

## **Petycja w Polsce Ludowej**

### **1. Przesłanki pojawienia się demosocjalistycznej wersji petycyjności**

Konstruowany, począwszy od 1944 r., na polskich ziemiach ustrój polityczny opierał się na założeniu niekonfrontacyjnej współpracy postępowych stronnictw i innych społecznie użytecznych organizacji, co skutkowało oficjalnym zniesieniem rywalizacji między władzą a pozbawioną możliwości legalnego funkcjonowania opozycją, wskutek czego zasadniczo wykluczono możliwość krytykowania rządzących przez zbiorowe podmioty mające inny niż oni program uszczęśliwiania obywateli. Nie oznaczało to jednak, że ówczesny prawopolityczny paradygmat zupełnie nie dopuszczał opcji kwestionowania tych aspektów funkcjonowania systemu, jakie miały podrzędne znaczenie<sup>1</sup>. W przeciwieństwie zatem do zasad ustrojowych i wynikających z nich lub z nimi związanych doktrynalnie istotnych przejawów ludowej, a następnie socjalistycznej demokracji, szczegóły jej wdrażania mogły, a nawet powinny być poddawane konstruktywnej krytyce. Miała ona ułatwić możliwie najszybsze zbudowanie komunizmu, w którym zniknęliby adresaci zinstytucjonalizowanych narzekań z powodu niezbędnego dla tego etapu rozwoju rodzaju ludzkiego obumarcia państwa.

Póki jednak ono nie nastąpiło, przygotowujący „ogarnięcie ludzkiego rodu przez posthistorię” realny socjalizm nie mógł cechować się doskonałością, co *expressis verbis* wyeksplikował na historycznym XX Zjeździe KPZR jej Sekretarz Generalny Nikita Chruszczow, gdy stwierdził, że w porewolucyjnym okresie zdarzają się „błędy i wypaczenia”. Wyznanie to przypominało starą prawdę, wyrażoną w starożytnej maksymie *errare humanum est*, mającej zdaje się ponadsystemowy walor, z czego wynika, że nawet doskonalszy według marksistowsko-leninowskiej dogmatyki od innych ustrój, mimo przejścia władzy przez lud pracujący może szwankować.

---

<sup>1</sup> Takie przesłanie wynika z poniższego stwierdzenia, reprezentatywnego dla obowiązującej wówczas w legalnym obiegu konwencji: „Nasze przeciwstawianie się próbom narzucania społeczeństwu socjalistycznemu koncepcji pluralizmu politycznego nie wynika, jak to się czasem sugeruje, z obaw co do zakresu możliwości ujawniania różnych poglądów. W systemie socjalistycznym istnieje wiele mechanizmów służących dyskusji, prezentowaniu i wyjaśnianiu poglądów, kształtowaniu się stanowisk. Przeciwstawiamy się pluralizmowi jako koncepcji, która w drodze instytucjonalizacji petyfikuje te różnicowania polityczne”. Z. Rybicki, *Doskonalenie demokracji socjalistycznej*, [w:] A. Łopatka, J. Wawrzyniak (red.), *Demokracja. Prawa człowieka. Socjalizm*, Warszawa 1980, s. 188.

Warunkiem dokonania sanacji jest dostrzeżenie nieprawidłowości przez właściwe instytucje. Ponieważ nie są one wszechwładne, to świadomi obywatele powinni pomagać im we wszczęciu naprawczych działań przez przekazanie informacji odnośnie do spostrzeżonych uchybień. W Związku Radzieckim rozpowszechnienie się takiego przekonania znalazło wyraz w deklarowaniu, że czymś słusznym jest „składanie skarg na działalność osób urzędowych, organów państwowych i społecznych. Skargi te powinny być rozpatrywane w trybie i terminach ustanowionych przez ustawę”<sup>2</sup>.

## 2. Skargowość w konstytucyjnym modelu praw i obowiązków

Trudno się dziwić, że również w Polsce, gdy znalazła się w radzieckiej strefy wpływów, zachęcano ludzi pracy do intensyfikowania aktywności w dziedzinie skargowości. Już w połowie 1946 r. zainstalowano na budynkach, będących siedzibami prezydiów rad narodowych, „skrzynki zażaleń”<sup>3</sup>, ale nie spełniły one pokładanych w nich nadziei. Przyczyniło się to do zajęcia stanowiska przez Sejm Ustawodawczy, który 22 lutego 1947 r. przegłosował Deklarację w Przedmiocie Realizacji Praw i Wolności Obywateli, wśród których umieszczono prawo wnoszenia skarg, petycji i podań „do właściwych organów państwowych”<sup>4</sup>. Kolejnym impulsem, jaki miał zachęcić ludność do informowania oficjalnych czynników o najrozmaitszych nieprawidłowościach, była przeprowadzona w 1950 r., a zatem jeszcze przed formalnym nastaniem Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, reforma rad narodowych, mająca sprzyjać „rozwojowi oddolnej krytyki i kontroli”. Aby spełnić to zawołanie „Polska Zjednoczona Partia Robotnicza i Rząd Polski Ludowej [...], idąc śladem doświadczeń radzieckich [...] stworzyły w roku 1950 [...]

<sup>2</sup> „Działanie osób urzędowych dokonywane z naruszeniem prawa, przekroczeniem pełnomocnictw, godzące w prawa obywateli, może być w trybie ustawowo określonym zaskarżone do sądu. Konstytucja ZSRR stanowi, że obywatele mają prawo do wynagrodzenia za szkodę spowodowaną niezgodną z prawem działalnością instytucji państwowych i organizacji społecznych, a także osób urzędowych, przy wykonywaniu przez nie obowiązków służbowych”. A. Łopatka, *Podstawowe prawa i obowiązki obywateli ZSRR*, [w:] M. Szczepaniak (red.), *Prawa i obowiązki obywatelskie w Polsce i świecie*, Warszawa 1978, s. 199. Narracja ta w pewien sposób rozwija i uzasadnia przekonanie Lenina co do tego, że „nawet kucharka może rządzić państwem”. Okazało się, co prawda, że w porewolucyjnej rzeczywistości generalnie kobiety pracujące w kuchniach nadal w nich pozostały, choć trzeba przypomnieć, że podobno Stalin lubił słuchać w podmoskiewskim Kuncewie, gdzie zamieszkiwał i planował dalszy rozwój zinstytucjonalizowanego socjalizmu, wypowiedzi gotującej dla niego przez wiele lat obywatelki, mogącej dzięki temu wpływać na losy *Imperium Sovieticum*. Abstrahując wszakże od tego szczególnego przypadku w masowej skali zarówno koleżanki po fachu kuncewskiej mistrzyni rondla, jak i pozostali obywatele mogli pośrednio przez skarżenie się brać udział w sprawowaniu władzy.

<sup>3</sup> Przedsięwzięcie to zrealizowano „celem ułatwienia społeczeństwu wzięcia czynnego i bezpośredniego udziału w zwalczaniu nadużyć i wszelkiego rodzaju niewłaściwości oraz stawiania dezyderatów i wniosków odnośnie funkcjonowania administracji i gospodarki publicznej”, Okólnik Biura Prezydialnego KRN, nr 22 z 1 czerwca 1946 r.

<sup>4</sup> B. Banaszak, *Prawo obywateli do występowania ze skargami i wnioskami*, Warszawa 1997, s. 11.

środek w postaci instytucji skarg i zażaleń<sup>75</sup>. Prawną postać to, niemieszczące się w tradycyjnej *sensu stricto* petycyjności, rozwiązanie uzyskało uchwały Rady Państwa i Rady Ministrów z 14 grudnia 1950 r.<sup>6</sup>, określającej „ścisły tryb rozpatrywania i załatwiania przez wszelkie organa państwowe odwołań, listów i zażaleń ludności oraz sygnałów zawartych w krytyce prasowej”<sup>77</sup>.

W 1952 r. doszło do, potwierdzającej rezygnację z burżuazyjno-demokratycznie nacechowanej *expressis verbis* petycji, konstytucjonalizacji skargowości<sup>8</sup>, jako że w art. 73 nowej Ustawy Zasadniczej, w jej rozdziale poświęconym podstawowym prawom i obowiązkom obywatelskim, potwierdzono obywatelskie prawo zwracania się do wszystkich organów państwa ze skargami i zażaleniami, co upodobniło pod tym względem rodzimy najważniejszy akt jurydyczny do jego odpowiedników w innych krajach demokracji ludowej<sup>9</sup>. Ówczesny czołowy administratywista uczenie wyjaśniał, „że podstawowy, konstytucyjny sens i cel instytucji skarg i zażaleń sprowadza się do świadomego, czynnego współdziałania najszerszych mas z organami państwa ludowego”<sup>10</sup>, z czego wynika, że mamy do czynienia z „konstruktywnym prawem obywatelskim”, polegającym, co prawda, na krytykowaniu, ale nieprzeradzającym się w integralnie obecną w klasycznej petycyjności konfrontacyjność<sup>11</sup>, polegającą na próbowaniu zmuszania władzy do zmiany

<sup>5</sup> W. Dawidowicz, *Udział mas pracujących w administracji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Warszawa 1955, s. 126–127.

<sup>6</sup> Monitor Polski z 1951 r. Nr A-1, poz. 1; instrukcja wykonawcza: Nr A-2, poz. 16.

<sup>7</sup> W dokumencie zapowiadano prześladowanie tych, którzy stosują „groźby lub inne formy straszenia korespondentów robotniczych i chłopskich”, do czego miała, nieustannie „czuwając nad ścisłym przestrzeganiem ustaw i ochraniając prawa i interesy obywateli”, nie dopuszczać Prokuratura Rzeczypospolitej. S. Rozmaryn, *Polskie prawo państwowe*, Warszawa 1951, s. 528.

<sup>8</sup> „Zakładając, że ustrojodawca działa świadomie, należy sądzić, że na pewno nie było to zwykłe przeoczenie. Chodziło o zerwanie z funkcjami, jakie prawo petycji spełnia w ustroju demokratycznym i jakie miało spełniać choćby na podstawie Konstytucji marcowej”. B. Banaszak, *op. cit.*, s. 13–14.

<sup>9</sup> „Niektóre konstytucje socjalistyczne wyraźnie formułują ogólne prawo obywateli do wypowiedzi we wszystkich dziedzinach życia społecznego, inne poprzestają na ustanowieniu pewnych wolności (wolność słowa, druku, składania wniosków itp.), umożliwiających realizację takiego prawa. Do tej grupy wreszcie należą takie prawa, jak wolność zgromadzeń, stowarzyszeń, pochodów i manifestacji, petycji, skarg i zażaleń”. A. Burda, *Prawa obywatelskie w konstytucjonalizmie socjalistycznym*, [w:] A. Burda [et al.], *Studia z zakresu konstytucjonalizmu socjalistycznego*, Wrocław–Warszawa–Kraków 1969, s. 189. Zwraca uwagę wyraźne oddzielenie petycji od skarg, zażaleń i wniosków, co nie było do końca oczywiste, ponieważ nie wszyscy konstytucjonalisci uważali, że nie należy rozciągać petycyjności na typowe dla budujących socjalizm państwowości środki w postaci skarg i wniosków.

<sup>10</sup> W. Dawidowicz, *op. cit.*, s. 130.

<sup>11</sup> Nie było dla niej oficjalnie miejsca w ludowej czy też socjalistycznej demokracji, której wyższość nad „burżuazyjnie ograniczoną” odmianą ludowładztwa miała polegać m.in. na tym, „że cechą socjalistycznej koncepcji pozycji jednostki w społeczeństwie jest to, iż obowiązki stanowią uzupełnienie praw, a nie ich antynomie”. R. Wieruszewski, *Podstawowe obowiązki obywateli PRL*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk–Łódź 1984, s. 213. Koncepcja powszechnej kompatybilności była immanentnie obecna w leninowsko-stalinowskiej wizji budowanego w warunkach zasadniczego przezwyciężenia międzyklasowych napięć ustroju, charakteryzującego się zarówno społeczną homogenizacją, jak i oficjalnie zadekretowaną jednością władzy państwowej. Legitymizujący ją Lud Pracujący Miast i Wsi nie miał doktrynalnego powodu, aby nękać, jak na „zgnitym Zachodzie”, reprezentującą interesy burżuazji elitę polityczną.

polityki, skutkującej niechętnym przyznawaniem obywatelom jakichś pożądaných przez nich rozwiązań w sytuacji zagrożenia przez zwierającą szyki opozycję. W socjalistycznej demokracji *ex definitione* jej nie ma, a władze reprezentują pracujące masy, w związku z czym doktrynalnie nie ma miejsca na poważniejsze konflikty, natomiast istnieje potrzeba „pogłębiania współpracy” między klasą robotniczą *et consortes* a umieszczonym we władających instytucjach aktywem. Jego poczynania mają być korygowane dzięki skargom i zażaleniom, ale nie może być mowy o kwestionowaniu postanowień, wynikających z realizacji linii Partii, która przecież „wie lepiej”.

Nie oznaczało to bynajmniej, że w procesie doskonalenia demokracji ludowej nie dochodziło do uchybień, które zdarzały się nawet na konstytucyjnym szczeblu. Na jedno z nich zwrócił uwagę zasłużony badacz Konstytucji, który stwierdził, że odnosząca się zarówno do skarg, jak i zażaleń norma Ustawy Zasadniczej w przypadku tej drugiej instytucji jest ujęta zbyt szeroko, ponieważ „zażalenie nie przysługuje *wszystkim* obywatelom, lecz tylko tym, którzy są stroną postępowania, a kierować je można nie do *wszystkich* organów państwa, lecz tylko do jednego organu, którym jest wyłącznie organ odwoławczy upoważniony do rozpatrzenia zażalenia”<sup>12</sup>. Pierwsza część tej krytyki jest co nieco wątpliwa, gdyż Ustrojodawca zapewne celowo nie użył określenia „wszyscy obywatele”, a jedynie „obywatele”, natomiast dostrzeżenie przesady w określeniu kręgu adresatów zażaleń jako „wszystkich organów państwa” jest słuszne, albowiem mogło wprowadzać w błąd tych obywateli, którzy zbyt dosłownie traktowali wszystko, co zostało zapisane w powojennym Najwyższym Prawie. Użycie przesadnego kwantyfikatora wynikało przypuszczalnie z tego, że w jednym przepisie umieszczono co nieco odmienne środki zaskarżające bez uwzględnienia różnic między nimi w ujednocionej redakcji normy. W takim stanie rzeczy, być może, lepiej byłoby umieścić skargę i zażalenie w odrębnych ustępach, co zapewne pomogłoby uniknąć takich zarzutów, jak powyższy bez specjalnego uszczerbku dla *ratio legis* komentowanego artykułu, mającego stanowić zachętę dla obywatelskiej aktywności o krytycznym ostrzu.

Wskutek dokonanych 10 lutego 1976 r. w Ustawie Zasadniczej poprawek<sup>13</sup> skargowo-zażaleniowy socrealistyczny ekwiwalent petycyjności został umieszczony w ust. 2

<sup>12</sup> L. Wiśniewski, *Gwarancje podstawowych praw i wolności obywateli PRL*, Wrocław–Warszawa–Kra-ków–Gdańsk–Łódź 1981, s. 227.

<sup>13</sup> *Ex definitione* zmieniły one treść Ustawy Zasadniczej, w tym również, jak się okazuje, w jej części odnoszącej się do praw i wolności. Wynika z tego, że ich zestaw nie był określony przez Ustrojodawcę raz na zawsze, zresztą nie tylko w Polsce, co przypomina nam zapisane kilka lat po 1976 r. spostrzeżenie, którego autor nie ma wątpliwości co do tego, że „w wielu krajach nie zdołano dotychczas osiągnąć porozumienia na gruncie prawa wewnętrznego, co do katalogu praw obywatelskich”. J. Sabiniewicz, *O prawach jednostki w bieżącej literaturze naukowej*, [w:] P. Winczorek (red.), *Instytucjonalne gwarancje praw obywatelskich*, [w:] „Studia nad demokracją. Seria B – Prace prawno-ustrojowe”, nr 6, IV-V 1983, s. 12. Od napisania tych słów minęło co nieco czasu, ale nie zanosi się na to, żeby straciły one swoją aktualność, gdyż *l'appetit vient en mangeant*, co sprawia, że rozochoceni aktywiści radośnie lub

niezmienionej postaci w art. 86 Konstytucji lipcowej. Ust. 1 stanowił natomiast, że obywatele mają prawo zgłaszania wniosków do tej pory niemających konstytucyjnej rangi. Jeden z ówczesnych badaczy uświadamiał, że innowacja ta nie skutkowałą wprowadzeniem nowego środka zaskarżającego do prawnopolitycznego systemu Polski, jako że „prawo składania wniosków do organów przedstawicielskich przysługuje obywatelom od początku historii PRL”<sup>14</sup>, ponieważ, jak tłumaczy inny teoretyk, „uważało się powszechnie, że prawo składania wniosków mieści się w konstytucyjnym prawie do składania skarg i zażaleń”<sup>15</sup>. Zarówno one, jak i wnioski, po dotarciu do aparatu władzy miały być rozpatrywane przez merytorycznie właściwe instytucje, rozpatrujące słuszność doniesień, stanowiących impuls dla potencjalnych ulepszeń społeczno-politycznej rzeczywistości.

Po konstytucjonalizacji w 1976 r. demokracji socjalistycznej zwiększono, przynajmniej na papierze, możliwości animowania przez „szarych obywateli” pozytywnych przemian przez powołanie wskutek dokonanej przez Sejm w 1978 r. nowelizacji ustawy o radach narodowych związanych z nimi komitetów kontroli społecznej (KKS), które m.in. powinny inspirować „działania organów kontroli wówczas, kiedy nie wykazują one należytej aktywności”<sup>16</sup>. W ówczesnej literaturze przedmiotu akcentuje się, że kontrola tego rodzaju zwiększyła zakres możliwości partycypacji pracujących mas w procesie władania, o czym pomyślano już na początku lat siedemdziesiątych ubiegłego stulecia, kiedy to nastała moda na konsultacje, podniesione do konstytucyjnej rangi w 1976 r. Wypada o nich wspomnieć, ponieważ w pochodzącym z tamtego okresu opracowaniu zostały one uznane za doskonalszą alternatywę od rozwiązania, funkcjonującego „w niektórych krajach burżuazyjnych”, gdzie „obywatele mają prawo wnoszenia petycji. Różnią się one tym od np. naszych konsultacji, że zawierają postulaty, które władzy państwowej do niczego nie zobowiązują. Natomiast u nas postulaty i wnioski zgłoszone przez obywateli w trybie konsultacji czy dyskusji wymagają merytorycznego ustosunkowania się organów państwowych”<sup>17</sup>.

---

gniewnie postulują konstytucjonalizację coraz to nowych praw podmiotowych, odzwierciedlających bieżącą Mądrość Etapu, ewentualnie przekształcanie tych wolności i praw, jakie zostały już uznane przez ustrojodawcę, względnie kompatybilnych z nimi obowiązków instytucji władzy publicznej. *De lege ferenda* można zatem domagać się np., aby pojawił się w ustawie zasadniczej przepis obligujący je do starań w kierunku zwiększania obywatelskiej aktywności przez zachęcanie mężczyzn i kobiet, aby kierowali do najróżniejszych władz skargi, wnioski, petycje oraz wszelkiego rodzaju inne pisma, aby pobudzić aparat państwowy do aktywności i zapobiec niebezpieczeństwu redukcji etatów.

<sup>14</sup> W. Makar, *Status prawny jednostki w państwie współczesnym. Studium teoretyczno-prawne*, Bydgoszcz 1989, s. 51.

<sup>15</sup> L. Wiśniewski, *op. cit.*, s. 200.

<sup>16</sup> S. Zawadzki, *Kontrola społeczna zasadniczą formą udziału mas pracujących w rządzeniu państwem*, „Trybuna Ludu”, 27–28 maja 1978, s. 3.

<sup>17</sup> K. Gieroń, *Udział obywateli w rządzeniu państwem w kapitalizmie i socjalizmie*, [w:] *Prawa człowieka i ich realizacja w ustroju socjalistycznym i kapitalistycznym*, Warszawa 1979, s. 79–80.

Wywód ten miał za zadanie przekonać czytelnika co do tego, że mechaniczne przenoszenie na socjalistyczny grunt ustrojowy funkcjonującej w demoliberalnych reżimach instytucji jest niepotrzebne, gdyż konstrukcja petycji zakłada istnienie wyalienowanej od mas pracujących władzy, reprezentującej przede wszystkim zgodnie z teorią nieprzezwycięzalnego konfliktu między antagonistycznymi klasami społecznymi interesy właścicieli środków produkcji. W marksistowsko-leninowskim epistemologicznym paradygmacie stoją oni zatem po drugiej stronie barykady w permanentnym boju między licznymi wyzyskiwanymi a nielicznymi wyzyskiwaczami, których interesów broni aparat ucisku. Kierująca jego poczynaniami „grupa trzymająca władzę”, zgodnie z zaleceniami Mistrza Machiavellego, „raz powinna być lwem, a innym razem lisem”, mamiącym skołowany lud przysłowiowymi marchewkami w postaci „typowych dla mieszczańskich demokracji prawnopolitycznych rozwiązań, ubieranych w liberalną frazeologię po to, aby stępić ostrze klasowej walki”<sup>18</sup>. Obowiązująca w orientalnym Obozie Pokoju i Socjalizmu optyka nakazywała do instytucji tego rodzaju zaliczyć petycję, niemogącą jednak według doktrynalnych założeń dorównywać jej doskonalszym odpowiednikom, „dynamicznie przyczyniającym się do nieustannego wzrostu jakości życia, charakterystycznego dla ustrojów przepojonych socjalistyczną wiarą w przyszłość”.

Przejawiała się ona w przekonaniu o zbędności przydawania przesadnego znaczenia wszelakim indywidualnym prawom i wolnościom, które powinny być ilościowo zrównoważone przez obowiązki, zgodnie ze starorzymskim przesłaniem *do ut des*. Nie negowano bynajmniej konieczności wzbogacenia konstytucyjnej materii o zagadnienia tego rodzaju, lecz dominowało przekonanie, że inne, silniej związane z esencją państwowości problemy, powinny być bardziej wyeksponowane. W związku z tym uprawnienie do składania skarg, zażaleń i wniosków wraz z innymi przepisami, odchodzącymi od przeważającej w Ustawie Zasadniczej wspólnotowej optyki na rzecz „indywidualistycznego odchylenia”<sup>19</sup>, znalazło się daleko od podniosłego Wstępu i po stalinowsku spiżowych

<sup>18</sup> Brak określenia autorstwa cytatu oznacza, że dany fragment pracy jest parafrazą typowych ówczesnych haseł, dokonaną przez Autora.

<sup>19</sup> Daleko idącą nieufność względem pojedynczego osobnika, niejednokrotnie niedorastającego swoim świadomościowo-moralnym poziomem do potężnych wyzwaniań, rzucanych wszystkim przez Rewolucję Październikową i następujących po niej czasów Naprężonych Planów Pięcioletnich oraz Wielkiej Antyfaszystowskiej Wojny, wyraził Sztandarowy Radziecki Poeta Włodzimierz Majakowski. W porywie klasowo słusznego natchnienia orzekł on: „Jednostka bzdurą, jednostka zerem, jednostki głosik cieńszy od pisku!” Socjalistyczna demokracja doprowadziła do radykalnej ostateczności prastare przekonanie co do tego, że większość ma rację. Skoro tak, to trzeba zakonserwować jej przewagę przez zaprzestanie elekcyjno-parlamentarnych wyliczanek, wskazujących na bieżący układ sił między reprezentującymi różne warstwowe interesy ugrupowaniami politycznymi, zabiegającymi o głosy pojedynczych wyborców poprzez kokietowanie ich nadawaniem uprawnień, „nie mających wszakże większego znaczenia w sytuacji narastającego imperializmu, brutalnie depreczającego wyzyskiwane masy”. Gdy po obaleniu caratu sięgnęły one po władzę na obszarze 1/6 kuli ziemskiej, nastąpiła tam dyktatura proletariatu, niewahająca się poświęcać interesów rzeczywistych lub domniemych pokonanych wyzyskiwaczy w imię budowania szczęścia całej ludzkości. Jej awangardą stała się nieomylna Partia, nietrwoniąca swych sił na jałowe

Zasad Ustrojowych. Środki zaskarżające znalazły się dopiero w rozdz. VII, regulującym podstawowe prawa i obowiązki obywatelskie, oraz rozdz. VIII, poświęconym ujętym „nie od strony sposobu wybierania i obliczania wyników wyborczych, lecz od strony podmiotowych praw obywateli”<sup>20</sup> zasadom prawa wyborczego do Sejmu i rad narodowych. W ten sposób powstał dość zwarty „blok konstytucyjny”, mający zapewniać dorosłym mężczyznom i kobietom możliwości zindywidualizowanego oddziaływania na władze, oczywiście „w rozsądnych, nie szkodzących społecznemu interesowi granicach”. Takie ujęcie sprawia, że należy akcentować współbrzmienie konstytucyjnego prawa zwracania się do wszystkich organów państwowych ze skargami, wnioskami i zażaleniami z innymi prawami politycznymi, obejmującymi oprócz wyborczych prawo zrzeszania się (art. 84) oraz prawo do sprawowania kontroli społecznej<sup>21</sup> i prawo do udziału w konsultacjach i dyskusjach ogólnonarodowych (art. 176). Poszerzenie tego zestawu w 1976 r. wyraża na gruncie konstytucyjnym tendencję do instytucjonalizacji rozwiązań ustrojowych, wydającą się nieuchronnym zjawiskiem po każdej rewolucyjnej zmianie poprzednich porządków. W efekcie dochodziło do pewnej relatywizacji opartej na klasowości marksistowskiej koncepcji praw podstawowych, którą cechował „deklaratywny charakter postanowień oraz dominacja gwarancji materialnych nad gwarancjami formalnymi”<sup>22</sup>. Postępujące wraz z upływającym czasem odchodzenie od wyrazistego leninowsko-stalinowskiego schematu organizacji życia politycznego sprawiało, że coraz większego znaczenia nabierały jurydyczne subtelnosci, wyrażające się m.in. w poszerzaniu zakresu i różnorodności zalecanych form „spoglądania władzom na ręce”<sup>23</sup>.

---

przedwyborcze utarczki i pochylanie się nad „trudnymi przypadkami odstających od kolektywu egoistów”. W dobrze rozumianym własnym interesie, dialektycznie tożsamym z Dobrem Ogółu, powinni oni pozbyć się swych dewiacji i ochoczo dołączyć do zwartych kolumn bardziej optymistycznych obywateli, wierzących w Zbiorową Mądrość i doskonale obywających się bez „burżuazyjnego instrumentarium prawnopolitycznego, zasłaniającego swoimi kręctwami przed naiwnymi nągą prawdę o nieodłącznej dla kapitalizmu eksploatacji codziennie poniżanych, bezlitośnie upokarzanych mas, dla których jedyną realną nadzieją jest Ojczyzna Światowego Proletariatu”.

<sup>20</sup> J. Stembrowicz, *Konstytucja PRL z 1952 r. na tle nowelizacji 1954–1980*, [w:] M. Rybicki, A. Burda, J. Stembrowicz, *Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z 1952 r.*, [w:] M. Kallas (red.), *Konstytucje Polski. Studia monograficzne z dziejów polskiego konstytucjonalizmu*, t. II, Warszawa 1990, s. 383.

<sup>21</sup> W doktrynie spotyka się ujęcie, syntetyzujące to uprawnienie z prawem do sformalizowanego skarżenia się, skoro czytamy, że „do grupy praw politycznych należą: prawo wyborcze [...] prawo do skarg i zażaleń i kontroli społecznej”. K. Gieroń, *Prawa człowieka. Deklaracje i rzeczywistość*, Warszawa 1981, s. 25. Wydaje się, że nie ma jakichś poważniejszych argumentów przemawiających przeciwko kojarzeniu skarg i wniosków z realizowaną przez społeczeństwo kontrolą. Może one występować w różnych postaciach, także jako skargi i wnioski. Widocznie jednak Ustrojodawca uznał, że są one na tyle ważnymi instrumentami, iż trzeba je wyodrębnić, aby zachęcić ludzi pracy do mobilizowania innych pracowników w „podniosłym dziele budowania Drugiej Polski”.

<sup>22</sup> M. Kallas, *Ustrój Polski Ludowej (1944–1989)*, [w:] M. Kallas, A. Lityński, *Historia ustroju i prawa Polski Ludowej*, Warszawa 2000, s. 173.

<sup>23</sup> Trend ów zapowiada nadejście III RP wraz z jej opartą na „nieufności *omnium contra omnes*” filozofią ustrojową, znajdującą swój względnie dojrzały wyraz w Konstytucji, dzięki której w krajowym pejzażu

Aprobatę dla takiej tendencji wyraził wybitny polski konstytucjonalista, gdy po dokonaniu w 1976 r. potwierdzeniu na szczeblu konstytucyjnym znaczenia niezwiązanych bezpośrednio z funkcjonowaniem aparatu państwowego form społecznego współwładania oznajmił, że „krytyka i szerokie konsultacje społeczne są gwarancją gotowości ponoszenia przez obywateli ofiar na rzecz dobra społecznego i odpowiedzialności za jego poszerzenie i umocnienie”<sup>24</sup>. Refleksje tego rodzaju brały się stąd, że wraz z oddalaniem się w czasie od Rewolucji Październikowej w ZSRR, a następnie w państwach, jakie znalazły się po II wojnie światowej w strefie jego wpływów okazywało się, że każda władza, również ludowa czy socjalistyczna, wykazuje się starą jak świat skłonnością do alienacji od reszty ludności. Sprawiało to, że mimo apeli o „faktyczny udział mas w życiu społecznym”<sup>25</sup> nasilało się wśród ogółu przekonanie, że „ci na górze, dokonujący zakupów w legendarnych sklepach z «żółtymi firankami» beneficjenci nowego systemu, *alias* «czerwoni kacykowie»”, są oderwani od egzystencjalnych trosk szarego człowieka. Zadeklarowanie socjalizmu w drugiej połowie lat siedemdziesiątych na poziomie Ustawy Zasadniczej miało stwarzać nadzieje na „nowe otwarcie”. Uważano, że „powrót do leninowskich zasad budowy nowego społeczeństwa” został prawnohistorycznie potwierdzony przez dodanie do już występujących w Konstytucji środków oddziaływania na władzę nowych, które powinny być uznane za przynależne raczej do sfery demokracji bezpośredniej niż pośredniej. Z założenia nie miały być one realizowane przez wyodrębnione podmioty władzy publicznej. Przy odrobinie dobrej woli w zmianie tej można było dostrzec przypomnienie doktrynalnego obowiązywania leninowskiego dogmatu obumierania państwa. Proces ten zostałby zrealizowany wówczas, gdyby socjalizm w globalnej skali wypełnił swą dziejową misję, aby zostać zastąpionym przez komunizm, w którym petycyjność czy też skargowość przypuszczalnie

---

prawnohistorycznym pojawiła się skarga konstytucyjna, czyli „nowa instytucja [...] służąca do ochrony konstytucyjnych praw i wolności jednostki. Służy ona jednostce do ochrony na drodze szczególnego postępowania przed sądem konstytucyjnym przysługujących jej praw, w przypadku ich naruszenia przez akty normatywne organów władzy publicznej albo przez ich beczynność”. W. Skrzydło, *Leksykon wiedzy o państwie i konstytucji*, Warszawa 2000, s. 170. *Sensu stricto* skarga konstytucyjna rzeczywiście była w 1997 r. *novum* w rodzimym systemie jurydycznym. Trudno wszakże zaprzeczyć, że w Polsce Ludowej mieliśmy do czynienia ze skargowością zarówno w wymiarze sprawiedliwości, jak i w rozmaitych innych placówkach świadczących usługi dla ludności, której stwarzano sformalizowaną możliwość wytykania nieprawidłowości przez wpisy w odpowiednich zeszytach. Zapewne podtrzymywało to tradycyjne polskie pieniacтво i stanowiło dobrą zaprawę dla tych, których pojawienie się skargi konstytucyjnej dogłębnie ucieszyło z powodu otwarcia się nowego, rozległego obszaru dla obywateli lubujących się w wytykaniu wszelakich nieprawidłowości.

<sup>24</sup> A. Burda, *Rozwój podstawowych praw, wolności i obowiązków obywatelskich w PRL*, [w:] M. Szczepaniak (red.), *op. cit.*, s. 288.

<sup>25</sup> K. Hrabek, *Organizacja polityczna narodu*, [w:] K. Hrabek, M. Piszczkowski, Z. Stahl, *Nowa konstytucja polska. Szkice polityczne*, Lwów–Warszawa 1935, s. 51. Co prawda, słowa te zostały napisane przed wojną, ale hasło jak najbardziej pasuje do ideowo-emocjonalnego klimatu Polski Ludowej, do którego zresztą przekonał się sam Hrabek, który w 1968 r. powrócił z wieloletniej emigracji do Ojczyzny.



przestałyby istnieć z powodu uwiądu władzy, skutkującego anihilacją adresatów petycji, skarg, zażaleń względnie wniosków.

### 3. Petycyjność a skargowość

Scenariusz ten nie doczekał się realizacji, ponieważ począwszy od 1989 r. doszło do przywrócenia burżuazyjnej wersji ludowładztwa, której rozliczne elementy tkwiły zresztą w demosocjalizmie, będącym wszak zradyzalizowaną postacią swojego mieszczańskiego pierwowzoru. O utrzymujących się stale więzach pokrewieństwa między nimi świadczy np. to, że, co prawda, petycja *expressis verbis* nie znalazła się w tekście Konstytucji lipcowej<sup>26</sup>, ale w prawnopolitycznej doktrynie Polski Ludowej niekoniecznie traktowano ją jako instytucję klasowo obcą. Renomowany konstytucjonalista Kazimierz Biskupski umieścił prawo do petycji w spisie charakterystycznych dla PRL-u praw i obowiązków obywatelskich<sup>27</sup>, a zatem nie traktował on konstytucyjnych skarg i zażaleń jako genetycznie odmiennych od petycji instrumentów zaznajamiania władzy z gnębiącymi obywateli nieprawidłowościami. Jednakże trzeba zaznaczyć, że raczej uważano

<sup>26</sup> Dobre wytłumaczenie jej pominięcia przez powojennego Ustrojodawcę przedstawia renomowany przedstawiciel socjalistycznego konstytucjonalizmu, gdy stwierdza, że „każdorazowy katalog praw człowieka w danym państwie, czyli katalog podstawowych praw obywatelskich w tym państwie, jest historycznie określony”, a zatem Mądrość Etapu nakazała usunąć ze spisu konstytucyjnych praw podmiotowych instytucję mogącą zachęcać do podważania ustroju, czego dobitnie dowodzi poprzedzająca ścięcie Karola I Stuarta angielska Petycja w Sprawie Praw. Nie oznacza to, że należałoby w ogóle wykluczyć ewentualne przyszłe ponowne umieszczenie w rodzimym porządku jurydycznym dosłownie rozumianej petycji, ale póki co jest na to widocznie za wcześnie, bo „rozwoj praw obywatelskich również w ustroju socjalistycznym nie przychodzi sam z siebie i wymaga walki ludzi pracy o prawa i wolności, wymaga ofiar i poświęceń [...] wymaga również wzrostu kultury politycznej zarówno kierownictwa życia państwowego, jak i ogółu ludzi pracy”. A. Łopatka, *Socjalistyczna a burżuazyjna koncepcja praw i obowiązków obywatelskich*, [w:] J. Łętowski (red.), *Prawa obywatelskie i administracja państwowa. Polska–Austria*, Warszawa 1983, s. 22. Słowa te były pisane już po „Karnawale Solidarności” i być może właśnie do niego odnosi się fraza o wroście kultury politycznej. Jeśli uznamy, że doszło do niej przy Okrągłym Stole, to życzeniu stało się zadość, tyle że doszło do rozmontowania realnego socjalizmu i „rozwoju praw obywatelskich” czy też „przywrócenia ich właściwej postaci” wskutek restytucji petycji.

<sup>27</sup> Toruński naukowiec wyjaśniał: „Konstytucja stanowi, że obywatele mają prawo zwracania się do wszystkich organów państwa ze skargami i zażaleniami. Winny one być – głosi konstytucja – załatwiane szybko i sprawiedliwie; winni przewlekania spraw, biurokratyzmu i bezduszności mają być pociągani do odpowiedzialności. Konstytucja zatem nie tylko przyznaje obywatelom prawo zwracania się do organów państwa ze skargami i zażaleniami, lecz stwarza po stronie tych organów obowiązek terminowego i (oczywiście) rzeczowego załatwiania podań”. K. Biskupski, *Zarys prawa państwowego Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej oraz niektórych państw obcych*, Warszawa 1962, s. 203. Według współcześnie modnej retoryki zapewnić powyższe miałyby potwierdzać fikcyjność ówczesnego konstytucjonalizmu, „służebnego względem narzuconego reżimu”. Tym niemniej dziwne byłoby, gdyby nie zdarzały się przypadki postępowania przez państwowe instancje w przedstawiony powyżej sposób. Być może dzisiaj petycje są traktowane z większą powagą niż skargi czy zażalenia, ale upewnienie się co do tego wymagałoby przeprowadzenia rozległych badań, realizowanych przez osoby kierujące się zawołaniem *sine ira et studio* odnośnie do ideologicznych uwarunkowań obowiązujących w zarówno w Polsce Ludowej, jak i w „zdekomunizowanej” Rzeczypospolitej.

wówczas, iż „prawo skarg i zażaleń nie powinno być identyfikowane z deklarowanym w niektórych konstytucjach burżuazyjnych, a między innymi i w Konstytucji Marcowej (art. 107) prawem petycji”<sup>28</sup>.

Gdybyśmy jednak stanęli na stanowisku, że przed Okrągłym Stołem istniała na gruncie konstytucyjnym petycja w postaci skargi, względnie zażalenia, to uznamy możliwość przystosowania tego, znanego jeszcze przed Wielką Socjalistyczną Rewolucją Październikową, prawnego instrumentu wywierania nacisku na rządzących, do innych niż burżuazyjno-demokratyczne warunków ustrojowych, co łączyło się z nadaniem mu łagodniejszej, mniej politycznie nacechowanej inkarnacji. Zażalenie czy też skarga nie służą wszak do tego, aby za ich pomocą realizować jakieś szersze ustrojowe zamiary, gdyż tego rodzaju zapędy były traktowane jako niebezpieczne w raczej zamkniętym systemie, opartym na przeświadczeniu, że demokracja ludowa, a następnie socjalistyczna, powinna się wystrzegać rywalizacyjności. Uważano natomiast, że konstruktywna krytyka administracyjnych niedoskonałości, do jakich dochodzi w trakcie realizacji zasadniczo słusznej i bezalternatywnej, naukowo ugruntowanej marksistowsko-leninowskiej wizji organizacji państwowości, jest jak najbardziej słuszna i pożądana<sup>29</sup>. Dominowało przekonanie, że jest ona na tyle ugruntowana w radzieckiej strefie wpływów, że jej

<sup>28</sup> „Podczas gdy prawo petycji w jego historycznym rozwoju zabezpieczać miało jedynie obywatele przed odpowiedzialnością za treść składanych petycji, a nie zobowiązywało organów państwowych do ich rozpatrzenia i zgodnego z prawem załatwienia, to przy prawie skarg i zażaleń punkt ciężkości miał spoczywać na obowiązku szybkiego i sprawiedliwego załatwienia przez organy państwowe skarg i zażaleń”. R. Klimowiecki, *Podstawowe prawa i obowiązki obywateli w PRL*, [w:] A. Burda, R. Klimowiecki, *Prawo państwowe*, Warszawa 1958, s. 559. Autor nie wyjaśnia zagadnienia ponoszenia przez obywateli ewentualnych przykrych konsekwencji składania przez nich skarg lub zażaleń, co może sugerować, że – w przeciwieństwie do przypadku petycji – mogą one mieć miejsce.

<sup>29</sup> Doświadczenia XX w. skłaniają wielu do uznania, że pozostawienie obywatelom wyłącznie takiej opcji zalegalizowanego oddziaływania w kierunku jakichkolwiek zmian jest niewystarczające, gdyż nie daje ludowi okazji wyraźnego i zgodnego z prawem wyrażenia sprzeciwu za pomocą elekcyjnego odsunięcia od władania tych, których *δemos* przestał lubić. Ich obalenie jest dobrym sposobem na uspokojenie nastrojów, co warto mieć na uwadze, jeśli się pamięta, że „każde państwo doświadcza co pewien czas kryzysów gospodarczych. Wiązą się one ze wzrostem społecznego niezadowolenia. W kraju demokratycznym jest ono rozładowywane przez cyklicznie odbywające się wybory [...] stanowią one swoiste społeczne *katharsis*. Wybory dają obywatelom poczucie, że mają wpływ na sprawy państwowe. Jednego kandydata mogą wywyższyć, na innym się zemścić. Bardzo często niewiele zmieniają, ale rozładowują społeczne napięcie. W autorytarnych Chinach jest zupełnie inaczej. Obywatel ChRL nie dysponuje podobnym prawem do wyrażenia niezadowolenia. Może pojechać do Pekinu z petycją krytykującą zachowanie lokalnego urzędnika oraz w skrajnym wypadku wyjść na ulicę”. S. Niewiński, *Czy XXI w. będzie stuleciem Chin?*, <http://www.polska-azja.pl/2015/06/15/s-niewinski-czy-xxi-w-będzie-stuleciem-chin-cz-2/> [dostęp 30.09.2015]. Widzimy, że również według cytowanego autora petycja nie zanika w socjalistycznej demokracji, podobnie jak „kryterium uliczne”, zastępujące czasem konfrontacyjne wybory w roli metody wymiany rządzących, o czym wiemy nie tylko z chińskich, ale i z polskich doświadczeń. Osobną kwestią jest to, czy zainstalowanie w Kraju Środka rywalizacyjnej elekcji jest czymś godnym polecenia. Chińskie doświadczenia z niesocjalistyczną postacią ludowładztwa po 1912 r. skłaniają raczej do sceptycyzmu, bo przecież w I połowie XX stulecia swobodna polityczna rywalizacja przekształciła się w domową wojnę. Partyjni przywódcy pamiętają o tym i to skłania ich do pozostania przy „petycyjno-demonstracyjnym” modelu, jako, co prawda, niedoskonałym, ale w ich przekonaniu bezpieczniejszym.

prawnopolityczna tożsamość nie dozna specjalnego szwanku z powodu zachęcania ludności Polski Ludowej do instytucjonalnego przejawiania nieuchronnie obecnej w petycyjności „egoistycznej roszczeniowości”<sup>30</sup>, stanowiącej teoretycznie pewne zagrożenie dla opartego na paradygmacie ujednoczenia ustroju.

Jeśli podzielimy zatem ocenę K. Biskupskiego i uznamy obecność petycyjności w skargach i zażaleniach, to potwierdzeniu ulegnie przekonanie, że prawo petycji „w zasadzie istnieje w każdym ustroju politycznym, ponieważ władza zazwyczaj chętnie uzyskuje informacje od rządzonych, pokazujące stan nastrojów społecznych, dzięki czemu łatwiej jest skorygować uchybienia w działalności aparatu państwowego. W parlamentarnym ludowładztwie takie jawne donosy mają świadczyć o aktywności społeczeństwa obywatelskiego, zatroskanego sposobami nadawania bieżącego kształtu dobru wspólnemu, jakim ma być republikańska państwowość. Jest to najprostszy ze sformalizowanych sposobów komunikowania władzy poglądów społeczeństwa, będącego wszak teoretycznie suwerenem”<sup>31</sup>, obecnym również w zinstytucjonalizowanych strukturach władania. A zatem w demosocjalizmie najbardziej uświadomiona i politycznie aktywna część Ludu Pracującego Miast i Wsi znajduje się w partyjno-państwowych instancjach, gdzie zajmuje się m.in. rozpatrywaniem napływających z terenu sygnałów, przyczyniających się potencjalnie do właściwego funkcjonowania instytucji publicznej władzy, z czego wynika, że może ona odnosić korzyści z utrzymywania przekształconej na użytek systemu wersji petycyjności niezależnie od tego, jak silnie będzie się akcentować jej socjalistyczną specyfikę.

#### 4. Realizacja i weryfikacja demosocjalistycznej petycyjności

Takie zdroworozsądkowe nastawienie sprawiło, że skonstytucjonalizowana skargowość nieustannie była obecna w prawnopolitycznym pejzażu Polski Ludowej, przyczyniając się do wykonania zawartego na początku Konstytucji (art. 5) postanowienia,

<sup>30</sup> Zachętę dla jej przejawiania odnajdziemy w nie bardzo kompatybilnym z marksistowsko-leninowską teorią państwa i prawa ujęciu Leona Petrażyckiego, według którego „prawo [...] nie jest dowolnym postanowieniem rządzących. Petrażycki bronił pojęcia prawa opartego na poczuciu zobowiązań i uzasadnionych roszczeń. Jest to pogląd odmienny od leninowskiej koncepcji prawa jako instrumentu władzy”. J. Karpiński, *Prawa człowieka w PRL i Komitet Helsiński*, [w:] J. Karpiński, *Niepodległość od wewnątrz*, London 1987, s. 60. Uznano, że na tyle krzepko dzierży go ona w swym nieugiętym uścisku, że nie rozluźnią go żadne skargi czy zażalenia, których konstrukcja oparta jest wszak na założeniu, że ich adresaci doskonale znają rzeczywistość oraz prawa rozwoju dziejowego, co domniemanie skłoniło ich do uznania, że w jurydycznym modelu PRL spokojnie można ulokować socjalistyczny wariant petycyjności.

<sup>31</sup> „Gdyby było nim w rzeczywistości, to” petycja *sensu stricto* i „petycjoidalne” instrumenty prawne „straciłyby rację bytu, gdyż charakteryzują się one stosunkiem podległości między autorami pism a adresatami, którzy nie są zobowiązani do uwzględnienia oddolnych postulatów”. A. Ławniczak, *Prawo do petycji, wniosków i skarg*, [w:] M. Haczkowska (red.), *Komentarz. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2014, s. 106.

nakazującego wszystkim organom władzy i administracji państwowej opierać się w swej działalności na świadomym, czynnym współdziałaniu najszerzych mas ludowych. Norma ta zachęcała do pojawienia się w doktrynie zasady czy też prawa wpływania przez obywateli na pracę organów państwowych, nakładającego na zinstytucjonalizowane części aparatu władania „obowiązek [...] uważnego rozpatrywania, uwzględniania słusznych wniosków, zażaleń i życzeń obywateli”<sup>32</sup>.

Ustrojowy nakaz „spełniania słusznych życzenia obywateli”, skutkowało tym, że w Kodeksie postępowania administracyjnego uregulowano sposób rozpatrywania skarg i wniosków, który zasadniczo utrzymał się do dzisiaj. Umieszczenie w nim norm odnoszących się do rozpatrywania skarg sprawiło, że postępowanie administracyjne przestało być rozumiane jako procedura dotycząca wyłącznie indywidualnych spraw z zakresu administracji państwowej. Uznano, że wymagała tego potrzeba walki z „takimi ujemnymi zjawiskami, co do których ingerencja organów państwowych (ewentualnie organizacji społecznych) jest możliwa, a nawet niezbędna”<sup>33</sup>. A zatem działający w „słusznym interesie indywidualnym lub społecznym” obywatel powinien liczyć na to, że jego skarga, spowodowana nieprawidłowym funkcjonowaniem administracji publicznej, zostanie rozpatrzona zgodnie z kodeksowymi regułami postępowania administracyjnego, mającymi zapewnić słuszne rozstrzygnięcie, przy czym jego zobiektywizowany charakter miał być zapewniony przez zasadę, głoszącą, że „organem właściwym do rozpatrzenia skargi jest [...] organ bezpośrednio wyższego stopnia w stosunku do organu, którego działalność jest przedmiotem skargi”<sup>34</sup>. Schemat rozpatrywania skarg znalazł zastosowanie również w odniesieniu do wniosków.

Zachętą do realizowania tych dwóch form obywatelskiego zaangażowania było to, że można było z nich korzystać poza urzędami, jako że na podmioty świadczące dla ludności usługi o charakterze konsumpcyjnym nałożono obowiązek eksponowania książek skarg i wniosków<sup>35</sup>. Dzięki temu krytyczni klienci uzyskali sposobność pisemnego,

<sup>32</sup> Inne obowiązki wynikające dla organów władzy z uznania znaczenia obywateli to: „zdawanie narodowi sprawy ze swej działalności” oraz „wyjaśnianie masom pracującym zasadniczych celów i wytycznych polityki władzy ludowej”. K. Kąkol, *Prawa i obowiązki obywatelskie w PRL*, Warszawa 1969, s. 91.

<sup>33</sup> B. Bogomiński, *Obywatel a administracja. Reforma administracji, prawa i obowiązki obywateli, interesant w urzędzie, tryb załatwiania indywidualnych spraw. Wzory pism kierowanych przez obywateli do organów administracji państwowej*, Warszawa 1977, s. 59.

<sup>34</sup> *Ibidem*, s. 60. „Skargę składa się do organu zwierzchniego, nad organem, którego skarga dotyczy, a skargę na pracownika organu do przełożonego tego pracownika. W przypadku niewłaściwego skierowania skargi każdy organ zobowiązany jest przekazać ją organowi właściwemu albo zawiadomić skarżącego, kto jest kompetentny do załatwienia skargi”. L. Wiśniewski, *op. cit.*, s. 228. Istnieje przy tym domniemanie, oparte na wierze w racjonalność nowożytniej polskiej nomokracji, uznania przez wskazaną instytucję jej właściwości, co winno zapobiegać odtwarzaniu klasycznego biurokratycznego *leitmotiv* od Annasza do Kajfasza.

<sup>35</sup> „Kaźda placówka uspołecznionego handlu detalicznego i przemysłu gastronomicznego prowadząca sprzedaż detaliczną lub produkcję i detaliczną sprzedaż towarów albo świadcząca inne usługi obowiązana jest prowadzić książkę skarg i wniosków. Książka powinna być umieszczona w miejscu widocznym

a na dodatek anonimowego utrwalania swoich uwag<sup>36</sup>, natomiast instancje kontrolujące funkcjonowanie obsługujących obywateli placówek uzyskały sposobność szybkiego zapoznania się z występującymi w ich funkcjonowaniu nieprawidłowościami i skłonienia do ich melioracji.

„Pozaurzędowy” charakter miały też skargi i wnioski, klasyfikowane w literaturze jako coś innego od tych, jakie były „zgłaszane [...] w drodze indywidualnych wystąpień”. Za osobny rodzaj uznano bowiem skargi, względnie wnioski, pojawiające się „w drodze publikacji na łamach prasy – w postaci interwencji prasowej”<sup>37</sup>. Wynikałoby z tego, że skargowość nie była traktowana, przynajmniej przez doktrynę, jako zdogmatyzowane, ściśle skrepowane jurydycznym gorsetem zjawisko, gdyż przeszkadzałoby to w swobodnym korzystaniu z niego przez beneficjentów tego rozwiązania w postaci próbujących oddziaływać na władzę obywateli.

To, czy skorzystali oni ze skargi czy z wniosku, zależało od charakteru ich wystąpienia. Jeśli miało ono krytyczną wymowę, piętnującą sposób funkcjonowania instytucji państwowych bądź organizacji społecznych, to przyjmowało postać skargi<sup>38</sup>. Nie próbowano zawęzać zakresu spraw, jakich mogła ona dotyczyć, skoro czytamy, że „przedmiotem skargi mogą być wszelkie czynności organów czy urzędników, a nie tylko ich decyzje, jak to ma miejsce w przypadku odwołań, czy postanowień nie kończących sprawy, jak to ma miejsce w przypadku zażaleń”<sup>39</sup>. W każdym razie skarga, podobnie jak oba wyżej wymienione środki, jest powiązana z krytycyzmem, natomiast wnioski powinny być bardziej konstruktywne, ponieważ „jeżeli przedmiotem skargi jest krytyka działalności określonego w niej podmiotu, to przedmiotem wniosku – propozycje jej doskonalenia”<sup>40</sup>.

---

i swobodnie dostępna dla klientów, aby nie musieli oni zwracać się do pracowników placówki o wydanie książki”. B. Bogomilski, *op. cit.*, s. 62. W rozwiązaniu tym odnajdziemy przesłanie, jakie z całą mocą pojawi się w Obozie Pokoju i Socjalizmu, gdy Gorbaczow obwieści epatującą magiczną mocą *Гласность* (Głasnost’).

<sup>36</sup> „Od osób zamierzających dokonać w książce wpisu pracownicy placówki nie mogą żądać dokumentów w celu stwierdzenia tożsamości skarżącego lub wnioskodawcy”. B. Bogomilski, *op. cit.*, s. 61–62.

<sup>37</sup> K. Kąkol, *op. cit.*, s. 92.

<sup>38</sup> W literaturze przedmiotu zaznaczano, że „w szczególności przedmiotem skargi może być zaniedbanie lub nienależyte wykonywanie zadań przez właściwe organy albo przez ich pracowników, naruszenie praworządności lub słusznym interesów obywateli, a także przewlekłe lub biurokratyczne załatwianie spraw”. E. Smoktunowicz, *Encyklopedia obywatela PRL. Status administracyjnoprawny*, Warszawa 1987, s. 539.

<sup>39</sup> F. Siemieński, *Podstawowe wolności, prawa i obowiązki obywateli PRL*, Warszawa 1979, s. 222.

<sup>40</sup> Oczekiwano, że przede wszystkim będą one zmierzać w stronę „ulepszenia organizacji, wzmocnienia praworządności, usprawnienia pracy, zapobiegania nadużyciom, wzmocnienia ochrony własności społecznej i lepszego zaspokajania potrzeb ludności”. E. Smoktunowicz, *op. cit.*, s. 540. Sprawa nie jest do końca jednoznaczna, bowiem gdzie indziej czytamy, że „skarga polega na krytyce czyjejś działalności lub bezczynności i zarazem na żądaniu zmiany postępowania tego, kogo skarga dotyczy, pod określonym względem”. F. Siemieński, *op. cit.*, s. 222. Owo żądanie charakteryzuje się zapewne mniejszą

Nieukontentowany reakcją na swój wniosek obywatel mógł złożyć skargę, co wskazuje na to, że była ona traktowana jako środek mający większy ciężar gatunkowy od wniosku, który w opisywanej sytuacji spełniałby rolę działania uruchamiającego podmiot potencjalnie występujący jako organ pierwszej instancji, mogący stać się przedmiotem środka odwoławczego w postaci skargi. Wynikałoby z tego, że to właśnie ona powinna być sposobem dyscyplinowania tych części aparatu ucisku, które nienależycie wykonywały przyznane im zadania. Znajdujące się wśród nich rozpatrywanie skarg i wniosków uznano za działalność, której realizacja powinna być weryfikowana przez instytucje wyższego szczebla, w związku z czym kontrolę i nadzór nad poczynaniami tego rodzaju powierzono Radzie Państwa oraz naczelnym i wyższym organom administracji państwowej<sup>41</sup>. Do zmiany w tym zakresie doszło w 1980 r., kiedy to w konstytucyjnej strukturze władzy państwowej pojawił się kontynuujący tradycję przedwojennego Najwyższego Trybunału Administracyjnego Naczelny Sąd Administracyjny<sup>42</sup>. Historia pokazała, że wydarzenie to zapowiadało nastanie III RP, skutkujące m.in. przywróceniem petycyjności w jej klasycznym, burżuazyjno-demokratycznym kształcie.

## 5. Podsumowanie

W „uludowionej” postaci przetrwała ona „Rzeczpospolitą drugą i pół”, na co niewielki wpływ miało konstytucyjne unormowanie, bowiem petycyjno-skargowy paradygmat jest niemożliwy do wyrugowania. Niewykluczone, że właśnie ta jego oczywistość przyczyniła się znacznie do tego, że na obszarze PRL-owskiej teoretycznej

---

dokładnością niż z założenia bardziej konkretna propozycja zawarta we wniosku, tym niemniej przestrzegamy, że dokładna delimitacja między skargą a wnioskiem nie jest bynajmniej prostą sprawą.

<sup>41</sup> E. Smoktunowicz, *op. cit.*, s. 541. Ich poczynania miały zapewnić skuteczność stosowanych przez obywateli środków, potwierdzając w ten sposób doktrynalne przekonanie co do tego, że omawiana „instytucja [...] jest jednym z tych doniosłych, prawdziwie rewolucyjnych czynników, dzięki którym szerokie masy robotnicze i pracującego chłopstwa wyzbywają się zakorzenionej pod wpływem ucisku burżuazyjnej administracji niewiary w sens chronienia swej krzywdy czy też bronięcia interesu społecznego”. Jego uczony rzecznik pisał, że opierając się na zinstytucjonalizowanej skargowości „kształtuje się i dojrzewa świadomość współgospodarowania i współodpowiedzialności każdego obywatela w państwie ludowym”. W. Dawidowicz, *op. cit.*, s. 132. Nie wytrzymało ono jednak próby czasu, co może być asumptem do sformułowania Wielkiej Skargi pod adresem ludu, względnie narodu albo i społeczeństwa, które „nie dorosło do demokracji” w jej jak najbardziej ludowej postaci.

<sup>42</sup> Restytucja sądownictwa administracyjnego była postulowana przez Front Jedności Narodu podczas kulminującej Październikiem 1956 r. odwilży. Jej narastająca fala skłoniła K. Biskupskiego do domagania się odtworzenia tej części władzy sądowniczej po to, aby dokonać wzmocnienia nie tylko prawa obywateli do przedkładania skarg i zażaleń, ale także przysługujących im innych praw społeczno-politycznych. K. Biskupski, *Władza i lud*, Warszawa 1956, s. 86. Co prawda, wówczas postulat ten nie został zrealizowany, ale możemy go uznać za *signum temporis*, zapowiadający wraz z restytucją gomulkowskiemu odchylenia pravicowo-nacjonalistycznego przywrócenie zafiksowanego w Konstytucji marcowej modelu państwowości łącznie z „przywróconą do właściwej postaci” petycyjnością.

refleksji poświęcano mu niewiele uwagi<sup>43</sup>, podobnie zresztą jak poprzednio. „Oszczędny ustrojodawca” przypuszczalnie doszedłby na tej podstawie do konkluzji, że petycjonizm nie zalicza się do niezbędnych materii konstytucyjnych, ale „nic dwa razy się nie zdarza”, w związku z czym pod koniec XX wieku nie powtórzył się *casus* Konstytucji-Minimum z 1935 r., co sprawiło, że petycyjność ponownie objawiła się w najnowszej Ustawie Zasadniczej „w całej krasie”. Wynikałoby z tego, że umieszczenie w poprzednim Najwyższym Prawie skarg, zażaleń i wniosków było kompromisowym, ewentualnie pośrednim, rozwiązaniem między „zerowym” a „pełnym” wariantem stosowanym w rodzimym konstytucjonalizmie. Formalnoprawna tożsamość oraz nomiczna ranga skargowości, sądząc po jej XX-wiecznych losach w kolejnych inkarnacjach polskiej państwowości, bynajmniej nie jest jednoznaczna i zwykła ostrożność nakazuje, aby nie wyciągać zbyt pochopnych wniosków z istniejącego dzisiaj rozwiązania. Za jakiś czas może być ono równie dobrze „egzotyczne” jak przypomniana w powyższym tekście jego socdemokratyczna zapowiedź.

---

<sup>43</sup> Wydaje się, że w grupie najbardziej liczących się specjalistów od prawa państwowego zainteresowanie tą problematyką stawało się wraz z dojrzwaniem i przemijaniem poprzedniej emanacji polskiej państwowości coraz mniejsze, o czym zdaje się świadczyć to, że w liczącej ponad 300 stron „kanonicznej” monografii, poświęconej dokonanej w 1976 r. rozległej nowelizacji Konstytucji, obejmującej również poświęcony skargowości artykuł, prominentny naukowiec wspominał ją dosłownie w jednym zdaniu. Zob. W. Sokolewicz, *Konstytucja PRL po zmianach z 1976 r.*, Warszawa 1978, s. 231.

