

I. ARTYKUŁY

WITOLD F. DĄBROWSKI

O LENINOWSKIEJ KONCEPCJI PROKURATORY

1. W państwach typu socjalistycznego, zbudowanych na podstawach określonych przez klasyków marksizmu-leninizmu, zarówno teoria, jak i praktyka z natury rzeczy wskazują na zgodność proponowanych czy stosowanych przez siebie rozwiązań z poglądami tych klasyków, a zwłaszcza na zgodność z poglądami W. I. Lenina. Podobnie ma się rzecz w przypadku prokuratury.

Jest rzeczą wiadomą, że W. I. Lenin brał czynny udział w tworzeniu w Związku Radzieckim prokuratury, a w szczególności w redagowaniu projektu ustawy o prokuraturze i że przy tej okazji wypowiedział szereg poglądów na temat zadań i organizacji prokuratury w państwie typu socjalistycznego. Od tego czasu mówi się o leninowskich zasadach organizacji i działania prokuratury czy też o leninowskiej koncepcji prokuratury, uzupełniając wywody na ten temat licznymi cytatami z dzieł Lenina. Niestety — jak pisze M. S. Strogowicz — „zwykle sprawa ogranicza się do przytoczenia ogólnie znanych i ciągle powtarzanych cytatów, bez jakiegokolwiek poważnej próby wyjaśniania całego bogactwa, jakie kryje godna uwagi praca W. I. Lenina, jej znaczenia dla badań naukowych i praktycznej działalności organów państwowych”¹. Podobnie oceniła sytuację redakcja radzieckiego miesięcznika „Sowietskoje Gosudarstwo i Prawo”, gdyż w artykule wstępnym — „XX Zjazd KPZR a zadania radzieckiej nauki prawa” — pisze: „Przed radzieckimi prawodawcami staje ważne zadanie opracowania ważniejszych problemów prokuratorского nadzoru w ZSRR na podstawie leninowskich zasad organizacji i działania radzieckiej prokuratury”².

Istotnie, w Związku Radzieckim nie ma pełnej zgodności co do pewnych aspektów poglądów Lenina, o czym świadczyć może fakt, że wszystkie opracowania omawiające prokuraturę radziecką według przepisów

¹ M. S. Strogowicz, *Teoreticzeskije woprosy zakonnosti*, „Sowietskoje Gosudarstwo i Prawo” 1956, nr 4, s. 17—18.

² XX *Sjezd KPSS i zadaczj sowietskoj nauki*, „Sowietskoje Gosudarstwo i Prawo” 1956, nr 2, s. 8.

z okresu przed 1955 r. powołują się na zasady leninowskie³, gdy natomiast z przemówienia K. Woroszyłowa na XX Zjeździe KPZR dowiadujemy się, że w 1955 r. nadzór prokuratorski został umocniony i przywrócony w swych prawach i że ustawa o prokuraturze (z 1955 r.) została opracowana zgodnie ze wskazaniem Lenina o roli i prawach prokuratury radzieckiej⁴.

Pewne rozbieżności w sprawie pojmowania leninowskiej koncepcji prokuratury obserwujemy również i w naszej literaturze. Mianowicie, przy okazji omawiania obecnego rozwiązania kontroli prokuratorskiej w Polsce stwierdza się niejednokrotnie pewne rozbieżności pomiędzy pewnymi elementami naszego rozwiązania a poglądami Lenina, przy czym jedni uważają tę rozbieżność za twórcze rozwinięcie myśli leninowskiej⁵, a inni za jej zwulgaryzowanie⁶.

Wydaje się zatem, że istnieje potrzeba wyjaśnienia, jakie są istotne poglądy W. I. Lenina na sprawę prokuratury i w jakim stosunku do nich pozostaje rozwiązanie przyjęte przez naszego ustawodawcę.

Wyjaśnienie tej kwestii jest obecnie potrzebne nie tylko dlatego, że nagromadziło się sporo niejasności, lecz również dlatego, że chyba spodziewać się można nowelizacji naszej ustawy o prokuraturze, a podczas prac kodyfikacyjnych należy sobie zdać sprawę z tego, jakie były właściwie poglądy Lenina w tej kwestii.

Oczywiście, o przyjęciu przez ustawodawcę takiego lub innego rozwiązania pewnych kwestii decydują nie tylko względy doktrynalne, choć jak wiemy, odgrywają one niepoślednią rolę. W tej sytuacji zadanie niniejszego artykułu sprowadza się tylko do wyjaśnienia tej koncepcji, aby podczas prac kodyfikacyjnych w imię pełnej realizacji koncepcji leninowskiej i tylko dla jej realizacji nie przyjmować rozwiązań, których ona nie zakłada, ani też nie odrzucać a limine pewnych rozwiązań tylko z powodu ich rzekomej sprzeczności z koncepcją leninowską.

2. Sprawą zasadniczej wagi jest sprawa określenia źródeł, na podstawie których zrekonstruować możemy poglądy Lenina na interesujące nas zagadnienia. Wiemy, że Lenin osobiście brał czynny udział w redagowaniu projektu pierwszej ustawy o kontroli prokuratorskiej z 1922 r.⁷ i z pewnością wywarł pewien wpływ na ostateczne brzmienie jej prze-

³ Zob. np. S. D. Kariew, *Organizacja suda i prokuratury w SSSR*, Moskwa 1954, s. 164; S. S. Studienikin, W. A. Własow, I. Jewtichiew, *Sowietskoje administratiwnoje prawo*, Moskwa 1950, s. 208 i n.

⁴ K. Woroszyłow, Przemówienie na XX Zjeździe KPZR, zob. *XX Zjazd Komunistycznej Partii Związku Radzieckiego*, Warszawa 1956, s. 616.

⁵ J. Paliwoda, *Nadzór ogólny prokuratury*, Warszawa 1961, s. 66.

⁶ E. Iserzon, *Prymat nakazu prawa*, „Prawo i Życie” 1956, nr 3, s. 1.

⁷ Zb. U. 1922, nr 36, poz. 424

pisów. Tym niemniej ustawa jest dziełem kolegium ustawodawczego, bo ono właśnie rozstrzygnęło wiążąco o jej brzmieniu. Z tego właśnie względu z ustawy tej nie możemy wyciągać wniosków co do tego, jakie były poglądy Lenina na sprawę organizacji" i zadań prokuratury. Możemy jedynie porównywać, czy przepisy te odbiegają od koncepcji leninowskiej, jeśli tę ostatnią potrafimy przekonywająco zrekonstruować na podstawie innych źródeł.

Źródłem takim jest list W. I. Lenina do Biura Politycznego, adresowany na ręce J. Stalina: *O „podwójnym” podporządkowaniu, o praworządności*⁸, gdyż nie ma wątpliwości co do tego, że wyrażone tam poglądy są osobistymi poglądami Lenina. Jest to jedyne źródło dostępne w Polsce, na podstawie którego odtwarza się poglądy Lenina w sprawie prokuratury. Być może w ZSRR są jeszcze jakieś inne źródła (choćby pośrednie, np. protokoły posiedzeń komisji WCIK), lecz literatura radziecka nic o tym nie wspomina.

Przy analizie tego źródła, trzeba przede wszystkim uwzględnić okoliczności, jakie towarzyszyły napisaniu listu, oraz zwrócić uwagę na przyczyny, które sprawiły, że W. I. Lenin list ten napisał i poruszył w nim właśnie te, a nie inne problemy.

W początku 1922 r. Ogólnorosyjski Centralny Komitet Wykonawczy (WCIK) powołał komisję do kierowania pracami sesji tego komitetu. Komisja ta miała między innymi opracować projekt ustawy o prokuraturze. Komisja uchwaliła projekt tej ustawy i postanowiła przedstawić go sesji Ogólnorosyjskiego Centralnego Komitetu Wykonawczego do zatwierdzenia. Projekt ten w dwóch punktach był jaskrawo sprzeczny z koncepcją Lenina i opinią tej części członków komisji, która podzielała jego stanowisko. „Istota rozbieżności — jak pisał Lenin — jest następująca: Większość komisji wybranej przez WCIK wypowiedziała się w kwestii prokuratury przeciwko temu, aby miejscowi przedstawiciele nadzoru prokuratorskiego wyznaczeni byli przez centralne instancje i im tylko byli podporządkowani. Większość wymagała tzw. »podwójnego« podporządkowania... Ta sama większość Komisji WCIK pozbawiła miejscowych przedstawicieli nadzoru prokuratorskiego prawa zakładania protestu z punktu widzenia praworządności przeciwko wszelkim decyzjom miejscowym gubernialnych komitetów wykonawczych oraz władz miejscowych w ogólności”.

Lenin, który z powodu choroby nie mógł osobiście brać udziału w pracach komisji, w liście swym nie dał pełnego wykładu o zakresie zadań oraz organizacji prokuratury radzieckiej. Porusza on jedynie dwa podstawowe problemy, które wywołały rozbież-

⁸ W. I. Lenin, *Dzieła wybrane*, t. II, Warszawa 1949, s. 956—960.

ności w łonie komisji WCIK, a inne bądź to porusza jedynie marginesowo (np. czy prokurator sprawuje władzę jednoosobową), bądź też nie wspomina o nich w ogóle, jako o sprawach, które nie wywołują wątpliwości. Do tych ostatnich należało np. to, że prokurator ma popierać akt oskarżenia na rozprawie przed sądem, była to już bowiem tradycyjna funkcja prokuratury. Wątpliwości wywoływały natomiast nowe funkcje, jakimi zamierzono prokuraturę obciążyć.

3. A. Pierwszą ze spornych kwestii (a zatem omówioną przez Lenina) była sprawa stosunku organów prokuratury do innych organów państwowych.

Podstawowym hasłem rewolucji październikowej w Rosji było hasło „cała władza w ręce rad”. Oznaczało to z jednej strony oddanie całej władzy w ręce ludu, z drugiej zaś, skupienie władzy w jednym organie władzy radzieckiej — w radach. Podstawową zasadą organizacji władzy radzieckiej była z kolei zasada podwójnego podporządkowania. Polega ona na równoczesnym podporządkowaniu organu odpowiedniemu organowi wyższego rzędu oraz wyborcom danego okręgu, bądź to bezpośrednio, bądź pośrednio. To ostatnie podporządkowanie, tzw. poziome, pozwala organowi lepiej uwzględniać lokalne potrzeby danego terenu.

Przy tworzeniu prokuratury powstała kwestia, czy prokuratura ma być zbudowana na tych samych zasadach co inne organy, a więc na zasadzie podwójnego podporządkowania, czy też w sposób centralistyczny. Na to pytanie Lenin daje bardzo wyraźną odpowiedź. Według Lenina „podwójne podporządkowanie jest niezbędne tam, gdzie należy umieć uwzględnić rzeczywistość istniejącą konieczność rozróżniania. Gospodarka rolna w Guberni Kałuskiej jest inna niż w Kazańskiej. To samo odnosi się do przemysłu. To samo dotyczy całokształtu administrowania lub zarządzania ...”.

Skoro naczelnym zadaniem prokuratury jest czuwanie nad „jednolitym pojmowaniem praworządności w całej republice nie zważając na żadne różnice lokalne...”, to budowanie prokuratury na zasadzie podwójnego podporządkowania nie tylko nie jest konieczne, lecz jest wręcz szkodliwe. Lenin domagał się więc, aby prokuratura zbudowana była na zasadzie centralizmu, aby prokuratorzy terenowi podlegali jedynie organowi centralnemu.

B. W. I. Lenin bardzo silnie podkreślał odrębność prokuratury od innych organów państwowych i jej niezależność w działaniu. Chodziło tu przede wszystkim o odrębność od organów władzy i administracji, choć również i o odrębność od sądu.

a) Odnosnie do pierwszego problemu, a więc odrębności organizacyjnej prokuratury od organów władzy i administracji, odróżnić tu trzeba organy terenowe od organów centralnych.

Co do organów terenowych stanowisko Lenina jest jasne i zdecydowane. Prokuratura nie może być w jakikolwiek sposób zależna od organów terenowych. Właśnie w imię wykluczenia zależności prokuratury od organów terenowych. Lenin toczył słynną batalię o wyłączenie prokuratury spod podwójnego podporządkowania. „Lokalne wpływy — jak pisze Lenin — są jednym z najważniejszych, jeśli nie najważniejszym czynnikiem przeciwstawiającym się ugruntowaniu praworządności, minimalnej kulturalności”.

Organy terenowe nie tylko nie mogą posiadać bezpośredniego wpływu na działanie prokuratury, lecz nawet wpływu pośredniego takiego, jaki można osiągać poprzez prawo mianowania i zwalniania prokuratorów. Leninowi chodziło właśnie o to, „aby miejscowi przedstawiciele kontroli prokuratorowskiej byli wyznaczeni tylko przez centralne instancje i im tylko byli podporządkowani”. Zasada ta godziła ostro w opozycję, która domagała się, aby prokurator był w stosunku do Gubernialnego Komitetu Wykonawczego „swoim człowiekiem”, aby był przez ten komitet zatwierdzony i „żeby mógł znaleźć z nim wspólny język”⁹.

O ile w sprawie stosunku prokuratury do organów terenowych Lenin poświęcił stosunkowo dużo miejsca, o tyle sprawę stosunku prokuratury do organów centralnych poruszył jedynie marginesowo.

Prokurator jako jeden z naczelnych — lecz nie najwyższy organ władzy państwowej — musi być w jakiś sposób podporządkowany temu ostatniemu. Podporządkowanie to może być bądź to bezpośrednio, bądź pośrednio z całą bogatą gamą tej pośredniości.

Zarówno w literaturze naukowej, jak i w dyskusjach praktyków często pojawia się pytanie: czy prokuratura może być podporządkowana rządowi, czy też leninowska koncepcja prokuratury podporządkowanie takie wyklucza, przy czym — jak się wydaje — przeważa pogląd, że leninowska koncepcja prokuratury wymaga wykluczenia prokuratury spod zależności od rządu.

Jedyne zdanie, jakie Lenin poświęcił tej sprawie, brzmi: „W instancjach tych [mowa o instancjach centralnych — W. D.] powinniśmy znaleźć około dziesięciu ludzi, którzy będą sprawowali centralną władzę prokuratorowską w osobie prokuratora generalnego Najwyższego Trybunału i Kolegium Komisariatu Ludowego Sprawiedliwości (pozostawiam na uboczu kwestię, czy prokurator generalny posiada władzę jednoosobową, czy też dzieli ją z Najwyższym Trybunałem i Kolegium Komisariatu Ludowego Sprawiedliwości, jest to bowiem kwestia zupełnie drugorzędna i może być rozstrzygnięta tak lub inaczej w zależności od

⁹ S. G. Bieriezowska, *Prokurowskij nadzor w sowietskomy gosudarstwiennom upravlenii*, Moskwa 1954, s. 32.

tego, czy partia powierza ogromną władzę w jednej osobie, czy też dzieli tę władzę pomiędzy trzema wskazanymi instancjami)". Z cytatu tego wynika, iż Lenin nie przywiązywał większej wagi do sposobu zorganizowania centralnej instancji prokuratury oraz że nie wyklucza on wyraźnie zależności prokuratora generalnego od rządu, ściślej mówiąc — od członka rządu, jakim był Ludowy Komisarz Sprawiedliwości stojący na czele Komisariatu.

Nie można zgodzić się więc z twierdzeniem, że leninowska koncepcja prokuratury wyklucza podporządkowanie centralnej władzy prokuratorskiej rządowi. Nie można też jednak zgodzić się z innym diametralnie różnym poglądem, według którego koncepcja leninowska wymaga podporządkowania prokuratury rządowi. Niektórzy autorzy¹⁰ wnioszek ten wyciągają z faktu, iż prokuratura, która powstała za czasów Lenina, była podporządkowana rządowi, a wydzielenie prokuratury z rządu nastąpiło dopiero w roku 1936, a więc w okresie silnych tendencji centralistycznych¹¹.

Wobec marginesowego potraktowania przez Lenina sprawy organizacji centralnego szczebla aparatu prokuratorskiego trzeba przyjąć, że koncepcja leninowska nie stoi na przeszkodzie żadnemu rozwiązaniu tego problemu¹². Pozostaje jedynie pytanie, jakie rozwiązanie jest najwłaś-

¹⁰ S. Konic, Uwagi o umiejscowieniu prokuratury w systemie organów państwowych, „Nowe Prawo” 1957, nr 11, s. 25—37.

¹¹ W początkowym okresie prokuratura w ZSRR podlegała była właśnie rządowi (Radzie Komisarzy Ludowych), a prokurator generalny był równocześnie ministrem sprawiedliwości (Ludowym Komisarzem Sprawiedliwości). Proces wyłączenia prokuratury z administracji postępował równoległe do procesu coraz ściślejjszej centralizacji i zakończył się dopiero w roku 1936. Od 1936 x. w ZSRR prokuratura wyłączona została spod wpływu rządu i jakichkolwiek organów administracji i podporządkowana wyłącznie naczelnemu organowi władzy, a mianowicie Radzie Najwyższej ZSRR, W czasie przerw w obradach Rady Najwyższej prokuratura ZSRR podlega i jest odpowiedzialna za swoją działalność przed Prezydium Rady Najwyższej ZSRR.

¹² Zdecydowana większość innych państw typu socjalistycznego stanęła na stanowisku, że prokuratura powinna podlegać nie rządowi, lecz najwyższemu organom władzy. Spotykamy tu jednak pewne drobne różnice pomiędzy poszczególnymi państwami i tak np. w Polsce prokuratura podlega nie najwyższemu organowi władzy, lecz jego emanacji — Radzie Państwa. Drugą, znacznie węższą grupę stanowią Niemiecka Republika Demokratyczna i Wietnamska Republika Demokratyczna, które podporządkowały swe prokuratury nie najwyższemu organom władzy państwowej, lecz rządowi. Kompromisowe wyjście w tej sprawie znalazły Rumuńska Republika Ludowa i Koreańska Republika Ludowo-Demokratyczna. W Rumunii prokurator generalny jest mianowany przez Walne Zgromadzenie Ludowe i przed nim odpowiedzialny, Jednakże pomiędzy sesjami Walnego Zgromadzenia Narodowego, a więc na codzień odpowiada przed Prezydium tego Zgromadzenia i przed Radą Ministrów. Wpływ Rady Ministrów na działalność prokuratury jest

ciwsze, najbardziej celowe w danych warunkach, mając oczywiście na uwadze zadania, jakie stoją przed prokuraturą¹³.

b) Odrębność organizacyjna prokuratury od sądu wynika z listu Lenina bardzo wyraźnie. Prokuratura, według Lenina, powinna być zbudowana na zasadzie hierarchicznego podporządkowania organom centralnym, prokuratorzy pochodzący mają z nominacji prokuratorów instancji centralnych i być tym instancjom i tylko im podporządkowani..

Na zupełnie innej zasadzie zbudowane zostały sądy. „Jakież to są sądy? Sądy są u nas »miejscowe« — pisał Lenin — sędziów wybierają miejscowe rady”.

tam dość znaczny. Świadczy o tym chociażby fakt, że Rada Ministrów ma prawo uchylecia sprzecznych z prawem zarządzeń prokuratora generalnego. Ustawodawca koreański poszedł w pewnym sensie jeszcze dalej, albowiem wyposażył Radę Ministrów w prawo mianowania zastępców prokuratora generalnego. Z powyższego wynika, że sprawa podporządkowania prokuratury bądź to naczelnym organom władzy, bądź też naczelnym organom administracji, jest jedną z tych kwestii, w których ustawodawstwo poszczególnych państw różni się od siebie.

¹³ Niewątpliwie, szereg argumentów przemawia za jednym i za drugim rozwiązaniem, jednakże wydaje się, że więcej jest tych, które przemawiają za podporządkowaniem prokuratury wyłącznie naczelnemu organowi władzy, a więc za niezależnością od rządu. Przeciwnicy podporządkowania prokuratury rządowi (czy to bezpośrednio, czy też za pośrednictwem ministra sprawiedliwości) podnoszą też, że podporządkowaniu temu sprzeciwia się charakter funkcji sprawowanych aktualnie przez prokuraturę, zwłaszcza w dziedzinie ścigania przestępstw. M. Siewierski wskazuje np., że prokurator dysponuje obecnie uprawnieniami, które dawniej należały do niezawisłego sędziego śledczego, a mianowicie stosowanie aresztu tymczasowego. Wykonanie tego zadania wymaga, zdaniem autora, niezawisłości prokuratora od rządu (zob. M. Siewierski, *Ustrój prokuratury w PRL — Prokuratura PRL w dziesięciolecie 1950—1960*, Warszawa 1961, s. 23). Wydaje się, że podporządkowanie prokuratury wyłącznie naczelnym organom władzy, jest jeśli nie konieczne, to co najmniej celowe, właśnie ze względu na jej zadania w dziedzinie tzw. kontroli ogólnej. O ile w czasach Lenina sprawa usytuowania naczelnej władzy prokuratorów mogła być uznana za zagadnienie „zupełnie drugorzędne”, to dziś zagadnienie to zyskało na wadze. Stało się tak dzięki szerokiej rozbudowie organów państwowych i pogłębiającemu się podziałowi pracy między organy władzy i organy administracji, dzięki szerokiej rozbudowie kontroli wewnętrznej administracji sprawowanej w najróżniejszych formach. Odczuwa się natomiast brak zewnętrznej kontroli administracji. Kardynalne znaczenie kontroli prokuratorów polega właśnie na tym, że jest to kontrola zewnętrzna, a przymiot ten wynika właśnie z tego, iż prokuratura nie jest podporządkowana rządowi.

Trzeba wreszcie silnie podkreślić, że w leninowskiej koncepcji kontroli prokuratorów sprawa usytuowania władzy prokuratorów naczelnej mogła być uważana za zagadnienie zupełnie drugorzędne, gdyż według Lenina bowiem prokurator miał przysyłać wnioski do rozstrzygnięcia niezawisłemu sądowi i wobec tego fakt, czy on sam podlegał, czy nie podlegał rządowi, nie miał tak kardynalnego znaczenia. U nas, dopóki ta idea nie zostanie w pełni zrealizowana, dopóty wyłącznie prokuratury spod wpływów rządu i administracji jest sprawą zasadniczej wagi.

Odrębność pomiędzy sądem i prokuraturą nie sprowadza się jedynie do różnic organizacyjnych, lecz dotyczy także zakresu kompetencji tych organów.

C. Jeśli chodzi o funkcję prokuratury, to posiadamy jedynie informacje o poglądach Lenina na pewien wycinek tych funkcji, w każdym bądź razie na pewnym ich wycinku spoczywa główny akcent.

Jaki jest zakres tych nowych funkcji prokuratora i na czym polega ich istota według koncepcji Lenina?

W cytowanym liście Lenina „prokurator ma prawo i obowiązek czynić tylko jedno: doglądać biegu wprowadzenia rzeczywiście jednolitego pojmowania praworządności w całej republice, nie bacząc na żadne różnice miejscowe i wbrew wszelkim wpływom miejscowym”. Zadanie to polega więc na czuwaniu nad przestrzeganiem praworządności w całym państwie. Funkcja ta ma, więc charakter kontrolnej. W dalszych słowach Lenina jest to sprecyzowane dokładniej: „...w odróżnieniu od wszelkiej władzy administracyjnej nadzór prokuratorski nie korzysta z żadnej władzy administracyjnej i nie korzysta z głosu rozstrzygającego w żadnej sprawie administracyjnej...”. Tak więc ta nowa funkcja prokuratury — w przeciwieństwie do starej funkcji karno-śledczej — charakteryzuje się absolutnym brakiem uprawnień władczych, w przypadku stwierdzenia naruszenia prawa. Prokurator — pisze dalej Lenin — „nie ma prawa wstrzymywać wykonania decyzji, lecz obowiązany jest użyć środków, zmierzających do tego, aby pojmowanie praworządności było absolutnie takie same w całej republice ...”.

Z powyższych cytatów wynika, że według zamierzeń Lenina, którym dał wyraz w swym liście do Biura Politycznego, istota nowego zadania prokuratury socjalistycznej polega na sprawowaniu kontroli praworządności.

Kontrola sprawowana przez prokuraturę nie obejmuje wszystkich aspektów działania administracji. Prokuratura interesuje się tylko przestrzeganiem prawa, a więc legalnością. W tym sensie o kontroli prokuratorskiej możemy mówić jako o kontroli specjalnej. Lenin pisał: „Prokurator odpowiada za to, aby żadna decyzja, żadnej miejscowej władzy nie była niezgodna z; prawem i tylko z tego punktu widzenia...”. Poza zasięgiem tej kontroli pozostaje więc kontrola celowości działania kontrolowanych jednostek. Prokurator nie jest uprawniony do oceny, czy określone działanie kontrolowanej jednostki jest, czy nie jest celowe.

Zakres podmiotowy kontroli prokuratury określony został przez Lenina bardzo wyraźnie. Zakres ten jest dość szeroki. Kontrola prokuratorska obejmować miała wszystkie władze miejscowe. Z cytowanych wyżej słów Lenina wynika bowiem wyraźnie, że prokuratura odpowiada

za to, aby żadna decyzja żadnej miejscowej władzy nie była niezgodna z prawem.

Mniej jednoznacznie wyrażona jest natomiast myśl Lenina co do zakresu przedmiotowej kontroli, Z cytowanych już słów: „prokurator ma obowiązek ... doglądać biegu wprowadzenia rzeczywiście jednolitego pojmowania praworządności w całej republice”, można by wysnuć wniosek, że kontrola ta dotyczy nie tylko aktów prawnych, lecz również i czynności faktycznych oraz bezczynności władzy, jeśli taka bezczynność władzy lub czynność faktyczna sprzeczna jest z przepisami prawa.

Z dalszych słów Lenina można jednak wysnuć wniosek odmienny, a mianowicie, że kontrola prokuratorska ogranicza się tylko do kontroli nad praworządnością aktów prawnych, wydanych przez organy podlegające kontroli. Pisał on bowiem: „Prokurator odpowiada za to, aby żadna decyzja, żadnej miejscowej władzy nie była niezgodna z prawem i tylko z tego punktu widzenia obowiązany jest do wniesienia protestu przeciwko każdej niepraworządnej decyzji”. Takie samo sformułowanie znajdujemy w konkluzji listu Lenina, gdzie pisze: „dlatego proponuję ... zachować dla władzy prokuratorskiej prawo i obowiązek wnoszenia protestu przeciwko wszelkim decyzjom władz miejscowych, z punktu widzenia praworządności tych decyzji czy postanowień”.

Trzeba więc stwierdzić, że sformułowanie zakresu przedmiotowej kontroli prokuratorskiej w liście Lenina dopuszcza w zasadzie dwa rodzaje interpretacji. Za drugą interpretacją przemawia jednak dodatkowo fakt, że Lenin przewidział środek prawny tylko przeciwko sprzecznym z prawem aktom prawnym i o innym środku prawnym, skierowanym przeciwko innym działaniom administracji państwowej niż akty prawne — nie wspomina.

4. Jako środek, przy pomocy którego prokurator zaczepia niepraworządne decyzje, Lenin wymienia protest. W liście Lenina czytamy: „prokurator zobowiązany jest do wniesienia protestu” przeciwko każdej nieprawnej decyzji, a w innym miejscu: „jest rzeczą zasadniczo niesłuszną twierdzić, iż prokurator nie powinien mieć prawa wniesienia protestu przeciwko decyzjom gubernialnych komitetów wykonawczych i innych miejscowych organów władzy”.

Na czym polega istota protestu? Z poprzedniego cytatu wiemy, że prokurator nie posiada żadnej władzy administracyjnej i nie korzysta z głosu rozstrzygającego w żadnej sprawie administracyjnej. Wynika z tego, że protest prokuratora nie ma charakteru rozstrzygającego, że nie jest decyzją uchylającą lub zmieniającą sprzeczny z prawem akt administracyjny. Sprzeciw jest jedynie wnioskiem skierowanym do właściwego organu o zmianę aktu, który jest sprzeczny z prawem.

Nie może być cienia wątpliwości co do poglądów Lenina na to, który organ ma być organem właściwym do rozpatrzenia protestu prokurator-
skiego i uchylenia nieważnych decyzji, a ten właśnie problem stanowi
najważniejsze źródło nieporozumień. Otóż według Lenina organem takim
ma być sąd¹⁴. Lenin pisał: „Jedynym prawem i obowiązkiem prokura-
tora jest przekazać sprawę do rozstrzygnięcia sądu”. Tę samą myśl
w sposób równie dobitny powtarza raz jeszcze w końcowych wnioskach
swego listu, pisząc: „...proponuję... zachować dla władzy prokura-
torskiej prawo i obowiązek wniesienia protestu przeciwko wszelkim
decyzjom władz miejscowych z punktu widzenia praworządności tych
decyzji lub postanowień, bez prawa wstrzymywania ich wykonania,
z wyłącznym prawem przekazywania sprawy do decyzji sądu”.

Tymczasem wszystkie ustawy, jakie obowiązywały w tej sprawie
w Związku Radzieckim (zarówno te dawniejsze, jak i ostatnia, którą
K. Woroszyłow uważa za zgodną z koncepcją leninowską) przyjmują
jako zasadę kierowanie sprzeciwów prokurator-
skich nie do sądu, lecz
do organów nadrzędnych nad tymi, które naruszyły prawo, lub do tych
samyh, które dopuściły się uchybienia. Takie samo rozwiązanie spoty-
kamy obecnie we wszystkich państwach typu socjalistycznego (z wyjąt-
kiem Jugosławii). We wszystkich tych państwach jako zasadę przyjęto,
że kontrolę legalności działania organów przeprowadza nie sąd, lecz
organ nadrzędny w pionie lub poziomie.

5. Ostatnio podnoszą się jednak w literaturze radzieckiej głosy do-
magające się wyposażenia sądów w coraz szerszy zakres kompetencji do
kontroli przestrzegania prawa przez administrację¹⁵. Niektórzy autorzy
żądanie to uzasadniają przytoczonymi wyżej cytatami z pisma Lenina.
Tak np. M. S. Strogowicz pisze: „Należy mieć na względzie, że z całej
treści pisma W. I. Lenina *O »podwójnym« podporządkowaniu, o prawo-
rządności* wcale nie wynika, aby W. I. Lenin dopuszczał możliwości
skierowania przez prokuratora do sądu tylko spraw karnych ... Z całego
kontekstu można wyciągnąć wniosek, że W. I. Lenin miał na względzie
nie tylko i nie tyle sprawy karne, lecz w ogóle sprawy o naruszenie
prawa przez miejscowe organy władzy”¹⁶.

Temu zagadnieniu dużo miejsca poświęca też literatura polska. Tę
właśnie rozbieżność obecnego uregulowania myśli Lenina jedni nazwali

¹⁴ Podkreśla to zgodnie szereg artykułów naszej pracy prawniczej, że wymienię
tu choćby E. Iserzona, *Fundamentum Regnorum*, „Nowe Prawo” 1960, nr 2,
s. 155 i n.

¹⁵ P. O. Niedbajło, *O sądowych gwarancjach właściwego stosowania radziec-
kich norm prawnych*, w: *Problemy radzieckiego prawa administracyjnego*, War-
szawa 1961, s. 184 i n.

¹⁶ M. S. Strogowicz, op. cit., s. 25.

zwulgaryzowaniem myśli leninowskiej¹⁷, a inni twórczym jej rozwinięciem¹⁸. W tej sytuacji powstają do wyjaśnienia dwa problemy, a mianowicie, czy rozbieżność ta ma istotne znaczenie dla funkcjonowania kontroli prokuratorskiej, oraz czy zmianę tę można uznać za twórcze rozwinięcie myśli leninowskiej.

A. Olbrzymie znaczenie kontroli prokuratorskiej nad przestrzeganiem prawa przez terenowe organy władzy i administracji polega na jej zewnętrzności, a więc na tym, że ocena legalności lub nielegalności należy nie do tych samych organów, które prawo naruszyły, lub blisko z nimi związanych organów nadrzędnych, lecz do prokuratora, który jest od tych władz niezależny i nie podlega ich wpływom. Lenin rozumiał, że tylko przeniesienie kontroli legalności z kręgu osób zainteresowanych (choćby ambicjonalnie) w utrzymaniu wydanej przez siebie decyzji na organy niezależne zewnętrznie może doprowadzić do absolutnie jednolitego pojmowania praworządności w całej republice, doprowadzić do przewyciężenia wpływów lokalnych, które są według słów Lenina „jednym z najważniejszych jeśli nie najważniejszym czynnikiem przeciwstawiającym się ugruntowaniu praworządności”.

Dlatego też Lenin postulował przekazanie tej kontroli w ręce organów niezależnych z takim podziałem, że na prokuratorze spoczywać miał obowiązek śledzenia, czy prawo jest przestrzegane, i dokonywania pierwotnej, wstępnej oceny (jest to kontrola zewnętrzna), a następnie przekazywania do powtórnej, tym razem już autorytatywnej oceny legalności, która spoczywa u podstaw orzeczenia sądu rozstrzygającego tę sprawę. Rozstrzygnięcie to powinno być autorytatywne, wiążące organy administracji, a zarazem wydane byłoby przez organ maksymalnie niezależny od organów terenowych.

B. Obecne rozwiązanie zasadniczo odbiega od tego modelu. Przekazanie prawa do rozpatrywania protestów prokuratorskich nie sądom, lecz organom nadrzędnym nad tymi, które dopuściły się naruszenia prawa, a niekiedy (jak to ma miejsce w przypadku organów centralnych) tym organom, pozbawia kontrolę prokuratorską jej istotnego elementu. Taka kontrola prokuratorska jest tylko częściowo zewnętrzna. Zewnętrzność dotyczy tylko oceny prokuratora, lecz wiemy, że jest to ocena wstępna, niewiążąca i że o tym, czy prawo naruszono, czy nie naruszono, rozstrzygnie ostatecznie nie organ zewnętrzny, lecz organ administracyjny lub terenowy organ władzy, co oczywiście znacznie zmniejsza wartość kontroli prokuratorskiej¹⁹.

¹⁷ E. Iserzon, *Prymat nakazu prawa...*, op. cit., s. 1.

¹⁸ J. Paliwoda, op. cit., s. 66.

¹⁹ Por. E. Iserzon, *Prymat nakazu prawa...*, op. cit., oraz *Fundamentum Reg-*

W tej sytuacji jest jasne, że zmiana ta, jako odbiegająca zasadniczo od propozycji Lenina, nie może w żadnym przypadku być uważana za twórcze rozwinięcie myśli leninowskiej.

6. Fakt, że w Związku Radzieckim od samego początku powstania prokuratury radzieckiej przyjęto odmienne rozwiązanie i że takie odmienne rozwiązanie przyjęto również w innych państwach demokracji ludowej wskazuje tylko na to, że za takim rozwiązaniem przemawiało widocznie szereg ważkich argumentów i argumenty te przed wydaniem nowej ustawy o prokuraturze należy przedyskutować, gdyż samo stwierdzenie, że zmianę leninowskiej koncepcji w tej dziedzinie wywołały przyczyny, „które były pewną koniecznością natury historycznej”²⁰, niczego jeszcze nie wyjaśnia. Być może, będą one miały taką siłę, że zmuszą nas jeszcze na jakiś czas do pozostania przy obecnym rozwiązaniu. Tym niemniej należy zdawać sobie sprawę, że jest to rozwiązanie połowiczne, niedoskonałe, a już w żadnym przypadku nie można twierdzić, że takiego rozwiązania domagał się Lenin lub że w tym kierunku szła jego myśl.

orum, op. cit., s. 5 i n.; A. Adwentowicz, *Za kontrolą sądową*, „Prawo i Życie” 1956, nr 6; L. Bar, J. Stembrowicz, *O potrzebie sądowej kontroli prokuratorskiej*, „Państwo i Prawo” 1957, nr 1; M. Mazur, *Gdy „wszystko” oznacza „nic”*, „Prawo i Życie” 1956, nr 10.

²⁰ J. Paliwoda, op. cit., s. 12, 14.