mówi się osobno o kontroli legalności i osobno o kontroli celowości, to wynika to stąd, że w wypadku kontroli legalności ma się na uwadze głównie, przede wszystkim lub — jak w wypadku nadzoru ogólnego — wyłącznie badanie zgodności z prawem, a w wypadku kontroli celowości — działanie lub tylko skutki działania głównie pod kątem widzenia zgodności z celami, których realizacji prawo ma służyć. Nie można tu, rzecz oczywista, oderwać treści normy prawnej od celu, który ta norma ma zrealizować, gdyż norma prawna traktowana niejako „sama w sobie” nie ma żadnego sensu.

Należy przy tym mieć na uwadze również i to, że rozwój prawa w ogóle zacierza odmienności między takimi kryteriami, jak celowość i legalność, które dotychczas mocno jeszcze rozgraniczono.⁹

Nadzór ogólny obejmuje także zgodność motywów prawnych kontrolowanego aktu lub czynności z normą prawną, jak również badanie, czy intencje autora aktu lub czynności są zgodne z wolą ustawodawcy. Z tych względów kryterium nadzoru ogólnego obejmuje całkowicie wypadki, które w burżuazyjnej francuskiej nauce administracji zaliczone są do instytucji *recours pour excès de pouvoir* (skarga z powodu przekroczenia władzy) z legendarną już podstawą tej instytucji: *detournement de pouvoir* (odchylenie się władzy od celu ustawy).¹⁰

Metoda sprawowania nadzoru ogólnego jest zwykle podobna do metody kontroli następnej (*a posteriori*), gdyż nadzór ogólny realizuje swe zadania głównie w stosunku do wydanych już aktów (decyzji) oraz dokonanych czynności (wykonania).

W praktyce nadzoru ogólnego przejawiają się także elementy podobne do metody kontroli faktycznej. Dotyczy to zakresu postępowania administracyjnego według k.p.a., przewidującego dla prokuratora uprawnienia strony w tym postępowaniu (art. 149). Wstępując bowiem w toczące się już postępowanie lub zgłaszając nawet wniosek o wszczęcie tego postępowania w celu wywołania aktu prawnego, prokurator realizuje swe funkcje nadzorcze nad legalnością działania administracji w stadium poprzedzającym wydanie aktu administracyjnego (zbliżone do kontroli *a priori*).

Kontrolując ściśle wykonywanie prawa, organy prokuratorskie zwracają jednak uwagę także na wypadki niewykonywania prawa, nieterminowego wykonywania, wykonywania go nie w takim zakresie, jak należy, albo wypadki nieprawidłowego stosowania prawa przez dany podmiot (organ władzy, organ administracji, organizację spółdzielczą, instytucję społeczną, obywatela). Ograniczenie nadzoru tylko do badania legalności wydanych już aktów czyniłoby go niepełnym.

Stosowaną wówczas metodę kontroli można by porównać z kontrolą wstępną. Ma ona zastosowanie w tych wypadkach, w których prokuratorzy badają realizację ścisłego wykonywania prawa przez podmioty podległe nadzorowi ogólnemu (czyli wykonują nadzór ogólny w jego jakby pogłębionej i poszerzonej postaci) i stwierdzają, że organ zobowią-

⁹ Por. E. Iserzon: Kontrola „związanej” i „swobodnej” działalności administracji, „Kontrola Państwowa” 1962, nr 3, s. 14.

¹⁰ Por. szczegółową charakterystykę skargi *recours pour excès de pouvoir* w pracy W. Brzezińskiego: Sądowa kontrola administracji we Francji, Warszawa 1960, s. 149 i n.

zany do działania wykazuje — jak już wspomniano — nieuzasadnioną beczynność, mimo że prawo nakazuje mu określone działanie.

Wprawdzie ustawa o prokuraturze z 20 lipca 1950 r. (Dz. U. Nr 38, poz. 346) w art. 3 pkt 2 mówi tylko o aktach i czynnościach, jednakże za podlegającą kontroli teoria i praktyka uznała również beczynność w tych wypadkach, gdy istnieje obowiązek prawny działania. Inaczej doprowadziłoby się całą sprawę do nonsensu, jako że nielegalność nader często przybiera postać beczynności, a nawet w wielu wypadkach taka forma nielegalności może być znacznie bardziej niebezpieczna dla praworządności niż pozytywne działanie. Podobnie zresztą w prawie karnym mówimy często ogólnie o „czynach” zagrożonych karą, rozumiejąc przez to zarówno czyny *sensu stricto*, jak i zaniechanie.

Przykładem może być problem mieszkaniowy w Polsce, który w całej swej ostrości wystąpił po ostatniej wojnie. W rozstrzyganiu tych tak ważnych społecznie spraw dużą rolę odgrywa zawsze ściśle wykonywanie obowiązujących przepisów zarówno przez organy administracji, jak i przez obywateli. Organy prokuratury, działając w trybie nadzoru ogólnego, w sprawach tych zwracały szczególną uwagę właśnie na wykonywanie obowiązujących przepisów prawnych i reagowały na sprzeczną z prawem beczynność. W wyniku wkroczenia nadzoru ogólnego prokuratury organ zobowiązany do działania nie uzyskuje ani bezpośrednio, ani pośrednio wskazań, jak ma działać, jakiej treści decyzję ma wydać, jakiej dokonać czynności itp. Wie tylko, że ma działać. Wytucznych zaś, jak ma działać, powinna dostarczyć mu kontrola uprzednia, będąca w swej istocie zawsze jedną z form współudziału organu kontrolującego w działalności organu kontrolowanego. Lecz tego rodzaju kontrola nie należy już do prokuratury, gdyż równałoby się to nadaniu prokuraturze merytorycznych kompetencji wobec kontrolowanego organu, a prokuratura państw typu socjalistycznego kompetencji takich nie ma. Wiadomo np., że w wypadku stanu przewidzianego w przepisie art. 59 ust. 1 prawa lokalowego organ lokalowy zobowiązany jest do działania w jednym tylko kierunku: wyłącznie w celu natychmiastowego usunięcia nieuprawnionej osoby z samowolnie zajętego lokalu, a nie ma możliwości zrealizowania tego przepisu w inny sposób.

W wypadku zaś stanu przewidzianego w przepisie art. 59 ust. 2 prawa lokalowego organ lokalowy może działać w różny sposób, np. przekwaterować do pomieszczenia zastępczego albo przydzielić część innego lokalu, albo też uwzględnić wniosek o przydział zajmowanego lokalu. Prokurator nie powinien więc wskazywać jednego ze sposobów zrealizowania przez organ lokalowy art. 59 ust. 2 prawa lokalowego, gdyż należy to wyłącznie do organu lokalowego. Nie powinien także czynić tego w razie zobowiązania przez prawo organu do działania w jednym tylko kierunku (art. 59 ust. 1 prawa lokalowego). Reagowanie prokuratora w trybie nadzoru ogólnego ograniczy się w obu wypadkach tylko do samego wytknięcia faktu beczynności organu lokalowego w sytuacjach, w których prawo nakazuje działanie, chociaż w ostatnim wypadku, formalnie biorąc, ingerencja prokuratora może okazywać się zbieżna ze wskazaniem działania, udzielonym danemu organowi.

Formy reagowania nadzoru ogólnego prokuratury na stwierdzone naruszenia prawa

Formy stosowane przez prokuraturę sprowadzają się głównie do ujawnienia naruszeń prawa, wskazania przyczyn sprzyjających tym naruszeniom i żądania ich usunięcia. Formami tymi są: zaskarżenie, sprzeciw, skarga oraz wystąpienie w trybie art. 150 k.p.a.; są one podstawowymi i opartymi na prawie środkami reagowania prokuratora na stwierdzone naruszenie prawa. Poza tym istnieje zwykle wystąpienie jako druga forma z tego zakresu.

W Polsce zwykle wystąpienie, chociaż nie ma wyraźnej podstawy prawnej, uzyskało prawo obywatelstwa w praktyce i jest stosowane w szerokim rozmiarze obok zaskarżenia, sprzeciwu, skargi i wystąpienia w trybie art. 150 k.p.a., będącego odmianą sprzeciwu i środkiem prawnym jednorodnym co do swej istoty ze sprzeciwem. Zwykle zaś wystąpienie jest formą reagowania prokuratury w tych wypadkach i sytuacjach, gdy wyniki badania prokuratorskiego wskazują na bierność organu zobowiązanego do działania, na brak decyzji, powtarzanie się naruszeń prawa tego samego rodzaju na danym terenie lub w kilku jednostkach tej samej kategorii, gdy wniesienie zaskarżenia (sprzeciwu) jest niecelowe lub niemożliwe z powodu upływu terminu, po którym ustawa wyraźnie zabrania uchylać akt mimo naruszenia prawa, wreszcie gdy chodzi o akt wydany przez organ, który bądź pod względem podmiotowym, bądź przedmiotowym nie podlega nadzorowi ogólnemu prokuratury (np. akt normatywny, okólnik, wytyczne ministra itp.).

Ze względu na znaczenie wystąpienia konieczne jest zapewnienie (ustawowe) egzekutywy wystąpieniom, a tym samym wyposażenie tej tak ważnej formy działania w podstawę prawną.

Jeśli chodzi o sprzeciw (zaskarżenie, skargę), podstawowy obecnie u nas środek działania prokuratora w trybie nadzoru ogólnego, to warto podkreślić, że ustawowe unormowanie w Polsce obowiązku wnoszenia przez prokuratora sprzeciwu nie do organu, który wydał niezgodny z prawem akt, lecz do organu nadrzędnego nad nim (art. 10 ustawy o prokuraturze, art. 145 § 2 k.p.a.), pozwala uniknąć różnych sytuacji niekorzystnych z punktu widzenia skuteczności sprzeciwu. Na przykład może powstać taka sytuacja, że aż do ostatniego dnia terminu przewidzianego na rozpatrzenie sprzeciwu organ, który wydał akt, sprzeciwu nie rozpatruje, pozostawiając czas na wykonanie zakwestionowanego aktu, aby następnie, nawet przy ewentualnym podzieleniu poglądu prokuratora, zawiadomić go, że zmiana lub uchylenie niezgodnego z prawem aktu są już bezprzedmiotowe; albo też: organ, który akt wydał, przejawia upór podyktowany względami źle pojętego prestiżu, gdyż w fakcie uprawnień prokuratora do zaskarżania niezgodnych z prawem aktów (decyzji czy innych czynności) organ ten usiłuje dopatrywać się zależności od prokuratury na wzór zależności służbowej (hierarchicznej); bądź wreszcie: występuje osobiste zainteresowanie autora zaskarżonego aktu w utrzymaniu w mocy bezprawnej decyzji (w wypadku, gdy okoliczności przewidziane w art. 127 § 1 pkt 3 k.p.a. nie są znane prokuratorowi i stronie) itp.

Sytuacje, które przykładowo przytoczono, lub im podobne występują często w krajach, gdzie (jak np. w ZSRR i w Czechosłowacji) praktyka prokuratorska ma ustawowe prawo wyboru albo organu, który akt wydał, albo jego organu nadrzędnego i wnosi swoje protesty najczęściej do organu, który wydał zaskarżony akt.¹¹ Sytuacje te nie powinny występować w naszej praktyce, która skierowuje sprzeciwy (zaskarżenia, skargi) wyłącznie do organów nadrzędnych nad tymi, od których pochodzą zakwestionowane przez prokuratora akty.

Ale i w tym trybie postępowania ze sprzeciwem (zaskarżeniem, skargą) istnieją pewne niedogodności, nie występujące jednak, jeżeli sprzeciw (zaskarżenie, skarga) jest skierowany wprost do organu, który wydał akt naruszający prawo. Są to: a) ustanowienie zbyt długiego (np. w porównaniu z wszystkimi prawie innymi krajami typu socjalistycznego), bo 30-dniowego terminu na rozpatrzenie sprzeciwu (a za wzorem tym idzie również praktyka w stosunku do zaskarżeń i skarg), co stwarza niebezpieczeństwo pomniejszenia efektywności sprzeciwu prokuratorskiego, i to tym bardziej, że często termin ten jest przedłużany z powodu trudności w otrzymaniu w terminie całości akt i wyjaśnień przez organ nadrzędny od organu podległego; b) trudności w wyjaśnieniu wszystkich okoliczności faktycznych sprawy mających duże znaczenie w określeniu odpowiedzialności służbowej, dyscyplinarnej czy cywilnej osób urzędowych za bezprawną decyzję, a także w przywróceniu stanu, który uległ zmianie w wyniku wydania bezprawnej decyzji (aktu); c) utrata możliwości szerokiego oddziaływania profilaktycznego na liczniejsze grono pracowników organu, instytucji lub organizacji, co można by osiągnąć przy rozpatrywaniu sprzeciwu przez kierowniczy zespół danego organu (np. prezydium powiatowej rady narodowej) w obecności pracowników zainteresowanego wydziału, a w przyszłości ewentualnie również i prokuratora, który by popierał sprzeciw w swym ustnym wystąpieniu. Z tych względów wydaje się uzasadniony postulat takiego unormowania w przyszłości trybu postępowania ze sprzeciwem (zaskarżeniem, skargą) prokuratora, żeby miał on możliwość skierowywania tego środka prawnego według własnego wyboru bądź do organu, który akt wydał, bądź do organu nadrzędnego nad nim.

W sprzeciwie prokurator z zasady wnosi o wstrzymanie wykonania decyzji do chwili załatwienia sprzeciwu (art. 148 k.p.a.), zwłaszcza gdy jego sprzeciw jest skierowany do organu, który ma prawo takiego wstrzymywania. Obowiązek rozpatrzenia kwestii wstrzymania wykonania decyzji — w razie złożenia od niej sprzeciwu — włożony jest z mocy prawa na adresata sprzeciwu (art. 148 k.p.a.). Należy mieć na uwadze, że rozpoznanie kwestii wstrzymania wykonania decyzji (aktu) i zajęcie w tej sprawie stanowiska przez adresata sprzeciwu nie przesądza jeszcze samego sposobu ustosunkowania się do sprzeciwu prokuratora, a więc tego, czy i w jakim zakresie sprzeciw prokuratora będzie uwzględniony. Prokurator powinien postawić taki wniosek w każdym wypadku, gdy wie, że realizacja zaskarżonego aktu rzeczywiście nie została jeszcze rozpoczęta albo nie została jeszcze zakończona. Należy mieć

¹¹ Por. np. S. Bierzowska: Prokurorski nadzór za zakonnością prawnych aktów organów uprawnienia w SSSR, Moskwa 1959, s. 79—86.

także na uwadze, że rozpoczęcie realizacji zaskarżonego aktu nie zwalnia prokuratora od moralnego obowiązku zgłoszenia wniosku o wstrzymanie wykonywania decyzji do chwili załatwienia sprzeciwu.

Rzecz zrozumiała, że uprawnienia nadzoru ogólnego prokuratury obejmują także stadium wykonania decyzji wydanych w wyniku uwzględnienia sprzeciwu prokuratora. Prokurator bowiem spełnia całkowicie samodzielnie włożone na niego obowiązki i ma prawo oraz obowiązek czuwania nad praworządnością. W omawianych zaś wypadkach realizuje nadzór nad ściśłym wykonywaniem prawa. Niewątpliwie, tryb tego nadzoru zewnętrznie i pod niektórymi względami wydaje się być w tym zakresie zbieżny z kontrolą wykonania realizowaną przez nadzór hierarchiczny. Lecz w warunkach socjalistycznego porządku prawnego nie do przyjęcia byłby pogląd i praktyka, które pozwalałyby na same tylko uchylanie lub zmianę aktów prawnych tych lub innych organów państwowych, instytucji czy organizacji — bez faktycznego jednak przywracania naruszonego prawa tam, gdzie naruszenie prawa nastąpiło. Istota bowiem leninowskiej koncepcji prokuratorskiego nadzoru ogólnego polega właśnie na tym, że prokurator — jako czynnik niezależny — w każdym stwierdzonym wypadku naruszenia prawa ma obowiązek doprowadzić do przywrócenia naruszonego prawa. Dlatego prokurator nie jest obojętny na dalsze istnienie i przejawianie się skutków prawnych bezprawnego aktu uchylonego w wyniku jego sprzeciwu. Zrozumiałe jest, że odnosi się to do tych aktów, które w ogóle spowodowały faktyczne skutki, a także do tych skutków, których uchylenie jest możliwe w ramach obowiązującego porządku prawnego.

Omówione wyżej formy stosowane przez prokuratury w wypadkach naruszenia prawa: zwykle wystąpienie, sprzeciw, zaskarżenie, skarga czy wystąpienie w trybie art. 150 k.p.a. — mimo wielu istotnych mankamentów, jak brak podstawy prawnej dla zwykłego wystąpienia czy niezbyt zdecydowane sformułowanie art. 150 k.p.a. (traktowane niekiedy jako sprzeciw, ale o zmniejszonych żądaniach i złagodzonych wymaganiach) — w zasadzie zapewniają skuteczność nadzoru ogólnego, szczególnie wobec terenowych organów władzy i administracji państwowej, jednostek gospodarki uspołecznionej, instytucji społecznych i poszczególnych obywateli. Poza tym w zapewnieniu skuteczności nadzoru ogólnego dużą rolę odgrywa fakt posiadania przez prokuraturę uprawnień do wszczynania postępowania karnego, stosowania aresztu tymczasowego itp. w wypadku ujawnienia naruszenia prawa mającego znamiona przestępstwa. W praktyce nierzadkie są wypadki wszczynania postępowania karnego na skutek ujawnienia przestępstwa podczas wykonywania nadzoru ogólnego lub w wyniku czynności z tym związanych.

Odrębność i samoistość nadzoru ogólnego

Wymienione cechy nadzoru ogólnego tworzą jego swoistość, która odróżnia ten rodzaj kontroli od kontroli państwowej realizowanej przez NIK, a także od takich rodzajów kontroli, jak a) kontrola Sejmu i jego emanacji — Rady Państwa, b) kontrola społeczna (w jak najszerszym tego słowa znaczeniu, c) kontrola resortowa i jej odmiana — kontrola

instancyjna, d) arbitraż gospodarczy. Wymienione rodzaje kontroli nie są jednak dostateczną rękojmią zapewnienia prymatu prawa w działalności administracji, chociaż legalność wchodzi w zakres zainteresowań wszystkich instytucji kontrolnych. Dla każdej z tych kontroli legalność nie jest wyłącznym lub głównym przedmiotem. Kontrolą dotyczącą wyłącznie legalności jest — jak już wspomniano — nadzór ogólny prokuratury.

Z tego względu nadzór ogólny staje się nader potrzebną i przydatną formą kontroli legalności w państwie typu socjalistycznego. Stanowi on bowiem ważne ogniwo w systemie kontroli nad przestrzeganiem prawa, szczególnie przez administrację i terenowe organy władzy państwowej. W zakresie swej działalności nie jest on zbieżny z kontrolą realizowaną przez inne organy kontrolne, lecz wykazuje zarówno swą odrębność, jak i niezbędność. Nadzór ogólny stanowi, moim zdaniem, odrębną i swoistą formę realizacji przez państwo jego funkcji podstawowych — poza ramami zasadniczych form: ustawodawstwa, sądownictwa i administracji oraz innych jeszcze samodzielnych form realizacji funkcji państwowych, jeśli przyjmie się, że w państwie typu socjalistycznego jest ich więcej.¹² Wobec takich założeń nadzór ogólny prokuratury nie ma cech jurysdykcji, gdyż nie dysponuje elementami władczego orzekania o prawie w sporze między uczestnikami sporu lub stosunku prawnego, jak to normalnie czyni sąd, lecz za pomocą właściwych sobie form (zaskarżenie, sprzeciw, skarga, wystąpienie) powoduje uchylenie niezgodnego z prawem aktu przez organ, który akt wydał, albo przez jego organ nadrzędny. Takie ustawienie kontroli legalności realizowanej przez nadzór ogólny prokuratury jest również adekwatne tym poglądom, które uważają za niepożądaną kontrolę sądową nad organami przedstawicielskimi mas pracujących, tj. radami narodowymi, i wybieranymi przez nie ich organami wykonawczymi i zarządzającymi. Według tych poglądów taka kontrola uchylająca lub zmieniająca samodzielnie akty (uchwały) organów przedstawicielskich byłaby z konieczności ograniczeniem pełni władzy tych organów i przechwytywałaby pośrednio uprawnienia tych organów, wobec czego uchybienie i naruszenia prawa powinny być naprawione w systemie tych organów przez organy nadrzędne (wyższe).¹³

Udział prokuratora w postępowaniu szczególnym

Osobny problem stanowi zakres udziału prokuratora w różnych rodzajach postępowania szczególnego, wymienionych w art. 194 § 1 i 2 k.p.a., a więc poza ogólnym postępowaniem administracyjnym. Kwestia ta nie była u nas dotychczas dokładnie i szerzej omawiana w wypowiedziach dotyczących udziału prokuratora w postępowaniu administracyjnym według k.p.a. Natomiast podobny problem zakresu wkraczania

¹² J. Paliwoda: op. cit., s. 139—146.

¹³ Por. Tezy Generalnej Prokuratury Węgierskiej Republiki Ludowej na Międzynarodową Konferencję poświęconą niektórym problemom związanym z kontrolą prokuratury nad przestrzeganiem praworządności. Konferencja odbyła się w czerwcu 1962 r. w Budapeszcie.

prokuratora w szczególny tryb postępowania, tryb zmodyfikowany, odwoławczy czy rewizyjny — chociaż w skromnym zakresie — był jednak poruszany w literaturze prawniczej dotyczącej prokuratorskiego nadzoru ogólnego w ZSRR i Bułgarii. S. Bieriezowska w ZSRR¹⁴ i A. Angełow w Bułgarii¹⁵ reprezentowali pogląd, że prokurator działający w trybie nadzoru ogólnego nie powinien w zasadzie wkraczać w postępowanie określone szczególnymi przepisami (np. w postępowanie sądowe w sprawach administracyjnych, rozjemcze czy inne specjalne), gdyż zostały one ustanowione przez ustawodawcę w celu jak najprawidłowszego zabezpieczenia praw i interesów stron zainteresowanych i usunięcia stwierdzonego naruszenia prawa, z uwzględnieniem specyfiki poszczególnych kategorii spraw.

Jednakże A. Angełow zmienił swój pogląd¹⁶ wobec unormowania tego (spornego dotychczas w nauce) zagadnienia w art. 21 bułgarskiej ustawy o prokuraturze z 5 lutego 1960 r.¹⁷ Przepisy art. 21 stanowią, że prokurator jest uprawniony do wkraczania w trybie nadzoru ogólnego do tych rodzajów szczególnego postępowania — w zasadzie z jednym tylko ograniczeniem. Polega ono na tym, że protesty (zaskarżenia, sprzeciwy, skargi) prokuratora powinny być wnoszone w terminach ustalonych dla odwołań (lub skarg rewizyjnych, kasacyjnych itp.), gdy tymczasem normalnie obowiązuje zasada, że protest prokuratora (zaskarżenie, sprzeciwy, skarga) może być wnoszony bez względu na czas wydania lub ujawnienia niezgodnego z prawem aktu. Poza wymienionymi autorami, o ile mi wiadomo, nikt więcej nie wypowiedział się w krajach typu socjalistycznego na ten istotny dla praktyki temat.

W Polsce praktyka nadzoru ogólnego zmierzała ostatnio raczej do przyjęcia zasady wkraczania przez prokuratora, zwłaszcza wtedy, gdy w szczególnym postępowaniu przewidziany jest udział prokuratora na podstawie przepisów dotyczących danego postępowania oraz zawarta w nich jest wzmianka o zakresie udziału prokuratora. Jeśli zaś chodzi o takie postępowanie szczególne, które podobnych przepisów nie zna, to praktyka w ostatnich latach ogranicza się do interesowania się tylko legalnością decyzji ostatecznej.

W tej sprawie, jak się wydaje, należałoby jednak zająć teoretycznie następujące stanowisko:

1. Według przepisów art. 3 ust. 1 i 2, art. 10 ustawy o prokuraturze z 20 lipca 1950 r. prokurator ma prawo i może zwrócić się do każdego z tych organów, przed którym toczy się postępowanie szczególne wymienione w art. 194 § 1 i 2 k.p.a., z takim samym w zasadzie żądaniem, jakie sformułowane jest w art. 143 k.p.a., i w takim samym celu, o ja-

¹⁴ S. Bieriezowska: Prokurorski nadzor w sowieckim gosudarstwiennom uprawlenii, Moskwa 1954, s. 54 i n.; S. Bieriezowska: Prokurorski nadzor za zakonnostju prawowych aktow organow uprawlenija w SSSR, Moskwa 1959, s. 42—45.

¹⁵ A. Angełow: Obszcz nadzor na prokuraturata w Narodna Republika Bylgarija, Sofia 1958, s. 88.

¹⁶ Por. A. Angełow: Obszczijat nadzor spored nowija zakon za prokuraturata, „Socjalisticesko Prawo” 1960, nr 7, s. 33—34.

¹⁷ Izwiestija na Prezydiuma na Narodnoto sobranije z 1960 r., nr 11.

kim mowa w art. 144 k.p.a. Protest — ten podstawowy środek prawny prokuratorskiej kontroli legalności (który w postępowaniu administracyjnym poza ramami k.p.a. nadal nazywa się u nas zaskarżeniem, a nie sprzeciwem, gdyż to ostatecznie określenie oznacza protest prokuratora działającego w ramach k.p.a.) — prokurator będzie wnosił z przyczyn, które uzasadniają wznowienie postępowania (jeśli oczywiście dane szczególne postępowanie je przewiduje), a także z przyczyn, które dają podstawę do uchylenia lub zmiany decyzji w trybie nadzoru.

Natomiast prokurator nie będzie mógł, moim zdaniem, w tego rodzaju postępowaniu wnosić w zaskarżeniu o uchylenie decyzji z przyczyn podobnych do tych, które wymienia art. 141 k.p.a. (mimo że analogia jest tu mocno uzasadniona), gdyż nie dotyczą one legalności, lecz celowości. Ustawodawca rozszerzył tu (w art. 141 k.p.a.) zakres kontroli prokuratorskiej ze względu na ważny interes społeczny, a więc nie zwyczajny, zwykły interes społeczny (o którym np. jest mowa w art. 28, 41 § 1, art. 92 i 121 k.p.a.), lecz interes społeczny wyższego rzędu. Ustawodawca określił ten interes jako zapobieżenie poważnym szkodom dla gospodarki narodowej lub jako ważne interesy Państwa, a także konieczność usunięcia stanu zagrażającego życiu lub zdrowiu ludzkiemu. W takich wypadkach prokurator musi wyjść poza ramy swej działalności określone w art. 144 k.p.a., chyba że to szczególne postępowanie jest objęte przepisami podobnymi do przepisu art. 141 k.p.a. Takim np. przepisem jest moim zdaniem art. 42 ustawy o orzecznictwie karno-administracyjnym¹⁸, który daje możliwość uchylenia ostatecznego orzeczenia karno-administracyjnego w tym trybie, gdy jest ono sprzeczne z prawem „lub oczywiście niesłuszne”. Tu również ważny interes społeczny nakazuje, aby orzeczenie oczywiście niesłuszne nie mogło być utrzymane w mocy. Prokurator może więc, moim zdaniem, zakwestionować w każdym wypadku oczywiście niesłuszne orzeczenie i spowodować jego uchylenie, chociażby z punktu widzenia „czystej” legalności było ono bez zarzutu.

2. Zgodnie z art. 10 pkt 1 ustawy o prokuraturze prokurator wnosi zaskarżenie do organu wyższego stopnia („właściwej władzy nadrzędnej”). Wyraźne brzmienie tego przepisu, że zaskarżenie przez prokuratora aktu lub innej czynności nie wstrzymuje wykonania, nie oznacza wcale, że prokurator nie może wnosić w zaskarżeniu o rozpatrzenie potrzeby wstrzymania wykonania zaskarżonego aktu (decyzji, orzeczenia, uchwały itp.) lub czynności (pomiarów na gruncie itp.) do chwili załatwienia zaskarżenia.

3. Z braku odpowiednich przepisów prokuratorowi nie przysługują prawa strony w rodzajach postępowania wymienionych w art. 194 § 1 i 2 k.p.a. Nie dotyczy to wcale postępowania przed sądem w sprawach ubezpieczeń społecznych, gdzie udział prokuratora, gdyby nastąpił, byłby analogiczny do udziału prokuratora w procesie cywilnym.

4. Również Prokuratorowi Generalnemu PRL nie będzie przysługiwało prawo w postępowaniu szczególnym, nie podporządkowanym k.p.a.,

¹⁸ Dz. U. z 1959 r. Nr 15, poz. 74.

do wystąpienia do naczelnego organu administracji państwowej ze środkiem prawnym tego rodzaju, jak wystąpienie w trybie art. 150 k.p.a., jeżeli decyzja (akt prawny) o charakterze indywidualnym, wydana przez ten organ, jest niezgodna z prawem. Na przykład Minister Finansów wydał ostateczną decyzję w postępowaniu podatkowym, która narusza prawo. Będzie ona mogła być zakwestionowana przez Prokuratora Generalnego PRL tylko w drodze zwykłego wystąpienia *via facti* (a nie wystąpienia w trybie art. 150 k.p.a., będącego odmianą sprzeciwu) do Ministra Finansów albo, w uzasadnionych wypadkach, w trybie art. 4 ustawy o prokuraturze z 1950 r. w drodze wystąpienia do Rady Państwa, jeżeli z całokształtu sprawy wynika, że wymieniony naczelną organ administracji państwowej w kwestionowanej przez prokuratora decyzji zastosował nienależytą wykładnię prawa (ściślej: nienależytą wykładnię ustawy lub dekretu z mocą ustawy, a nie przepisów prawa w ogóle, jeśli weźmie się pod uwagę brzmienie art. 25 pkt 3 Konstytucji).¹⁹

5. Zakres udziału prokuratora w rodzajach postępowania wymienionych w art. 194 § 1 i 2 k.p.a. nie budziłby — moim zdaniem — większych wątpliwości i nie zachodziłaby potrzeba w ogóle wspomnienia o tym tutaj, gdyby niektóre z tych rodzajów postępowania nie były objęte, jak już nadmieniono, specjalnymi przepisami traktującymi o udziale lub uprawnieniach prokuratora (przeważnie Prokuratora Generalnego PRL) bez żadnych ograniczeń albo tylko w jakiejś fazie tego postępowania, albo też w zakresie składania wniosku o rewizję nadzwyczajną lub wniosku o uchylenie ostatecznej decyzji (orzeczenia, postanowienia) w trybie nadzoru.

Należą tutaj następujące rodzaje postępowania: A. Postępowanie przed komisjami rozjemczymi na podstawie dekretu z 24 lutego 1954 r. o zakładowych komisjach rozjemczych, który w art. 13 uprawnia Prokuratora Generalnego PRL do zaskarżania niezgodnych z prawem orzeczeń do CRZZ w terminie sześciu miesięcy od daty wydania orzeczenia. B. Postępowanie przed organami państwowego arbitrażu gospodarczego. Dekret z dnia 5 sierpnia 1949 r. o Państwowym Arbitrażu Gospodarczym, znowelizowany w 1958 r., stanowi bowiem w art. 20 pkt 1, że ogólne wytyczne orzecznictwa arbitrażowego ustala kolegium arbitrów Głównej Komisji Arbitrażowej na wniosek Prokuratora Generalnego PRL (lub Prezesa Głównej Komisji Arbitrażowej). Przepis zaś art. 30 pkt 2 upoważnia Prokuratora Generalnego PRL do wniesienia rewizji nadzwyczajnej, jeżeli stronami w sporze są spółdzielnie albo zarządy ich naczelných organizacji spółdzielczych. C. Postępowanie przed Urzędem Patentowym. Dekret z dnia 2 czerwca 1954 r. o zastępstwie sądowym władz, urzędów, instytucji i przedsiębiorstw państwowych w art. 4 pkt 5 stanowi, że przewidziane w przepisach o ochronie wynalazków, wzorów i znaków towarowych uprawnienia b. Prokuratorii Generalnej do działania w interesie publicznym przysługują obecnie Prokuratorowi Generalnemu PRL. Należy przy tym nadmienić, że z dniem 1 paździer-

¹⁹ Por. W. Dąbrowski: Wykładnia Rady Państwa a zadania prokuratury w zakresie tzw. nadzoru ogólnego, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1961, nr 1, s. 128—129.

nika 1962 r. postępowanie przed Urzędem Patentowym straciło charakter postępowania szczególnego (art. 143 ustawy z dnia 31 maja — Dz. U. Nr 33, poz. 156 i art. 6 i 7 drugiej ustawy z tej samej daty — Dz. U. Nr 33, poz. 157). D. Postępowanie karno-administracyjne przed kolegiami. Art. 5 ustawy z dnia 15 grudnia 1951 r. o orzecznictwie karno-administracyjnym (tekst jednolity — Dz. U. z 1959 r. Nr 15, poz. 74) w kwestii zakresu uprawnień prokuratora odsyła wprost do przepisów ustawy z dnia 20 lipca 1950 r. o prokuraturze, przy czym zakres ten ulega moim zdaniem poszerzeniu, gdy chodzi o wypadki „oczywistej niesłuszności” orzeczenia, przewidziane w art. 42 cytowanej ustawy.

Celem cytowanych przepisów było, moim zdaniem, nie ograniczenie prokuratorskiego nadzoru ogólnego wyłącznie do wymienionych sytuacji, lecz — z jednej strony — danie Prokuratorowi Generalnemu PRL uprawnień do kwestionowania ostatecznych decyzji (spowodowania wydania wytycznych, uruchomienia nadzwyczajnego nadzoru) w postępowaniu przed tymi quasi-sądowymi lub sądowymi (jak np. w postępowaniu przed sądami ubezpieczeń społecznych) organami, a z drugiej strony — zwrócenie szczególnej uwagi Prokuratora Generalnego PRL na te właśnie fazy czy studia w poszczególnych rodzajach postępowania w celu zapobieżenia naruszeniu interesu Państwa Ludowego czy pogwałceniu prawa. Z tych względów należy, moim zdaniem, dojść do wniosku, że organy prokuratury mają prawo i powinny zaskarżać akty i inne czynności na podstawie przepisów ustawy o prokuraturze również w innych stadiach wymienionych rodzajów postępowania niż te, o których traktują te specjalne przepisy.

Chyba nie do przyjęcia byłby tu pogląd, który nakazywałby np. terenowemu prokuratorowi zachowanie całkowitej bierności (lub bezczynności) po otrzymaniu sygnału, że jakaś zakładowa (lub częściowej — terenowa) komisja rozjemcza wydała orzeczenie w składzie dwóch członków albo celowo wydalila na czas rozprawy osobę wnoszącą spór lub uzależniła udział tej osoby w rozprawie od zrzeczenia się przez nią roszczeń (za okres dłuższy niż jeden miesiąc itp.), i nakazywałby czekać w danej sprawie aż do powstania sytuacji umożliwiającej zaskarżenie wydanego orzeczenia przez Prokuratora Generalnego PRL w trybie art. 13 dekretu o komisjach rozjemczych, i to tylko dzięki temu, że wymieniony dekret zawiera własny przepis o udziale Prokuratora Generalnego PRL w postępowaniu przed komisjami rozjemczymi.

Należy przeto dojść do wniosku, że te poszczególne przepisy w niczym nie ograniczają uprawnień prokuratury do ingerencji w trybie nadzoru ogólnego w omawiane rodzaje postępowania, jak zresztą i w pozostałe rodzaje postępowania wymienione w powołanym art. 194 § 1 i 2 k.p.a. Generalną podstawę prawną działalności prokuratury w tym zakresie są bowiem przepisy art. 3 pkt 1 i 3 oraz art. 10 ust. 1 ustawy o prokuraturze z 20 lipca 1950 r. Problem ten niewątpliwie zacznie tracić na znaczeniu w miarę rozciągania przez Radę Ministrów (w drodze rozporządzenia) przepisów kodeksu postępowania administracyjnego w całości lub w części na rodzaje postępowania przed organami administracji państwowej w sprawach wymienionych w art. 194 § 1 i 2 k.p.a.