

096

R e z e z a *

pt. "Zagadnienia selekcji akt skarg i wniosków
w urzędach i instytucjach centralnych PRL

Opracowali:

mgr Barbara Dobrowolska

mgr Maria Baranowska

Warszawa 1981 r.

Spis treści

- I. Wstęp
- II. Instytucje szkolne i wnioski w przepisach prawnych
- III. Organizacje przygotowania i kształcenia z uwzględnieniem wniosków w przepisach i instytucjach centralnych
- IV. Kształcenie i wnioski w przepisach dla badań naukowych
- V. Podsumowanie i wnioski
- VI. Bibliografia

II. Instytucje skarg i wniosków w przepisach prawnych PRL.

Początki funkcjonowania instytucji skarg i wniosków sięgają roku 1946, kiedy to w myśl instrukcji Biura Prezydialnego Krajowej Rady Narodowej wprowadzono skrzynki zażaleń "celem ułatwienia społeczeństwu wzięcia bezpośredniego i czynnego udziału w zwalczaniu nadużyć i wszelkiego rodzaju niewłaściwości oraz stawianiu dezyderatów i wniosków odnośnie funkcjonowania administracji i gospodarki publicznej"^{1/}. Skrzynki wywieszano na budynkach prezydiów rad narodowych. Osoba wnoszącym zażalenie, rady narodowe miały obowiązek udzielać odpowiedzi o sposobie załatwiania wniesionych spraw.

Ustawa z dnia 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej^{2/} oddając pełnię władzy państwowej w terenie w ręce rad narodowych oraz określając ich ustroj i zakres działania, zobowiązywała do "wykorzystania inicjatywy ludności przez rozpatrywanie postulatów, zażaleń i życzeń ludności"^{3/}.

Pierwszym i podstawowym aktem prawnym, do chwili ukazania się kodeksu postępowania administracyjnego^{4/}, regulującym zagadnienie rozpatrywania i załatwiania odwołań, listów i zażaleń ludności oraz krytyki prasowej była uchwała Rady Państwa i Rady Ministrów z dnia 14 grudnia 1950 r.^{5/} /tzw. uchwała grudniowa/. Ustalała o dla władz centralnych poniedziałki jako dni przyjęć obywateli, w czasie których mogli składać odwołanie i zażalenie ustnie lub pisemnie, dotyczące działalności wszelkich organów administracji państwowej. Władze i instytucje obowiązane były niezwłocznie sprzątać wszystkie wiadomości prasowe dotyczące ich zakresu działania lub organów im podległych oraz zawiadamiać o wyniku sprawdzenia i przedsięwziętych krokach organu prasowy. W razie niewykonania powyższego obowiązku redakcja winna była zawiadomić o tym odpowiednią władzę nadrzędną, a gdy chodzi o ministerstwa - Prezesa Rady Ministrów.

1/ O. Bugko, E. Dania, Skargi i zażalenia, Wyd. Prawnicze 1955, s.

2/ Dz.U.R.P. z dnia 13.IV.1950 r., Nr 14, poz.30.

3/ Tamże.

4/ Wprowadzonym w życie z dniem 1 stycznia 1961 r. Ustawa z dnia 14 czerwca 1950 r. Dz.U. z 20.VI.1960 r. Nr 30, poz.168

5/ Mon.Pol. z dnia 14.12.1950 r., Nr 4-1, poz.1.

Uchwały grudniowe nakładały na wszystkie organy władzy i administracji obowiązek przyjęcia i rozpatrzenia każdej skargi; udzielenia na nią odpowiedzi, oraz wyciąganie odpowiednich wniosków z napływających skarg.

Instytucja skarg i zażaleń została usankcjonowana w najwyższym akcie prawnym - Konstytucji PRL. Konstytucja w art.5 zobowiązuje wszystkie organy władzy i administracji państwowej do rozpatrywania i uwzględniania skusnych wniosków, zażaleń i życzeń obywateli w myśl obowiązujących ustaw, grożąc pociąganiem do odpowiedzialności winnych ich przewlekłego lub biurokratycznego załatwiania.

Szczególne przepisy dotyczące funkcjonowania instytucji skarg i wniosków zostały ujęte w dziale IV kodeksu postępowania administracyjnego, wprowadzonego w życie ustawą z dnia 14 czerwca 1960r.¹¹ Dokonano przy tym pewnych modyfikacji, których potrzeba wynikała z długoletniej praktyki rozpatrywania skarg i zażaleń w oparciu o uchwały grudniowe. Zagadnienie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków w oparciu o przepisy k.p.a. regulowała w sposób szczegółowy uchwała Nr 357 Rady Ministrów z dnia 13 października 1960 r.^{12/}

Art. 151 k.p.a. przyznał prawo składania skarg i wniosków do organów państwowych obywatelom oraz organizacjom zawodowym, samorządowym, spółdzielczym i innym organizacjom społecznym, w interesie własnym, innych osób a także w interesie społecznym.^{13/}

Mogą one dotyczyć "... wszelkich spraw wchodzących w zakres zadań organów państwowych i państwowych jednostek organizacyjnych, a także zadań wynikających dla organów organizacji zawodowych, samorządowych i spółdzielczych i innych organizacji społecznych z zażądanie przez nie przez nie spraw określonych w art.1^{14/} tzn. zleconych przez administrację państwową. Inny charakter posiadają tzw. odwołania i dlatego w k.p.a. poświęcony jest im specjalny rozdział, ustalający odrębny tryb postępowania.^{15/}

11/ Dz.U.R.F. z dn. 15.VI.1960 r., Nr 30, poz.160. W dalszym ciągu referatu zamieścił pełną treść kodeksu użyto cyfrowo przyjętego skrótu "k.p.a".

12/ Art. 101, z dn. 13.X.1960 r., Nr 80, poz.367.

13/ Tomuś i Turowski, Józef Chazarski, Kodeks Postępowania Administracyjnego, 1965, s.232.

14/ Tamże, s.232.

15/ Tamże, s.232.

Należy rozróżnić dwie kategorie skarg na działalność organów organizacji zawodowych, samorządowych, spółdzielczych i innych organizacji społecznych: 1/ skargi dotyczące spraw z zakresu administracji państwowej, których wykonywanie zleciło tym organizacjom państwo 2/ skargi w sprawach wynikających z działalności statutowej tych jednostek 20/.

Do rozpatrywania skarg, zaliczonych do kategorii pierwszej, właściwy jest organ bezpośrednio wyższego stopnia danej organizacji, a w stosunku do jej organu naczelnego - organ państwowy sprawujący nadzór nad organizacją.

Każdy organ otrzymujący skargę jest zobowiązany ustalić do czyjej kompetencji należy przedmiot skargi. Jeżeli organ ten nie jest właściwy do rozpatrzenia skargi, musi ją w terminie 7 dni przekazać właściwemu organowi, zawiadamiając o tym skarżącego, albo wskazując mu właściwy organ 21/.

Wnioski posiadają inny charakter niż skargi, ponieważ ich treścią jest "...aleganie w bliższej lub dalszej przyszłości działania aparatu państwowego lub społecznego bez akcentów niezadowolenia i bez stawiania określonych zarzutów konkretnie wskazanemu organowi administracyjnemu" 22/.

Wniosek może składać każdy obywatel, każda jednostka organizacyjna państwowa, społeczna lub prywatna w każdej sprawie dotyczącej życia zbiorowego.

Odmownie przebiega tryb rozpatrywania wniosków. Organem właściwym w tym zakresie jest ten, do którego kompetencji należy sprawa zawarta w wniosku. Gdy treść wniosku dotyczy zakresu działania innego organu musi być temu organowi przesłany w ciągu 14 dni z jednoczesnym zawiadomieniem wnioskodawcy.

Niebagatelną rolę w funkcjonowaniu instytucji skarg i wniosków odgrywają organy masowych środków przekazu, jak prasa, radio, telewizja. Nie są one kompetentne do bezpośredniego załatwiania spraw, dlatego napływające skargi i wnioski od obywateli kierują do właściwych organów. Na organa te nałożono obowiązek zawiadomienia redakcji, jeżeli tego zażąda, o sposobie załatwienia skargi lub wniosku, albo przekazać innemu organowi 23/.

20/ Cyt. E. Liszka, J. Stareściak, s. 243.

21/ Tamże, s. 244.

22/ Tamże, s. 254.

23/ Tamże, s. 250.

wszystkim funkcje koordynacji i kontroli nad prawidłowym sposobem załatwiania skarg i wniosków przez poszczególne departamenty. Opracowują zbiorcze analizy półroczne lub roczne ogólnoresortowe, które rozpatrywane są na posiedzeniach kolegium ministerstwa.

Na podobnych zasadach funkcjonują Referat Porad Prawnych i Interwencji w Biurze Prezydialnem CRZZ oraz stanowiska pracy do spraw skarg i wniosków w centralach spółdzielczych. Zgodnie z k.p.a. skargi i wnioski winny być składane do organów właściwych dla ich rozpatrzenia. Niemniej ich procent wpływa jednak nadal do niewłaściwych organów. Jest to na ogół wynikiem niewiedzy obywateli, lub braku zaufania do organów administracji terenowej.

W przekonaniu, że najszybciej i najskuteczniej załatwione zostaną sprawy przez najwyższe organy państwowe obywatele kierują skargi do tych organów bez wyczerpania toku instancji. Są to skargi o rozmaitym ciężarze gatunkowym.

O sposobie rozpatrzenia i załatwienia decyduje treść skargi lub wniosku oraz kompetencja instytucji. Sposób załatwienia jest z reguły następujący:

1/ przekazanie skargi lub wniosku właściwym organom a/ z obowiązkiem powiadomienia o załatwieniu sprawy przez organy podległe lub nadzorowane b/ nie interesując się dalszym jej załatwieniem.

2/ rozpatrzenie względnie załatwienie skargi lub wniosku i udzielenie odpowiedzi:

a/ wyjaśniającej w sprawach nie kwalifikujących się do kategorii skarg

b/ o załatwieniu sprawy i podjęciu odpowiedniej decyzji, w oparciu o materiał zebrany w wyniku dokładnych badań i inspekcji. Załatwienie sprawy polega na wystąpieniu do podległego lub nadzorowanego organu o wznowienie postępowania, uchylanie lub zmianę decyzji. Urząd który wydał tego rodzaju zalecenie czuwa nad ostatecznym załatwieniem sprawy przez właściwy organ, domagając się odpowiedzi na piśmie.

Jeżeli skarga dotyczy decyzji wydanej przez komórkę organizacyjną właściwego urzędu kierowana jest do personelu rozpatrzenia przez tę komórkę. Ostateczne załatwienie sprawy obejmuje z reguły kierownik urzędu, np. skargi na decyzje Departamentu Podatków i Opłat Ministerstwa Finansów - jego minister.

złożonych w interesie (Zasady skarzycy skę.

Do kategorii skarg i wniosków zaliczana jest krytyka prasowa, /notatki i artykuły prasowe/, której ważne śledzenie należy zgodnie z k.p.a. do obowiązków organów administracji państwowej. URM przean-
meruje w tym celu wycinki prasowe z "Głosu". Ciekawe i ważne sprawy zamieszczone są w biuletynie p.t. "Informacja prasowa", który wycho-
dzi codziennie i dostarcza pracownikom Biura Skarg i Listów odpo-
wiedniego materiału. W zależności od potrzeb niektóre sprawy prze-
kazywane są instytucjom z obowiązkiem zawiadomienia URM o sposobie
ich załatwienia. Wykorzystywaniem krytyki prasowej zajmuje się URM
systematycznie od 1.IX.1956 r. i do końca 1963 r. zainteresowało się
sposobem załatwiania 518 notatek prasowych. Liczba wniosków wpływa-
jących do KRP i URM jest w stosunku do skarg minimalna.

Z badanych ministerstw największą ilość skarg i wniosków otrzy-
mują: Ministerstwo Rolnictwa i Łowiectwa, Ministerstwo Gospo-
darki Komunalnej i Ministerstwo Sprawiedliwości. I tak np. do Mini-
sterstwa Rolnictwa wpływa przeciętnie około 18 tys. listów rocznie
z tego około 10 tys. podaje i tylko 63 wnioski; do Ministerstwa Gos-
podarki Komunalnej - około 10-15 tys. listów rocznie; do Minister-
stwa Finansów - tylko 300 listów rocznie.

Skargi i wnioski wpływają z dwóch źródeł: bezpośrednio od oby-
wateli oraz z Kancelarii Rady Państwa, Urzędu Rady Ministrów, Komii-
tetu do Spraw Radia i Telewizji i in. urzędów centralnych, partii
politycznych, organizacji zawodowych i społecznych oraz organów pra-
sowych. Przeważająca ilość spraw przekazywana jest do załatwiania
według kompetencji resortowym jednostkom podległym i nadzorowanym
oraz innym urzędom i instytucjom. Pozostałe załatwiane są bezpośre-
dnie przez ministerstwo /koncerki skargowe, merytoryczne departamen-
ty lub jednostki organizacyjne bezpośrednio podległe ministrowi/.
Wśród tej grupy znaczną część listów, nie mając charakteru skarg
czy wniosków, załatwiana jest w formie wyjaśnienia, lub odkładana ad
acta jako nie kwalifikujące do nadania biegu /paskwile, listy
maniaków itp./. Skargi i wnioski załatwiane bezpośrednio przez mini-
sterstwa dotyczą działalności a/ departamentów /skargi na ich de-
cyzje/, b/ kierowników bezpośrednio podległych jednostek terenowych
/wydziały prezydentów woj. sąd rejonowych/, c/ kierowników jednostek
organizacyjnych bezpośrednio podległych ministrowi. Załatwienie
spraw dotyczących działalności departamentów i kierowników jedno-
stek podległych bezpośrednio ministrowi uzależnione jest od aprobaty

czynnikami: 1/ treścią skargi o urąganie szczególnie istotny interes obywatela lub interes społeczny, 2/ wyczerpaniem wszystkich możliwości dochodzenia przez zainteresowanego. W sprawach szczególnie trudnych i ważnych redakторы Biura Listów przeprowadzają badania w terenie. Uszanowanie skargi za uzasadnioną stanowi podstawę do podjęcia przez Komitet interwencji, którą wyraża w pisemnym wystąpieniu do kompetentnego organu z żądaniem odpowiedzi. Niektóre sprawy wymagają wielu interwencji /trwających niekiedy kilka lat/ zanim zostaną załatwione w interesie skarżącego. Sprawy drastyczne, które nie doczekają się załatwienia przez właściwe organy trafiają do "Tali 56" oraz do Biuletynów, przesyłanych regularnie do władz naczelnych, KC PZPR i in.

Wśród skarg składanych na działalność organizacji zawodowych, samorządowych, spółdzielczych i innych należy wyodrębnić dwie grupy: 1/ skargi dot. spraw, w których centralne organy organizacji społecznych wydają decyzje w rozstrzeżeniu K.p.a., a prawo wydawania decyzji zostało im niekiedy wyrażone przepisem prawa, 2/ skargi w sprawach naruszających działalność statutową jednostek n.p. wykonujących obowiązków itp.

Do CRZZ wpływa rocznie około 7-8 tys. spraw z tego ponad 4 tys. na piśmie, około 60% spraw załatwia bezpośrednio CRZZ. Około 500 spraw dotyczy ogólniejszych zagadnień i załatwiają zespoły merytoryczne /głównie Zespół Ustawodawstwa Pracy i Zespół Ekonomiczny/, pozostałe, mające charakter wyłącznie indywidualny - Referat Porad Prawnych i Interwencji przy Biurze Prezydialnym. Około 40% i 50% skarg i wniosków CRZZ przesyła do załatwienia branżowym instancjom związkowym oraz innym organizacjom, urzędom i instytucjom wg kompetencji.

Skargi i wnioski napływają do CRZZ od władz naczelnych: Kancelarii Rady Państwa, Urzędu Rady Ministrów, KC PZPR, Ministerstwa Sprawiedliwości i innych ministerstw, Komitetu ds. Radio i Telewizji, organów prasowych oraz od osób indywidualnych.

Materiał skargowy nadany ogólnie stanowi podstawę do ewentualnych zmian w przepisach prawnych dot. np. ustawodawstwa pracy.

CRZZ interesuje się w szczególności wypadków sposobem załatwienia skarg przekazanych do załatwienia branżowym instancjom związkowym. Dlatego też bada odpowiedni i załatwienie spraw.

Do badań spraw o terenie oraz za miejscem w oparciu o materiał informacyjny nadany przez organy branżowych, Referat Porad

Rozpatrywanie i merytoryczne załatwienie skarg i wniosków odbywa się w specjalnych komórkach skargowych n.p. w Kancelarii Rady Państwa, Urzędzie Rady Ministrów, Komitecie d/s Radia i Telewizji, lub w komórkach merytorycznych tzn. właściwych do załatwienia określonego rodzaju spraw /np. w ministerstwach/. Zadania te mogą być wykonywane także przez obie kategorie komórek przy czym komórki skargowe załatwiają wówczas sprawy mniej istotne, wymagające jedynie wyjaśnienia lub przesłania wg kompetencji innym instytucjom /np. w Ministerstwie Rolnictwa/.

Ewidencjonowanie skarg i wniosków odbywa się w badanych urzędach bez zasadniczych odchylenia od zwyczajowo przyjętej i utartej praktyki, stosowanej od wielu lat. Dokonywane jest w komórkach skargowych, a niekiedy w merytorycznych komórkach. Podstawowymi środkami ewidencji są rejestry, w których każda sprawa otrzymuje swój kolejny numer. Nieodłączną pomocą do rejestrów są skorowidze alfabetyczne, które prowadzi się najczęściej systemem kartotekowym. Na kartach odnotowuje się nazwisko i imię petenta, nr sprawy z rejestru, lakonicznie wyrażoną treść sprawy, miejscowość, województwo itp. W niektórych instytucjach np. w K.R.P., URM, Komitecie d/s Radia i Telewizji stosuje się dla celów statystycznych hasłowniki grupujące skargi i wnioski wg zagadnień. Symbole z hasłownika są umieszczane z reguły na kartotece skorowidzowej. W żadnej z badanych instytucji nie spotkano się z praktyką stosowania hasłownika do układu akt. Treść i konstrukcja hasłowników stosowanych w urzędach są niejednolite. Kancelaria Rady Państwa posiada ustalony podział zagadnień tylko na 9 grup głównych oznaczonych cyframi rzymskimi I-IX, które odpowiadają zakresom czynności poszczególnych referentów Wydziału Skarg i Wniosków.

W Komitecie d/s Radia i Telewizji hasłownik dzieli tematykę listów na cztery problemy główne: rolny, ekonomiczny, społeczny i polityczny, te z kolei na problemy ogólne i zjawiska. Problemy główne odpowiadają zakresowi zadań każdej z czterech redakcji Biura Listów. Symbol sprawy /skargi/ składa się więc z trzech elementów np. R-V-1 co oznacza: R - Redakcja Rolna, V - problem ogólny np. dostawy obowiązkowe, 1-zjawisko np. działalność punktów skupu. Każda sprawa otrzymuje metryczkę, na której obok daty wpływu, nazwiska nadawcy jego pochodzenia społecznego miejsca zamieszkania /województwo/, treści sprawy, numeru sprawy z rejestru umieszczona są sym-

obywateli, które jednak przed odłożeniem sprawy ad acta są zwracane właścicielom.

Sposób przechowywania skarg i wniosków jest uzależniony od systemu rejestracji. Powszechnie przyjął się numeryczny system rejestracji akt spraw. Według opinii wszystkich zainteresowanych referentów w badanych urzędach i instytucjach ta forma rejestracji jest jedyną do przyjęcia dla akt występujących masowo z uwagi na łatwość dotarcia do sprawy.

Układ akt spraw jest numeryczny, nadany w kolejności numerów rejestru skarg i wniosków. Pomocami ewidencyjnymi ułatwiającymi odszukiwanie sprawy są skrowidze alfabetyczne.

Akta spraw przechowuje się w kopertach /każdą sprawę w oddzielnej kopercie, oznaczonej tylko numerem ewidencyjnym rejestru/ bądź w teczkach w ilości 40-50 spraw. Na okładkach każdejteczki podane są wyłącznie numery spraw /od - do/.

System kopertowy stosuje większość badanych urzędów i instytucji: Kancelaria Rady Państwa, Urząd Rady Ministrów, niektóre ministerstwa np. Wydział Skarg w Ministerstwie Rolnictwa, Komitet do Spraw Radia i Telewizji. Pozostałe instytucje jak Ministerstwo Finansów ~~SRZ~~ CRZZ, centrale spółdzielcze stosują system teczkowy.

Należy dodać, że urzędy wymienione w grupie pierwszej część akt spraw przechowują w teczkach, np. w KRP-kancelaria tajna, w Ministerstwie Rolnictwa - departamenty, w Komitecie d/s Radia i Telewizji - sprawy interwencyjne /do niedawna/.

Centrale związków spółdzielczych /np. CZSP/ gromadzą skargi i wnioski wg województw, a w ramach województw w układzie numerycznym.

W większości instytucji akta skarg i wniosków przekazywane są do archiwów zakładowych. W w/w układzie nadanym w komórkach organizacyjnych, wyjątkiem jest tu Biuro Skarg i Listów URM, które przed przekazaniem do archiwum zakł. wyjmuje akta spraw z kopert i przekłada do teczek, dokonując przedtem segregacji na 2 grupy: 1/ zakwalifikowane do kat. B5 - są to wszystkie skargi i wnioski przekazane do niższej instancji lub innych urzędów i instytucji do załatwienia wg właściwości /z odpowiedziami i bez odpowiedzi^o sposobie załatwienia/, 2/ zakwalifikowane do kat. B10, których rozpatrzenie należało do kompetencji URM /tryb nadzoru/. Każdej z wymienionych grup spraw nadaje się w teczkach układ numeryczny.

Są to przede wszystkim skargi mające charakter odwołań lub zażaleń określonych osób i instytucji^{1/} oraz skargi inne występujące w formie krytyki prasowej, anonimów.

Skargi wnieszone są "przeciw aktom dokonany lub sytuacjom już istniejącym", dotyczą zarówno "spraw ogólnych /nie należyte wykonanie zadań, naruszenie praworządności/ jak również spraw indywidualnych /naruszanie praw i uzasadnionych interesów obywateli"^{2/}.

Skargi więc posiadają bądź charakter interwencyjny - w wypadku kiedy autor indywidualny lub zbiorowy występuje o załatwienie jego sprawy lub charakter sygnalizacyjny - w wypadku "kiedy autor informuje o zjawiskach życia społecznego natury ogólnej względnie kiedy daje wyraz swoim poglądom w związku z określoną sytuacją społeczną"^{3/}.

Drugą grupę materiałów należących do skarg i wniosków stanowią wnioski, których treścią "jest ulepszenie w bliższej lub dalszej przyszłości działania aparatu państwowego lub społecznego". Wnioski zawierają więc dzyderaty skierowane pod adresem Partii, Rządu i władz terenowych, organizacji społecznych; akcenty krytyki dotychczasowego stanu rzeczy są jedynie tłem wniosku, a nie ich zasadniczą treścią^{4/}.

Skargi i wnioski pochodzą z różnorodnych środowisk społecznych zróżnicowanych pod względem położenia ekonomicznego, świadomości społecznej, politycznej oraz poziomu intelektualnego i kulturalnego.

1/ O. Bajko, H. Denias: Skargi i zażalenia s.72. Instrukcja z dnia 10.I.1951 r. w przedmiocie wykonania uchwały Rady Państwa i Rady Ministrów w sprawie przyjmowania, rozpatrywania i załatwiania odwołań, zażaleń i listów.

Przepisy k.p.s. traktują odwołania odrębnie niż skargi ze względu na inny tryb postępowania przy ich załatwianiu.

I. Iserzon, J. Stachościak: Kodeks ... s. 171-193.

2/ E. Iserzon, J. Stachościak: Kodeks postępowania admin. s.234.

3/ Analiza statystyczna i merytoryczna 37.639 listów otrzymanych przez Biuro Listów Polskiego Radia w okresie lipiec-listopad 1958 r., s.2.

4/ E. Iserzon, J. Stachościak: J.W.

trialach sądowniczych w urzędach głównych związków zawodowych i in.

Id.2. Stopień dokumentacji skarg i wniosków zależy od sposobu wykonywania funkcji i roli urzędu w zakresie ich załatwiania.

Dokumentacja skargowa w/w akta można podzielić na:

- a/ skargi wniesione bezpośrednio przez dany urząd w ramach kompetencji, z pełną dokumentacją w danym urzędzie /m.in. opinie, protokoły podsumowujące, korespondencja, petytenty/;
- b/ skargi wniesione przez urząd w ramach funkcji kalcu - /urząd najniżej stanowiący w określonej sprawie, chociaż decyzje wydał urząd z wyższego szczebla/ - posiadają stosunkowo pełną dokumentację sprawy, choć część dokumentacji jest w urzędzie wyższej instancji, wydającym decyzję np. Urząd I Instancji - ministerstwo,
- c/ skargi przesyłane do załatwienia do właściwego urzędu z badaniem i informowaniem urzędu wyższego szczebla lub instytucji pośredniczącej w sposobie załatwienia sprawy. W urzędzie wyższego szczebla, np. w Urzędzie Rady Ministrów znajduje się kompletna dokumentacja sprawy /lane do trybunału lub sądu/ załatwienia sprawy/ natomiast pełna dokumentacja sprawy znajduje się w urzędzie załatwiający sprawę w ramach kompetencji;
- d/ skargi przesyłane do załatwienia do właściwego urzędu bez badania i odpowiedzi. Cała dokumentacja spraw znajduje się w urzędzie załatwiający sprawę w ramach kompetencji, w urzędzie pośredniczącym pozostaje tylko ślad po aktach w rejestrze i w statystyce.

Największą wartość naukową mają skargi posiadające pełną dokumentację - załatwianą w danym urzędzie w/w właściwości et. w ramach funkcji nadzoru.

Id.3. W najwyższym - państwowym i ogólnopolskim sądownictwie, jak i w Urzędzie Rady Ministrów, Urzędzie Rady Ministrów oraz w niektórych instytucjach takich, jak Związek Radziecki i Polacy - w/w sądy wydają decyzje stałego oddziaływania na obywateli - gromadzone są materiały dotyczące całego państwa i życia społecznego i gospodarczego, politycznych i

Ad.5. Wartość naukowa samych skarg i wniosków zależna jest również od tego czy w urzędzie, instytucji sporządzane są lub czy zachowały się sprawozdania i analizy skarg i wniosków i w jakim stopniu skargi znajdują odbicie w analizach i sprawozdaniach a więc jakiego rodzaju sprawozdania sporządzane są w urzędach. W urzędach na szczeblu centralnym można najogólniej wyróżnić trzy rodzaje sprawozdań, a mianowicie.

Sprawozdania /analizy/ dotyczące załatwiania skarg i wniosków - okresowe i roczne - obejmujące dane statystyczne, analizę merytoryczną skarg, omówienie najważniejszych problemów oraz dane dotyczące sposobu załatwiania spraw.

W części opisowej sprawozdania oprócz analizy poszczególnych problemów wytypowanych przez urząd cytowane są niekiedy fragmenty listów lub podawane przykłady spraw najbardziej charakterystycznych dla danej grupy zagadnieniowej.

Sprawozdania tego typu występują w Urzędzie Rady Ministrów, w Kancelarii Rady Państwa, w ministerstwach, a od kilku lat i w innych instytucjach na szczeblu centralnym.

Biuletyny - zawierające dane statystyczne dotyczące skarg i wniosków za określony okres, niekiedy krótką analizę skarg, głównie jednak cytaty fragmentów listów w ramach poszczególnych grup zagadnieniowych - występują w Komitecie d/s Radia i Telewizji, Kancelarii Rady Państwa/w latach 1951-1952/, bądź biuletyny poświęcone wybranej grupie tematycznej - zawierające dane statystyczne cytaty fragmentów listów opracowywane w Komitecie d/s Radia i Telewizji.

Analizy specjalne skarg i wniosków/statystyczno-merytoryczne obejmują informacje o autorach listów, środowisku społecznym, miejscu zamieszkania /wieś, miasto powiatowe, wojewódzkie/ pochodzeniu listów /wg województw/ oraz analizę merytoryczną i statystyczną poszczególnych grup problemowych. Przykładem takich analiz jest analiza statystyczno-porównawcza listów na okres kilku miesięcy 1957 i 1958 r., przygotowana przez Biuro Listów Ośrodek Badania Opinii Publicznej przy "Polskim Radio".^{7/}

^{7/} Analiza statystyczna i merytoryczna 37639 listów, otrzymanych przez Biuro Listów Polskiego Radia w okresie lipiec-listopad 1958 r.

Należy jednak podkreślić, że dane zawarte w aktach skarg i wniosków zarówno opisane fakty jak i wyrażone w tych materiałach postawy autorów fragmentami rzeczywistości niekiedy zniekształconej przez subiektywizm, brak pamięci, uprzedzenia.

Z drugiej strony materiały te są uzupełnione dokumentacją urzędową świadczącą o interwencyjnej lub informacyjnej działalności urzędu lub urzędów w określonych sprawach sbywateli lub organizacji. Dokumentacja urzędowa, m.in. materiały z inspekcji, korespondencja z urzędami, z petentem, opinie prawne, stanowi niewątpliwie cenny materiał stwierdzający prawdziwość lub nieprawdziwość danych zawartych w listach.

Jest to więc materiał noszący zarówno cechy dokumentów osobistych jak i urzędowych, szczególnie w urzędach bezpośrednio załatwiających sprawy.

Materiały te mogą więc być traktowane w badaniach naukowych jako materiał pomocniczy, uzupełniający, oczywiście po poddaniu ich krytycznej ocenie.

Skargi i wnioski są cennym materiałem dla badań historycznych, uzupełniającym innego rodzaju materiały urzędowe i dokumenty osobiste m.in. wspomnienia, pamiętniki, korespondencję prywatną i osobistą. Mogą być przydatne w badaniach m.in. takich zagadnień, jak:

1. polityka /głównie realizacja założeń polityki/ organów władzy i administracji państwowej w określonych dziedzinach życia społecznego, gospodarczego i politycznego,
2. funkcjonowanie aparatu administracyjnego różnych szczebli,
3. sytuacja socjalno-bytowa społeczeństwa,
4. działalność instytucji oświatowych, kulturalnych, organizacji społecznych,
5. społeczno-ekonomiczna sytuacja wsi.

Skargi i wnioski są również cennym materiałem do badań socjologicznych, głównie jako wstępny materiał sondażowy sygnalizujący określone zjawiska społeczne wskazujący na potrzebę podjęcia pogłębionych badań socjologicznych pozwalających na postawienie konkretnych umotywowanych wniosków^{9/}.

^{9/} Analiza statystyczna i merytoryczna ... listów otrzymanych przez Biuro Listów Polskiego Radia 1959 s.2-3, 75.

klasyfikacji /układ/ akt.

Przedstawione niżej ogólne kryteria oceny akt skarg i wniosków dotyczą jedynie skarg i wniosków jako materiału jednostkowego. W zasadzie bez zmian pozostaje zawarta w wykazach akt kwalifikacja archiwalna normatywów, sprawozdań i analiz skarg i wniosków jako akt kat.A, z tym zastrzeżeniem, że kwalifikacją tą powinny być objęte wszystkie rodzaje sprawozdań i analiz bez względu na charakter, zakres tematyczny i chronologiczny /roczne, kwartalne, miesięczne/.

W referacie starano się wykazać, że analizy stanowiące podsumowanie problematyki wpływających skarg i wniosków do urzędu /za okres: roczny, półroczny i za krótsze okresy/ dając ogólny przegląd tematyki skarg, pod kątem widzenia potrzeb i znaczenia poszczególnych zagadnień dla bieżącej polityki, nawiązują element jednostronności /w doborze informacji/ i ogólnikowości.

Pozostawienie więc sprawozdań jako jedynych dokumentów odzwierciedlających różnorodną problematykę skarg i wniosków stanowiłoby poważne subożenie bazy źródłowej dla historyka a tym bardziej socjologa.

Skargi i wnioski są więc cennym materiałem do badań naukowych, jednak, ze względu na masowy charakter tych akt i niejednakową ich wartość naukową, konieczna jest selekcja tych akt według możliwie jednolitych, ogólnych kryteriów.

Dotychczasowa kwalifikacja skarg i wniosków do kat.BE a czasami tylko do B5, B3 bez wskazania jakimi kryteriami oceny należy się posługiwać przy ekspertyzie archiwalnej, pozwala na dużą dowolność postępowania z aktami przy ich brakovaniu.

Decydującymi kryteriami oceny wartości skarg i wniosków powinny być:

1. kryterium funkcji i kompetencji urzędu, instytucji w zakresie załatwiania skarg i wniosków, wpływające na sposób ich załatwiania i stan dokumentacji,

2. kryterium treści skarg i wniosków,

3. kryterium proporcji ilościowych skarg i wniosków - w odniesieniu do ogólnej masy akt skarg i wniosków występujących w danym okresie oraz w stosunku do poszczególnych grup tematycznych tych akt.

Na podstawie w/w kryteriów ustala się następujący podział skarg i wniosków na kategorie archiwalne:

2. metodą doboru akt skarg w/g kryterium chronologicznego - ze szczególnie ważnych okresów historycznych w życiu kraju i w działalności urzędu, instytucji,

3. metodą losowego wyboru akt - kilka teczek z każdego roku - stosowana głównie przy układzie numerycznym.

Równocześnie należałoby uzgodnić z instytucjami zwłaszcza tymi, w których skargi występują masowo, aby skargi układano w grupy w zależności od sposobu ich załatwienia wydzielając w oddzielną grupę akta załatwiane w/w właściwości przez dany urząd /instytucje/ oraz wnioski.

14. Wacław Piotrowski, Stefan Szostkiewicz: Badanie opinii czytelników, Ankiety i sondaże prasowe. Odb. z Kwart. Prasozn. 1958, nr 1 i 2, s. 47-57.
15. Adam Podgórecki: Zjawiska prawne w opinii publicznej. Rozwody, władza rodzicielska, procesy o zniesławienie wytaczane dziennikarzom, Warszawa, 1954.
16. Stefan Rozmaryn: O projekcie k.p.a. Państwo i Prawo 1959 z. 4.
17. Społeczeństwo polskie w badaniach ankietowych Ośrodka Badania Opinii Publicznej przy Polskim Radio i TV /lata 1958-1964/. Przegląd zebranych materiałów pod red. A. Sicińskiego. Warszawa 1966.
18. Jan Szczepański: Techniki badań społecznych. Konspekt wykładów wygłoszonych w r. 1950/51. Łódź 1951, maszynopis powielony.

Materiały źródłowe

19. Analiza statystyczna i merytoryczna 37.639 listów otrzymanych przez Biuro Listów Polskiego Radia w okresie lipiec - listopad 1958 r. Warszawa 1958 Ośrodek Badań Opinii Publ. PR.
20. Jerzy Jaros, Karol Weyman: Zbiór przepisów i informacji o kwalifikacji i terminach przechowywania akt ... Warszawa 1962
21. Instrukcja Prezydium Rady Ministrów z dnia 10 marca 1951 r. w sprawie rejestracji załatwiania odwołań, próśb, skarg i zażaleń w prezydiach rad narodowych. W: O. Bujko, H. Denis: Skargi i zażalenia, s. 76-79.
22. Instrukcja z dnia 10 stycznia 1951 r. w przedmiocie wykonania uchwały Rady Państwa i Rady Ministrów w sprawie przyjmowania, rozpatrywania i załatwiania odwołań, zażaleń i listów ludności oraz krytyki prasowej /Mon. Pol. z dn. 13. I. 1951 r. A-2, poz. 16/ W: O. Bujko, H. Denis: Skargi i zażalenia, s. 69-73.
23. Uchwała Komitetu Centralnego Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej z dnia 14 grudnia 1951 r. w sprawie należytego rozpatrywania i załatwiania skarg i zażaleń ludzi pracy oraz krytycznych uwag w prasie /wyciąg/. W: O. Bujko, H. Denis: Skargi i zażalenia, s. 74-76.
24. Uchwała Rady Państwa i Rady Ministrów z dnia 14 grudnia 1950 r. w sprawie rozpatrywania i załatwiania odwołań, listów