

Marcin Łysko
(Uniwersytet w Białymstoku)

Aparat biurokratyczny orzecznictwa karno-administracyjnego Polski Ludowej

Socjalistyczne przemiany w prawie Polski Ludowej przełomu lat 40. i 50. nie pozostały bez wpływu na orzecznictwo w sprawach o wykroczenia, które funkcjonowało w oparciu o rozporządzenie Prezydenta RP z 22 marca 1928 r. o postępowaniu karno-administracyjnym¹. Rozporządzenie przekazywało do kompetencji organów administracji orzekanie w sprawach o wykroczenia zagrożone karą nie wyższą niż grzywna do 3000 złotych i 3 miesiące aresztu. Prawo karania za wykroczenia przysługiwało staroście jako terenowemu organowi administracji ogólnej, lecz w praktyce orzecznictwo spoczywało w rękach referentów karno-administracyjnych, którzy powierzoną im funkcję sprawowali jednoosobowo w imieniu starosty powiatowego². Kara administracyjna stawała się prawomocna i mogła być wykonana pod warunkiem nieskorzystania przez ukaranego z możliwości przekazania sprawy sądowi, co podkreślało zastępczy charakter orzecznictwa karno-administracyjnego³.

Zapoczątkowany likwidacją odchylenia prawicowo – nacjonalistycznego w szeregach partii komunistycznej proces przyśpieszonego wprowadzania rozwiązań radzieckich legł u podstaw gruntownej reformy administracji terenowej. Powołane do życia w marcu 1950 r. rady narodowe⁴ funkcjonowały na poszczególnych szczeblach podziału terytorialnego kraju począwszy od gminy (od 1954 r. gromady), a skończywszy na województwie. Rady narodowe przejęły zadania dotychczasowych organów terenowej administracji ogólnej, w tym także orzecznictwo karno-administracyjne z rąk starostów i zarządów miejskich. Organem bezpośrednio rozpoznającym sprawy o wykroczenia w I instancji stało się prezydium rady narodowej. Zwierzchni nadzór nad orzecznictwem karno-administracyjnym sprawował Prezes Rady Ministrów, w którego imieniu zadania te wykonywało Biuro

¹ (Dz. U. Nr 75, poz. 444).

² T. Grzegorzczak, *O systemie organów orzekających w sprawach o wykroczenia de lege lata i de lege ferenda*, [w] *Rozwój polskiego prawa wykroczeń*, red. T. Bojarski, M. Mozgawa, J. Szumski, Lublin 1996, s. 133 – 134.

³ W. F. Dąbrowski, *Zagadnienia ogólne orzecznictwa karno-administracyjnego*, Poznań 1970 r., s. 22 – 23.

⁴ Ustawa z dnia 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej (Dz. U. nr 14, poz. 130).

Spółeczno-Administracyjne (dalej Biuro Spółeczno-Administracyjne) Zespołu II Prezydium Rady Ministrów⁵.

Przekazanie rozstrzygania spraw o wykroczenia prezydiom rad narodowych miało charakter czysto formalny, gdyż w praktyce orzecznictwo w dalszym ciągu wykonywali jednoosobowo referenci karno-administracyjny⁶. Wobec utrzymania w mocy przedwojennego modelu postępowania karno-administracyjnego reforma administracji terenowej z marca 1950 r., „która wprowadziła zasadniczy przełom w strukturze aparatu państwowego w terenie, niewiele wpłynęła na zmianę trybu orzecznictwa w sprawach karno-administracyjnych”. Jednoosobowe rozstrzyganie spraw o wykroczenia przez czynnik urzędniczy oceniano bardzo krytycznie twierdząc, iż „odziedziczona z okresu międzywojennego procedura karno-administracyjna nie odpowiada zreformowanej państwowości opartej na nowych zasadach polityczno-ustrojowych”⁷. Stąd wymierzający kary za wykroczenia aparat prezydiów rad narodowych określono jako „zbiurokratyzowany”, przy czym uwaga ta odnosiła się zarówno do przedwojennych jak i „nowych urzędników”. Referentom karno-administracyjnym przypisywano tendencje do „sabotowania przepisów nowych ustaw i szkodnictwa przez klasowo niesprawiedliwe wymierzanie i egzekwowanie kar”. Źródłem takiej postawy aparatu karno-administracyjnego miał być brak dostatecznej kontroli ze strony czynnika społecznego i kierownictwa politycznego, co wpływało negatywnie na „realizację zamierzeń Partii i władz państwowych w ważnych zagadnieniach”⁸.

Reforma administracji terenowej z marca 1950 r. przesadziła kwestię wprowadzenia socjalistycznego modelu orzecznictwa karno-administracyjnego opartego na założeniu kolegiального rozpatrywania spraw o wykroczenia przez czynnik społeczny. Uchwalona 15 grudnia 1951 r. ustawa o orzecznictwie karno-administracyjnym⁹ (u.ok.a.) przekazała orzecznictwo w sprawach o wykroczenia kolegiom funkcjonującym przy prezydiach rad narodowych wszystkich szczebli¹⁰. Kolegia utworzono przy prezydiach gminnych, miejskich, dzielnicowych, powiatowych i wojewódzkich rad narodowych. Kluczową rolę w systemie kolegiów odgrywały kolegia przy prezydiach powiatowych, dzielnicowych oraz rad narodowych większych miast. Stanowiły one organy I instancji i dysponowały pełnią uprawnień w zakresie orzekania kar przewidzianych w u.ok.a., czyli grzywny do

⁵ Uzasadnienie do projektu dekretu z 1951 r. o orzecznictwie karno - administracyjnym, Archiwum Akt Nowych w Warszawie, zespół akt Ministerstwo Sprawiedliwości, sygn. teczki 1969, s. 173 (AAN, Min. Spr. 1969, s. 173).

⁶ J. Jakubowska-Hara, *Grzywna w prawie wykroczeń*, Warszawa 2004, s. 35 - 36.

⁷ Z perspektywy 35 lat, „Zagadnienia Wykroczeń” 1987, nr 2, s. 12.

⁸ Uzasadnienie do projektu dekretu z 1951 r. o orzecznictwie karno - administracyjnym, AAN Min. Spr. 1969, s. 166.

⁹ Dz. U. nr 66, poz. 454.

¹⁰ Kolegia nie miały początkowo specjalnej nazwy dopiero w 1958 r. ustawodawca wprowadził określenie kolegia karno - administracyjne. Do tego czasu w języku potocznym określane były mianem kolegiów orzekających, nazwa ta została użyta w ustawie z 25 września 1954 r. o reformie podziału administracyjnego wsi i powołaniu gromadzkich rad narodowych (Dz.U. nr 43, poz. 191).

3000 złotych oraz kary pracy poprawczej w wymiarze do 3 miesięcy. Kolegia szczebla powiatowego były także instancją odwoławczą od orzeczeń kolegiów szczebla gminnego i kolegiów w miastach nie będących powiatami, które miały ograniczone kompetencje w zakresie wymierzania kar¹¹. Z kolei kolegia przy prezydiach wojewódzkich rad narodowych były organem II instancji o charakterze wyłącznie odwoławczym i rozpatrywały odwołania do orzeczeń kolegiów szczebla powiatowego.

Zgodnie z zasadą kolegialności sprawy o wykroczenia były rozpatrywane na rozprawie przez trzyosobowy skład orzekający, którym powinien kierować przewodniczący kolegium lub jego zastępca¹². Przewodniczącym składu orzekającego mógł być również wyznaczony przez przewodniczącego członek kolegium piastujący mandat radnego, przy czym nie musiał on posiadać wykształcenia prawniczego ani doświadczenia związanego z pracą w aparacie administracji. Praktyka poszła w kierunku wyznaczania radnych na przewodniczącymi składów orzekających, ponieważ przewodniczący kolegiów i ich zastępcy nie brali udziału w rozprawach z racji obciążenia pracą biurową. Rozpatrywanie spraw o wykroczenia przez osoby nie posiadające ku temu kwalifikacji wymagało stworzenia sprawnego aparatu biurokratycznego obsługującego kolegia pod względem organizacyjnym, technicznym i prawnym¹³. Powierzenie przez ustawodawcę prezydiom rad narodowych obsługi organizacyjno – technicznej oraz prawnej kolegium tworzyło uzależniało poziom funkcjonowania danego kolegium od stopnia zainteresowania prezydium pracą aparatu karno-administracyjnego¹⁴.

Aparat karno-administracyjny w okresie stalinowskim

Aparat obsługujący kolegia mieli tworzyć dotychczasowi referenci karno-administracyjni, którzy wraz z wejściem w życie u.o.k.a. 1 kwietnia 1952 r. przestali samodzielnie sprawować orzecznictwo w sprawach o wykroczenia¹⁵. Zostali oni zdegradowani do rangi pracowników referatów społeczno – administracyjnych prezydiów powiatowych rad narodowych, które „załatwiały sprawy dotyczące postępowania karno-administracyjnego, oraz związanego z nim nadzoru i sprawozdawczości”¹⁶. Na szczeblu wojewódzkim funkcjonowały referaty karno-administracyjne, usytuowane w strukturach wydziałów społeczno – administracyjnych. Na najniższym szczeblu podziału terytorialnego kraju zadania

¹¹ Kolegia te mogły orzec grzywnę w granicach do 300 zł. i karę pracy poprawczej w wymiarze do 6 dni, co w praktyce oznaczało poddanie ich jurysdykcji drobnych spraw o wykroczenia o małej szkodliwości społecznej czynu. R. Rajkowski, *Prawo karno – administracyjne Polski Ludowej*, Warszawa 1955, s. 82.

¹² M. Broniatowski, *Perspektywy rozwoju orzecznictwa karno-administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 1962, nr 7, s. 73.

¹³ E. Dornfest, *W jaki sposób będziemy realizowali ustawę o orzecznictwie karno-administracyjnym*, „Rada Narodowa” 1952, nr 1, s. 21.

¹⁴ B. Wrzesińska, *Prezydium rady a praca kolegium*, „Poradnik dla Kolegiów Orzekających” („PdKO”) 1956, nr 1, s. 9.

¹⁵ E. Dornfest, *W jaki sposób będziemy...*, s. 21.

¹⁶ R. Rajkowski, *Prawo...*, s. 137.

związane z obsługą kolegiów powierzono wyznaczonym pracownikom referatów ogólno-administracyjnych prezydiów gminnych rad narodowych.

Pierwsze miesiące funkcjonowania socjalistycznego modelu orzecznictwa karno-administracyjnego miały wykazać słabość aparatu obsługującego kolegia, który nie otrzymał odpowiedniego wsparcia ze strony prezydiów rad narodowych. Większość prezydiów rad narodowych traktowała proces tworzenia kolegiów i reorganizacji aparatu karno-administracyjnego w kategoriach jednorazowej akcji administracyjnej wychodząc z założenia, iż „wystarczy zorganizować kolegia, a działalność ich sama już potoczy się właściwym torem”¹⁷. Brak zainteresowania prezydiów pracą kolegiów był szczególnie odczuwalny na szczeblu gminnym, gdzie kolegia obsługiwali pracownicy nie posiadający doświadczenia w pracy karno-administracyjnej. Pozbawieni opieki i praktycznego instruktażu nie byli oni w stanie odpowiednio zorganizować pracy kolegiów, wskutek czego na szczeblu gminnym i małych miast „zapanowała martwota” i realne zagrożenie iż „praca organizacyjna i szkolenie pójdzie na marne”. Przewodniczący kolegiów szczebla gminnego próbowali wybrnąć z patowej sytuacji poprzez wydawanie jednoosobowo nakazów karnych „w myśl dawnych przepisów”, chociaż u.o.k.a. przewidywała wydawanie nakazów karnych przez cały skład orzekający kolegium gminnego.

Stwierdzone mankamenty w pracy aparatu obsługującego kolegia zamierzano usunąć poprzez „właściwą ilościowo i jakościowo obsadę personalną” oddziałów i referatów karno-administracyjnych. Uzupełnienie braków kadrowych na szczeblu wojewódzkim i powiatowym było szczególnie ważne w kontekście „pomocy prezydiom i ich kolegiom w ustawieniu pracy i w bieżącym sprawowaniu orzecznictwa”¹⁸. Zwrócono także uwagę na potrzebę stworzenia odrębnych komórek organizacyjnych obsługujących kolegia powiatowe, stąd w oddziałach społeczno-administracyjnych prezydiów powiatowych rad narodowych zaczęto tworzyć referaty karno-administracyjne. Przekształceniom organizacyjnym nie towarzyszyło zwiększenie nakładów finansowych, wskutek czego pracownicy referatów karno-administracyjnych stanowili najgorzej opłacaną grupę urzędników zatrudnionych w prezydiach powiatowych rad narodowych. Kierownicy referatów karno-administracyjnych zostali zaszeregowani do grupy urzędników o niskim uposażeniu zasadniczym, dlatego nie przysługiwały im dodatki funkcyjne ani służbowe. Jedynie kierownicy oddziałów karno-administracyjnych prezydiów wojewódzkich rad narodowych zostali zaszeregowani do grupy urzędników z wysokim uposażeniem zasadniczym i z tego tytułu przysługiwał im dodatek funkcyjny¹⁹.

Z powodu niskich płac oferowanych referentom karno-administracyjnym aparat obsługujący kolegia był „bardzo słaby politycznie i zawodowo” i posiadał

¹⁷ E. Dornfest, *Doświadczenia...*, s. 26 – 27.

¹⁸ Tamże, s.27.

¹⁹ Notatka w sprawie zaszeregowania do grup uposażeniowych kierowników referatów karno-administracyjnych prezydiów PRN, Instytut Pamięci Narodowej w Warszawie, Biuro Udostępniania i Archiwizacji Dokumentów, zespół akt Ministerstwo Spraw Wewnętrznych I, syg. Teczki 6624, s. 26 – 27 (IPN BU MSW I 6624, s. 26 – 27).

„szczupłą ilościowo obsadę”. Wobec braku dodatkowych środków na wynagrodzenia rady narodowe nie były w stanie „zachęcić lepszych i bardziej wartościowych pracowników do tej odpowiedzialnej i trudnej pracy na tym etapie”. Słaby pod względem kadrowym aparat karno-administracyjny tworzyli z reguły urzędnicy nie posiadający odpowiednich kwalifikacji do pracy na lepiej opłacanych stanowiskach, traktujący wykonywanie obowiązków związanych z obsługą kolegiów w kategoriach zła koniecznego. „Zła jakość pracowników” przejawiała się także w ich niewłaściwej postawie politycznej, gdyż podczas kontroli przeprowadzanych w pierwszej połowie 1953 r. stwierdzono „w szeregu wypadków wciskanie się do aparatu karno-administracyjnego elementów obcych”. Niedostatecznie upolityczniony aparat obsługujący kolegia oceniono jako szczególnie podatny na „wpływ wroga klasowego”, co miało przejawiać się „w niechęci pracowników tego aparatu do karania i egzekwowania orzeczonych kar oraz w łamaniu praworządności przez niesłuszne karanie”. Uwagi te dotyczyły postawy aparatu karno-administracyjnego podczas traktowanej priorytetowo ze względów politycznych akcji dostaw obowiązkowych, „kiedy to kolegia orzekające rozpatrywały sprawy karania opornych rolników zastępczą karą aresztu”. Słaby kadrowo i organizacyjnie aparat karno-administracyjny nie był w stanie udzielić kolegiom należytego instruktażu ani sprawować kontroli nad stosowaniem zastępczej kary aresztu, stąd miały miejsce liczne przypadki mechanicznego orzekania tej kary wobec „wdów, starców, biedniaków i średniaków”. Nie bez winy pozostawały prezydya rad narodowych, które zdaniem Biura Społeczno-Administracyjnego „zbyt mało opiekują się tym aparatem, mało pracują nad politycznym ustawieniem go, nie doceniają ważności zadań przez niego spełnianych”²⁰.

Niskie grupy uposażenia przewidziane dla pracowników aparatu karno-administracyjnego były przyczyną niestabilnej sytuacji kadrowej referatów obsługujących kolegia. Oceniając pracę aparatu obsługującego kolegia na terenie województwa warszawskiego w początkach 1955 r. przyznano, iż „stosunkowo niskie grupy uposażeń przewidziane dla referatów karnych nie zabezpieczają przed płynnością kadr, a ponadto nie przyciągają pracowników o lepszych kwalifikacjach”. Największym problemem było obsadzenie stanowisk kierowników referatów karno-administracyjnych osobami posiadającymi wykształcenie prawnicze, które nie chciały podejmować słabo płatnej pracy na prowincji. W tej sytuacji stanowiska kierownicze piastowali referenci karno-administracyjni lub też rezygnując obsadzenia tych stanowisk powierzano wykonywanie obowiązków z nimi związanych kierownikom oddziałów społeczno – administracyjnych. Nielicznych absolwentów wydziałów prawa, których udało się zwerbować do pracy w terenowym aparacie karno-administracyjnym woj. warszawskiego oceniano pozytywnie, podkreślając ich

²⁰ Uzasadnienie notatki Biura Społeczno-Administracyjnego w sprawie ilości, jakości oraz uposażenia aparatu karno-administracyjnego prezydów rad narodowych, IPN BU MSW I 6624, s. 30 – 31.

kwalifikacje zawodowe oraz ogólne predyspozycje do pełnieniu funkcji kierowniczych²¹.

Problemy kadrowe trapiące aparat karno-administracyjny przejawiały się także w zbyt skromnej obsadzie personalnej tego aparatu w stosunku do załatwianej liczby spraw. Sporządzane przez MO wnioski o ukaranie wymagały sprawdzenia pod względem formalnym i opracowania pod kątem przeprowadzenia rozprawy przed kolegium, lecz wobec dużego napływu spraw aparat karno-administracyjny nie był w stanie wywiązać się z tego zadania. Zbyt mała ilość etatów w poszczególnych prezydiach rad narodowych prowadziła do sytuacji, w której znaczna część wniosków o ukaranie załatwiana była w drodze nakazu karnego według z góry ustalonego szablonu. Tryb nakazowy stanowił wyjątek od zasady kolegialności orzecznictwa karno-administracyjnego, gdyż przewidywał rozstrzyganie spraw o wykroczenia w drodze wydawania nakazów karnych przez przewodniczącego kolegium lub jego zastępcę bez przeprowadzenia rozprawy. Wypełnienie druku nakazu karnego, który następnie podpisywał przewodniczący kolegium było zdecydowanie mniej czasochłonne niż przygotowanie akt sprawy na rozprawę przed kolegium, stąd jeszcze w I kwartale 1955 r. w niektórych prezydiach rad narodowych znaczna część spraw załatwiana była w trybie nakazowym. Jako przykład mogą posłużyć prezydium miejskich rad narodowych w Gorzowie Wielopolskim i Zielonej Górze, które z powodu zbyt małej liczby etatów przewidzianych dla aparatu karno-administracyjnego „wydają jeszcze w 50 % nakazy karne”²².

Wraz z przejściem pod koniec 1954 r. zwierzchniego nadzoru nad orzecznictwem karno-administracyjnym przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych postawiono przed kolegami orzekającymi i obsługującym je aparatem zadanie „zmiany stylu i metod pracy”. Zasadnicza zmiana w funkcjonowaniu orzecznictwa karno-administracyjnego miał polegać na odejściu od dotychczasowej polityki nadmiernego stosowania sankcji i traktowaniu represji „jako metody wychowania i dopomagania do wykonania konkretnych zadań rad narodowych”. Realizacja tego założenia była „związane ściśle z koniecznością usprawnień organizacyjnych”, w tym „doboru do aparatu k-a odpowiednich pracowników”. Procesem reorganizacji aparatu obsługującego kolegia kierowało Biuro Nadzoru nad Orzecznictwem Karno-administracyjnym Ministerstwa Spraw Wewnętrznych (Biuro Nadzoru), które podobnie jak aparat terenowy w początkach swojej działalności borykało się z problemami natury personalnej. Wprowadzie na potrzeby Biura wydzielono 28 etatów, lecz w pierwszym roku funkcjonowania udało się obsadzić jedynie 15 z nich. Brak 13 osób w obsadzie personalnej Biura powodował „duże trudności w pracy, co w poważnym stopniu utrudnia podejmowanie planów pracy na szerszą skalę”. Chociaż problemy kadrowe Biura Nadzoru stanowiły główny czynnik dezorganizujący jego

²¹ Sprawozdanie z ruchu spraw karno-administracyjnych w I kwartale 1955 r. na terenie woj. warszawskiego, IPN BU MSW I 526, s. 387 – 388.

²² Sprawozdanie Prezydium Wojewódzkiej Rady Narodowej w Zielonej Górze z przebiegu orzecznictwa karno-administracyjnego w I kwartale 1955 r., IPN BU MSW I 526, s. 401.

prace, to w 1955 r. „Departament Kadr skierował do pracy w Biurze Nadzoru tylko 3 osoby, dobrane raczej przypadkowo”. Wśród nich nie było żadnego absolwenta prawa, co świadczy o drugoplanowym traktowaniu problemów kadrowych aparatu karno-administracyjnego przez kierownictwo MSW. Pomimo niepełnej obsady kadrowej Biuro Nadzoru podjęło w 1955 r. działania zmierzające w kierunku reorganizacji aparatu obsługującego kolegia, w wyniku których na szczęblu wojewódzkim utworzono „samodzielne wydziały orzecznictwa k.-a., kładąc nacisk na operatywność pracowników”²³.

Reorganizacja na szczęblu powiatowym polegała na zmniejszeniu liczby etatów przewidzianych dla oddziałów społeczno-administracyjnych, a nie związanych bezpośrednio z obsługą kolegiów orzekających. Uzyskane dzięki zmniejszeniu liczby etatów środki finansowe przeznaczono na podwyższenie uposażeń pracowników aparatu karno-administracyjnego do poziomu wynagrodzeń pozostałych urzędników prezydium powiatowej rady narodowej, co „pozwoiliło we wszystkich województwach uzyskać poprawę w doborze fachowych kadr”. Pomimo to w dalszym ciągu odczuwano „brak absolwentów prawa”, zwłaszcza w prezydiach rad narodowych powiatów położonych z dala od dużych miast.

W porównaniu z poprzednimi latami w 1955 r. dostrzeżono potrzebę podnoszenia kwalifikacji zawodowych pracowników aparatu obsługującego kolegia. Kierowników oddziałów karno-administracyjnych poddano szkoleniu na specjalnych kursach zorganizowanych przez Biuro Nadzoru, opracowano także „tematykę szkolenia zawodowego pracowników aparatu k-a na rok 1955, kładąc szczególny nacisk na zwiększenie znajomości przepisów prawnych ze szczególnym uwzględnieniem zasad pracy kolegiów k-a”²⁴. Organizowane przez Biuro Nadzoru szkolenia dotyczyły nie tylko ogólnej problematyki orzecznictwa karno-administracyjnego, gdyż lipcu i sierpniu 1955 r. przeprowadzono szkolenia fachowe członków kolegiów powiatowych „przed kampanią skupu zboża”. Z klei odprawy i narady z kierownikami wydziałów karno-administracyjnych w województwach o strukturze rolniczej umożliwiły skoordynowanie działalności kolegiów „na odcinku skupu” w skali ogólnopolskiej. Dzięki wysiłkom Biura Nadzoru i terenowego aparatu karno-administracyjnego „zmniejszyła się dziedzinie dostaw obowiązkowych ilość ukaranych”, odnotowano także podniesienie poziomu orzecznictwa wyrażające się w „przestrzeganiu praworządności ze strony kolegiów orzekających i aparatu karno-administracyjnego”. Działalność aparatu karno-administracyjnego w zakresie dostaw obowiązkowych Biuro Nadzoru oceniło pozytywnie, stwierdzając iż „w realizacji zadań postawionych przed orzecznictwem poważną rolę spełnił aparat k-a”. Pozytywna ocena pracy aparatu karno-administracyjnego nie oznaczała braku zastrzeżeń ze strony Biura Nadzoru, którego zdaniem „aparat karno-administracyjny

²³ Notatka w sprawie działalności Biura Nadzoru nad Orzecznictwem Karno-Administracyjnym, IPN BU MSW I 524, s. 16.

²⁴ Notatka informacyjna dla Kolegium Ministerstwa o przebiegu orzecznictwa karno-administracyjnego w 1955 roku, IPN BU MSW II 6643, s. 29.

wykonując obsługę kolegiów pod względem organizacyjno-technicznym oraz prawnym nie zawsze wywiązywał się z tych obowiązków". Przyczyn takiego stanu rzezy upatrywano w niedostatecznej obsadzie stanowisk kierowniczych osobami posiadającymi fachową znajomość prawa zagadnień prawa karno-administracyjnego. Wobec nieobsadzenia stanowisk kierowniczych w niektórych województwach i w wielu powiatach absolwentami wydziałów prawa „miały miejsce naruszenia przepisów prawnych”, polegające m.in. na „gwałceniu prawa do obrony” oraz wadliwej egzekucji orzeczeń o ukaraniu aresztem zastępczym²⁵.

Wskutek działań podjętych przez Biuro Nadzoru odnotowano w 1955 r. poprawę poziomu pracy kolegiów i obsługującego je aparatu karno-administracyjnego w dziedzinie dostaw obowiązkowych. Nie udało się jednak rozwiązać dotychczas występujących problemów, na co wskazuje samokrytyczna uwaga iż „pomoc ze strony Biura nie zawsze zapobiega powstawaniu poważnych braków i wypaczeń w polityce k.a”. Źle prezentowała się obsługa techniczno-organizacyjna kolegiów, gdyż jak stwierdzono „biurowość kolegiów prowadzona przez oddziały i referaty karno-administracyjne jest z reguły wadliwa, a dokumentacja fatalna”. Powszechną praktyką miało być tylko częściowe wypełnianie formularzy protokołów rozpraw, natomiast „akta spraw karno-administracyjnych przechowuje się niechlujnie wśród innych akt, wskutek czego wielu spraw zapisanych w rejestrach nie można odnaleźć”²⁶. Przyczyn takiego stanu rzeczy upatrywano w lekceważącym traktowaniu zagadnień orzecznictwa karno-administracyjnego przez prezydium rad narodowych, które nie okazywały dostatecznego wsparcia kolegiom i obsługującemu je aparatowi. Postawa prezydiów rad narodowych cechowała się „brakiem systematycznego analizowania orzecznictwa k.a., małym zainteresowaniem szkoleniem członków kolegiów i niewłaściwą pod względem jakościowym obsadą personalną aparat k.a.”²⁷, w szeregach którego odczuwano dotkliwy brak posiadających fachowe kwalifikacje absolwentów wydziałów prawa.

Aparat karno-administracyjny w pierwszych latach rządów Gomułki

Przełomowy dla powojennych dziejów Polski rok 1956 przynosi definitywne zerwanie z traktowaniem represji karno-administracyjnej jako instrumentu służącego rozwiązywaniu problemów wynikłych na tle wprowadzania w życie systemu gospodarki planowej. W centrum zainteresowania orzecznictwa karno-administracyjnego znalazły się sprawy o wykroczenia przeciwko porządkowi publicznemu, noszące popularnie miano spraw chuligańskich oraz traktowane jako szczególnie społecznie niebezpieczne wykroczenia drogowe, czyli naruszenia przepisów o bezpieczeństwie ruchu drogowego. Dokonując analizy orzecznictwa

²⁵ Analiza udziału orzecznictwa karno-administracyjnego w 1955 roku w realizacji planów dostaw obowiązkowych. IPN BU MSW I 11 + 2, s. 326.

²⁶ Spostrzeżenia Głównego Inspektoratu w zakresie orzecznictwa karno-administracyjnego, IPN BU MSW I 11 + 2, s. 278.

²⁷ Notatka w sprawie działalności Biura Nadzoru nad Orzecznictwem Karno-Administracyjnym, IPN BU MSW I 524, s. 13.

karno-administracyjnego w 1956 r. za najpoważniejszy mankament uznano „niedostateczne wykonawstwo kar”. Biuro Nadzoru „szczególnie podkreśliło zły stan rzeczy na tym odcinku”, o czym świadczyć miał odnotowany w 1955 r. wzrost ilości niewykonanych kar grzywny pomimo „zmniejszonej wydatnie ilości orzeczonych kar”. Kara grzywny stanowiła najczęściej stosowany środek represyjny stosowany przez kolegia, na tle którego socjalistyczna kara pracy poprawczej była orzekana w skromnym zakresie²⁸.

Wprawdzie komórki karno-administracyjne nie zajmowały się bezpośrednio egzekucją grzywn, gdyż czyniły to wydziały finansowe prezydiów rad narodowych, lecz „inspekcje przeprowadzone przez Biuro Nadzoru MSW dostarczają wciąż zbyt wielu faktów przetrzymywania prawomocnych orzeczeń w szafkach i biurkach pracowników wydziałów i referatów karno-administracyjnych”. Stwierdzono także liczne przypadki przekazywania spraw organom egzekucyjnym „na parę tygodni, a nawet kilka dni przed upływem przedawnienia”. Krytyka postawy aparatu obsługującego kolegia nie oznacza, że bez winy pozostawały wydziały finansowe, gdyż traktowały one egzekucję grzywn w sposób drugoplanowy na tle podatków i innych należności budżetowych. Brak staranności ze strony aparatu finansowego wyrażał się m.in. w sporządzaniu protokołów nieściągłości przez poborców skarbowych bez uprzedniego sprawdzenia faktycznych możliwości wyegzekwowania grzywny z majątku osoby ukaranej²⁹.

Problem wykonawstwa kar nasilił się w drugiej połowie 1957 r., kiedy to w ramach polityki zaostrzenia represyjności orzecznictwa kolegiów odnotowano wzrost ilości wymierzanych kar grzywny. Wskutek tego nadmiernie obciążone pracą referaty egzekucyjne nie radziły sobie z terminową realizacją zbyt dużej w stosunku do ich możliwości liczby tytułów egzekucyjnych. Dlatego Biuro Nadzoru wystąpiło do Ministerstwa Finansów z inicjatywą przekazania aparatowi karno-administracyjnemu egzekucji kar grzywny w stosunku do osób pracujących³⁰. Praktyczna realizacja tego postulatu, która miała miejsce w pierwszej połowie 1958 r.³¹, oznaczała rozszerzenie zakresu zadań wykonywanych przez aparat obsługujący kolegia. Zagadnienia finansowe i technika postępowania stosowna przy egzekucji grzywn stanowiły

²⁸ Notatka dla Kolegium Ministerstwa Spraw Wewnętrznych o orzecznictwie karno – administracyjnym w 1957 r., IPN BU MSW II 6443, s. 77.

²⁹ Biuletyn nr 106 Sejmowej Komisji Spraw Wewnętrznych z dnia 4 XI 1957 r., s. 22.

³⁰ Notatka dla Kolegium Ministerstwa Spraw Wewnętrznych o orzecznictwie karno-administracyjnym w 1957 r., IPN BU MSW II 6443, s. 73.

³¹ Częściową realizację postulatów Biura stanowiło rozporządzenie Rady Ministrów z listopada 1957 r. „nakładające na wydziały i oddziały społeczno-administracyjne prezydiów rad narodowych obowiązek dokonywania czynności egzekucyjnych w stosunku do osób ukaranych przez kolegia a pobierających wynagrodzenie z pracę”. Dalszym krokiem w kierunku usprawnienia wykonawstwa kar grzywny stanowiła przeprowadzona w lutym 1958 r. nowelizacja dekretu o egzekucji administracyjnej świadczeń pieniężnych, która uprościła i przyspieszyła postępowanie wykonawcze poprzez rezygnację z obowiązku wysyłania upomnienia osobie ukaranej. Sprawozdanie z przebiegu orzecznictwa karno-administracyjnego w I-szym kwartale 1958 r., IPN BU MSW 16155, s. 65.

nowość dla pracowników tego aparatu, gdyż dotychczas nie zajmowali się oni osobiście wykonawstwem kar³².

Nowy sposób egzekucji kar grzywny był stosowany przede wszystkim wobec ukaranych wywodzących się ze środowiska miejskiego, a zwłaszcza wielkomiejskiego, natomiast w przypadku rolników, osób nigdzie nie pracujących i prywatnej inicjatywy egzekucję grzywien przeprowadzały nadal wydziały finansowe. W drodze zajęcia wynagrodzenia za pracę egzekwowano około 75 % kar grzywny³³, co oznaczało istotne rozszerzenie zadań wykonywanych przez aparat obsługujący kolegia. Stąd już na początku 1958 r. prezydja rad narodowych sygnalizowały „konieczność wzmocnienia komórek karno-administracyjnych w wydziałach i oddziałach karno-administracyjnych”, powołując się na niemożność wykonania zadań związanych z egzekucją kar grzywny we własnym zakresie³⁴. Wprawdzie w I kwartale 1958 roku „po raz pierwszy od przeszło roku ilość niewykonanych kar utrzymała się na stałym poziomie, nie wykazując wzrostu”, lecz Biuro Nadzoru otrzymywało niepokojące sygnały od kierowników oddziałów społeczno-administracyjnych. Wskazywali one na trudności w realizacji nowego sposobu wykonywania kar grzywny powstałe wskutek „nadmiernego niekiedy ograniczenia etatów w oddziałach /wydziałach/ społeczno-administracyjnych/”. Zjawisko to odnotowano w większych ośrodkach miejskich, „w pierwszym rzędzie zaś w Katowicach i miastach na terenie niecki węglowej oraz w Krakowie”. Wskutek nadmiernego ograniczania etatów występowały nie tylko trudności w zakresie wykonawstwa kar, gdyż wydłużeniu uległ tok postępowania karno-administracyjnego „który przeciąga się niekiedy nawet do 3 – 4 miesięcy”³⁵.

Przeprowadzona w latach 1957 – 1958 kompresja etatów w prezydiach rad narodowych miała na celu zmniejszenie nadmiernie rozbudowanego w okresie stalinowskim aparatu biurokratycznego poprzez likwidację tzw. przerostów administracyjnych występujących zwłaszcza na szczeblu centralnym. W administracji terenowej przerosty administracyjne były znacznie mniejsze, stąd aparat biurokratyczny prezydiów rad narodowych wymagał nie tyle zmniejszenia, co uzupełnienia wykształconymi kadrami i podniesienia kwalifikacji jego pracowników. Poziom wykształcenia pracowników aparatu terenowego przedstawiał się tragicznie, szczególnie odczuwalny był brak osób posiadających wyższe wykształcenie prawnicze lub ekonomiczne. Według stanu na dzień 1 października 1957 r. ponad połowę obsady personalnej tego aparatu stanowiły osoby z wykształceniem podstawowym, 40% pracowników legitymowało się ukończeniem szkoły średniej, zaś zaledwie 7,8 % stanowili absolwenci wyższych uczelni. Jeden na trzech posiadających ukończone studia wyższe pracowników ukończył studia prawnicze lub

³² Pierwszy krok – najważniejszy, „PdKO” 1958, nr 3, s. 12 – 13.

³³ J. Lewiński, *Wykonywanie kar grzywien przez zajęcie wynagrodzenia za pracę*, „PdKO” 1958, nr 4, s. 28.

³⁴ Notatka dla Kolegium Ministerstwa Spraw Wewnętrznych o orzecznictwie karno-administracyjnym w 1957 r., IPN BU MSW II 6443, s. 78.

³⁵ Sprawozdanie z przebiegu orzecznictwa karno-administracyjnego w I-szym kwartale 1958 r., IPN BU MSW II 16155, s. 70.

ekonomiczne³⁶. Przeprowadzana w ramach procesu zmniejszania przerostów administracyjnych redukcja etatów na szczeblu terenowym objęła wprowadzenie pracowników o najniższych kwalifikacjach, lecz odbyła się w sposób mechaniczny bez uwzględniania rzeczywistych potrzeb kadrowych poszczególnych wydziałów prezydiów.

W przypadku aparatu karno-administracyjnego, którego obsadę personalną z trudem udało się skompletować dopiero po przejęciu nadzoru nad kolegiami przez MSW, konieczność zwolnienia części pracowników według z góry narzuconych kryteriów, doprowadziła do „nadmiernego obciążenia personelu”³⁷. W 1958 r. oprócz egzekucji kar grzywny względem osób pozostających w stosunkach pracy najemnej, aparat karno-administracyjny obarczono wykonywaniem kar aresztu orzeczonych przez kolegia na podstawie tzw. ustawy antychuligańskiej³⁸. Poważne redukcje kadrowe, wynoszące w skali krajowej 486 etatów, wpłynęły negatywnie na poziom funkcjonowania orzecznictwa karno-administracyjnego, gdyż ciągły wzrost ilości spraw kierowanych do kolegiów przez organy MO „przy szczupłej i niestabilizowanej obsadzie personalnej aparatu karno-administracyjnego skutkowało powstawaniem zaległości w rozpatrywaniu spraw przez kolegia”. W powiązaniu „ze znacznym ograniczeniem etatów karno-administracyjnych w ramach zmniejszania administracji” wzrost liczby wniosków o ukaranie oznaczał „masowe zjawisko nie nadążania w rozpatrywaniu spraw przez kolegia k-a”. W referatach karno-administracyjnych prezydiów powiatowych rad narodowych po redukcjach pracowało 2 pracowników, chociaż zdarzały się powiaty gdzie kolegium obsługiwał pojedynczy referent. Jako przykład Biuro Nadzoru wskazało powiat Bolesławiec w woj. wrocławskim, gdzie „referent k-a wg opinii Prezydium jest b. dobrym pracownikiem i często dla wypracowania wszystkich spraw pozostaje po godzinach pracy”, lecz i tak nie był w stanie zapobiec powstaniu zaległości w rozpatrzeniu 500 z 1700 otrzymanych w 1958 r. spraw³⁹.

Ponieważ szczupły kadrowo aparat karno-administracyjny nie był w stanie „podołać wykonaniu stale wzrastającej ilości kar”, stąd w drodze zajęcia wynagrodzenia za pracę w III kwartale 1958 r. ściągnięto jedynie 27 % ogółu skierowanych do egzekucji kar. Zdaniem Biura Nadzoru obok stale wzrastającego napływu spraw „duży wpływ na zahamowanie pracy aparatu karno-admin. na odcinku wykonawstwa kar miała [...] reorganizacja komórek karno-admin.”⁴⁰

³⁶ S. Zawadzki, *Nieodczuwalna potrzeba szkolnictwa administracyjnego*, „Prawo i Życie” 1958, nr 20, s. 3.

³⁷ O sytuacji w orzecznictwie karno-administracyjnym w 1959 r., „PdKO” 1960, nr 2, s. 10.

³⁸ Czynności związane z wykonywaniem kar aresztu orzeczonych na podstawie ustawy z dnia 22 maja 1958 r. o zastrzeżeniu odpowiedzialności karnej za chuligaństwo obejmowały „wezwanie do stawienia się do odbycia kary, zawiadomienie zakładu karnego, śledzenie przebiegu wykonania kary”. Sprawozdanie z działalności Wydziału Karno-Administracyjnego w roku 1958 oraz sprawozdanie z działalności kolegiów orzekających i aparatu karno-administracyjnego w 1958 r., IPN BU MSW II 6625, s. 191.

³⁹ Notatka w sprawie sytuacji kadrowej w orzecznictwie karno-administracyjnym, IPN BU MSW II 16155, s. 116.

⁴⁰ Sprawozdanie z przebiegu orzecznictwa karno-administracyjnego w III kwartale 1958 r., IPN BU MSW II 16155, s. 75 – 77.

Uchwalenie w styczniu 1958 r. nowej ustawy o radach narodowych⁴¹ wzmocniło pozycję wydziałów, które awansowały do roli terenowych organów administracji państwowej. Wydane na podstawie ustawy przepisy wykonawcze przyniosły szereg zmian w strukturze wewnętrznej wydziałów, w tym także wydziałów będących terenowymi organami administracji spraw wewnętrznych⁴². Na szczęblu wojewódzkim utworzono urzędy spraw wewnętrznych, w ramach których funkcjonowały oddziały karno-administracyjne, zaś w powiatach wydziały spraw wewnętrznych wykonujące zadania związane z obsługą kolegiów przy pomocy referatów karno-administracyjnych⁴³. Zmiany strukturalne nastąpiły także na szczęblu centralnym, gdzie skutek reorganizacji MSW w drugiej połowie 1958 r. zadania w zakresie wykonywania zwierzchniego nadzoru nad orzecznictwem w sprawach o wykroczenia powierzono Wydziałowi Karno-Administracyjnemu. Wydział ten funkcjonował w strukturach Departamentu Społeczno-Administracyjnego MSW (DSA), którego pierwszym dyrektorem został dotychczasowy kierownik Biura Nadzoru Henryk Chmielewski.

Przeprowadzone w III kwartale 1958 r. zmiany strukturalne nie zmieniły podejścia prezydiów rad narodowych do problemów kadrowych i organizacyjnych aparatu obsługującego kolegia, gdyż zdaniem DSA „prezydium powiatowych rad narodowych w dalszym ciągu nie przywiązują większej wagi do należytej obsady aparatu k.a.”⁴⁴. W części powiatów pracownicy tego aparatu posiadali „najniższe uposażenia w stosunku do innych działów pracy”, co podniosło Biuro Nadzoru w wystąpieniu skierowanym do Urzędu Rady Ministrów „w związku z opiniowaniem nowej siatki płac dla prezydiów rad narodowych”. Biuro Nadzoru protestowało przeciwko „tendencji dyskryminacji zawodu prawnika w porównaniu z pracownikami księgowości, handlu, oświaty i t.p.”⁴⁵, lecz wobec braku poparcia ze strony władz centralnych nie miało odpowiedniej siły przebicia dla realizacji swoich postulatów. Tym bardziej Biuro nie było w stanie przeciwstawić się redukcjom kadrowym aparacie karno-administracyjnym, chociaż jeszcze w drugiej połowie 1957 r. podejmowało wysiłki w kierunku zatrudnienia w miejsce osób zwalnianych pracowników z odpowiednim przygotowaniem zawodowym i wykształceniem. Opracowano nawet długofalowy plan zakładający „zatrudnienie w aparacie karno-

⁴¹ Ustawa z dnia 25 stycznia 1958 r. o radach narodowych (Dz. U. nr 5, poz. 16).

⁴² Z. Jarosz, W. Sokolewicz, *Wydział prezydium – terenowy organ administracji*, „PdKO” 1958, nr 6, s. 48–49.

⁴³ W miastach nie wydzielonych z powiatu i osiedlach problematyką orzecznictwa karno – administracyjnego miały zajmować się referaty ogólno-administracyjne, a w gromadach biura gromadzkie. Wobec zniesienia przez nowelizację u.o.k.a. obowiązku tworzenia kolegiów na szczęblu niższym niż powiat, z końcem 1958 r. orzecznictwo karno-administracyjne przestało funkcjonować na najniższych szczęblach podziału terytorialnego kraju. Stąd przewidziane jako aparat obsługujący kolegia w mniejszych miastach, osiedlach i gromadach „referaty ogólno-administracyjne i biura gromadzkie zajmowały się problematyką orzecznictwa karno-administracyjnego raczej wyjątkowo” Z. Leoński, *Kolegia w systemie organów rady narodowej*, „Zagadnienia Karno-Administracyjne” („ZKA”) 1968, nr 6, s. 20–21.

⁴⁴ Notatka informacyjna o sposobie realizacji postulatów zawartych w piśmie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 26 VII. 1958 r. nr O.II.106/58, IPN BU MSW II 6443, s. 146.

⁴⁵ Sprawozdanie z przebiegu orzecznictwa karno-administracyjnego w I kwartale 1958 r., IPN BU MSW II 16155, s. 67.

administracyjnym w terenie około 70 absolwentów wydziałów prawa⁴⁶, lecz perspektywa „niskich uposażeń” skutecznie zniechęcała prawników do podjęcia pracy w komórkach karno-administracyjnych.

Pomimo występującej w drugiej połowie 1957 r. „chwilowej nadwyżki absolwentów prawa” chęć pracy w aparacie karno-administracyjnym wyraziły zaledwie 4 osoby. Dysproporcje pomiędzy wynagrodzeniami prawników zatrudnionych w wymiarze sprawiedliwości i aparacie administracji powodowały „przyjście do administracji najsłabszych i nieco zawiedzionych absolwentów Wydziałów Prawa”. Pozostali absolwenci, dla których zabrakło ofert pracy w wymiarze sprawiedliwości zamiast kariery urzędniczej wybierali zdecydowanie lepiej płatną „pracę w handlu, czy też pracę fizyczną”⁴⁷.

Wobec problemów z pozyskaniem absolwentów wyższych uczelni aparat obsługujący kolegia tworzyli głównie ludzie posiadający wykształcenie podstawowe /70 %/, zaledwie jedna czwarta pracowników posiadała maturę, natomiast udział prawników wynosił 5 % w miastach i 3% w powiatach. Prawnikiem obsadzano stanowiska kierownicze w referatach karno-administracyjnych, do których przypisane były wyższe grupy uposażeń przewidzianych dla pracowników prezydiów rad narodowych. Nie były to jednak na tyle atrakcyjne wynagrodzenia aby zapobiec odchodzeniu tych pracowników do pracy w prokuraturze i sądownictwie⁴⁸.

Aparat obsługujący kolegia po nowelizacji u.ok.a. w 1958 r.

Problem obsady kadrowej aparatu obsługującego kolegia został podniesiony podczas obrad Komisji sejmowych poświęconych rządowemu projektowi nowelizacji u.ok.a. w październiku 1958 r. Potrzebę wzmocnienia aparatu wykonawczego wydziałów karno-administracyjnych prawnikami uzasadniano projektowanym wprowadzeniem fachowego kierownictwa kolegiów orzekających. Projekt nowelizacji przewidywał wymóg posiadania wykształcenia prawniczego przez przewodniczącego kolegium, przy czym na szczeblu powiatowym przewidziano fakultatywnie kryterium praktycznej znajomości przepisów prawa karno-administracyjnego. Wprowadzenie fachowego przewodnictwa kolegiów uznano za ściśle powiązane z kwestią zapewniania właściwej obsady personalnej aparatu karno-administracyjnego, gdyż „aparat ten, przygotowujący sprawy na posiedzenia kolegiów, pomagający członkom kolegiów w znalezieniu odpowiedniego dla danej sprawy przepisu prawnego jest ważnym czynnikiem w prawidłowości orzeczeń kolegiów”. Tymczasem poziom fachowości tego aparatu przedstawiał się bardzo niekorzystnie, zwłaszcza na terenie województw szczecińskiego, koszalińskiego i białostockiego, gdzie ani jeden pracownik referatów karno-administracyjnych nie posiadał wykształcenia prawniczego⁴⁹. Stanowiska kierowników referatów w

⁴⁶ Notatka o przebiegu orzecznictwa karno-administracyjnego i pracach Biura Nadzoru nad Orzecznictwem K-A. w II kwartale 1957 r., IPN BU MSW II 16155, s. 36.

⁴⁷ Notatka służbowa Dyrektora Biura Nadzoru nad Orzecznictwem Karno-Administracyjnym MSW w sprawie projektu noweli do ustawy o orzecznictwie karno-administracyjnym, IPN BU MSW II 6439, s. 500.

⁴⁸ Biuletyn nr 106 Sejmowej Komisji Spraw Wewnętrznych z dnia 4 listopada 1957 r., strona 22.

⁴⁹ Kolegia doczekały się sejmowej debaty, „Prawo i Życie” 1958, nr 23, s. 7.

przeważającej części obsadzone były pracownikami z wykształceniem podstawowym lub niepełnym średnim, rzadko kiedy kierownik referatu posiadał maturę, a tym bardziej ukończone studia wyższe. Większość osób piastujących stanowiska kierownicze nabyła dużą praktykę zawodową, lecz wobec dużego obciążenia pracą nie była w stanie uzupełnić braków w zakresie wiedzy teoretycznej poprzez doksztalcenie w formie studiów zaocznych.

Sejmowa debata nad projektem nowelizacji u.ok.a. zakończona przyjęciem w grudniu 1958 r. ustawy nowelizującej⁵⁰ stworzyła przychylny klimat dla działań zmierzających w kierunku poprawy pracy kolegów i obsługującego je aparatu. Kolegia karno-administracyjne otrzymały prawo stosowania zasadniczej kary aresztu w przypadku szeregu wykroczeń, o jedną trzecią podniesiono górną wysokość kary grzywny, wprowadzając jednocześnie możliwość zamiany nieuiszczonej w terminie grzywny na areszt zastępczy. Dokonany przez nowelę z 2 grudnia 1958 r. zwrot w kierunku zaostreżenia represyjności orzecznictwa wiązano się z koniecznością podniesienia poziomu funkcjonowania kolegów, tak „aby mogły one przy zwiększonych wymaganiach ustawowych praworządnie orzekać”. Zdaniem MSW wymagało to zasadniczych zmian w „jakości i ilości aparatu k-a” oraz podjęcia przez prezydium rad narodowych działań w kierunku „zmniejszenia wpływu ilości spraw do kolegów”⁵¹.

Pierwszy rok obowiązywania znnowelizowanej u.ok.a. cechuje duże zainteresowanie kierownictwa MSW problemem ograniczenia napływu wniosków o ukaranie, z których selekcją i właściwym przygotowaniem na rozprawę przed kolegium nie radził sobie szczupły kadrowo aparat karno-administracyjny. Według DSA żywiołowy wzrost liczby zawiadomień skutkował fizyczną niemożnością właściwego opracowania spraw, gdyż przeciętnie „jeden pracownik zatrudniony w referacie k.a. musi obsłużyć ponad 2000 spraw lub więcej w sakli rocznej”⁵². Wydane przez Ministra Spraw Wewnętrznych wytyczne określały działalność prezydiów rad narodowych i organów Milicji Obywatelskiej w zakresie sporządzania i selekcji wniosków o ukaranie, kładąc szczególny nacisk na rozstrzygnięcie w trybie postępowania mandatowego spraw błahych. Oprócz rozszerzenia zakresu postępowania mandatowego organom donoszącym nakazano stosowanie środków wychowawczych w postaci upomnienia, ostrzeżenia oraz współdziałanie ze środowiskiem osoby, która popełniła wykroczenia. Realizacja wytycznych doprowadziła do opanowania „żywiłowego napływu wniosków do kolegów karno-administracyjnych”, wskutek czego w 1959 r. osiągnięto „stabilizację w zakresie ilości spraw przesyłanych do kolegów, a nawet doprowadzono do pewnego zmniejszenia ilości wniosków o ukaranie poprzez zwiększenie ilości nakładanych

⁵⁰ Ustawa z dnia 2 grudnia 1958 r. o zmianie ustawy z dnia 15 grudnia 1951 r. o orzecznictwie karno-administracyjnym (Dz. U. nr 77, poz. 396).

⁵¹ Notatka w sprawie sytuacji kadrowej w orzecznictwie karno-administracyjnym, IPN BU MSW II 16155, s. 117.

⁵² Notatka służbowa w sprawie aktualnego napływu wniosków o ukaranie do kolegów karno-administracyjnych, IPN BU MSW I 6624, s. 726.

mandatów". W ocenie DSA opanowanie napływu spraw do kolegiów było istotnym osiągnięciem aparatu karno-administracyjnego, który zmuszony był pracować „w niezwykle trudnych warunkach”. Pomimo nadmiernego przeciążenia pracą wskutek powierzenia zadań związanych egzekucją kar grzywny oraz wykonywaniem zasadniczej i zastępczej kary aresztu „dzięki ofiarnej postawie pracowników wydziałów i urzędów spraw wewnętrznych” udało się osiągnąć „niespotykaną dotąd cyfrę 90 % wykonanych kar”. Poprawa sytuacji w zakresie wykonawstwa kar została osiągnięta „w drodze dużego, ponadprzeciętnego wysiłku aparatu centralnego, jak i terenowego”, którego pracownicy „przepracowali w 1959 r. około 250 tys. godzin nadliczbowych w zasadzie nieodpłatnie”.

Przyczynił się do tego także wzrost zainteresowania prezydiów rad narodowych pracą aparatu karno-administracyjnego przejawiający się w tym, że „niektóre prezydia potrafiły wygospodarować etaty konieczne dla opanowania napływu spraw”. Zdaniem DSA nie wszystkie prezydia cechowało „gospodarskie podejście”, gdyż część prezydiów zamiast zwiększyć obsadę personalną wydziałów spraw wewnętrznych postanowiła „stosowała mniej skuteczne sposoby w postaci czasowego delegowania pracowników z innych wydziałów do rozładowania narastających zaległości szczególnie w zakresie wykonawstwa orzeczonych kar”. Podejmowanie tego rodzaju jednorazowych działań w oparciu o zasadę aktywności spotkało się z krytyką DSA, który przeprowadzając analizę orzecznicwa karno-administracyjnego w 1959 r. wskazywał na „konieczność poprawienia obsady personalnej wydziałów spraw wewnętrznych”. Potrzeby kadrowe aparatu karno-administracyjnego oszacowano na 493 etaty, z czego na szczeblu powiatowym brakowało 326 pracowników, zaś urzędy spraw wewnętrznych zgłaszały zapotrzebowanie na 77 osób⁵³. Również prezydia wojewódzkich rad narodowych kierowały pod adresem MSW postulaty „wyjednania dodatkowych etatów lub podniesienia niskich w stosunku do posiadanych kwalifikacji płac” podkreślając, iż „obsada wydziałów spraw wewnętrznych nie jest w stanie podołać zadaniom, które obowiązana jest wykonać”⁵⁴.

Próbą wyjścia naprzeciw problemom kadrowym aparatu karno-administracyjnego było opracowanie przez MSW projektu uchwały Rady Ministrów „w sprawie usprawnienia pracy w urzędach i wydziałach spraw wewnętrznych prezydiów rad narodowych”. Projekt przewidywał zobowiązanie Ministra Finansów do zwiększenia funduszu płac prezydiów rad narodowych z wyłącznym przeznaczeniem na „uzupełnienie stanu osobowego wydziałów spraw wewnętrznych prezydiów rad narodowych, a szczególnie referatów karno-administracyjnych, do stanu odpowiadającego realnemu obciążeniu pracą”. Celem pozyskania pracowników posiadających wyższe studia prawnicze MSW proponowało wprowadzenie „dodatku specjalnego za wyższe studia w wysokości 200 złotych

⁵³ Potrzeby kadrowe urzędów i wydziałów spraw wewnętrznych. Notatka DSA z 1959 r., IPN BU MSW I 6624, s. 730.

⁵⁴ H. Chmielewski, *O sytuacji w orzecznicwie karno-administracyjnym*, „PdKO” 1960, nr 2, s. 6 – 12.

miesięcznie", a także przesunięcie prawników zatrudnionych w innych jednostkach prezydiów do wydziałów spraw wewnętrznych. Z kolei skupieniu uwagi pracowników aparatu karno-administracyjnego wyłącznie na obsłudze kolegium służyło przewidziane w projekcie przekazanie terenowym organom Ministerstwa Finansów egzekucji kar grzywny w drodze zajęcia wynagrodzenia za pracę⁵⁵.

Propozycje MSW spotkały się z ostrym sprzeciwem resortu finansów, którego zdaniem podniesienie poziomu pracy urzędów i wydziałów spraw wewnętrznych „powinno być oparte przede wszystkim na usprawnieniu organizacji tych jednostek oraz ulepszeniu i uproszczeniu metod pracy”. Krytycznie oceniono pomysł przesunięcia prawników do wydziałów spraw wewnętrznych twierdząc, że odgórne nakazanie tego rodzaju działań „w poważnym stopniu ogranicza samodzielność prezydiów rad narodowych” w zakresie prowadzenia polityki kadrowej. Poza tym przeszkodę w realizacji tego założenia stanowiła znikoma liczba pracowników z wyższym wykształceniem prawniczym „w innych jednostkach prezydiów rad narodowych”. Aprobaty ministerstwa finansów nie zyskał także pomysł przyznania specjalnych dodatków z tytułu ukończenia wyższych studiów prawniczych, gdyż wprowadzone w 1958 r. przepisy płacowe⁵⁶ „zerwały z poprzednio stosowaną zasadą dodatków do uposażenia”. Dopelnieniem negatywnej oceny pomysłów MSW zmierzających do usprawnienia pracy aparatu karno-administracyjnego był brak zgody resortu finansów na przejęcie egzekucji grzywien z wynagrodzenia za pracę przez skarbowe urzędy komornicze⁵⁷.

Problemy aparatu karno-administracyjnego w 1 poł. lat sześćdziesiątych

Stanowisko resortu finansów przesądziło o niepowodzeniu próby rozwiązania problemów kadrowych urzędów i wydziałów spraw wewnętrznych na drodze legislacyjnej, stąd pozbawione wsparcia władz centralnych MSW było zmuszone działać na własną rękę. Zagadnienia związane z funkcjonowaniem aparatu obsługującego kolegia zaczęto regularnie uwzględniać w wytycznych Ministra Spraw Wewnętrznych dotyczących orzecznictwa karno-administracyjnego, czego przykładem są chociażby wytyczne na rok 1960. Minister Władysław Wicha wskazywał w nich na „odpowiednie usprawnienie organizacyjne jednostek sprawujących techniczno-prawną obsługę kolegiów jako niezbędny warunek właściwej realizacji zadań orzecznictwa karno-administracyjnego”. Prezydia wojewódzkich rad narodowych zostały zobowiązane do przeprowadzenia analizy pracy aparatu karno-administracyjnego pod kątem „ilości posiadanych etatów, stopnia przygotowania zawodowego pracowników oraz organizacji pracy”. Wyniki przeprowadzonej analizy miały następnie posłużyć za podstawę działań

⁵⁵ Projekt uchwały Rady Ministrów w sprawie usprawnienia pracy w urzędach i wydziałach spraw wewnętrznych prezydiów rad narodowych, IPN BU MSW I 6624, s. 722 – 724.

⁵⁶ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 maja 1958 r. w sprawie ustalenia stanowisk, kwalifikacji i uposażenia pracowników prezydiów rad narodowych (Dz. U. nr 33, poz. 149).

⁵⁷ Pismo Dyrektora Generalnego Ministerstwa Finansów z dnia 26 maja 1959 r. do Urzędy Rady Ministrów w związku z projektem uchwały Rady Ministrów w sprawie usprawnienia pracy w urzędach i wydziałach spraw wewnętrznych, IPN BU MSW I 6624, s. 716 – 717.

zmierzających do „takiego ustawienia pracy, aby możliwie wyeliminować z niej akcyjność i nadmierne obciążenie pracowników aparatu karno-administracyjnego”. Rozwiązanie problemów stwierdzonych w pracy wydziałów spraw wewnętrznych miało być dokonane m.in. w drodze „dokonania dalszych niezbędnych przesunięć etatowych”⁵⁸.

Celem dalszego podnoszenia poziomu funkcjonowania aparatu karno-administracyjnego zaplanowano w 1960 r. szkolenie zawodowe kierowników wydziałów spraw wewnętrznych i pracowników obsługujących kolegia przy prezydiach powiatowych rad narodowych⁵⁹. Szkolenie kończyło się egzaminem ze znajomości przepisów prawa karno-administracyjnego, którego pozytywne złożenie uprawniało do posiadania tytułu referenta karno-administracyjnego. Przebieg szkolenia w 1960 r. MSW oceniło jako „zadowalający”, wyrażając zarazem przekonanie iż dalsze kontynuowanie szkolenia „przyniesie dobre rezultaty”⁶⁰. Doraźne szkolenia na organizowanych przez MSW kursach nie mogły w sposób istotny podnieść kwalifikacji zawodowych pracowników wydziałów spraw wewnętrznych, spośród których jedynie 5 % stanowili absolwenci wydziałów prawa. Ze względu na dotkliwy brak osób posiadających znajomość prawa karno-administracyjnego nabytą w trakcie studiów uniwersyteckich obsługa kolegów ograniczała się w praktyce do wykonywania czynności techniczno – biurowych. Pomimo to poziom obsługi biurowej kolegów budził wiele zastrzeżeń DSA, gdyż powszechnym zjawiskiem w pracy wydziałów spraw wewnętrznych była wadliwość systemu kancelaryjnego⁶¹.

Nieład kancelaryjny jaki zdaniem DSA „występuje w szeregu w wielu referatach karno-administracyjnych” stwarzał klimat sprzyjający dokonywaniu malwersacji finansowych oraz nadużyć służbowych, które w pierwszej połowie 1960 r. wykryto m.in. w „woj. olsztyńskim, wrocławskim, szczecińskim i m. Poznaniu”. Ujawnione przez inspektorów DSA nadużycia „dotyczyły najczęściej przywłaszczania wpłat realizowanych na poczet orzeczonych grzywien, bądź fikcyjnego ustalania, a następnie inkasowania kosztów postępowania”. Miały także miejsce przypadki przyjmowania przez pracowników aparatu karno-administracyjnego łapówek „wręczanych w różnej postaci w celu uniknięcia przez sprawców wykroczeń odpowiedzialności, bądź w celu ewentualnego zmniejszenia skutków ukarania”. Wykrycie sprawców nadużyć utrudniał brak porządku kancelaryjnego w referatach karno-administracyjnych, który w połączeniu z „częstokroć całkowitym brakiem nadzoru Kierowników Wydziałów Spraw Wewnętrznych prowadzi do poważnych uchybień natury służbowej”. Uchybienia te polegały zwłaszcza na samowolnym sporządzaniu „dopisków, ustalających np.

⁵⁸ Wytyczne Ministra Spraw Wewnętrznych w zakresie orzecznictwa karno – administracyjnego na rok 1960, „PdKO” 1960, nr 2, s. 4.

⁵⁹ H. Chmielewski, *O sytuacji w orzecznictwie karno – administracyjnym*, „PdKO” 1960, nr 2, s. 19 -20.

⁶⁰ Biuletyn NR 133/542 Komisji Spraw Wewnętrznych z dnia 12 listopada 1960 r., s. 4.

⁶¹ W. Kołodziejski, *Na marginesie aktualnego stanu orzecznictwa karno – administracyjnego*, „PdKO” 1959, nr 4, s. 3.

nieorzeczony przez kolegium areszt, bądź też nieterminowe zarządzenie o zwolnieniu z aresztu". Uchybienia te kwalifikowano jako ciężkie naruszenie obowiązków służbowych, stąd ich sprawcy ponosili nie tylko konsekwencje służbowe, lecz byli także pociągani do odpowiedzialności karnej⁶². Z kolei wobec pracowników dopuszczających się malwersacji finansowych w zależności od wysokości przywłaszczonej kwoty sądy powiatowe orzekały kary od 6 miesięcy aresztu do 3 lat więzienia, traktując jako okoliczność obciążającą zajmowanie funkcji kierownika referatu karno-administracyjnego. Fakt wykrycia nadużyć finansowych i poważnych uchybień służbowych DSA wykorzystało w celu wyeliminowania mankamentów występujących w pracy biurowej aparatu obsługującego kolegia. Poświęcone temu problemowi pismo dyrektora Departamentu H. Chmielewskiego nakazywało prowadzenie biurowości kolegiów w sposób zapobiegający potencjalnym nadużyciom bądź poważniejszym uchybieniom⁶³.

Jednak podstawowym problemem z jakim na początku lat sześćdziesiątych borykały się wydziały spraw wewnętrznych była zmienność kadr, zwłaszcza na „podstawowym stanowisku pracy powiatowego referenta karno-administracyjnego”. Ze względu na „niskie uposażenia w porównaniu z innymi referatami w prezydiach rad narodowych” z referatów karno-administracyjnych odchodzili najbardziej wartościowi pracownicy, z kolei absolwenci wydziałów prawa nie byli zainteresowani obejmowaniem stanowisk w aparacie obsługującym kolegia⁶⁴. Wobec problemów w pozyskaniu osób posiadających wykształcenie prawnicze organizowano regularne szkolenia pracowników wydziałów spraw wewnętrznych, lecz spośród 1300 przeszkolonych w latach 1960 – 1962 prawie połowa odeszła na mniej odpowiedzialne i zarazem lepiej płatne stanowiska w administracji terenowej⁶⁵. Według informacji przedstawionej sejmowej Komisji Spraw Wewnętrznych przez podsekretarza stanu w MSW Z. Szneka w przeciągu 3 lat obowiązywania znowelizowanej u.o.k.a. „około 47 % wykwalifikowanych pracowników – specjalistów odeszło od orzecznictwa karno-administracyjnego w poszukiwaniu lepszych możliwości zaspokojenia potrzeb rodziny”⁶⁶.

W większości powiatów referenci karno-administracyjni należeli do najsłabiej wynagradzanych pracowników prezydiów rad narodowych, nawet w ramach

⁶²Do odpowiedzialności karnej pociągnięto kierownika Wydziału Spraw Wewnętrznych w Kamieniu Pomorskim oraz kierownika tamtejszego referatu karno-administracyjnego, którzy z racji pełnionych funkcji zostali przykładowie skazani na karę 6 miesięcy aresztu za to, że „sfalszowali akta k-a dopisując nieustaloną karę aresztu oraz uzupełniając akta spraw k-a przed skierowaniem do sądu a po rozprawie k-a dodatkowymi materiałami”. Pismo dyrektora DSA MSW z dnia 8 czerwca 1960 r. w sprawie ujawnionych nadużyć w aparacie spraw wewnętrznych. IPN BU MSW II 6627, s. 50 – 52.

⁶³ Pismo dyrektora DSA MSW z dnia 8 czerwca 1960 r. w sprawie ujawnionych nadużyć w aparacie spraw wewnętrznych. IPN BU MSW II 6627, s. 50 – 52.

⁶⁴ Informacja Prezydium Rady Narodowej w Warszawie dla Wydziału Administracyjnego K.W.PZPR dot. przebiegu orzecznictwa karno-administracyjnego w I półroczu 1962 r., AAN Min. Spr. 1976, s. 33 – 34.

⁶⁵ Informacja o problemach orzecznictwa karno-administracyjnego złożona przed podsekretarza stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych Zygryda Szneka na posiedzeniu w dniu 9 października 1963 r., s. V.

⁶⁶ *O kolegiach w Sejmie*, „ZKA” 1963, nr 6, s. 9.

samych wydziałów spraw wewnętrznych. Polityka płacowa stosowana przez kierowników urzędów i wydziałów spraw wewnętrznych dyskryminowała referaty karno-administracyjne, wskutek czego „w wielu województwach referent karno-administracyjny pobiera uposażenie w wysokości od 700 – 1050 zł, podczas gdy inni referenci zatrudnieni w tych samych wydziałach spraw wewnętrznych – do 1100 – 1400 zł”⁶⁷. Pensje kierowników referatów karno-administracyjnych oscylowały wokół przeciętnego wynagrodzenia pracowników pozostałych wydziałów prezydiów rad narodowych, przez co były niższe od uposażeń osób kierujących tymi wydziałami⁶⁸.

Zdaniem MSW dyskryminująca aparat karno-administracyjny polityka płacowa prowadziła do powstania wśród pracowników prezydiów rad narodowych opinii, iż „praca w orzecznictwie k.-a. jest mniej pożyteczna społecznie od innych, w szczególności typowo administracyjnych prac, wykonywanych w aparacie rad narodowych”⁶⁹. Niski prestiż społeczny stanowiska referenta karno-administracyjnego dodatkowo zniechęcał osoby z wykształceniem prawniczym do podjęcia pracy w aparacie obsługującym kolegia, do którego przychodzili „ludzie o marnych kwalifikacjach i to zarówno społeczno-politycznych, jak i ściśle zawodowych”⁷⁰. Wizerunek aparatu karno-administracyjnego psuła także nieprawidłowa gospodarka kadrami prowadzona przez prezydium rad narodowych, przykładowo na terenie woj. katowickiego „pracowników zatrudnionych w referatach karno-administracyjnych traktuje się jako stałą rezerwę do wykonywania różnych prac nie mających nic wspólnego z orzecznictwem”. Prezydium rad narodowych przesuwali do pracy w tych referatach osoby nie nadające się do pracy w innych komórkach prezydium oraz pracowników którzy otrzymali wypowiedzenie i „z różnych względów nie mogą pozostawać na dotychczasowych stanowiskach”. W przypadku woj. katowickiego na złą sytuację kadrową aparatu karno-administracyjnego wpływał także fakt, iż zakłady przemysłowe przejmowały absolwentów wydziałów prawa oferując im atrakcyjne wynagrodzenia⁷¹.

Brak możliwości konkurowania pod względem placowym z wymiarem sprawiedliwości i zakładami przemysłowymi stawiał prezydium rad narodowych na przegranej pozycji w walce o pozyskanie do pracy w aparacie karno-administracyjnym osób z wykształceniem prawniczym. Wprawdzie wytyczne

⁶⁷ Rok miniony i wnioski (*Orzecznictwo k.-a. w 1961 r.*), „ZKA” 1962, nr 2, s. 8.

⁶⁸ Jako przykład dysproporcji w wynagrodzeniach pracowników wydziałów spraw wewnętrznych i pozostałych jednostek organizacyjnych mogą posłużyć dane z woj. warszawskiego, gdzie w 1959 r. wynagrodzenie kierownika referatu karno-administracyjnego wynosiło 1100 – 1250 złotych, zaś podległy jemu referent zarabiał 1100 złotych. Dla porównania uposażenie kierownika referatu w wydziale organizacyjno-prawnym kształtowało się w przedziale od 1400 do 1800 złotych, kierownik referatu budżetowo – gospodarczego zarabiał 1400 złotych. Wynagrodzenie referenta wydziału organizacyjno-prawnego kształtowało się na poziomie 1200 złotych. Dane dotyczące uposażeń pracowników wydziałów spraw wewnętrznych w porównaniu z uposażeniem innych jednostek organizacyjnych prezydiów rad narodowych w woj. warszawskim, IPN BU I 6624, s. 728.

⁶⁹ Rok miniony i wnioski (*Orzecznictwo k.-a. w 1961 r.*), „ZKA” 1962, nr 2, s. 8.

⁷⁰ Wytyczne Ministra Spraw Wewnętrznych na rok 1962, „ZKA” 1962, nr 2, s. 12.

⁷¹ P. Kozłowski, *O realizację wytycznych Ministra Spraw Wewnętrznych (na terenie woj. katowickiego)*, „ZKA” 1963, nr 1, s. 45.

Ministra Spraw Wewnętrznych kierowane do przewodniczących prezydiów wojewódzkich rad narodowych zawierały zalecenie „stworzenia warunków, które stanowiłyby zachętę do pracy w aparacie karno-administracyjnym dla osób z wykształceniem prawniczym”, lecz możliwości prezydiów ograniczała siatka płac wyznaczała odgórnie przez Radę Ministrów. W praktyce realizowano tylko zawartą w wytycznych prośbę „o spowodowanie analizy dotychczasowych kadr i wymiany nieprzydatnych pracowników”⁷², wskutek czego w pierwszej połowie lat sześćdziesiątych miał miejsce proces stopniowego podnoszenia się poziomu pracy aparatu obsługującego kolegia. Stopniowemu obsadzaniu referatów karno-administracyjnych osobami posiadającymi doświadczenie nabyte w pracy administracyjnej towarzyszyło podnoszenie wynagrodzeń pracowników aparatu karno-administracyjnego do poziomu przeciętnej płacy w prezydiach rad narodowych. Częściowa realizacja wytycznych MSW była możliwa dzięki zwiększeniu zainteresowania orzecznictwem karno-administracyjnym przez „prezidia rad narodowych, organy prokuratury i instancje partyjne”. DSA z satysfakcją odnotował fakt, iż poczynawszy do 1961 r. „na terenie wszystkich województw Wydziały Administracyjne KW PZPR bardzo żywo interesują się i pomagają w pokonywaniu trudności napotykanym przez kolegia przy realizacji ich zadań”, w tym także podniesieniu poziomu funkcjonowania aparatu karno-administracyjnego⁷³.

W 1960 r. liczący 970 etatowych pracowników aparat karno-administracyjny współpracował z „22 tysiącami pracowników półspołecznych, stanowiącymi właściwy, orzekający skład kolegiów”, co przy dużym napływie wniosków o ukaranie powodowało znaczne przeciążenie referatów karno-administracyjnych⁷⁴. Opanowanie napływu spraw osiągnięte m.in. dzięki stosowaniu przez aparat administracji postępowania przymusowego umożliwiło położenie większego nacisku na szkolenie zawodowe aparatu sprawującego obsługę kolegiów⁷⁵. Stwierdzając fakt względnej stabilizacji obsady kadrowej aparatu karno-administracyjnego w 1963 r. DSA wystąpił z propozycją wzmocnienia tego aparatu poprzez utworzenie stanowiska sekretarza kolegium. Praktyka orzecznictwa karno-administracyjnego na szczeblu powiatowym miała bowiem wykazać, iż obsługa kolegiów „nie zawsze i nie wszędzie była dotychczas wykonywana w sposób zadowalający”⁷⁶.

Utworzenie stanowiska radcy do spraw kolegium

Plany wzmocnienia obsługi prawnej kolegium miały związek z prowadzonymi w pierwszej połowie lat sześćdziesiątych pracami kodyfikacyjnymi, w ramach których opracowano m.in. projekt ustawy o przekazaniu niektórych przestępstw do orzecznictwa karno-administracyjnego. Postulat wzmocnienia fachowej obsługi

⁷² Wytyczne Ministra Spraw Wewnętrznych na rok 1962, „ZKA” 1962, nr 2, s. 12.

⁷³ Na antywykroczeniowym froncie, „ZKA” 1961, nr 5, s. 11.

⁷⁴ J. Gawlik, *Sprawiedliwość na kuchennych schodach*, „ZKA” 1961, nr 2, s. 62 – 63.

⁷⁵ Wytyczne dla pracy urzędów spraw wewnętrznych w 1968 r. w zakresie orzecznictwa k-a, „ZKA” 1968, nr 2-3, s. 1.

⁷⁶ J. Smereczński, *Radca do spraw kolegium*, „ZKA” 1966, nr 5, s. 69.

kolegiów wysunęły zgodnie prezydium rad narodowych, które wykazując zrozumienie dla idei depenalizacji niektórych drobnych przestępstw podkreślały iż „rozpatrywanie nowych spraw będzie wymagało dobrej orientacji w obowiązujących przepisach, i to nie tylko prawa karno-administracyjnego, ale częściowo i karnego, oraz znajomości zasad wykładni prawa”⁷⁷.

Wobec wstrzymania prac kodyfikacyjnych w związku z oczekiwaniem na opracowanie projektów kodeksu karnego i procedury karnej ograniczono się do przyjęcia 17 czerwca 1966 r. ustawy o przekazaniu niektórych drobnych przestępstwa jako wykroczeń do orzecznictwa karno-administracyjnego⁷⁸. Ustawa przewidywała utworzenie w celu obsługi organizacyjno-prawnej i biurowej kolegiów uprawnionych do orzekania w sprawach o nowe wykroczenia stanowiska radcy do spraw kolegium karno-administracyjnego, które mogły obejmować osoby posiadające ukończone studia prawnicze. Rozporządzenie Rady Ministrów⁷⁹ dopuszczało obejmowanie stanowisk radcy do spraw kolegium także przez absolwentów zawodowych studiów administracyjnych prowadzonych na uniwersytetach. Kolejnym kryterium brany pod uwagę przy obsadzie stanowisk radcy do spraw kolegium było praktyczne wykonywanie zawodu prawnika przez co najmniej 3 lata w przypadku radcy kolegium powiatowego i 4 lata dla stanowiska radcy kolegium wojewódzkiego. Od kandydatów wymagano także znajomości przepisów prawa karno-administracyjnego oraz zakresu czynności przewidzianych dla radcy do spraw kolegium, co miało zapobiec „przyjęciu osoby posiadającej nawet wyższe wykształcenie prawnicze, lecz nie znającej w dostatecznym stopniu zagadnień orzecznictwa karno-administracyjnego, zarówno w teorii, jak i praktyce”⁸⁰.

Określony szczegółowo w zarządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych⁸¹ zakres czynności radcy do spraw kolegium warunkowany był faktem, iż utworzenie tego stanowiska polegało na przekształceniu dotychczasowych etatów kierowników komórek karno-administracyjnych w wydziałach lub urzędach spraw wewnętrznych. Radcowie kierowali pracą komórek referatów (oddziałów) karno-administracyjnych, a będąc jednocześnie pracownikami wydziałów (urzędów) spraw wewnętrznych podlegali służbowo kierownikowi wydziału lub urzędu⁸². W porównaniu z zadaniami kierownika referatu lub oddziału karno-administracyjnego zakres obowiązków radcy były znacznie szerszy, gdyż obejmował trzy grupy czynności. Pierwszą z nich tworzyły czynności związane z obsługą prawną kolegium, na które składały się także szkolenia członków kolegium oraz opiniowanie wniosków o ukaranie w ramach współpracy z organami ścigającymi wykroczenia. Z kolei

⁷⁷ Sprawozdanie z podstawowej działalności Departamentu Społeczno – Administracyjnego w okresie od 1.I. 1963 r. do 15.X.63 r., IPN BU MSW II 16162, s. 81

⁷⁸ Dz.U. nr 23, poz. 49.

⁷⁹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 lipca 1966 r. w sprawie ustalenia stanowisk, kwalifikacji i uposażenia pracowników prezydiów rad narodowych, (Dz.U. nr 30, poz. 180).

⁸⁰ J. Smereczński, *Radca...*, s. 70.

⁸¹ Mon. Pol. Nr 51, poz. 251.

⁸² Z. Leonowski, *Kolegia w systemie organów rady narodowej*, „ZKA” 1968, nr 6, s.21.

zadania o charakterze organizacyjnym obejmowały przygotowywanie szkoleń członków kolegium, organizowanie rozpraw karno-administracyjnych oraz prowadzenie zbioru przepisów i kompletowanie literatury fachowej. Ponadto radca wykonywał czynności związane z obsługą biurową kolegium i kierowaniem pracą podległego jemu aparatu karno-administracyjnego⁸³.

Do czasu obsadzenia stanowisk radcy do spraw kolegium osobami spełniającymi przewidziane kryteria obsługę kolegium sprawowali na dotychczasowych zasadach kierownicy komórek karno-administracyjnych. Ze względu na doświadczenie zawodowe tych „ofiarnych i wartościowych pracowników, którym kolegia zawdzięczają wysoki poziom orzecznictwa” przewidziano udzielenie im pomocy w zdobyciu wyższego wykształcenia prawniczego, co umożliwiała dalszą pracę tych osób w aparacie karno-administracyjnym jako radców do spraw kolegium⁸⁴. Dzięki stopniowemu obsadzaniu stanowiska radcy kierownikami referatów karno-administracyjnych udało się zrealizować założenie „utrzymania w aparacie k.-a. pracowników o dużym doświadczeniu zawodowym”⁸⁵. Z kolei w przypadku obsadzania stanowisk radcy nowymi osobami spełniającymi kryteria formalne utrzymanie pracowników o dużym doświadczeniu zawodowym uznano za wskazane wobec braku praktycznej znajomości orzecznictwa karno-administracyjnego wśród absolwentów wydziałów prawa. Kandydaci na radców do spraw kolegium dotychczas z reguły pracowali na stanowiskach nie związanych z praktycznym stosowaniem prawa karno-administracyjnego i „znali to prawo jedynie w bardzo ogólnym zarysie teoretycznego programu akademickiego”. Dzięki odpowiednim przesunięciom personalnym zdołano utrzymać w aparacie obsługującym kolegia także tych kierowników referatów karno-administracyjnych, którzy wobec pozyskania spełniających kryteria formalne osób z wykształceniem prawniczym nie objęli stanowisk radców⁸⁶. W praktyce przy obsadzaniu stanowisk radcy do spraw kolegium preferowano osoby posiadające obok praktyki zawodowej także ukończone studia prawnicze. Wskazuje na to chociażby przykład województwa katowickiego, gdzie spośród 31 radców tylko „7 z nich było poprzednio kierownikami referatów karno-administracyjnych”⁸⁷.

Według informacji DSA w przeciągu pół roku od wejścia w życie postanowień ustawy dotyczących radcy do spraw kolegium⁸⁸ udało się obsadzić te stanowiska osobami z wyższym wykształceniem i odpowiednim stażem pracy w 45 % wszystkich kolegiów upoważnionych do orzekania w sprawach przekazanych z sądów, w tym „prawie we wszystkich jednostkach wielkomiejskich, do których wpływa duża liczba

⁸³ J. Smereczański, *Radca...*, s. 69 – 76.

⁸⁴ *Ogólne założenia ustawy*, „ZKA” 1966, nr 5, s. 9.

⁸⁵ M. Rutkowska, *Radca czy kierownik referatu*, „ZKA” 1968, nr 6, s. 64.

⁸⁶ J. Kościółek, *Nadzór nad pracą radców do spraw kolegiów powiatowych*, „ZKA” 1968, nr 2-3, s. 36.

⁸⁷ P. Kozłowski, *O początkach pracy radców*, „ZKA” 1968, nr 2-3, s. 42.

⁸⁸ Ustawa o przekazaniu niektórych drobnych przestępstw jako wykroczeń do orzecznictwa karno-administracyjnego weszła w życie z dniem 1 stycznia 1967 r. Przepis dotyczący radcy do spraw kolegium wszedł w życie w terminie 3 miesięcy od ogłoszenia ustawy, czyli 24 września 1966 r.

spraw przekazanych z sądów”⁸⁹. Rok 1967 przynosi dalsze wzmocnienie obsługi prawnej kolegiów, gdyż według stanu na koniec roku „stanowiska radców ds. kolegiów karno-administracyjnych obsadzono osobami z przygotowaniem prawniczym w 55 % ogółu kolegiów”⁹⁰. Trudności wynikające z braku odpowiednich kandydatów odnotowano w powiatach, gdzie stanowiska radców objęło 66 dotychczasowych kierowników referatów karno-administracyjnych, ponadto radcy kolegiów powiatowych rekrutowali się spośród byłych pracowników innych organów prezydiów rad narodowych, natomiast „9 osób przeszło z sądów, prokuratur i MO, 42 z innych zakładów pracy”. Ponad połowę radców stanowiły osoby młode w wieku poniżej 30 lat, których do objęcia tej funkcji zachęciły atrakcyjne warunki finansowe oferowane przez prezydium rad narodowych wskutek zabezpieczenia staraniem MSW „odpowiednich kredytów w Ministerstwie Finansów na wynagrodzenie radców do spraw kolegium”⁹¹. Na tle dotychczasowych wynagrodzeń kierowników referatów karno-administracyjnych wynoszących nie więcej niż 1500 złotych uposażenie radcy kolegium powiatowego było zawierało się w przedziale 1800 – 3200⁹². W praktyce prezydium powiatowych rad narodowych oferowały radcom zarobki zbliżone do górnej granicy uposażenia, chcąc w ten sposób przyciągnąć prawników z dużych miast do pracy w terenie.

Pomimo atrakcyjnych zarobków szereg radców wykazywało oznaki niezadowolenia z powodu dużej ilości zajęć o charakterze technicznym, które utrudniały im wykonywanie obsługi prawnej kolegium. Zjawisko to występowało zwłaszcza w jednoosobowych referatach karno-administracyjnych, gdzie podległy radcy referent zajmował się z reguły czynnościami zmierzającymi do wykonywania orzeczeń. W tej sytuacji na radców spadał cały ciężar prac związanych z „zarejestrowaniem wniosków o ukaranie, ich kwalifikowaniem oraz przygotowywaniem rozprawy”⁹³. Celem umożliwienia radcom skupienia większej uwagi na z obsłudze prawnej kolegiów pod koniec 1966 r. prezydium wojewódzkich rad narodowych wystąpiły do Ministra Finansów z wnioskami o zwiększenie liczby etatów w aparacie obsługującym kolegia, lecz wszystkie wnioski zostały załatwione odmownie. Tylko nieliczne prezydium powiatowych rad narodowych zdołały we własnym zakresie wygospodarować dodatkowy etat w celu zwiększenia obsługi

⁸⁹ O realizacji ustawy o przekazaniu niektórych drobnych przestępstw jako wykroczeń do orzecznictwa k.-a., „ZKA” 1967, nr 3, s. 7-8.

⁹⁰ Wytyczne do pracy urzędów spraw wewnętrznych w 1968 r. w zakresie orzecznictwa k.-a., „ZKA” 1968, nr 2-3, s. 1.

⁹¹ Informacja DSA o realizacji ustawy z dnia 17. VI. 1966 r. o przekazaniu niektórych drobnych przestępstw jako wykroczeń do orzecznictwa karno – administracyjnego, IPN BU MSW II 16162, s. 207.

⁹² Jeszcze wyższe uposażenie przewidziano dla stanowiska radcy ds. kolegium wojewódzkiego, którego pensja zawierała się w granicach 2600 – 3900 złotych. Z kolei radcy kolegiów przy prezydiach rad narodowych miast liczących powyżej 100 tysięcy mieszkańców mogli liczyć na pensje w wysokości od 2000 – 3500. Tabela stanowisk, kwalifikacji i uposażenia pracowników prezydiów rad narodowych stanowiąca załącznik do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 30lipca 1966 r. z w sprawie ustalenia stanowisk, kwalifikacji i uposażenia pracowników prezydiów rad narodowych, (Dz.U. nr 30, poz. 180).

⁹³ M. Rutkowska, *Radca...*, s. 63.

kadrowej jednoosobowych referatów karno-administracyjnych⁹⁴. Pomimo obciążenia wykonywaniem zadań o charakterze typowo biurowym pracę radców do spraw kolegów oceniano pozytywnie, gdyż nawet przy dużej ilości czynności biurowych przeprowadzali okresowe szkolenia członków kolegów oraz udzielali „indywidualnego instruktażu w sprawach, w których stwierdzono uchybienia”. Praca radców miała przyczynić się zarówno do poprawy jakości obsługi prawnej kolegów⁹⁵, jak też podniesienia ogólnego poziomu orzecznictwa karno-administracyjnego w schyłkowym okresie rządów Gomułki. Do czasu zakończenia prac kodyfikacyjnych prawa karno-administracyjnego w 1971 r. zdołano obsadzić stanowiska radców do spraw kolegów we wszystkich prezydiach rad narodowych, natomiast cały czas pozostał nierozwiązany problem tzw. obsługi technicznej, czyli zaplecza urzędniczego wydziałów spraw wewnętrznych. Dokonane w 1966 r. ustawowe zrównanie wynagrodzeń aparatu karno-administracyjnego z uposażeniami innych pracowników prezydiów rad narodowych⁹⁶ przyczyniło się do wzrostu stabilizacji kadrowej tego aparatu, lecz ilość pracowników zajmujących się obsługą biurową kolegów ciągle była niewystarczająca. W pierwszej połowie lat siedemdziesiątych szczególnie dotkliwie odczuwano brak protokolantów, stąd jako protokolantki wykorzystywano po godzinach pracy etatowe pracownice aparatu karno-administracyjnego. Sytuacja taka miała miejsce chociażby w kolegium dzielnicy Warszawa – Mokotów, lecz jak stwierdzono „38 złotych wynagrodzenie za pracę przez całe popołudnie, nieraz do późnego wieczora, nie zachęca urzędniczek do wykonywania pracy”. Z kolei wysuwany przez kierownika tamtejszego wydziału spraw wewnętrznych „postulat zaangażowania kilku protokolantek na pół etatu nie doczekał się realizacji”⁹⁷, co wpisuje się w ogólną tendencję braku przychylnego klimatu dla rozwiązywania problemów kadrowych aparatu karno-administracyjnego Polski Ludowej.

Wnioski

Przeprowadzona w marcu 1950 r. socjalistyczna reforma administracji terenowej Polski Ludowej stanowiła polityczne uzasadnienie potrzeby zmian pochodzącego z okresu międzywojennego modelu orzecznictwa karno-administracyjnego. System oparty na rozpatrywaniu spraw o wykroczenia przez czynnik urzędniczy sprawdził się w praktyce pierwszych lat powojennych, gdyż opierał się na pracy posiadających fachowe przygotowanie i kwalifikacje zawodowe referentów karno-administracyjnych. Powołując do życia funkcjonujące w oparciu o

⁹⁴ Informacja DSA o realizacji ustawy z dnia 17. VI. 1966 r. o przekazaniu niektórych drobnych przestępstw jako wykroczeń do orzecznictwa karno-administracyjnego, IPN BU MSW II 16162, s. 207 – 208.

⁹⁵ M. Rutkowska, *Radca...*, s. 63.

⁹⁶ Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 30 lipca 1966 r. z w sprawie ustalenia stanowisk, kwalifikacji i uposażenia pracowników prezydiów rad narodowych, (Dz.U. nr 30, poz. 180) dolną granicę zarobków referentów zatrudnionych w wydziałach prezydium powiatowej rady narodowej ustalono na 1500 złotych w przypadku osób posiadających wyższe wykształcenie i 1200 złotych względem osób z wykształceniem średnim.

⁹⁷ D. Kaczyńska, *W nowej kadencji – o nowych i starych problemach*, „Zagadnienia Wykroczeń” 1972, nr 4-5, s. 99.

czynnik społeczny kolegia oddano wymierzanie kar w ręce osób nie posiadających ku temu kwalifikacji zawodowych ani doświadczenia w pracy administracyjnej. Świadomość klasowa i obycie społeczne nie mogły zastąpić braków w wiedzy prawniczej, stąd szczególną rolę w zapewnieniu praworządności orzecznictwa karno-administracyjnego odgrywał aparat obsługujący kolegia. Usytuowanie aparatu karno-administracyjnego w strukturach prezydiów rad narodowych uzależniało w praktyce poziom obsługi kolegiów od stopnia zainteresowania administracji terenowej orzecznictwem karno-administracyjnym. Prezydia rad narodowych zdawały się nie dostrzegać problemów aparatu obsługującego kolegia, którego zakres czynności był znacznie szerszy niż zadań wykonywanych przez orzekających jednoosobowo referentów karno-administracyjnych.

Posiadające zbyt szczupłą w stosunku do potrzeb obsadę kadrową referaty karno-administracyjne pełniły funkcje sekretariatów kolegiów, przez co skupiały się głównie na wykonywaniu zadań o charakterze biurowym. Na dalszy plan spychano obsługę prawną kolegiów, której prawidłowe wykonywanie utrudniały nie tylko braki kadrowe, lecz przede wszystkim niski poziom przygotowania zawodowego pracowników aparatu karno-administracyjnego. Wśród nich znikomą część stanowili absolwenci wydziałów prawa, których do podjęcia pracy skutecznie zniechęcały niskie zarobki oferowane przez prezydia rad narodowych. Przełomowy dla powojennych dziejów Polski rok 1956 nie zmienił tej tendencji, stąd również w okresie gomułkowskim prezydia rad narodowych nie dostrzegały wzajemnej zależności pomiędzy poziomem przygotowania i pracy aparatu karno-administracyjnego a prawidłowością i efektywnością działania kolegium. Zamiast stałej troski „o właściwy dobór aparatu obsługi kolegiów i jego szkolenie”⁹⁸ prezydia działały na zasadzie aktywności pod wpływem presji wywieranej przez resort spraw wewnętrznych.

MSW robiło co mogło aby rozwiązać problemy trapiące aparat karno-administracyjny, lecz wobec braku poparcia władz centralnych nie było w stanie uzyskać w Ministerstwie Finansów dodatkowych środków na podniesienie uposażeń pracowników tego aparatu. Jedynie przy okazji poruszania problematyki orzecznictwa karno-administracyjnego na forum sejmowym prezydium rad narodowych przejawiały zwiększone zainteresowanie aparatem obsługującym kolegia. Wyrażało się to głównie w czasowym przenoszeniu pracowników innych jednostek organizacyjnych do komórek karno-administracyjnych celem pomocy w zlikwidowaniu zaległości. Rzadko prezydium rad narodowych decydowały się na zwiększenie obsady referatów karno-administracyjnych, stąd często pracowała w nich jedna osoba, zajmująca się dodatkowo protokolowaniem przebiegu rozpraw⁹⁹.

W tej sytuacji należy pozytywnie ocenić postawę resortu spraw wewnętrznych, który wobec braku wsparcia ze strony władz centralnych samodzielnie podejmował działania w kierunku podniesienia poziomu pracy aparatu karno-administracyjnego. Realizowana w pierwszej połowie lat sześćdziesiątych polityka zmniejszania liczby

⁹⁸ S. Gebert, *Kolegia w systemie rad narodowych*, „ZKA” 1964, nr 2, s. 6.

⁹⁹ Biuletyn nr 121/377 Komisji Spraw Wewnętrznych z dnia 3 grudnia 1959 r., s. 4.

spraw rozpatrywanych przez kolegia w połączeniu z prowadzeniem regularnych szkoleń nie była jednak w stanie rozwiązać podstawowego problemu płynności kadr aparatu karno-administracyjnego i małej liczby absolwentów wydziałów prawa w jego szeregach. Dopiero w drugiej połowie lat sześćdziesiątych przy okazji prac kodyfikacyjnych prawa karno-administracyjnego władze partyjne i państwowe dostrzegły konieczność wzmocnienia kadrowego aparatu obsługującego kolegia osobami posiadającymi wykształcenie prawnicze i umiejętności praktyczne. Utworzenie w 1966 r. stanowiska radcy do spraw kolegium umożliwiło obsadzenie kierowniczych stanowisk w aparacie karno-administracyjnym osobami posiadającymi ukończone wyższe studia prawnicze, których do pracy przy obsłudze kolegiów zachęcały atrakcyjne zarobki. Ponieważ jednocześnie podniesiono uposażenia pozostałych pracowników referatów karno-administracyjnych do poziomu przeciętnego poziomu wynagrodzenia w prezydiach rad narodowych, stąd w drugiej połowie lat sześćdziesiątych udało się osiągnąć stabilizację kadrową aparatu karno-administracyjnego. Pomimo to obsada personalna tego aparatu była zbyt szczupła w stosunku do wykonywanych zadań, zwłaszcza w dziedzinie obsługi biurowej kolegiów i wykonawstwa orzeczonych kar grzywny. Braki kadrowe aparatu obsługującego kolegia były istotnym czynnikiem wpływającym na negatywną ocenę systemu orzecznictwa karno-administracyjnego Polski Ludowej na tle rozwiązań przedwojennych zakładających rozpatrywanie spraw o wykroczenia przez czynnik biurokratyczny.

Summary

Marcin Łysko

Bureaucratic structures jurisprudence penal-administrative Poland Peoples Republic

Carried out in March 1950, the reform of local administration Polish People's Republic was the political justification for the changes coming from the interwar period, the model penal-administrative jurisprudence. The system is based on the handling of cases of clerical misconduct by a factor proven in the first postwar years, as based on the work with professional preparation penal-administrative clerks. Invoking to life, functioning on the basis of social factor colleges, was put in the hands of penalizing those who have no professional qualifications for doing or experience in administrative work. Class consciousness and social familiarity they could not replace the gaps in knowledge of the law, hence a special role in ensuring the rule of law, criminal and administrative case law played a camera that supports colleges. Shortage of officials support colleges were an important factor influencing the negative assessment of the system criminal-administrative jurisprudence Polish People's Republic.

Резюме

Марцин Лыско

Бюрократический аппарат уголовно-административной юриспруденции советской Польши

Проведенная в марте 1950 года, реформа местной администрации Польской Народной Республики была политическим оправданием для изменения происходящей из межвоенного периода, модели уголовно-административного судопроизводства. Система основана на разбирательстве дел о службовых нарушениях профессионалами оправдалась в первые послевоенные годы, поскольку опиралась на работе чиновников с профессиональной подготовкой - делопроизводителей уголовно-административных. Учреждая, функционирующие на основе общественный фактор, уголовно-административных коллегией передано наказывание в руки лиц, у которых не было профессиональной квалификации для выполнения этих функций или опыта административной работы. Сознание классовое и социальной опыт не могли заменить отсутствия знания закона и производства, следовательно, особую роль в обеспечении верховенства закона, уголовно-административного судопроизводства играли чиновники обеспечивающие функционирование коллегией. Нехватка сотрудников обеспечивающих работу коллегией была важным фактором, влияющим на негативную оценку судебной уголовно-административной практики Народной Польши.