

Marcin Łysko

Skargi i zażalenia w działalności prokuratorskiego nadzoru ogólnego w Polsce Ludowej

Summary

General supervision by the public prosecutor's office in Communist Poland was implemented in 1950, together with the implementation of Soviet model of public prosecutor's office. The essence of general supervision was connected with the observance of the law by local administration and citizens. It was stressed that public prosecutors had to examine citizens' petitions and complaints as one of their the most important duties. According to law, petitions and complaints were constructed to protect citizens from the illegal activity of administration. In reality, they were treated as signals helping to improve functioning of state and economic apparatus, so that they were effective enough to realize goals of Communist authority. Complaints and petitions were taken into account from those groups of people, which were supported by the authority. It was important from their point to create the image of prosecutors as real and effective defenders of citizens' rights. In reality, huge amount of petitions and complaints was disorganizing the work of prosecutors, who couldn't concentrate on other duties.

After the political changes in 1956 the role of general supervision was diminished. The prosecutors examined only these petitions and complaints, which were directly connected with the prosecuting.

Wraz z przejęciem pod koniec lat 40. ubiegłego stulecia pełni władzy w Polsce przez komunistów rozpoczął się proces przebudowy naszego ustroju w duchu socjalistycznym, realizowany przez w pełni posłuszną Moskwie ekipę Bolesława Bieruta. Cechą charakterystyczną tzw. okresu stalinowskiego było wprowadzanie rozwiązań radzieckich we wszystkich dziedzinach życia politycznego, społecznego i gospodarczego. Gruntowne zmiany dotknęły również wymiar sprawiedliwości, a zwłaszcza prokuraturę, która miała być „bojowym organem państwa Ludowego, organem dyktatury proletariatu

w dziele umacniania praworządności ludowej”¹. Dokonana w 1950 r. na wzór radziecki reforma prokuratury skutkowałą znacznym rozszerzeniem zakresu jej kompetencji, który oprócz ścigania przestępstw i udziału w wymiarze sprawiedliwości objął także wykonywanie nadzoru ogólnego². Wprowadzony ustawą z 20 lipca 1950 r. *o Prokuraturze Rzeczypospolitej Polskiej*³ nadzór ogólny funkcjonował do 1967 r., kiedy to został zastąpiony przez prokuratorską kontrolę przestrzegania prawa. Istota nadzoru ogólnego polegała na czuwaniu nad zgodnością aktów i innych czynności określonych organów i instytucji z przepisami prawa oraz na sprawowaniu nadzoru nad ścisłym przestrzeganiem prawa przez wszystkich obywateli⁴.

Jednym z pierwszych zadań wyznaczonych zreformowanej w duchu socjalistycznym prokuraturze było rozpatrywanie skarg i zażaleń ludności, które do połowy 1952 r. stanowiło jeden z podstawowych kierunków realizacji nadzoru ogólnego⁵. Począwszy od tego momentu aż do przełomu październikowego 1956 r. główny przedmiot zainteresowania prokuratury stanowiły dostawy obowiązkowe, wobec czego problematyka skarg i zażaleń straciła swój uprzywilejowany charakter i była traktowana na równi z innymi zadaniami nadzoru ogólnego⁶.

Powołana do życia uchwałą Rady Państwa i Rady Ministrów z 14 grudnia 1950 r.⁷ (zwanej dalej uchwałą z 14 grudnia 1950 r.) instytucja skarg i zażaleń miała stanowić ważne ogniwo systemu kontroli społecznej⁸, chociaż w rzeczywistości

¹ Przemówienie Ministra Sprawiedliwości Henryka Świątkowskiego. Sprawozdanie stenograficzne z 83. posiedzenia Sejmu Ustawodawczego w dniu 18 lipca 1950 r., łam 25.

² Określenie *nadzór ogólny* było terminem umownym, stworzonym przez naukę radziecką i oznaczało jednostkę organizacyjną prokuratury, zajmującą się kontrolą legalności działania organów administracji państwowej, a następnie oznaczało całokształt zadań prokuratury w zakresie strzeżenia praworządności. Termin ten został następnie przejęty przez polską naukę i zyskał rację bytu w praktyce, chociaż działalność prokuratury nie posiadała żadnych cech typowych dla wykonywania nadzoru. Prokuratura powodowała jedynie uruchomienie kontroli instancyjnej, wyposażonej w uprawnienia nadzorcze oraz możliwość uchylenia lub zmiany aktu zakwestionowanego przez organ prokuratury. W. F. Dąbrowski, *Prokuratorska kontrola decyzji administracyjnych*, Poznań 1963, s. 11–12.

³ Dz. U. Nr 38, poz. 346.

⁴ H. Podlaski, *O przedmiocie nadzoru ogólnego prokuratury*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 1955, nr 4, s. 11.

⁵ W sprawozdaniu z działalności nadzoru ogólnego w 1951 r. zawarto stwierdzenie, że „zagadnienie skarg i zażaleń nabrało w 1951 roku w związku z uchwałą z grudnia 1950 r. szczególnie politycznego znaczenia”. *Sprawozdanie roczne z pracy Prokuratury R. P. w pionie Departamentu I w r. 1951*, Archiwum Akt Nowych, zespół akt Prokuratura Generalna (dalej: AAN Pr. Gen.), sygn. teczki 1454, s. 27.

⁶ J. Paliwoda, *Nadzór ogólny prokuratury*, Warszawa 1961, s. 170.

⁷ Uchwała Rady Państwa i Rady Ministrów z 14 grudnia 1950 r. w sprawie rozpatrywania i załatwiania odwołań, listów i zażaleń ludności oraz krytyki prasowej (Mon. Pol. nr A–I, poz. 1 z 1951 r.).

⁸ J. Ziemiński, *Prokuratorska kontrola legalności aktów administracyjnych*, Lublin 1966, s. 132.

wykorzystywano ją głównie w celach propagandowych. Ekspozowano zwłaszcza rolę skarg i zażaleń jako podstawowego instrumentu walki z biurokratyzmem, który – zdaniem Bieruta – „stanowił oręż w ręku zamaskowanych w aparacie państwowym wrogich elementów, stępujących ostrze walki klasowej i wypaczający jej kierunek”⁹. Skargi i zażalenia miały przyczynić się do „ostatecznego rozbicia sztucznych barier i przegród, które bezdusność, biurokratyzm, a nierzadko kryjący się za nimi i próbujący je wykorzystać wróg klasowy, usiłuje wznieść między obywatelem a poszczególnymi ogniwami aparatu państwowego”¹⁰. Dlatego też uchwała z 14 grudnia 1950 r. nałożyła na prezydium rad narodowych oraz wszelkie władze i instytucje szczebla centralnego i terenowego obowiązek przyjmowania, rozpatrywania i należytego załatwiania skarg i zażaleń obywateli. Ponadto organy te miały sprawdzać wszelkiego rodzaju informacje prasowe, dotyczące zakresu ich działania lub zakresu działania organów im podległych oraz podejmować kroki niezbędne do usunięcia braków ujawnionych przez krytykę prasową¹¹.

Obowiązkiem współdziałania przy realizacji powyższej uchwały obciążono prokuratora generalnego i podległy jemu aparat, gdyż po reformie z lipca 1950 r. prokuratura pełniła funkcję strażnika praworządności¹². Działalność prokuratury w zakresie rozpatrywania skarg i zażaleń ludności miała przyczynić się do umocnienia zagrożonej przez biurokratyczne wypaczenia praworządności ludowej. Realizując nałożony na nią obowiązek, prokuratura miała wnikliwie badać skargi i zażalenia obywateli oraz informacje prasowe, w szczególności pochodzące od korespondentów robotniczo-chłopskich. Ponadto prokuratorom nakazano sprawdzanie sposobu reagowania innych instytucji państwowych na skargi obywateli¹³.

⁹ B. Bierut, *Referat wygłoszony na VII Plenum KC PZPR*, „Nowe Drogi” 1952, nr 6, s. 65–66.

¹⁰ M. Rybicki, *Umocnijmy więź rad narodowych z masami przez sprawne i wnikliwe załatwianie skarg i zażaleń*, „Rada Narodowa” 1952, nr 1, s. 8.

¹¹ E. Iserzon, W. Dawidowicz, J. Starościk, *Podstawowe zagadnienia postępowania administracyjnego*, Warszawa 1955, s. 67.

¹² Zarówno ustawa z 20 lipca 1950 r. o *Prokuraturze Rzeczypospolitej Polskiej* w art. 1, jak też Konstytucja PRL w art. 54 wśród zadań postawionych przed prokuraturą na pierwszym miejscu wymieniały odpowiednio ugruntowanie oraz strzeżenie praworządności ludowej. W związku z tym doktryna zgodnie przyjęła, iż po reformie lipcowej 1950 r. prokuratura pełniła funkcję generalnego strażnika praworządności. J. Stembrowicz, *Prokuratura według nowej ustawy*, „Państwo i Prawo” (dalej: PiP) 1968, nr 9, s. 934.

¹³ M. Majster, *Sposób załatwiania skarg i zażaleń ludności ważnym sprawdzianem pracy prokuratury*, „Biuletyn Generalnej Prokuratury” (dalej: BGP) 1952, nr 11, s. 20.

Załatwianie skarg i zażaleń przez prokuraturę do 1956 r.

Praktyczna działalność nadzoru ogólnego w omawianym zakresie została zainaugurowana wraz z wydaniem w lutym 1951 r. przez prokuratora generalnego zarządzenia nr 4/51. Określało ono procedurę przyjmowania, rozpatrywania oraz załatwiania skarg i zażaleń, odwołań i krytyki prasowej przez organa prokuratury¹⁴. W celach propagandowych podkreślano znaczenie tego zarządzenia dla ochrony praw obywateli, gdyż jego przepisy miały mieć charakter konkretnych gwarancji zabezpieczających obywatelowi dotarcie do prokuratora oraz uzyskanie słusznej decyzji. Do tych gwarancji zaliczano m.in.: obowiązek osobistego przyjmowania przez prokuratorów obywateli wnoszących skargi, terminowego i wnikliwego rozpatrywania skarg oraz zawiadamiania żalących się o sposobie ich załatwienia¹⁵.

Wyrazem znaczenia, jakie w okresie stalinowskim przypisywano załatwianiu skarg i zażaleń ludności było utworzenie odrębnych komórek organizacyjnych zajmujących się działalnością w tym zakresie. W Prokuraturze Generalnej funkcjonował Wydział Skarg, stanowiący część składową Departamentu I (Nadzoru Ogólnego)¹⁶. W prokuraturach wojewódzkich utworzono specjalne referaty skarg i zażaleń w obsadzie 1- lub 2-osobowej, natomiast na szczeblu powiatu skargami i zażaleniami mieli zajmować się specjalnie w tym celu wyznaczeni pracownicy¹⁷.

W latach 1951–1952 działalność prokuratury miała na celu zdobycie niezbędnych doświadczeń i stworzenie na ich podstawie właściwych metod pracy. Ponadto była ukierunkowana na „zdobycie zaufania obywatela do prokuratury, jako organu, który powinien stać na straży praworządności ludowej i praw obywatela”¹⁸. Sprawozdania z tego okresu informują o dużej popularności, jaką wśród ludności cieszyły się organa prokuratury. Powyższe twierdzenie oparto na analizie liczby przyjmowanych skarg, która wykazywała stałe tendencje wzrostowe, zwłaszcza w przypadku Prokuratury Generalnej¹⁹.

¹⁴ Zarządzenie prokuratora generalnego nr 4/51 z 24 lutego 1951 r. w sprawie trybu przyjmowania, rozpatrywania i załatwiania skarg, odwołań, zażaleń i listów ludności oraz krytyki prasowej w Prokuraturze R. P., AAN Pr. Gen. 1285, s. 37–43.

¹⁵ M. Majster, op. cit., s. 23.

¹⁶ Notatka służbowa dotycząca działalności Wydziału Skarg Generalnej Prokuratury, AAN Pr. Gen. 1417, s. 62.

¹⁷ Pkt 5 Zarządzenia prokuratora generalnego nr 4/51, op. cit., s. 38.

¹⁸ Sprawozdanie informacyjne z działalności Prokuratury Wojewódzkiej w Rzeszowie w zakresie załatwiania skarg i zażaleń obywateli oraz sprawdzania krytycznych notatek prasowych za czas od 1 stycznia 1951 r. do dnia 25 września 1951 r., AAN Pr. Gen. 1424, s. 75.

¹⁹ Ilość spraw wpływających do Wydziału Skarg Prokuratury Generalnej w okresie grudzień 1950 – 31 sierpień 1952 wyniosła: w 1950 r. – 990 skarg, w 1951 r. – 2454 sprawy, od 1 stycznia do 31 sierpnia 1952 r. – 1977 skarg. Notatka służbowa, op. cit., s. 63.

Natomiast w odniesieniu do prokuratur terenowych stwierdzono jeszcze „pewien brak spopularyzowania roli miejscowego prokuratora”²⁰. Jednakże autorytet tych prokuratur w oczach społeczeństwa miał ulegać systematycznej poprawie w wyniku prawidłowego i sprawiedliwego załatwiania skarg²¹. Wzrostowi popularności prokuratury wśród ludności służyło wysyłanie prokuratorów w teren celem bezpośredniego przyjmowania skarg od obywateli, jak to miało miejsce w przypadku działań podjętych przez Prokuraturę Wojewódzką w Poznaniu w lipcu 1951 r. w ramach akcji powiązania miasta ze wsią²². Istotną rolę miała także odegrać działalność prokuratury w związku z wypadkami gryfickimi²³, gdzie wniesiona do Prokuratury Generalnej skarga posłużyła za podstawę wszczęcia śledztwa, które doprowadziło do wykrycia naruszeń prawa i ukarania winnych²⁴.

Chociaż oficjalne sprawozdania wskazywały na duże zaangażowanie prokuratury²⁵, to w rzeczywistości jej działalność w zakresie rozpatrywania skarg obywateli cechował szereg istotnych mankamentów. Zwrócił na to uwagę prokurator generalny w piśmie okólnym z grudnia 1952 r., którego wstęp zawierał stwierdzenie, iż „dotychczasowa praca Prokuratur Wojewódzkich i Powiatowych w zakresie załatwiania skarg i zażaleń obywateli jest niezadowolająca”²⁶. Zdaniem prokuratora generalnego, świadczyło to o niedostatecznym zrozumieniu politycznego znaczenia instytucji skarg i zażaleń. Wyrażało się to zwłaszcza w nieprzestrzeganiu jednej z podstawowych gwarancji zapewniających obywatelowi uzyskanie słusznej decyzji, za jaką uważano terminowość załatwiania skarg. Ponadto prokuratorzy wykazywali brak należytej staranności przy rozpatrywaniu spraw skargowych, przy czym stwierdzono nawet fakty lekceważenia przez nich skarg obywateli²⁷.

²⁰ *Sprawozdanie roczne*, op. cit., s. 27.

²¹ *Ibidem*, 28.

²² W ramach tej akcji prokuratura poznańska wysłała pracowników prokuratorskich do 33 miejscowości. „Wynikiem tej akcji było przyjęcie 149 skarg nowych i udzielenie informacji w 176 sprawach już prowadzonych. Ponadto zbadano na miejscu pewną ilość skarg znajdujących się w miejscowych radach narodowych oraz działalność ich referatów skarg”. *Sprawozdanie roczne*, op. cit., s. 29.

²³ Terminem *wypadki gryfickie* określa się nadużycia popełnione w 1950 r. podczas akcji planowego skupu zboża w powiecie gryfickim województwa szczecińskiego. Nadużycia te, dokonane przy biernej postawie miejscowych organów prokuratury, polegały na bezprawnych rewizjach, demolowaniu mieszkań chłopskich, a nawet przywłaszczaniu mienia. *Uchwała Biura Politycznego Komitetu Centralnego PZPR w sprawie łamania linii partyjnej w organizacji gryfickiej w województwie szczecińskim*, BGP 1951, nr 6, s. 3.

²⁴ *Sprawozdanie roczne*, op. cit., s. 25.

²⁵ Twierdzono, że „załatwianie skarg obywateli stanowiło bardzo poważną dziedzinę pracy Departamentu, Wydziałów I Prokuratur Wojewódzkich i Prokuratur Powiatowych”. *Sprawozdanie roczne*, op. cit., s. 27.

²⁶ *Pismo okólnie prokuratora generalnego nr B. P. I Prez. 2340/52 z 19 grudnia 1952 r.*, AAN Pr. Gen. 1209, s. 285.

²⁷ *Ibidem*.

Najpoważniejszy ze stawianych zarzutów dotyczył merytorycznego sposobu załatwiania skarg, gdyż część prokuratorów miała nie rozumieć „klasowego charakteru skarg i zażaleń, które stanowiły poważną broń w rękach władzy ludowej, pozwalającą przy ich właściwej analizie na usunięcie z aparatu państwowego i gospodarczego wszystkich pozostałości dawnego państwa kapitalistycznego”²⁸. Stwierdzono, że prokuratorzy nie wykazywali właściwej postawy politycznej wobec skarg wnoszonych przez ludzi „bliskich klasowo”, do których zaliczano m.in. przedstawicieli tzw. *biedoty wiejskiej*, czyli popieranych przez władze chłopów małorolnych. Wyrażało się to w braku dostatecznego zainteresowania takimi skargami, którymi ze względu na klasowy charakter prokuratorzy powinni zajmować się osobiście, zamiast zlecać ich załatwienie organom MO²⁹.

Przyczyn wadliwego funkcjonowania jednostek prokuratury, zajmujących się załatwianiem skarg i zażaleń, należy także upatrywać w trudnościach natury obiektywnej, a zwłaszcza w brakach kadrowych. Niedostateczna obsada personalna komórek skarg i zażaleń, zarówno w prokuraturach wojewódzkich, jak i w Prokuraturze Generalnej³⁰, uniemożliwiała terminowe załatwienie wpływających spraw oraz wykonywanie skutecznego nadzoru nad działalnością podległych prokuratur. Najgorzej pod tym względem sytuacja przedstawiała się na szczeblu powiatowym, gdzie problematyką skarg i zażaleń prokurator zajmował się tylko wtedy, gdy znajdował na to czas³¹.

Kolejnym czynnikiem natury obiektywnej był brak ścisłego określenia metod pracy prokuratury, co skutkowało kierowaniem wszelkich pism, mających charakter skargi, do komórek zajmujących się ich rozpatrywaniem. Komórki te obciążano obowiązkiem wstępnej selekcji spraw w znacznej części nie będących skargami w ścisłym tego słowa znaczeniu³².

W celu wyeliminowania nieprawidłowości natury formalnej prokurator generalny we wspomnianym piśmie okólnym z grudnia 1952 r. udzielił obszernych wytycznych dotyczących załatwiania skarg i zażaleń. Wytyczne

²⁸ *Sprawozdanie informacyjne*, op. cit., s. 83.

²⁹ *Ibidem*, s. 80.

³⁰ Obsada personalna Wydziału Skarg Prokuratury Generalnej była „niedostateczna pod względem ilościowym, jak i pod względem jakościowym. Przyjął się zwyczaj, że do Wydziału Skarg kierowani są przeważnie pracownicy o słabym przygotowaniu zawodowym, którzy z tego powodu nie mogą być zatrudnieni w innych jednostkach Prokuratury, szczególnie w Generalnej Prokuraturze”. *Notatka służbowa*, op. cit., s. 69.

³¹ W sprawozdaniu Prokuratury Wojewódzkiej w Rzeszowie stwierdzono, że „szczupły aparat prokuratorski, zwłaszcza w Prokuraturach Powiatowych nie pozwolił na wytypowanie ludzi, którzyby mogli zająć się dogłębnym opracowywaniem skarg i z konieczności sprawy te prowadzili prokuratorzy powiatowi, którzy w nawale innej pracy często popełniali wiele błędów”. *Sprawozdanie informacyjne*, op. cit., s. 75.

³² *Notatka służbowa*, op. cit., s. 70.

przyczyniły się do rozwiązania problemu właściwej selekcji spraw skargowych poprzez podanie dokładnej definicji skargi oraz określenie zasad kierowania poszczególnych rodzajów skarg do odpowiednich komórek organizacyjnych prokuratury. Podkreśleniu znaczenia skarg i zażaleń, jako instrumentu ochrony praw obywateli, służyło zamieszczenie nakazu osobistego rozpatrzenia skargi przez prokuratora, a także obowiązku dotrzymywania jednomiesięcznego terminu załatwienia skarg. Ponadto prokurator powinien był zawiadomić skarżącego o końcowym sposobie załatwienia skargi oraz udzielić w uzasadnionych wypadkach pouczeń i wyjaśnień³³.

Według oficjalnych sprawozdań wydanie przez prokuratora generalnego powyższych wytycznych skutkowało powolną, lecz systematyczną poprawą poziomu pracy prokuratury, którą notowano od 1953 r. Miała ona wynikać z uregulowania zagadnień stwarzających dotychczas problemy w praktyce, a także zwiększenia stanu osobowego Wydziału Skarg oraz referatów skarg i zażaleń prokuratur wojewódzkich³⁴.

W sprawozdaniu pochodzącym z 1954 r. zawarto stwierdzenie, że „badanie skarg i zażaleń ludności odgrywa poważną rolę w pracy w trybie nadzoru ogólnego”, o czym miało świadczyć przyjęcie przez organa prokuratury 28 032 skarg i zażaleń. Ponadto podkreślano fakt terminowego załatwiania wpływających skarg, do czego miała przyczynić się inicjatywa Wydziału Skarg w kierunku zlikwidowania występujących zaległości³⁵.

W równie optymistycznym tonie wyrażano się o działalności prokuratury w sprawozdaniu obejmującym 1955 r. stwierdzając, że „w stosunku do poprzednich lat nastąpiła poprawa w szybkości i słuszności załatwiania skarg przez organa Prokuratury”, do czego miał przyczynić się zwłaszcza skuteczny nadzór Prokuratury Generalnej nad sposobem załatwiania skarg przez prokuratury wojewódzkie i powiatowe³⁶.

³³ Wytyczne stanowiły, że wszystkie skargi „winny być przez każdego pracownika Prokuratury załatwiane wnikliwie i dokładnie. Obowiązkiem prokuratora rozpatrującego i decydującego o sposobie załatwienia skargi jest wykazanie szczególnej troskliwości i sumiennosci przy jej załatwianiu”. *Pismo okólne prokuratora generalnego nr B. P. I Prez. 2340/52*, op. cit., s. 286

³⁴ *Sprawozdanie z działalności Prokuratury PRL za 1954 rok*, AAN Pr. Gen. 1459, s. 10.

³⁵ „W okresie sprawozdawczym Wydział Skarg Generalnej Prokuratury dokonał poważnego wysiłku w kierunku zlikwidowania zaległości i doprowadzenia do tego, że w zasadzie skargi załatwiane są w określonych odpowiednimi uchwałami terminami. Nadto udzielono prokuratorom terenowym bezpośredniej pomocy w likwidowaniu zaległości w czasie wyjazdów instrukcyjnych”. *Sprawozdanie z działalności Prokuratury PRL*, op. cit., s. 11.

³⁶ Nadzór ten realizowano poprzez badanie akt prokuratury nadzorowanej, wizytacje oraz organizowanie przez Prokuraturę Generalną periodycznych rejonowych narad instruktażowych z referentami skargowymi prokuratur wojewódzkich. *Notatka służbowa w sprawie działalności Prokuratury na odcinku załatwiania skarg i zażaleń obywateli*, AAN Pr. Gen. 14, s. 122.

Jednakże rzeczywistość nie wyglądała tak optymistycznie, jak prezentowały to oficjalne sprawozdania. Powszechnym zjawiskiem było nieprzestrzeganie terminów przewidzianych dla załatwienia skarg, a w konsekwencji występowanie znacznych zaległości spraw skargowych. Miały przy tym miejsce przypadki pozostawiania skarg bez właściwego biegu przez kilka miesięcy, chociaż niektóre z nich wymagały natychmiastowego działania³⁷. Dlatego też wydawane przez Departament I wytyczne dla planowania pracy prokuratur terenowych jako podstawowe zadanie referatów skarg i zażeń prokuratur wojewódzkich wymieniały zlikwidowanie zaległości skargowych³⁸. Innym istotnym mankamentem pracy prokuratury było nieprzestrzeganie wymogu wnikliwego i dokładnego załatwiania skarg oraz udzielanie obywatelom w związku ze złożonymi przez nich skargami zbyt krótkich i lakonicznych, a przez to niezrozumiałych odpowiedzi³⁹.

Rodzaje skarg rozpatrywanych przez prokuraturę

Skargi wpływające do prokuratury dotyczyły różnorodnych problemów, wobec czego ich właściwe załatwienie wymagało dobrej znajomości przepisów prawa karnego, cywilnego i administracyjnego⁴⁰. W latach 1951–1952 najczęściej wnoszonych skarg dotyczyło działalności organów prowadzących postępowanie karne, a zwłaszcza niesłusznego, zdaniem obywateli, stosowania aresztu tymczasowego przez prokuraturę. Przedmiotem skarg było także postępowanie organów MO, Ministerstwa Bezpieczeństwa Publicznego oraz władz więziennych odnośnie przewlekłego prowadzenia śledztw, bezprawnych aresztowań oraz niewłaściwego traktowania więźniów. Z działalnością bezpieki miały związek skargi dotyczące poszukiwania osób zatrzymanych przez jej funkcjonariuszy, co do których dalszych losów nie udzielano rodzinom informacji⁴¹. Ponieważ załatwienie większości z tych skarg nie leżało w gestii pionu nadzoru ogólnego⁴², były one

³⁷ M. Pancer, *Jak należy załatwiać skargi w prokuraturach terenowych*, BGP 1955, nr 1, s. 27.

³⁸ Np. *Wytyczne dla planowania pracy w prokuraturach wojewódzkich w I półroczu 1953 r.* jako zadania referatów skarg i zażeń wymieniały doprowadzenie do całkowitego zlikwidowania spraw zalegających ponad 1 miesiąc, AAN Pr. Gen. 1209, s. 274.

³⁹ E. Liberman, W. Masewicz, *O załatwianiu przez prokuraturę skarg i zażeń ludności*, [w:] *Biuletyn: Artykuły wybrane*, Warszawa 1955, s. 107.

⁴⁰ *Ibidem*.

⁴¹ *Notatka służbowa dotycząca działalności*, op. cit., s. 64.

⁴² Poruszane w tych skargach sprawy w większości wypadków nie nadawały się do merytorycznego załatwienia przez Wydział Skarg bądź referaty skarg i zażeń i były przekazywane do załatwienia według właściwości zgodnie z przepisami k.p.k. innym komórkom organizacyjnym prokuratury lub też odpowiednim władzom. *Sprawozdanie z działalności Referatu Skarg i Zażeń Prokuratury Wojewódzkiej w Lublinie za I, II i III kwartał 1951 r.*, AAN Pr. Gen. 1425, s. 35.

przekazywane właściwym jednostkom organizacyjnym prokuratury lub innym władzom, których stanowisko przedstawiano następnie załączemu się⁴³.

Duża liczba skarg na organy prowadzące postępowanie karne stanowi wyraz pewnego zaufania społeczeństwa do prokuratury, skoro zwracano się do niej w nadziei uzyskania pomocy. Fakt ten wykorzystywano dla celów propagandowych, zamieszczając w sprawozdaniach przykłady podejmowanych przez prokuraturę interwencji przeciwko bezprawnym poczynaniom organów MO i służby bezpieczeństwa⁴⁴, których efektem miało być stałe zmniejszanie się liczby skarg na ich funkcjonariuszy⁴⁵. Należy jednak przypuszczać, że czynności prokuratury miały charakter pozorowany, służąc ukryciu skali bezprawia, jakiego dopuszczały się organy ścigania w okresie stalinowskim. Dlatego też, nie otrzymując spodziewanej pomocy, obywatele przestali kierować skargi do prokuratury, o czym świadczyć może brak w sprawozdaniach z kolejnych lat jakichkolwiek wzmianki na ten temat.

Spośród skarg, których rozpatrywanie należało do kompetencji pionu nadzoru ogólnego największe znaczenie przypisywano załatwianiu skarg w sprawach mieszkaniowych, które od 1953 r. stanowiły największy odsetek spraw skargowych wpływających do prokuratury. Wynikało to z faktu, że po wydaniu przez prokuratora generalnego w grudniu 1952 r. wytycznych rozwiązujących problem selekcji skarg, pion nadzoru ogólnego zajmował się jedynie sprawami należącymi do jego kompetencji. Problematyka skarg mieszkaniowych była różnorodna i dotyczyła wielu zagadnień – od niewłaściwego zachowania się osób zajmujących dany lokal, poprzez zarzuty nie załatwienia lub nieterminowego załatwienia przez władzę kwaterunkową wniosku skarżącego się o przydzielenie mieszkania, aż do skarg zawierających zarzuty wyraźnego pogwałcenia przez władzę kwaterunkową przepisów o publicznej gospodarce lokalami mieszkalnymi⁴⁶. Były one załatwiane w drodze prowadzenia postępowań wyjaśniających, których wyniki miały służyć następnie za podstawę wnoszenia

⁴³ *Sprawozdanie roczne*, op. cit., s. 29.

⁴⁴ Jako przykład może posłużyć następująca sytuacja, przedstawiona w sprawozdaniu Prokuratury Wojewódzkiej w Rzeszowie w 1951 r.: „Ze skarg wniesionych Pauliny Kostrzewa oraz Stanisława Bura ujawniono fakt naruszenia praworządności przez Władze Bezpieczeństwa Publicznego. W obu wypadkach stosowano rygory wobec rodzin osób poszukiwanych przez UB, polegające na meldowaniu się codziennie na posterunkach MO. Posterunki te były oddalone od miejsca zamieszkania skarżących się osób po kilka kilometrów, które w związku z tym traciły sporo czasu w najgorętszym okresie wiosennych robót polowych. W trakcie postępowania wyjaśniającego stwierdzono, że zarządzenia UB nie miały podstaw prawnych, po czym sprawę przekazano Prokuraturze Generalnej R. P., skąd otrzymano odpowiedź, że w porozumieniu z Ministerstwem Bezpieczeństwa Publicznego zostały wydane zarządzenia w celu zapobieżenia powtarzania się podobnych faktów w przyszłości”.

Sprawozdanie informacyjne, op. cit., s. 77.

⁴⁵ *Sprawozdanie roczne*, op. cit., s. 29.

⁴⁶ M. Liberman, W. Masewicz, op. cit., s. 100–101.

wystąpień⁴⁷ lub zaskarżeń⁴⁸ w trybie nadzoru ogólnego przeciwko niezgodnym z prawem orzeczeniom. Szczególną wagę przykładano do klasowej postawy prokuratorów, wyrażającej się w ochronie interesów osób *bliskich klasowo* przed bezprawnym działaniem organów kwaterunkowych⁴⁹. Celem propagandowym służyło również eksponowanie faktu kierowania na podstawie analizy skarg mieszkaniowych wystąpień do organów centralnych, wskazujących „przypadki łamania praworządności ludowej na tym odcinku”, jak również wszczynanie śledztw przeciwko „pracownikom kwaterunku”⁵⁰.

Kolejną kategorią skarg, którymi zajmowała się prokuratura w okresie stalinowskim, były skargi w sprawach alimentacyjnych⁵¹. Załatwianie tych skarg uważano za istotne ze względów społecznych, gdyż miało ono stanowić wyraz troski przywiązywanej przez państwo do ochrony praw matki i dziecka. Ich problematyka dotyczyła głównie uchylania się zobowiązanego od świadczeń alimentacyjnych pomimo wydanego wyroku oraz wszczętego postępowania egzekucyjnego⁵². Do rozpatrywania tego rodzaju skarg przykładano duże znaczenie w związku z faktem, iż prowadzone przeciwko uchylającym się od świadczeń alimentacyjnych śledztwa były z zasady prawie zawsze umarzone, ponieważ ich podstawę stanowił art. 201 kodeksu karnego z 1932 r. o „dyspozycji wybitnie kapitalistycznej”. Wymagał on, aby na skutek niepłacenia alimentów ten, na którego rzecz je zasądzono, był doprowadzony do nędzy lub zmuszony do korzystania z pomocy społecznej, podczas gdy w Polsce Ludowej „nie było ani bezrobocia, ani burżuazyjnej filantropii”. W celu przeciwdziałania negatywnym skutkom obowiązującej regulacji prawnej zalecano stosowanie w trakcie śledztwa z tego artykułu aresztu tymczasowego, gdyż

⁴⁷ Wystąpienie stanowiło pozaustawowy środek reagowania w trybie nadzoru ogólnego w sytuacji, gdy naruszenie prawa nie przybierało formy aktu prawnego. W okresie stalinowskim były to głównie przypadki niewykonania lub niewłaściwego wykonania założeń planowych przez organy administracji gospodarczej. M. Majster, E. Liberman, *O wystąpieniach w trybie nadzoru ogólnego*, BGP 1953, nr 9, s. 17–19.

⁴⁸ Przewidziane przez ustawę z 20 lipca 1950 r. o *Prokuraturze Rzeczypospolitej Polskiej* zaskarżenie było wnioskiem prokuratora kierowanym do organów objętych zakresem podmiotowym nadzoru ogólnego o uchylenie lub zmianę aktu naruszającego przepisy prawa. J. Ziemiński, op. cit., s. 348.

⁴⁹ Przykładem może być „skarga na decyzję Prezydium Miejskiej Rady Narodowej w Rzeszowie, podczas badania której prokuratura ujawniła wydanie decyzji niezgodnie z przepisami o publicznej gospodarce lokalami, w wyniku której pokrzywdzono dozorcę kamienicy – człowieka klasowo bliskiego. Człowiek ten zajmował pokój i kuchnię wspólnie z kilkoma osobami, a polecono usunąć go do kuchni przerobionej z dawnego magazynu meblowego. W wyniku interwencji prokuratury decyzję zaskarżono i Woj. Komisja Odwoławcza uchyliła ją na korzyść żalącego się”. *Sprawozdanie informacyjne*, op. cit., s. 77.

⁵⁰ *Sprawozdanie roczne*, op. cit., s. 29.

⁵¹ Np. w 1951 r. skargi w sprawach alimentacyjnych stanowiły 15% ogółu skarg wpływających do organów prokuratury. *Ibidem*, s. 28.

⁵² *Sprawozdanie z działalności Prokuratury PRL*, op. cit., s. 11.

⁵³ *Sprawozdanie roczne*, op. cit., s. 28.

miało to prawie zawsze przynosić pożądany skutek w postaci spełnienia świadczeń alimentacyjnych przez osoby do tego zobowiązane⁵³. Śledztwo było z reguły poprzedzane czynnościami w trybie nadzoru ogólnego, polegającymi na stosowaniu *oddziaływania wychowawczego* wobec osób uchylających się od obowiązku alimentacyjnego. Osoby te wzywano do prokuratur i pod groźbą pociągnięcia do odpowiedzialności karnej *przekonywano* do dobrowolnego spełnienia ciężących na nich powinności⁵⁴. Ponadto rozpatrywano skargi, z których wynikało, że obowiązek alimentacyjny nie został usankcjonowany orzeczeniem sądowym. Skargi tego rodzaju miały być załatwianie w drodze dokładnego pouczenia skarżącej się kobiety o przysługującym jej prawie do wytoczenia powództwa o alimenty, przy jednoczesnym rozważeniu celowości udziału prokuratury w takim procesie⁵⁵.

Znaczną część spraw wpływających do prokuratury stanowiły skargi z zakresu prawa pracy oraz ubezpieczeń społecznych, które najczęściej dotyczyły: bezpodstawnego, zdaniem skarżącego, rozwiązania umowy o pracę ze skutkiem natychmiastowym, wstrzymania wypłaty wynagrodzenia, czy też bezskutecznych starań o uzyskanie renty. Załatwiano je w drodze kierowania wystąpień do zakładów pracy lub organów rentowych, przy czym jeżeli wystąpienia te nie przynosiły skutku, to przeciwko kwestionowanej przez prokuraturę decyzji lub innej czynności wnoszono zaskarżenie⁵⁶. Wejście w życie 1 maja 1954 r. dekretu *o zakładowych komisjach rozjemczych*⁵⁷ pociągnęło za sobą znaczne zmniejszenie liczby rozpatrywanych przez prokuraturę skarg⁵⁸. Dotyczyły one jedynie spraw nie podlegających właściwości komisji rozjemczych, m.in. spraw pracowników instytucji i urzędów państwowych⁵⁹.

Wraz z wprowadzeniem w 1951 r. dostaw obowiązkowych do prokuratur terenowych zaczęły napływać skargi ludności wiejskiej na: zbyt wysoki, zdaniem skarżących, wymiar obowiązkowych dostaw, wadliwą klasyfikację gruntów, niewłaściwe stosowanie represji karnych⁶⁰. Wydawane przez prokuratora generalnego wytyczne odnośnie udziału prokuratury w akcji dostaw

⁵⁴ W. Wyrobek, *Kilka uwag na temat załatwiania skarg i zażaleń*, BGP 1953, nr 3, s. 9.

⁵⁵ M. Pancer, op. cit., s. 30–32.

⁵⁶ Ibidem, s. 29.

⁵⁷ Dekret z 24 lutego 1954 r. *o zakładowych komisjach rozjemczych* (Dz. U. Nr 10, poz. 35).

⁵⁸ Z dniem 1 maja 1954 r. skargi pochodzące od pracowników zakładów pracy, w których powołano komisje rozjemcze, zostały przekazane przez prokuraturę tymże komisjom do rozpatrzenia. Nie dotyczyło to skarg zawierających zarzuty przekroczenia uprawnień przez administrację zakładu pracy, względnie popełnienia przestępstwa ściganego z urzędu. Prokuratura rozpatrywała także skargi zwierające zarzut, że prawomocne orzeczenia komisji rozjemczych naruszają przepisy prawa. Prokuratorowi Generalnemu przysługiwało prawo zaskarżania orzeczeń zakładowych komisji rozjemczych w przypadku, gdy orzeczenia te naruszały przepisy prawa. M. Liberman, W. Masewicz, op. cit., s. 88.

⁵⁹ M. Pancer, op. cit., s. 29–30.

⁶⁰ *Notatka służbowa dotycząca działalności*, op. cit., s. 65.

obowiązkowych nakazywały prokuratorom wnikliwe i szybkie rozpatrywanie takich skarg, co miało zapewne służyć stworzeniu dla potrzeb propagandy obrazu prokuratora jako obrońcy ludności wiejskiej. W tym samym celu polecono prokuratorom zwrócić szczególnej uwagi na skargi dotyczące sytuacji, w których organy aparatu skupu nie uwzględniały przyczyn powodujących niemożność dostarczenia przez zobowiązanego wyznaczonej ilości płodów rolnych⁶¹.

Wspieraniu realizacji polityki państwa w zakresie stosunków wiejskich miało służyć rozpatrywanie skarg związanych ze spółdzielczością produkcyjną, co uzasadniano potrzebą udzielenia przez prokuraturę „pomocy i opieki wzrastającemu na sile ruchowi spółdzielczości produkcyjnej”⁶². Dla potrzeb propagandowych akcentowano zwłaszcza potrzebę zajęcia się skargami dotyczącymi przypadków nieprzestrzegania statutów spółdzielni produkcyjnych, jak również łamania zasady dobrowolności przy tworzeniu tych spółdzielni⁶³. W praktyce były to działania pozorowane, gdyż ich realizacja byłaby sprzeczna z założeniami polityki władz partyjnych i państwowych, które tolerowały stosowanie metod przymusu celem wprowadzenia kolektywnych form gospodarki rolnej na wzór radziecki.

Ponadto zajmowano się skargami o charakterze prywatnym, co uzasadniano tym, że stojąc na straży praworządności ludowej organa prokuratury powinny przeciwdziałać wszelkim naruszeniom „zasad socjalistycznego współżycia”, w tym także spowodowanym niezgodnym z prawem postępowaniem jednego obywatela względem drugiego⁶⁴. Do tej grupy skarg należały sprawy o pobicie, zniesławienie oraz kwestie majątkowe, przy czym w trakcie ich załatwiania kierowano się interesem klasowym, popierając np. roszczenia wysuwane przez przedstawicieli *biedoty wiejskiej* przeciwko kułakom⁶⁵.

⁶¹ Badając takie skargi, prokuratorzy mieli prawo żądać odpowiednich wyjaśnień od organów Ministerstwa Skupu w przypadku wątpliwości co do prawidłowości obliczenia wysokości wymiaru, zastosowania ulg ustawowych lub uwzględnienia wypadków losowych, mających wpływ na zdolność produkcyjną gospodarstw. Zarządzenie prokuratora generalnego nr 27/53 z 20 sierpnia 1953 r. w sprawie realizacji dostaw obowiązkowych ze zbiorów 1953 r. oraz dostaw obowiązkowych zwierząt rzeźnych i mleka, AAN Pr. Gen. 1386, s. 93.

⁶² M. Liberman, W. Masewicz, *O załatwianiu*, op. cit., s. 99–100.

⁶³ *Ibidem*, s. 100.

⁶⁴ W. Wyrobek, *Kilka uwag*, op. cit., s. 9.

⁶⁵ Ciekawym przykładem jest skarga wniesiona do Prokuratury Powiatowej w Nisku w woj. rzeszowskim. W skardze tej „Wojciech Laufer, przedstawiciel biedoty wiejskiej żalił się na Walentego Maruta, bogacza 16-hektarowego o to, że ten go pobił w 1939 roku i mimo ugody zawartej w sądzie w tym samym roku, nie dał mu tytułem odszkodowania łąki. W toku postępowania wyjaśniającego Prokurator Powiatowy w Nisku stwierdził, że ugoda nie została w 1939 roku zatwierdzona przez Sąd Okręgowy i nie była prawomocna, co wykorzystał kułak, z krzywdą żalącego się. Prokurator poinformował żalącego się, że powinien wnieść powództwo cywilne na prawie ubogich i że on sam będzie sprawę popierał”. *Sprawozdanie informacyjne*, op. cit., s. 78.

Oprócz załatwiania skarg i zażaleń ludności, zgodnie z postanowieniami uchwały z 14 grudnia 1951 r., prokuratura badała notatki prasowe, zawierające informacje o nieprawidłowościach w funkcjonowaniu organów i instytucji państwowych oraz „społecznie i gospodarczo szkodliwej działalności osób prywatnych”. Badanie materiałów prasowych miało na celu nie tylko przeciwdziałanie łamaniu prawa przez rady narodowe i aparat gospodarczy, lecz służyło także potrzebom walki klasowej. Według sprawozdań „ujawniało spekulantów, kułaków i innych szkodników”⁶⁶, przeciwko którym wszczynano śledztwa lub wytaczano powództwa cywilnoprawne⁶⁷. Natomiast w pozostałych przypadkach prokuratura ograniczała się do wyjaśnienia sprawy będącej przedmiotem notatki prasowej oraz wniesienia wystąpienia dotyczącego usunięcia stwierdzonych uchybień lub przyśpieszenia załatwienia sprawy⁶⁸.

Załatwianie skarg i zażaleń po 1956 r.

Proces *odwilży* i wydarzenia 1956 r. nie pozostały bez wpływu na działalność prokuratury w zakresie załatwiania skarg i zażaleń. Pierwszym tego przejawem było zerwanie z dotychczasową praktyką rozpatrywania spraw alimentacyjnych w trybie skargowym. Uznano, że powodowała ona zbędną zwłokę w należyтым i szybkim załatwianiu spraw z tego zakresu, nie służąc przez to dostatecznie ochronie praw matki i dziecka⁶⁹.

Na fali wydarzeń 1956 r. dotychczasowy sposób załatwiania skarg i zażaleń został poddany krytycznej ocenie środowiska prokuratorskiego, które dokonywało wówczas rozliczenia z okresem stalinowskim. Uznano, że powierzenie pionowi nadzoru ogólnego zadania załatwiania skarg i zażaleń wnoszonych przez obywateli miało poważny wpływ na *wszystkoistyczny* charakter jego pracy. Do komórek nadzoru ogólnego przychodziły i były

⁶⁶ *Sprawozdanie z działalności Departamentu I Generalnej Prokuratury R. P. w IV kwartale 1950 r. i I kwartale 1951 r.*, AAN Pr. Gen. 1454, s. 222.

⁶⁷ Np. Referat Skarg i Zażaleń Prokuratury Wojewódzkiej w Lublinie „szczególnie starannie analizował artykuły, dotyczące wyzysku biedoty przez kułaków, który polegał na tym, że kułacy nie wypłacali przez szereg lat wynagrodzenia biedakom, zatrudnionym w ich gospodarstwach. W jednej z tego rodzaju spraw Prokuratura spowodowała wniesienie powództwa cywilnego, w wyniku czego Sąd Powiatowy w Lublinie zasądził od kułaka Józefa Stasiaka na rzecz biedaka Tomasza Reszki odpowiednie wynagrodzenie za ubiegłe lata”. *Sprawozdanie z działalności Referatu Skarg*, op. cit., s. 39.

⁶⁸ *Sprawozdanie z działalności Departamentu I*, op. cit., s. 222.

⁶⁹ *Pismo okólne prokuratora generalnego z nr BP I Prez. 1470/56/1 - b z 31 sierpnia 1956 r.*, BGP 1956, nr 10, s. 82.

załatwiane skargi wchodzące w zakres działania innych organów⁷⁰, jak też skargi o charakterze mieszanym, będące z reguły doniesieniami o przestępstwie karnym⁷¹. Ponadto zdarzały się skargi, zawierające sprawy w ogóle nie należące do zakresu działania prokuratury, np. dotyczące sporów między małżonkami na tle niesnasek rodzinnych. Powodowało to, że niektórzy prokuratorzy podejmowali się roli mediatora, występując do władz i urzędów z interwencjami nie opartymi na przepisach prawa⁷².

Równie negatywnie odniesiono się do samej instytucji skarg i zażaleń stwierdzając, że nie stwarzała ona konkretnej drogi prawnej dla obywatela pragnącego dochodzić swoich roszczeń. Było to spowodowane brakiem uregulowania w uchwale z 14 grudnia 1950 r. wzajemnych relacji pomiędzy obywatelem, a organem administracji państwowej⁷³. Poglądy środowiska prokuratorskiego były zgodne z oceną wystawianą przez doktrynę, zdaniem której skargi i zażalenia zamiast przyczynić się do szybkiego i sprawnego załatwiania spraw jednostek, w rzeczywistości miały charakter prośby kierowanej do funkcjonariuszy państwowych o wywiązywanie się ze swoich zadań wobec obywateli⁷⁴.

Na podstawie dotychczasowych doświadczeń prokuratura stwierdziła fakt nadużywania przez obywateli skarg i zażaleń, które częstokroć wnoszono bez uzasadnionych powodów lub wręcz bez najmniejszej podstawy. Powołano się przy tym na dane statystyczne z 1955 r., kiedy tylko około 30% ogólnej liczby skarg skierowanych do prokuratury okazało się zasadne⁷⁵. Równie sceptycznie odniesiono się do badania treści notatek prasowych, gdyż – według

⁷⁰ Chodziło tutaj o skargi dotyczące „prośb o spowodowanie przydziału mieszkania, odszkodowań za wypadki losowe (np. wskutek pożaru czy gradobicia), roszczeń z tytułu niesłusznego rozwiązania umowy o pracę lub wypowiedzenia stosunku pracy, których rozstrzygnięcie należy do sądów lub komisji rozjemczych”. *Uwagi o nadzorze ogólnym*, załącznik do BGP 1957, nr 6, s. 8.

⁷¹ Były to np. skargi o pobicie na tle współużywalności lokalu. *Uwagi o nadzorze*, op. cit., s. 8.

⁷² Ibidem.

⁷³ Sytuacja ta powodowała, że „nie było żadnych przeszkód ku temu, aby sprawa nie nadająca się do załatwienia w trybie skarg i zażaleń albo już w tym trybie załatwiona, ponownie wracała do tego samego organu lub wędrowała po całym aparacie administracji. Ponadto brak było gwarancji, że sprawy, których załatwienia domaga się obywatel, zostaną istotnie załatwione, a nie odłożone *ad acta* bez wydania decyzji”. *Notatka Prokuratora Generalnego PRL do Prezesa RM w sprawie pracy aparatu państwowego*, AAN Pr. Gen. 1423, s. 7.

⁷⁴ Wobec braku regulacji prawnych organy państwowe nie czuły się związane jakimkolwiek obowiązkiem prawnym rozpatrzenia skargi wniesionej przez obywatela, co spowodowało występowanie takich zjawisk w życiu publicznym, jak: biurokracja i arbitralność organów państwowych. Rolę organów państwowych w zakresie załatwiania skarg przejęły czasopisma: „Fala 49”, „Przyjaciółka” oraz prasa codzienna, na łamach których publikowano skargi obywateli. L. Bar, J. Stembrowicz, *O potrzebie sądowej kontroli administracji*, PiP 1957, nr 1, s. 110–111.

⁷⁵ Przykładowo w 1955 r. tylko 30% ogólnej liczby skarg wniesionych do prokuratury okazało się słuszne. *Sprawozdanie z działalności Departamentu*, op. cit., s. 130.

poczynionych przez prokuraturę ustaleń – w wielu przypadkach były one sporządzane przez korespondentów robotniczo-rolniczych bez uprzedniego sprawdzenia przedstawionych w nich informacji, co powodowało niesłuszną krytykę instytucji lub poszczególnych osób⁷⁶.

Konsekwencją negatywnej oceny dotychczasowej działalności w zakresie załatwiania skarg i zażaleń była zmiana podejścia prokuratury do tej problematyki, która przestała być traktowana jako jeden z podstawowych kierunków nadzoru ogólnego. Rola skarg i zażaleń uległa wyraźnej degradacji, gdyż nie stanowiły one już samodzielnej dziedziny zainteresowania nadzoru ogólnego, lecz były traktowane jako sygnał służący za podstawę wszczęcia postępowania sprawdzającego. Straciły one na znaczeniu wskutek przyjęcia zasady, iż badania prokuratorskie powinny być przeprowadzane nie tylko na podstawie sygnałów z zewnątrz, lecz przede wszystkim z inicjatywy samych prokuratorów oraz na zlecenie Departamentu I. Zawężeniu uległ zakres podmiotowy spraw zawartych w skargach rozpatrywanych przez pion nadzoru ogólnego. Dotyczyły one zagadnień ściśle związanych z działalnością tego pionu po 1956 r., czyli naruszeń prawa w działalności organów rad narodowych, kolegiów karno-administracyjnych oraz zakładowych komisji rozjemczych⁷⁷.

Ustalenia poczynione przez praktykę prokuratorską na fali wydarzeń 1956 r. znalazły następnie swój wyraz w rozporządzeniu prokuratora generalnego z 30 listopada 1956 r. w sprawie organizacji oraz trybu przyjmowania i załatwiania skarg w organach Prokuratury⁷⁸. Powyższe zarządzenie uchylało wydane w okresie stalinowskim akty prawne, dotyczące działalności prokuratury w omawianym zakresie, a także likwidowało komórki zajmujące się rozpatrywaniem skarg i zażaleń⁷⁹.

Po 1956 r. skargi i zażalenia nie stanowiły przedmiotu szczególnego zainteresowania nadzoru ogólnego, a do ich załatwiania podchodzono niezbyt chętnie, argumentując to brakiem dostatecznych podstaw prawnych. Twierdzono, że postanowienia regulującej procedurę skargową uchwały z 14 grudnia 1950 r. nie były zharmonizowane z przepisami obowiązującej do końca 1960 r. przedwojennej procedury administracyjnej oraz zawierały rozwiązania, które w praktyce nie mogły być w pełni realizowane⁸⁰. Powyższa sytuacja uległa pewnej

⁷⁶ Ponadto stwierdzono, że „zdarzały się fakty zamieszczania w prasie notatek przez wroga klasowego, celem wprowadzenia w błąd ludzi uczciwie pracujących”. *Sprawozdanie informacyjne*, op. cit., s. 82.

⁷⁷ *Uwagi o nadzorze*, op. cit., s. 20.

⁷⁸ Zarządzenie prokuratora generalnego nr 22/56 z 30 listopada 1956 r. w sprawie organizacji oraz trybu przyjmowania i załatwiania skarg w organach Prokuratury, BGP 1957, nr 2–3, s. 71–74.

⁷⁹ *Ibidem*, s. 73–74.

⁸⁰ J. Ziemiński, op. cit., s. 336.

zmianie wraz z wejściem w życie k.p.a., który – przewidując instytucję skarg i wniosków⁸¹ – nakładał na prokuraturę obowiązek ich załatwiania w granicach swej właściwości, czyli w zakresie dotyczącym udziału prokuratora w ogólnym postępowaniu administracyjnym⁸².

Obowiązek ten został sprecyzowany w zarządzeniu prokuratora generalnego z 1961 r.⁸³, zgodnie z którym komórki nadzoru ogólnego miały rozpatrywać i załatwiać skargi i wnioski dotyczące legalności aktów prawnych i postępowania „innych niż prokuratorskie organów, instytucji i organizacji lub ich pracowników”⁸⁴. Uznając skargę za zasadną, prokurator miał ją załatwiać przy pomocy środków przysługujących mu na mocy postanowień k.p.a., a zwłaszcza sprzeciwu⁸⁵. W podobny sposób miał postępować z wnioskami, zwracając szczególną uwagę na „wnioski zmierzające do wzmocnienia praworządności i ochrony praw obywateli”⁸⁶, co miało niewątpliwie wymiar propagandowy i służyło podkreśleniu roli prokuratury jako organu powołanego w celu ugruntowania praworządności ludowej.

Oficjalnie twierdzono, iż po wejściu w życie k.p.a. załatwianie skarg i wniosków obywateli miało „dla pracy prokuratury w trybie nadzoru ogólnego zasadnicze znaczenie”⁸⁷, jednak w rzeczywistości badanie legalności działania aparatu państwowego przeprowadzano głównie w ramach kontroli

⁸¹ Zgodnie z art. 151 § 1 k.p.a. prawo składania skarg i wniosków do organów państwowych służyło obywatelom, organizacjom zawodowym, samorządowym, spółdzielczym i innym organizacjom społecznym. Skargi i wnioski podmioty te mogły składać w interesie własnym, innych osób, a także w interesie społecznym. J. Bielawski, *Przyjmowanie i rozpatrywanie skarg i wniosków obywateli*, „Pracow i Życie” (dalej: PiŻ) 1960, nr 21, s. 3.

⁸² Prokurator był zobowiązany do załatwiania skarg i wniosków w trybie przewidzianym w dziale IV k.p.a. zatytułowanym Skargi i wnioski. Obowiązek ten wynikał z treści art. 153 § 1 k.p.a., który stanowił, że organy państwowe załatwiają skargi i wnioski w ramach swej właściwości. J. Ziemiński, op. cit., s. 337.

⁸³ Zarządzenie prokuratora generalnego nr 4/61 z 28 lutego 1961 r. w sprawie przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków, BGP 1961, nr 5–7, s. 118–120.

⁸⁴ Ibidem, s. 118.

⁸⁵ Przewidziany w k.p.a. sprzeciw był środkiem przysługującym prokuratorowi przeciwko niezgodnym z prawem decyzjom ostatecznym. B. Graczyk, *Refleksje nad kodeksem postępowania administracyjnego*, PiŻ 1959, nr 16, s. 4.

⁸⁶ *Instrukcja o udziale prokuratora w postępowaniu administracyjnym według kodeksu postępowania administracyjnego*. Załącznik do zarządzenia prokuratora generalnego PRL nr 2/61 w sprawie wydania instrukcji o udziale prokuratora w postępowaniu administracyjnym wg k.p.a., BGP 1961, nr 1–2, s. 130.

⁸⁷ *Prokuratorski nadzór ogólny (referat na naradę prokuratorów wojewódzkich, która odbyła się w dn. 23 I 1961 r.)*, załącznik do BGP 1961, nr 3–4, s. 13.

kierunkowych, czyli z urzędu⁸⁸. Należy zatem przypuszczać, że eksponowanie faktu podejmowania interwencji prokuratorskich na podstawie informacji otrzymywanych od obywateli miało wydźwięk propagandowy. Służyło bowiem uwiarygodnieniu oficjalnie lansowanej tezy o znaczeniu instytucji skarg i zażaleń, będących „poważnym instrumentem zapewnienia praworządnego działania aparatu państwowego” w systemie formalnych gwarancji praworządności Polski Ludowej⁸⁹.

Wnioski

Instytucja skarg i zażaleń, z którą wiązano duże nadzieje, w praktyce nie spełniła pokładanych w niej oczekiwań, przyczyniając się w wielu wypadkach do podważenia zaufania społeczeństwa wobec władz terenowych, a zwłaszcza rad narodowych⁹⁰.

Niefortunnym pomysłem okazało się powierzenie załatwiania skarg i zażaleń prokuraturze, mające odwrócić uwagę od skali naruszeń prawa w działalności aparatu państwowego poprzez przyznanie obywatelowi możliwości złożenia skargi do prokuratora. Względy propagandowe legły także u podstaw praktycznej działalności prokuratury, która – według oficjalnych sprawozdań – była wręcz *prześlągnięta* troską o prawa obywateli. Świadczy o tym rozpatrywanie skarg o charakterze prywatnym, a zwłaszcza dotyczących spraw alimentacyjnych, co miało stanowić wyraz troski państwa ludowego o los kobiety i jej dzieci. Na załatwianie skarg istotny wpływ miała także głoszona w okresie stalinowskim teza o towarzyszącej budowie socjalizmu walce klasowej. Nawiązując do niej, prokuratorzy wykazywali przychylnie podejście jedynie do skarg wnoszonych przez te grupy społeczeństwa, które cieszyły się poparciem władz.

⁸⁸ W sprawozdaniu z 1961 r. zamieszczono wzmiankę, że „wypadki naruszenia k.p.a. stwierdzono również w wyniku zbadania sposobu załatwienia 3.392 skarg”. Jednocześnie podano, że w całym roku zbadano łącznie 78 283 decyzji organów administracyjnych. Wynika z tego, że znaczną większość decyzji skontrolowano w ramach badań prowadzonych z urzędu. *Sprawozdanie Prokuratora Generalnego dla Rady Państwa z działalności Prokuratury PRL w 1961 roku*, AAN Pr. Gen. 4/176, s. 61.

⁸⁹ A. Burda, *Praworządność w systemie demokracji socjalistycznej*, Wrocław – Warszawa – Kraków, s. 121.

⁹⁰ Nie potrafiono sprostac masowemu naplywowi skarg kierowanych z reguly do wladz nadzecznych, co wynikalo z braku zaufania obywateli do bezstronnosci i kwalifikacji organow nizszego rzędu. Z kolei skargi te byly z powrotem przesyłane organom terenowym, przeciwko którym byly wnoszone. Nie przestrzegano wyznaczonych terminow załatwiania skarg, nie motywowano wcale lub motywowano niewłaściwie decyzje odmowne, czeste byly tez przypadki tłumienia krytyki i szykanowania skarżących. Z. Leoński, *Pojęcie kontroli społecznej i formy jej realizacji przez rady narodowe*, Poznań 1962.

W rzeczywistości prokuratura nie była w stanie wypełnić powierzonego jej zadania głównie ze względu na obciążenie innymi zadaniami, a także niedostateczną obsadę personalną pionu nadzoru ogólnego. Kolejnym czynnikiem wpływającym negatywnie na skuteczność jej działań był obowiązek wnikliwego zbadania i selekcji wnoszonych skarg. Większość z nich była bowiem bezzasadna, jednakże stwierdzenie tego wymagało wszczęcia czynności sprawdzających, niepotrzebnie absorbujących uwagę prokuratorów.

Z powyższych względów za całkowicie słuszną należy uznać krytykę działalności w zakresie skarg i zażaleń, dokonaną przez środowisko prokuratorskie na fali wydarzeń 1956 r. Pozytywnie należy ocenić skoncentrowanie się po 1956 roku wyłącznie na skargach dotyczących naruszeń prawa przez podmioty objęte zakresem nadzoru ogólnego, gdyż umożliwiło to skupienie wysiłków prokuratury na realizacji jej podstawowego zadania, polegającego na kontroli legalności działania organów władzy i administracji. Krok naprzód stanowiło także nadanie przez k.p.a. podstaw prawnych dla załatwiania przez prokuraturę skarg i wniosków obywateli, jednakże nie powstrzymało to zapoczątkowanego w 1956 r. procesu traktowania działalności w tym zakresie jako drugorzędnego kierunku nadzoru ogólnego. Rychłe odejście ekipy Gomułki od liberalnych metod rządzenia skutkowało zmianą podejścia do tego nadzoru, który od końca lat 50. zaczęto traktować jako instrument służący zabezpieczeniu realizacji polityki władz centralnych przez instancje terenowe. Dlatego też badania prokuratorskie przeprowadzano głównie z urzędu, przywiązując niewielkie znaczenie do skarg ludności, podobnie jak do samego problemu ochrony praw obywatelskich w Polsce Ludowej.