

Józef Paliwoda

Uwagi o realizacji nadzoru ogólnego prokuratury

Palestra 7/6(66), 30-35

1963

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.

Uwagi o realizacji nadzoru ogólnego prokuratury.

Przedmiotem nadzoru ogólnego prokuratury PRL jest cała działalność wszystkich podmiotów wymienionych w art. 3 pkt 1, 2 i 3 ustawy z 20.VII.1950 r. (Dz. U. Nr 38, poz. 346) o prokuraturze — pod kątem widzenia zgodności tego postępowania z przepisami prawa. Nie tylko zresztą z przepisami prawa, lecz również z instrukcjami i wytycznymi władz zwierzchnich (art. 10). Istotą zaś nadzoru ogólnego jest „nadzór” i „czuwanie” prokuratury nad legalnością tej działalności. Wymieniając bowiem w art. 3 pkt 1, 2 i 3 podmioty podległe nadzorowi ogólnemu prokuratury, ustawa wylicza je ogólnie, używając określeń: „organy, władze i urzędy (...) oraz przez jednostki gospodarki uspołecznionej, instytucje społeczne i poszczególnych obywateli”, rozumiejąc przez jednostki gospodarki uspołecznionej nie tylko przedsiębiorstwa państwowe, spółdzielcze i społeczne, lecz także wszelkie jednostki organizacyjne państwowe i spółdzielcze, nie objęte pojęciami „organ, władza, i urząd”. Gdy zaś mowa o „aktach i innych czynnościach”, bez użycia określenia „akt prawny”, należy rozumieć, że przedmiotem nadzoru ogólnego są akty prawne normatywne i indywidualne, a także akty i czynności faktyczne. W istocie więc cała działalność podmiotów wymienionych w art. 3 pkt 1 — bez względu na charakter prawny poszczególnych tych czynności — jest objęta nadzorem ogólnym.

Należy przy tym podkreślić, że kontrola legalności działania administracji stanowi nie całość, lecz tylko część wykonywanych w trybie nadzoru ogólnego zadań prokuratury.

W stosunku do tak szerokiego zakresu przedmiotowego tej formy kontroli kadry nadzoru ogólnego prokuratury są obecnie jeszcze bardzo szczupłe. Na szczeblu centralnym, w Generalnej Prokuraturze PRL, działa w chwili obecnej Departament (I) Nadzoru Ogólnego. Dzieli się on na trzy wydziały: Wydział Ogólny, Wydział Nadzoru Terenowego i Wydział Spraw Prawa Pracy. Obsada wydziałów wynosi aktualnie od 2 do 8 pracowników prokuratorskich. Departament I zajmuje się uogólnieniem praktyki pracy nadzorczej, opiniuje niektóre projekty aktów ustawodawczych, kontroluje wojewódzkie i powiatowe prokuratury i rozpatruje skargi na działalność z zakresu nadzoru ogólnego wydziałów (I) nadzoru ogólnego prokuratur wojewódzkich, realizuje nadzór nad realizacją ustawodawstwa pracy, który obejmuje też zagadnienia ubezpieczeń społecznych, opracowuje wystąpienia w trybie art. 150 k.p.a., przygotowuje projekty zarządzeń Prokuratora Generalnego w zakresie nadzoru ogólnego itp.

W prokuraturach wojewódzkich znajdują się wydziały (I) nadzoru ogólnego, obsadzone przez 3—5 pracowników prokuratorskich.

Od drugiej połowy 1960 r. zaczęto w prokuraturach powiatowych o liczniejszej obsadzie osobowej wyznaczać do zadań nadzoru ogólnego pracowników prokuratorskich, którzy zadania te wykonują bądź sami, bądź razem z kierownikami danej prokuratury. Tego rodzaju wydzielanie pracowników prokuratorskich (wśród których znajdują się osoby o kilkuletniej praktyce w administracji państwowej) do wyłącznego lub częściowego (obok innych czynności) zajmowania się nadzorem ogólnym trwa nadal.

Konieczność ekonomicznego dysponowania nader szczupłymi kadrami realizu-

jącymi zadania nadzoru ogólnego nakazywała skupienie się na kilku tylko zakresach tej bardzo szerokiej pod względem przedmiotowym sfery kontroli, a mianowicie na:

- a) badaniu legalności decyzji administracyjnych (tj. na badaniu uznanym aktualnie za główny zakres kontroli),
- b) badaniu przestrzegania ustawodawstwa pracy,
- c) badaniu legalności orzeczeń karno-administracyjnych,
- d) badaniu legalności uchwał rad narodowych i ich prezydiów.

Ilustrację pracy prokuratury z zakresu nadzoru ogólnego stanowią poniższe dane liczbowe w skali krajowej obejmujące okres 1961 r.

a) Badania legalności decyzji administracyjnych:

Zbadano ogółem legalność 129 207 decyzji organów administracji, złożono 3 072 sprzeciwu oraz 2 520 wystąpień, przy czym w większości wypadków były to wystąpienia uogólniające.

Spośród zbadanych decyzji, 26 598 decyzji administracyjnych skontrolowano przede wszystkim pod kątem widzenia przestrzegania przepisów kodeksu postępowania administracyjnego. W decyzjach tych stwierdzono łącznie 22 251 uchybień przepisów k.p.a.

b) Badania przestrzegania ustawodawstwa pracy:

Zbadano w 213 uspołecznionych zakładach pracy przestrzeganie ustawy o czasie pracy w przemyśle i handlu. Na podstawie stwierdzonych rażących naruszeń przepisów o czasie pracy sporządzono odpowiednie wystąpienia do zakładów pracy, wnioski do kolegiów karno-administracyjnych o ukaranie kierowników zakładów pracy winnych nieprzestrzegania przepisów oraz wystąpienia uogólniające do CRZZ i naczelnych organów administracji.

W 242 zakładach pracy skontrolowano zgodność z prawem rozwiązywania umów o pracę bez wypowiedzenia z winy pracownika. Stwierdzono, że na 3 076 ujawnionych wypadków rozwiązania umowy o pracę bez wypowiedzenia tylko w 281 wypadkach zachowano wszystkie wymagania prawa. W wyniku badań sporządzono szereg wystąpień.

Obok tego większość prokuratur sprawuje dość systematyczny nadzór nad całością działalności komisji rozjemczych, a Prokurator Generalny PRL kieruje przeciętnie rocznie około 200 skarg do Centralnej Rady Związków Zawodowych, zaskarżając te prawomocne orzeczenia komisji rozjemczych, które są niezgodne z prawem.

Do zakresu kontroli przestrzegania ustawodawstwa pracy należy także wnoszenie nadzwyczajnych skarg rewizyjnych Prokuratora Generalnego PRL od prawomocnych orzeczeń sądów ubezpieczeń społecznych, jeżeli orzeczenia te są sprzeczne z prawem lub naruszają interes Państwa Ludowego.

c) Badania legalności orzeczeń karno-administracyjnych:

Skontrolowano ogółem 82 371 orzeczeń. Zaskarżono 2 036 prawomocnych orzeczeń karno-administracyjnych. Niezależnie od tego skierowano do rad narodowych wszystkich szczebli oraz do Ministra Spraw Wewnętrznych i Komendy Głównej Milicji Obywatelskiej wystąpienia uogólniające te spostrzeżenia, które poczynione zostały w toku badań.

d) Badania legalności uchwał rad narodowych i ich prezydiów:

Skontrolowano legalność 43 556 uchwał rad narodowych i ich prezydiów. W stosunku do szeregu uchwał złożono zaskarżenia lub wystąpienia.

e) Niezależnie od wymienionych wycinków kontroli w ramach nadzoru ogólnego, do zakresu działania nadzoru ogólnego należy także składanie rewizji nadzwyczajnych od prawomocnych orzeczeń Komisji arbitrażowych oraz skarg o unieważnienie patentu.

Poza szerszym udziałem prokuratur powiatowych w realizacji nadzoru ogólnego oraz poza uregulowaniem i skonkretyzowaniem udziału prokuratora w postępowaniu administracyjnym przez kodeks postępowania administracyjnego, które to przyczyny należałoby uznać za główne, dużą rolę w zwiększaniu zasięgu nadzoru ogólnego prokuratury odgrywa stosowana obecnie przez Generalną Prokuraturę metoda tzw. badań kierunkowych, uważana za podstawową metodę kierowania, kontroli, instruktażu i niesienia pomocy terenowym ogniwom. Polega ona na zlecaniu prokuratorom terenowym — w skali kilku województw lub całego kraju — dokonywania w jednym czasie i według jednolitych zasad kontroli legalności decyzji i postępowania ściśle oznaczonych organów.

W latach 1958—1961 przedmiotem ważniejszych badań kierunkowych, o jakich mowa, były decyzje (orzeczenia) i postępowanie: prezydiów powiatowych i miejskich rad narodowych — w zakresie odprzedaży przez Państwo domków jednorodzinnych i działek budowlanych; kolegów karno-administracyjnych — pod względem sprawności ich działania: należytej represji karnej w sprawach dotyczących nieprzestrzegania przepisów prawa budowlanego przez właścicieli i kierowników budów, a także obowiązków nadzoru budowlanego; organów zobowiązanych do realizacji przepisów dekretu z dnia 23 marca 1956 r. o obowiązku szkolnym: urzędników stanu cywilnego — w zakresie udzielania przez nich ślubów (nie do rzadkości należały bowiem wypadki udzielania ślubów przez osoby nieuprawnione i bez przestrzegania podstawowych zasad postępowania w tym względzie); kolegów karno-administracyjnych (po raz drugi) i organów nie zespolonych z radami narodowymi; organów lokalowych — ze szczególnym uwzględnieniem decyzji dotyczących przydziału, zamiany i wyłączenia lokali spod publicznej gospodarki lokalami; organów administracji rolnej — w zakresie czynności związanych z reformą rolną, osadnictwem rolnym, uwłaszczeniem dzierżawców i przejmowaniem opuszczonych gospodarstw rolnych; następnie — niektóre czynności organów administracji gospodarczej, np. w zakresie rozwiązywania umów o pracę bez wypowiedzenia, stosowania przepisów o czasie pracy; dalej — przestrzegania przepisów k.p.a. przez organy administracji państwowej stopni wojewódzkiego i powiatowego itp.

W 1962 r. zlecono prokuratorom terenowym badania kierunkowe dotyczące działalności organów zobowiązanych do sprawowania nadzoru nad warunkami pracy w przedsiębiorstwach społecznych, stosowania środków zapobiegających powstawaniu wypadków przy pracy i podejmowania określonych czynności już po wypadku przy pracy oraz decyzji w sprawach budowlanych (realizacja przepisów nowej ustawy o prawie budowlanym).

W 1963 r. przedmiotem badania kierunkowego są uchwały wszystkich rad narodowych i prezydiów stopni: wojewódzkiego i powiatowego oraz odpowiadającego im stopnia miast i dzielnic, a nadto w każdym powiecie uchwały jednej — dwóch gromadzkich rad narodowych i prezydiów albo rad i prezydiów miast nie stanowiących powiatów, osiedli lub dzielnic miast nie wyłączonych z województw, podjęte w okresie od dnia 1 stycznia do 31 grudnia 1962 r.

Badania kierunkowe umożliwiają uzyskanie bardziej pełnego obrazu nasilenia poszczególnych uchybień prawnych, pozwalają dokładniej stwierdzić przyczyny ich występowania oraz podejmować — przede wszystkim przez Generalną Prokuraturę — kroki i poczynania zmierzające do usunięcia wadliwej lub niezgodnej z prawem praktyki organów państwowych w badanych dziedzinach oraz do właściwego i jednolitego stosowania przepisów prawa na terenie całego kraju, a także do uzupełniania lub zmiany resortowych przepisów wykonawczych czy nawet aktów normatywnych wyższego rzędu; ponadto ułatwiają one inicjowanie odpowiednich przedsięwzięć profilaktycznych. W tym właśnie m. in. tkwi sens instytucji nadzoru ogólnego i jej społeczna przydatność jako szybkiej i skutecznej kontroli legalności i najbardziej ścisłej jej więzi z praktyką.

Jeśli chodzi o podstawę wkroczenia prokuratora w trybie nadzoru ogólnego, to przyjęto zasadę działania na tzw. sygnał. Sygnałem jest każda informacja o naruszeniu prawa w jednej lub w większej liczbie spraw. Sygnałem więc są skargi, materiały prasowe, radiowe, telewizyjne, fakty podawane na posiedzeniach prezydiów rad narodowych, komitetów partyjnych, dane wynikające z akt spraw karnych, cywilnych, komisji rozjemczych, administracyjnych itp.

Zresztą problem, czy działać z urzędu, czy też na sygnał, jest w zasadzie bezprzedmiotowy, jeżeli prokurator pozostaje w ścisłej więzi z instancjami partyjnymi, organami władzy i administracji państwowej, organizacjami społecznymi, jeżeli bezpośrednio się styka i spotyka ze społeczeństwem, z zakładami fabryk, mieszkańcami wsi, a także z prasą terenową, organami kontroli itp. Wówczas będzie on zawsze dobrze zorientowany w tym, gdzie naruszane jest prawo, i trafnie będzie wkroczać, aby przywrócić poszanowanie prawa, aby spowodować, że w przyszłości będzie ono przestrzegane.

Jednocześnie też realizowana jest zasada, że po stwierdzeniu uchybień prawnych w pewnej liczbie spraw tej samej kategorii prokurator nie powinien stawiać się na zbadanie wszystkich czy większości takich spraw, lecz powinien zawiadamiać o swoich spostrzeżeniach odpowiednie organy nadzoru lub kontroli i postulować przeprowadzenie kontroli i analizy tych spraw, a następnie sprawdzić, czy ta kontrola i analiza zostały wykonane i czy, opierając się na nich, doprowadzono do stanu zgodnego z prawem. Tego rodzaju rozwiązanie wynika po prostu z potrzeby ekonomicznego dysponowania kadrami prokuratury pracującymi w dziedzinie nadzoru ogólnego.

Co się zaś tyczy skarg wpływających do organów prokuratury, to po wejściu w życie k.p.a. skargi i wnioski są załatwiane przez prokuratorów zgodnie z przepisami działu IV tego kodeksu według przepisów art. 3.

Skargi i wnioski nie wyczerpują jednak uprawnień obywateli i organizacji wymienionych w art. 151 § 1 k.p.a. oraz odpowiadających im obowiązków organów prokuratorskich. Obywatele bowiem i organizacje wymienione w art. 151 § 1 k.p.a. mają także prawo składać do organów prokuratorskich skargi i wnioski dotyczące działalności organów innych niż prokuratorskie, a odnoszące się do kwestii zgodności z prawem postępowania administracyjnego i rozstrzygnięcia sprawy.

Coraz powszechniejsze w skali krajowej staje się zapraszanie prokuratorów na sesje rad narodowych i posiedzenia prezydiów rad, i to nie tylko wówczas, kiedy omawiane są uchybienia w działalności terenowych organów dotyczące przestrzegania przepisów prawa oraz uchybienia w pracy kolegów orzekających czy przejawy przestępczości kryminalnej i wyniki jej zwalczania, lecz także wówczas, gdy przedmiotem obrad jest jakieś poważniejsze zagadnienie o istotnym znaczeniu dla

danego terenu, w szczególności zagadnienie dotyczące ładu, spokoju i porządku publicznego. Zapraszanie, o którym mowa, następuje niezależnie od wskazań § 8 zarządzenia nr 20/57 Prokuratora Generalnego PRL, zalecających prokuratorom uczestniczenie w sesjach i posiedzeniach terenowych organów władzy i administracji państwowej.

Tak samo realizowana jest metoda spotkań prokuratorów z załogami zakładów pracy. Prokuratorzy omawiają na tych spotkaniach stan walki z przestępczością na podstawie materiałów z konkretnych śledztw oraz naruszanie praworządności na podstawie materiałów uzyskanych w trybie nadzoru ogólnego — ze szczególnym uwzględnieniem danych dotyczących konkretnego zakładu. Metoda ta, stosowana przez terenowych prokuratorów od 1957 r., w ostatnich pięciu latach jest stosowana coraz szerzej.

Należy w tym miejscu wspomnieć także o powstającym zwyczaju stałego przesyłania przez prezydya wojewódzkich i powiatowych rad narodowych do wiadomości prokuratorom odpisów uchwał podejmowanych przez rady narodowe i przez prezydya tych rad (jest tak np. w województwie warszawskim i wrocławskim od przeszło 5 lat).

Zaskarżenia (sprzeciw) — podstawowa forma reagowania prokuratora w trybie nadzoru ogólnego — są w ostatnich latach wnoszone w każdym wypadku ujawnienia nielegalnego aktu, a wypadki zastępowania zaskarżeń zwykłymi wystąpieniami zdarzają się coraz rzadziej. Podkreślić należy również tendencję, która wzorem praktyki radzieckiej i czechosłowackiej zmierza do modyfikacji zwykłego wystąpienia (szczególnie w sprawach o poważniejszym charakterze) przez podawanie w nim obok naruszonych przepisów, również i przyczyn powodujących to naruszenie, a także przez podawanie osób winnych naruszenia prawa i osób tożerujących tego rodzaju naruszenia.

Poza tym pożądanę jest — zgodnie z tą tendencją, a zwłaszcza w związku ze stosowaniem k.p.a. — umieszczanie w zwykłych wystąpieniach wniosków dotyczących odpowiedzialności służbowo-dyscyplinarnej osób winnych naruszenia prawa, jeżeli brak dostatecznych podstaw do pociągania winnych do odpowiedzialności karnej. Bez tych znamion wystąpienie miałoby charakter aktu przede wszystkim informującego. Słusznie też podkreśla się, że siła wystąpienia leży w sile motywacji podanej przez prokuratora.

Wzrasta również przekonanie, szczególnie w prokuraturach wojewódzkich, o potrzebie coraz ściślejszej współpracy wydziałów nadzoru ogólnego z wydziałami zajmującymi się postępowaniem przygotowawczym i sądowym, przede wszystkim w formie wzajemnego wykorzystywania posiadanych materiałów. Realizacja tego zatacza coraz szersze kręgi w poszczególnych prokuraturach wojewódzkich i przedstawia się następująco:

Jeśli w sprawie o przestępstwo urzędnicze wyjdzie na jaw wydawanie decyzji w zamian za otrzymaną korzyść majątkową lub osobistą lub w związku z taką korzyścią, to wydział śledczy lub sądowy zawiadamia o tym wydział nadzoru ogólnego, a ten z kolei przeprowadza badanie legalności decyzji wydawanych w określonym okresie przez sprzedajnego urzędnika lub decyzji wydawanych przez cały urząd (instytucję, zakład itp.), w którym popełniono tego rodzaju przestępstwo urzędnicze. I odwrotnie, prokurator z wydziału nadzoru ogólnego przekazuje wydziałowi śledczemu wiadomość o każdym ujawnionym przez siebie przestępstwie w celu spowodowania wszczęcia postępowania karnego oraz zapoznaje zarówno wydział śledczy, jak i wydział sądowy z wynikami badania przeprowadzonego

w ramach nadzoru ogólnego w celu bardziej wszechstronnego wyjaśnienia sprawy w postępowaniu przygotowawczym lub w postępowaniu sądowym.

W prokuraturze powiatowej takie zróżnicowanie współdziałania oczywiście nie występuje, gdyż w rękach prokuratora powiatowego znajduje się zarówno ściganie karne, jak i realizacja nadzoru ogólnego.

*

Zarówno w swym poprzednim artykule zamieszczonym w „Palestrze”, jak i w artykule obecnym pragnę choćby w skrótovej formie przedstawić istotę i główną problematykę nadzoru ogólnego oraz zakres uprawnień prokuratora działającego w tym trybie. Z dotychczasowej praktyki wiadomo, że niejednokrotnie niektórzy adwokaci i radcowie prawni nie dość dokładnie orientują się w działaniu tej instytucji prawnej i zgłaszają niekiedy pod adresem prokuratury postulaty, których realizacja nie mieści się w ramach nadzoru ogólnego (np. żądanie „uchylenia” lub „wstrzymania wykonania” zakwestionowanego aktu, żądanie „przywrocenia do poprzedniego stanu” itp.). Może więc wymienione artykuły pomogą adwokatom i radcom prawnym w ich pracy w tym zakresie, w jakim ma ona związek z nadzorem ogólnym prokuratury.

TADEUSZ GUZKIEWICZ

Jeszcze o recydywie w Wytycznych wymiaru sprawiedliwości i praktyki sądowej z 19 stycznia 1962 r.

1. Ustawa z 18 czerwca 1959 r. o odpowiedzialności karnej za przestępstwa przeciw własności społecznej przysporzyła stosującym ją niemało kłopotów, szczególnie wskutek użycia w częściach, które dotyczą określenia wymiaru kary za postacie uprzywilejowane niektórych przestępstw, sformułowań dotychczas nie spotykanych, a przy tym nie dość jasnych.

Trudności interpretacyjne pogłębia nadto posługiwanie się przez ustawę w tej materii różnymi zwrotami dla osiągnięcia w zasadzie jednakowego celu. Chcąc mianowicie dać sądowi możliwość wymierzenia kary — w wypadkach zagarnięcia mienia społecznego o określonej małej wartości — poniżej dolnej granicy zagrożenia podstawowego, ustawa, obok znanego w części ogólnej k.k. nadzwyczajnego złagodzenia kary, przewidziała bądź to, że sąd może wymierzyć karę więzienia poniżej dolnej granicy kary podstawowej grożącej za dany czyn (art. 2 § 3), bądź też to, że sąd może wymierzyć karę więzienia do lat 3, gdy podstawowa kara pozbawienia wolności została określona w rozmiarze od roku do 10 lat więzienia (art. 6 lit. a), oraz może wymierzyć karę więzienia do lat 5, gdy podstawowa kara pozbawienia wolności zaczyna się od lat 3 (art. 6 lit. b) lub od lat 2 do lat 10 (art. 7 § 1).