

**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-administracyjnym*<sup>1</sup>. Rozporządzenie przekazywało do kompetencji organów administracji orzekanie w sprawach o wykroczenia zagrożone karą nie wyższą niż grzywna do 3000 zł 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 powierzona im funkcję sprawowali jednoosobowo w imieniu starosty powiatowego<sup>2</sup>. Orzeczenie skazujące wydane przez władze administracyjne stawało się prawomocne i podlegało wykonaniu, o ile ukarany w ciągu 7 dni od daty jego ogłoszenia lub doręczenia mu, nie wystąpił do organu administracyjnego – który je wydał – z żądaniem skierowania sprawy na drogę postępowania sądowego. Rozwiązanie to służyło podkreśleniu zastępczego charakteru orzecznictwa karno-administracyjnego wobec wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych<sup>3</sup>.

Zapoczątkowany likwidacją odchylenia pravicowo-nacjonalistycznego w szeregach partii komunistycznej proces przyśpieszonego wprowadzania rozwiązań radzieckich legł u podstaw gruntownej reformy administracji terenowej. Powołane do życia w kwiet-

<sup>1</sup> Dz. U. 1928, Nr 38, poz. 365.

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

<sup>3</sup> W. F. Dąbrowski, *Zagadnienia ogólne orzecznictwa karno-administracyjnego*, Poznań 1970, s. 22-23.

niu 1950 r. rady narodowe<sup>4</sup> funkcjonowały na poszczególnych szczeblach podziału terytorialnego kraju poczynając 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 Społeczno-Administracyjne Zespołu II Prezydium Rady Ministrów<sup>5</sup>.

Przekazanie rozstrzygania spraw o wykroczenia prezdydiom rad narodowych miało charakter czysto formalny, gdyż w praktyce orzecznictwo w dalszym ciągu wykonywali jednoosobowo referenci karno – administracyjni<sup>6</sup>. Wobec utrzymania w mocy przedwojennego modelu postępowania karno-administracyjnego reforma administracji terenowej z marca 1950 r., nie wpłynęła na zmianę trybu orzecznictwa w sprawach karno-administracyjnych<sup>7</sup>. 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”<sup>8</sup>. Stąd wymierzający kary za wykroczenia aparat prezdydiów 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 nieklasowo niesprawiedliwe wymierzanie i egzekwowanie kar”. Źródłem takiej postawy

<sup>4</sup> Ustawa z 20 dnia marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej, Dz. U. Nr 14, poz. 130. Ustawa weszła w życie z dniem 13 kwietnia 1950 r.

<sup>5</sup> Uzasadnienie do projektu dekretu z 1951 r. o orzecznictwie karno-administracyjnym, Archiwum Akt Nowych w Warszawie (dalej: AAN), Ministerstwo Sprawiedliwości (dalej: MS), sygn. 1969, s. 173.

<sup>6</sup> Wyjątkiem były sprawy o tzw. chuligaństwo, które poczynając od 1946 roku podlegały kompetencji Komisji Specjalnej do Walki z Nadużyciami i Szkodnictwem Gospodarczym, chociaż w praktyce Komisja Specjalna orzekała w najpoważniejszych sprawach o wykroczenia chuligańskie, popełnionych z reguły przez sprawców znajdujących się w stanie nietrzeźwym. W pozostałych sprawach o wykroczenia chuligańskie terenowe delegatury Komisji Specjalnej sprawowały swoisty nadzór i kontrolę nad orzecznictwem referatów karno-administracyjnych organów administracji ogólnej, P. Fiedorczyk, *Komisja Specjalna do Walki z Nadużyciami i Szkodnictwem Gospodarczym*, Białystok 2002, s. 152–154.

<sup>7</sup> J. Jakubowska-Hara, *Grzywna w prawie wykroczeń*, Warszawa 2004, s. 35–36.

<sup>8</sup> *Z perspektywy 35 lat, „Zagadnienia Wykroczeń” 1987, nr 2, s. 12.*

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”<sup>9</sup>.

Reforma administracji terenowej z marca 1950 r. przesądziła 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-administracyjnym<sup>10</sup> (u.ok.a.) przekazała orzecznictwo w sprawach o wykroczenia kolegiom funkcjonującym przy prezydiach rad narodowych wszystkich szczebli<sup>11</sup>. 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 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, czyli miastach w których liczba mieszkańców nie przekraczała 10.000<sup>12</sup>. 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 zastępca<sup>13</sup>. Przewodniczącym składu orzekającego mógł być również wy-

<sup>9</sup> Uzasadnienie do projektu dekretu z 1951 r. o orzecznictwie karno-administracyjnym, AAN, MS, 1969, s. 166.

<sup>10</sup> Dz. U. Nr 66, poz. 454.

<sup>11</sup> 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, a oficjalnie nazwa ta została użyta dopiero w ustawie z 25 września 1954 r. o reformie podziału administracyjnego wsi i powołaniu gromadzkich rad narodowych, Dz. U. Nr 43, poz. 191, art. 17 ust. 1.

<sup>12</sup> Kolegia szczebla niższego niż powiatowy miały ograniczone kompetencje w zakresie wymierzania kar. Kolegia te mogły orzec grzywnę w granicach do 300 złotych 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.

<sup>13</sup> M. Broniatowski, *Perspektywy rozwoju orzecznictwa karno-administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 1962, nr 7, s. 73.

znaczony 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 przewodniczących składów orzekających, ponieważ przewodniczący kolegiów i ich zastępcy – w zasadzie – nie brali udziału w rozprawach z powodu nadmiernego 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 prawnym<sup>14</sup>. Powierzenie przez ustawodawcę prezydiom rad narodowych obsługi organizacyjno-technicznej oraz prawnej kolegium uzależniało poziom funkcjonowania danego kolegium od stopnia zainteresowania prezydiów pracą aparatu karno-administracyjnego<sup>15</sup>.

### **Aparat karno-administracyjny w okresie stalinowskim**

Aparat obsługujący kolegia mieli tworzyć dotychczasowi referenci karno-administracyjni, którzy wraz z wejściem w życie u.ok.a. 1 kwietnia 1952 r.<sup>16</sup> przestali samodzielnie sprawować orzecznictwo w sprawach o wykroczenia<sup>17</sup>. 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<sup>18</sup>. Na szczeblu wojewódzkim funkcjonowały referaty karno-administracyjne, usytuowane w strukturach wydziałów społeczno-administracyjnych. Na najniższym szczeblu podziału terytorialnego kraju zadania związane z obsługą kolegiów powierzono wyznaczonym pracownikom referatów ogólno-administracyjnych prezydiów gminnych rad narodowych.

W pierwszych miesiącach funkcjonowania socjalistycznego modelu orzecznictwa karno-administracyjnego aparatu obsługujący kolegia nie rozwinął szerszej działalności ze względu na brak odpowiedniego wsparcia ze strony prezydiów rad narodowych. Większość prezydiów rad narodowych traktowała proces tworzenia kolegiów i reorganizacji aparatu karno-administracyjnego w katego-

<sup>14</sup> E. Dornfest, *W jaki sposób będziemy realizowali ustawę o orzecznictwie karno-administracyjnym*, „Rada Narodowa” 1952, nr 1, s. 21.

<sup>15</sup> B. Wrzesińska, *Prezydium rady a praca kolegium*, „Poradnik dla Kolegiów Orzekających” („PdKO”) 1956, nr 1, s. 9.

<sup>16</sup> Z wyjątkiem zawierającego przepisy przejściowe art. 50 u.ok.a., który wszedł w życie z dniem ogłoszenia ustawy, czyli 29 grudnia 1951 r.

<sup>17</sup> E. Dornfest, *W jaki sposób będziemy...*, s. 21.

<sup>18</sup> R. Rajkowski, *Prawo...*, s. 137.

riach jednorazowej akcji administracyjnej wychodząc z założenia, iż „wystarczy zorganizować kolegia, a działalność ich sama już potoczy się właściwym torem”<sup>19</sup>. Brak zainteresowania prezydów 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”<sup>20</sup>. Przewodniczący kolegiów szczebla gminnego próbowali wybrnąć z patowej sytuacji poprzez wydawanie jednoosobowo nakazów karnych, 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 uznano za szczególnie ważne w kontekście „pomocy prezydentom i ich kolegom w ustawieniu pracy i w bieżącym sprawowaniu orzecznictwa”<sup>21</sup>. Zwrócono także uwagę na potrzebę stworzenia odrębnych komórek organizacyjnych obsługujących kolegia powiatowe, stąd w oddziałach społeczno-administracyjnych prezydów 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 prezydów wojewódzkich rad narodowych zostali zaszeregowani do grupy urzędników z wysokim uposażeniem zasadniczym i z tego tytułu przysługiwał im dodatek funkcyjny<sup>22</sup>.

<sup>19</sup> E. Dornfest, *Doświadczenia...*, s. 26 – 27.

<sup>20</sup> *Ibidem*, s. 27.

<sup>21</sup> *Ibidem*.

<sup>22</sup> Notatka Biura Społeczno-Administracyjnego z dnia 21 stycznia 1953 r. w sprawie zaszeregowania do grup uposażeniowych kierowników referatów karno-administracyjnych prezydów PRN, Instytut Pamięci Narodowej w Warszawie, Biuro Udostępniania i Archiwizacji Dokumentów (dalej: IPN BUiAD), Ministerstwo Spraw Wewnętrznych I (dalej: MSW I), sygn. 6624, s. 26-27.

Z powodu niskich płac oferowanych referentom karno-administracyjnym aparat obsługujący kolegia był „bardzo słaby politycznie i zawodowo” i posiadał „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 odcinku”. Słaby pod względem kadrowym aparat karno-administracyjny tworzyli z reguły urzędnicy nie posiadający odpowiednich kwalifikacji do pracy na lepiej opłacanych stanowiskach, traktujący wykonywanie obowiązków zwianych z obsługa 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, w przypadku . Słaby kadrowo i organizacyjnie aparat karno-administracyjny nie był w stanie udzielić kolegiom należytego instruktażu ani sprawować kontroli nad stosowaniem zastępczej kary aresztu przewidzianej w sprawach o niewykonanie w terminie dostaw obowiązkowych. Skutkiem tego były liczne przypadki mechanicznego orzekania tej kary wobec „wdów, starców, biedniaków i średniaków”. Nie bez winy pozostawały prezydja 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”<sup>23</sup>.

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 oso-

<sup>23</sup> Notatka Biura Społeczno-Administracyjnego z dnia 8 sierpnia 1953 r. w sprawie ilości, jakości oraz uposażenia aparatu karno-administracyjnego prezydów rad narodowych, Ibidem, sygn. 6624, s. 30-31.

bami 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 kwalifikacje zawodowe oraz ogólne predyspozycje do pełnienia funkcji kierowniczych<sup>24</sup>.

Problemy kadrowe trapiące aparat karno-administracyjny przejawiały się także w zbyt skromnej obsadzie personalnej tego aparatu w stosunku do załatwianej liczby spraw. Sporządzane przez funkcjonariuszy Milicji Obywatelskiej (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 rozstrzygnięcie 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 pierwszym kwartale 1955 r. w niektórych prezydiach rad narodowych znaczna część spraw załatwiana była w trybie nakazowym. Przykładowo prezydium miejskich rad narodowych w Gorzowie Wielopolskim i Zielonej Górze z powodu zbyt małej liczby etatów przewidzianych dla aparatu karno-administracyjnego ponad połowę spraw załatwiły w drodze wydawania nakazów karnych<sup>25</sup>.

Wraz z przejściem pod koniec 1954 r. zwierzchniego nadzoru nad orzecznictwem karno-administracyjnym przez Ministerstwo

<sup>24</sup> Sprawozdanie Wydziału Społeczno-Administracyjnego Prezydium Wojewódzkiej Rady Narodowej w Warszawie z dnia 10 maja 1955 r. z ruchu spraw karno-administracyjnych w I kwartale 1955 r., Ibidem, sygn. 526, s. 387–388.

<sup>25</sup> Sprawozdanie Wydziału Orzecznictwa Karno-Administracyjnego Prezydium Wojewódzkiej Rady Narodowej z dnia 26 maja 1955 r. w Zielonej Górze z przebiegu orzecznictwa karno-administracyjnego w I kwartale 1955 r., Ibidem, sygn. 526, s. 401.

Spraw Wewnętrznych (MSW) postawiono przed kolegami orzekającymi i obsługującym je aparatem zadanie zmiany stylu i metod pracy. Zasadnicza zmiana w funkcjonowaniu orzecznictwa karno-administracyjnego miała 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 odpowiednich pracowników aparatu obsługującego kolegia. Procesem reorganizacji aparatu obsługującego kolegia kierowało usytuowane w strukturach MSW Biuro Nadzoru nad Orzecznictwem Karno-Administracyjnym (Biuro Nadzoru MSW), które podobnie jak aparat terenowy w początkach swojej działalności borykało się z problemami natury personalnej. Wprawdzie 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 Nadzoru MSW miał powodować duże trudności w pracy i w poważnym stopniu utrudniać „podejmowanie planów pracy na szerszą skalę”. Chociaż problemy kadrowe Biura Nadzoru MSW stanowiły główny czynnik dezorganizujący jego prace, to w 1955 r. Departament Kadr MSW skierował do pracy w Biurze Nadzoru tylko 3 osoby, „dobre 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 MSW podjęło w 1955 r. działania zmierzające w kierunku reorganizacji aparatu obsługującego kolegia, w wyniku których na szczeblu wojewódzkim utworzono „samodzielne wydziały orzecznictwa k.-a., kładąc nacisk na operatywność pracowników”<sup>26</sup>.

Reorganizacja na szczeblu powiatowym polegała na zmniejszeniu liczby etatów przewidzianych dla oddziałów społeczno-administracyjnych, 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 „pozwoliło we wszystkich województwach uzyskać poprawę w doborze fachowych kadr”. Pomimo to w dalszym ciągu odczu-

---

<sup>26</sup> Notatka Biura Nadzoru MSW z dnia 7 października 1955 r. w sprawie działalności Biura Nadzoru nad Orzecznictwem Karno-Administracyjnym, *Ibidem*, sygn. 524, s. 16.



wano brak absolwentów prawa<sup>27</sup>, 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 MSW, opracowano także tematykę szkolenia zawodowego pracowników aparatu karno-administracyjnego w 1955 r.<sup>28</sup>. Organizowane przez Biuro Nadzoru MSW 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 kolei odprawy i narady zorganizowane dla kierowników wydziałów karno-administracyjnych w województwach o strukturze rolniczej umożliwiły skoordynowanie działalności kolegiów „na odcinku skupu” w skali ogólnopolskiej. Dzięki wysiłkom Biura Nadzoru MSW i terenowego aparatu karno-administracyjnego zmniejszyła się w 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 MSW 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 MSW, którego zdaniem aparat karno-administracyjny nie zawsze prawidłowo wywiązywał się ze swoich obowiązków. Miało to być spowodowane niedostateczną obsadą stanowisk kierowniczych osobami posiadającymi fachową znajomość zagadnień prawa karno-administracyjnego. Wobec nieobsadzenia prawnikami stanowisk kierowniczych w niektórych województwach i w wielu powiatach odnotowano przypadki naruszenia przepisów prawnych oraz wadliwej egzekucji orzeczeń o ukaraniu aresztem zastępczym<sup>29</sup>.

<sup>27</sup> Notatka informacyjna Biura Nadzoru MSW z dnia 28 stycznia 1956 r. dla Kolegium Ministerstwa o przebiegu orzecznictwa karno-administracyjnego w 1955 roku, Ibidem, MSW II, sygn. 6443, s. 29.

<sup>28</sup> W programie szkolenia szczególny nacisk położono na zwiększenie znajomości przepisów prawnych ze szczególnym uwzględnieniem zasad pracy kolegiów k-a. Notatka informacyjna Biura Nadzoru MSW z dnia 28 stycznia 1956 r. dla Kolegium Ministerstwa o przebiegu orzecznictwa karno-administracyjnego w 1955 roku, Ibidem, MSW II, sygn. 6443, s. 29.

<sup>29</sup> Analiza udziału orzecznictwa karno-administracyjnego w 1955 roku w realizacji planów dostaw obowiązkowych, Ibidem, MSW I, sygn. 11 + 2, s. 336.

Podsumowując pierwszy rok funkcjonowania Biura Nadzoru MSW kierownictwo resortu stwierdziło poprawę poziomu pracy kolegów i obsługującego je aparatu karno-administracyjnego, jednak na przestrzeni 1955 r. nie zdołano skutecznie uporać się z dotychczas występujących problemami. Świadczy o tym samokrytyczna uwaga dyrektora Biura Nadzoru MSW Henryka Chmielewskiego, iż „pomoc ze strony Biura nie zawsze zapobiega powstawaniu poważnych braków i wypaczeń w polityce k.a.”<sup>30</sup>. Źle prezentowała się obsługa techniczno-organizacyjna kolegów, gdyż jak stwierdzono „biurowość kolegów 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”<sup>31</sup>. Przyczyn takiego stanu rzeczy upatrywano w lekceważącym traktowaniu zagadnień orzecznictwa karno-administracyjnego przez prezydium rad narodowych, które nie okazywały dostatecznego wsparcia kolegom i obsługującemu je aparatowi. Postawa prezydium rad narodowych cechowała się „brakiem systematycznego analizowania orzecznictwa k.a., małym zainteresowaniem szkoleniem członków kolegów i niewłaściwą pod względem jakościowym obsadą personalną aparatu k.a.”<sup>32</sup>, w szeregach którego odczuwano dotkliwy brak 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

<sup>30</sup> Notatka Biura Nadzoru MSW z dnia 7 października 1955 r. w sprawie działalności Biura Nadzoru nad Orzecznictwem Karno-Administracyjnym, Ibidem, sygn. 524, s. 14.

<sup>31</sup> Spostrzeżenia Głównego Inspektoratu w zakresie orzecznictwa karno-administracyjnego z dnia 27 marca 1956 r., Ibidem, sygn. 11 +2, s. 278.

<sup>32</sup> Notatka Biura Nadzoru MSW z dnia 7 października 1955 r. w sprawie działalności Biura Nadzoru nad Orzecznictwem Karno-Administracyjnym, Ibidem, sygn. 524, s. 13.

drogowego. Dokonując analizy orzecznictwa karno-administracyjnego w 1956 r. za najpoważniejszy mankament uznano niedostateczne wykonawstwo kar. Biuro Nadzoru MSW „szczególnie podkreśliło zły stan rzeczy na tym odcinku”, o czym świadczyć miał wzrost ilości niewykonanych kar grzywny pomimo znacznie mniejszej ilości orzeczonych kar. Kara grzywny stanowiła najczęściej stosowany środek represyjny stosowany przez kolegia, na tle którego socjalistyczna kara pracy poprawczej była orzekana w niewielkim zakresie<sup>33</sup>.

Wprawdzie komórki karno-administracyjne nie zajmowały się bezpośrednio egzekucją grzywien, 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<sup>34</sup>. Krytyka postawy aparatu obsługującego kolegia nie oznacza, że bez winy pozostawały wydziały finansowe, gdyż traktowały one egzekucję grzywien w sposób drugoplanowy na tle podatków i innych należności budżetowych. Brak staranności ze strony aparatu finansowego wyrażał się m.in. w sporządzaniu protokołów nieściągalności przez poborców skarbowych bez uprzedniego sprawdzenia faktycznych możliwości wyegzekwowania grzywny z majątku osoby ukaranej<sup>35</sup>.

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 MSW wystąpiło do Ministerstwa Finansów z inicjatywą przekazania aparatowi karno-administracyjnemu egzekucji kar grzywny w stosunku do osób pracujących<sup>36</sup>. Praktyczna realizacja tego

<sup>33</sup> Notatka Biura Nadzoru MSW z dnia 21 lutego 1957 r. dla Kolegium Ministerstwa o przebiegu orzecznictwa karno-administracyjnego w 1956 r., Ibidem, MSW II, sygn. 4, s. 286.

<sup>34</sup> Notatka Biura Nadzoru MSW z 22 stycznia 1958 r. dla Kolegium Ministerstwa Spraw Wewnętrznych o orzecznictwie karno-administracyjnym w 1957 r., Ibidem, sygn. 16155, s. 3.

<sup>35</sup> Biuletyn nr 106 Sejmowej Komisji Spraw Wewnętrznych z dnia 4 XI 1957 r., s. 22.

<sup>36</sup> Notatka Biura Nadzoru MSW z 22 stycznia 1958 r. dla Kolegium Ministerstwa Spraw Wewnętrznych o orzecznictwie karno-administracyjnym w 1957 r., Ibidem, sygn. 16155, s. 11.

postulatu, która miała miejsce w pierwszej połowie 1958 r.<sup>37</sup>, oznaczała rozszerzenie zakresu zadań wykonywanych przez aparat obsługujący kolegia. Zagadnienia finansowe i technika postępowania stosowna przy egzekucji grzywien stanowiły nowość dla pracowników tego aparatu, gdyż dotychczas nie zajmowali się oni osobiście egzekwowaniem kar grzywny<sup>38</sup>.

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 grzywny<sup>39</sup>, co oznaczało istotne rozszerzenie zadań wykonywanych przez aparat obsługujący kolegia. Stąd już na początku 1958 r. prezydium 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 zakresie<sup>40</sup>. Wprawdzie w pierwszym kwartale 1958 roku „po raz pierwszy od przeszło roku ilość niewykonanych kar utrzymała się na stałym poziomie, nie wykazując wzrostu”, lecz Biuro Nadzoru MSW 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

---

<sup>37</sup> 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 za 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 przyśpieszyła postępowanie wykonawcze poprzez rezygnację z obowiązku wysyłania upomnienia osobie ukaranej, Sprawozdanie Biura Nadzoru MSW z dnia 6 maja 1958 r. z przebiegu orzecznictwa karno-administracyjnego w I-szym kwartale 1958 r., Ibidem, sygn. 16155, s. 65.

<sup>38</sup> *Pierwszy krok – najważniejszy*, „PdKO” 1958, nr 3, s. 12-13.

<sup>39</sup> J. Lewiński, *Wykonywanie kar grzywien przez zajęcie wynagrodzenia za pracę*, „PdKO” 1958, nr 4, s. 28.

<sup>40</sup> Sprawozdanie Biura Nadzoru MSW z dnia 6 maja 1958 r. z przebiegu orzecznictwa karno-administracyjnego w I-szym kwartale 1958 r., Ibidem, sygn. 16155, s. 70.

nie tylko trudności w zakresie wykonawstwa kar, ale zarazem wydłużeniu uległ tok postępowania karno-administracyjnego, który przeciągał się niekiedy nawet do 3-4 miesięcy<sup>41</sup>.

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 prezentował się słabo, szczególnie odczuwalny był brak osób posiadających wyższe wykształcenie prawnicze lub ekonomiczne. Według stanu na 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 z pracowników posiadających ukończone studia wyższe legitymował się dyplomem absolwenta studiów prawniczych lub ekonomicznych<sup>42</sup>. Przeprowadzana w ramach procesu zmniejszania przerostów administracyjnych redukcja etatów na szczeblu terenowym objęła wprawdzie 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<sup>43</sup>. 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 antychuligańskiej<sup>44</sup>. Poważne redukcje kadrowe, wy-

<sup>41</sup> Ibidem, s. 69-70.

<sup>42</sup> S. Zawadzki, *Nieodzowna potrzeba szkolnictwa administracyjnego*, „Prawo i Życie” 1958, nr 20, s. 3.

<sup>43</sup> *O sytuacji w orzecznictwie karno-administracyjnym w 1959 r.*, „PdKO” 1960, nr 2, s. 10.

<sup>44</sup> Czynności związane z wykonywaniem kar aresztu orzeczonych na podstawie ustawy z 22 maja 1958 r. o zaostrzeniu odpowiedzialności karnej za chuligaństwo obejmowały „wezwanie do stawienia się do odbycia kary, zawiadomienie zakładu karnego, śledzenie przebiegu wykonania kary”, Sprawozdanie Departamentu Społeczno-Administracyjnego (DSA) Ministerstwa Spraw Wewnętrznych (MSW) z dnia

noszące w skali krajowej 486 etatów, wpłynęły negatywnie na poziom funkcjonowania orzecznictwa karno-administracyjnego, gdyż ciągle wzrastała ilość spraw kierowanych do kolegiów przez organy MO oznaczal „masowe zjawisko nie nadążania w rozpatrywaniu spraw przez kolegia k-a”. W referatach karno-administracyjnych prezydów powiatowych rad narodowych po redukcjach pracowało po 2 pracowników, chociaż zdarzały się powiaty gdzie kolegium obsługiwał jeden referent. Jako przykład Biuro Nadzoru MSW wskazało powiat bolesławiecki w woj. wrocławskim, gdzie „referent k-a wg opinii Prezydium [...] (był) b. dobrym pracownikiem i często dla wypracowania wszystkich spraw (pozostawał) po godzinach pracy”, lecz i tak nie był w stanie zapobiec powstaniu zaległości, rozpatrując zaledwie 500 z 1700 otrzymanych w 1958 r. spraw<sup>45</sup>.

Ponieważ szczupły kadrowo aparat karno-administracyjny nie był w stanie podolac wykonaniu stale wzrastajacej ilosci kar, stad w drodze zajecia wynagrodzenia za prace w III kwartale 1958 r. sciagnieto jedynie 27% ogolu skierowanych do egzekucji kar. Zdaniem Biura Nadzoru MSW obok stale wzrastajacego naplywu spraw „duzy wplyw na zahamowanie pracy aparatu karno-admin. na odcinku wykonawstwa kar miala [...] reorganizacja komorek karno-admin.”<sup>46</sup>. Uchwalenie w styczniu 1958 r. nowej ustawy o radach narodowych<sup>47</sup> wzmocnilo pozycje wydzialow, ktore awansowaly do roli terenowych organow administracji panstwowej. Wydane na podstawie ustawy przepisy wykonawcze przyniosly szereg zmian w strukturze wewnetrznej wydzialow, w tym takze wydzialow bedacych terenowymi organami administracji spraw wewnetrznych<sup>48</sup>. Na szczeblu wojewodzkiem utworzono urzedy spraw wewnetrznych, w ramach ktorych funkcjonowaly odzialy karno-administracyjne, zas w powiatach wydzialy spraw wewnetrznych wykonujace zadania zwiazane z obsluga kolegiow przy

---

2 marca 1959 r. z działalności Wydziału Karno-Administracyjnego w roku 1958 oraz z działalności kolegiów orzekających i aparatu karno-administracyjnego w 1958 r., Ibidem, sygn. 6625, s. 191.

<sup>45</sup> Notatka DSA MSW z dnia 20 kwietnia 1959 r. w sprawie sytuacji kadrowej w orzecznictwie karno-administracyjnym, Ibidem, sygn. 16155, s. 116.

<sup>46</sup> Sprawozdanie DSA MSW z dnia 11 listopada 1958 r. z przebiegu orzecznictwa karno-administracyjnego w III kwartale 1958 r., Ibidem, sygn. 16155, s. 75-77.

<sup>47</sup> Ustawa z dnia 25 stycznia 1958 r. o radach narodowych (Dz. U. nr 5, poz. 16).

<sup>48</sup> Z. Jarosz, W. Sokolewicz, *Wydział prezydium – terenowy organ administracji*, „PdKO” 1958, nr 6, s. 48-49.

pomocy referatów karno-administracyjnych<sup>49</sup>. Zmiany strukturalne nastąpiły także na szczeblu centralnym, gdzie wskutek reorganizacji MSW w drugim kwartale 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 (DSA) MSW, którego pierwszym dyrektorem został dotychczasowy kierownik Biura Nadzoru MSW Henryk Chmielewski.

Przeprowadzone w trzecim kwartale 1958 r. zmiany strukturalne nie zmieniły podejścia prezydów rad narodowych do problemów kadrowych i organizacyjnych aparatu obsługującego kolegia, gdyż „prezidia powiatowych rad narodowych w dalszym ciągu nie [...] przywiązywały większej wagi do należytej obsady aparatu k.a.”<sup>50</sup> W części powiatów pracownicy tego aparatu posiadali najniższe uposażenia w stosunku do innych działów prezydów, co podniosło Biuro Nadzoru MSW w wystąpieniu skierowanym do Urzędu Rady Ministrów w związku z opiniowaniem nowej siatki płac dla prezydów rad narodowych. Biuro Nadzoru protestowało przeciwko „tendencji dyskryminacji zawodu prawnika w porównaniu z pracownikami księgowości, handlu, oświaty i t.p.”<sup>51</sup>, 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 w aparacie karno-administracyjnym, chociaż jeszcze w drugiej połowie 1957 r. podejmowało wysiłki w kierunku zatrudnienia, w miejsce osób zwalnianych, innych pracowników z odpowiednim przygotowaniem zawodowym i wykształceniem. Opracowano nawet długofalowy plan zakładający zatrudnienie w aparacie

---

<sup>49</sup> W miastach nie wydzielonych z powiatu i osiedlach problematyką orzecznictwa karno-administracyjnego miały zajmować się referaty ogólnoadministracyjne, a w gromadach biura gromadzkie. Wobec zniesienia przez nowelizację u.ok.a. obowiązku tworzenia kolegiów na szczeblu niższym niż powiat, z końcem 1958 r. orzecznictwo karno-administracyjne przestało funkcjonować na najniższych szczeblach podziału terytorialnego kraju. Stąd przewidziane jako aparat obsługujący kolegia w mniejszych miastach, osiedlach i gromadach „referaty ogólnoadministracyjne 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.

<sup>50</sup> Notatka informacyjna o sposobie realizacji postulatów zawartych w piśmie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 26 VII 1958 r. nr O.II,106/58, Ibidem, sygn. 6443, s. 146.

<sup>51</sup> Sprawozdanie Biura Nadzoru MSW z dnia 6 maja 1958 r. z przebiegu orzecznictwa karno-administracyjnego w I kwartale 1958 r., Ibidem, 16155, s. 67.

karno-administracyjnym w terenie około 70 absolwentów wydziałów prawa<sup>52</sup>, lecz perspektywa „niskich uposażeń” skutecznie zniechęcała prawników do podjęcia pracy w aparacie obsługującym kolegia.

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<sup>53</sup>.

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. Prawniki 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 mogły zapobiec odchodzeniu tych pracowników do pracy w prokuraturze i sądownictwie<sup>54</sup>.

### **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 prak-

---

<sup>52</sup> Notatka Biura Nadzoru MSW z dnia 20 sierpnia 1957 r. przebiegu orzecznictwa karno-administracyjnego i pracach Biura Nadzoru nad Orzecznictwem K.-A. w II kwartale 1957 r., *Ibidem*, sygn. 16155, s. 36.

<sup>53</sup> Notatka służbowa dla tow. Ministra Z. Szneka w sprawie projektu noweli do ustawy o orzecznictwie karno-administracyjnym, sporządzona Biuro Nadzoru nad MSW w dniu 27 sierpnia 1957 r., *Ibidem*, sygn. 6439, s. 500.

<sup>54</sup> Biuletyn nr 106 Sejmowej Komisji Spraw Wewnętrznych z dnia 4 listopada 1957 r., s. 22.



tycznej znajomości przepisów prawa karno-administracyjnego. Wprowadzenie fachowego przewodnictwa kolegów uznano za ściśle powiązane z kwestią zapewniania właściwej obsady personalnej aparatu karno-administracyjnego. Stwierdzono, iż „aparat ten, przygotowujący sprawy na posiedzenia kolegów, pomagający członkom kolegów w znalezieniu odpowiedniego dla danej sprawy przepisu prawnego jest ważnym czynnikiem w prawidłowości orzeczeń kolegów”. 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 prawniczego<sup>55</sup>. Stanowiska kierowników referatów w 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 dokończanie w formie studiów zaocznych.

Sejmowa debata nad projektem nowelizacji u.ok.a. zakończona przyjęciem 2 grudnia 1958 r. ustawy nowelizującej<sup>56</sup> 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 zaostrzenia 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<sup>57</sup>.

Pierwszy rok obowiązywania znowelizowanej u.ok.a. cechuje duże zainteresowanie kierownictwa MSW problemem ograniczenia

<sup>55</sup> *Kolegia doczekały się sejmowej debaty*, „Prawo i Życie” 1958, nr 23, s. 7.

<sup>56</sup> 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.

<sup>57</sup> Notatka DSA MSW z dnia 20 kwietnia 1959 r. w sprawie sytuacji kadrowej w orzecznictwie karno-administracyjnym, Ibidem, sygn. 16155, s. 117.

napływu wniosków o ukaranie<sup>58</sup>, z których selekcją i właściwym przygotowaniem na rozprawę przed kolegium nie radził sobie szczupły kadrowo aparat karno-administracyjny. Według DSA MSW żywiołowy wzrost liczby zawiadomień skutkowałam fizyczną niemożnością właściwego opracowania spraw, gdyż przeciętnie jeden pracownik zatrudniony w referacie k.a. musi obsłużyć ponad 2000 spraw lub więcej w skali rocznej<sup>59</sup>. Wydane przez MSW wytyczne określały tryb postępowania prezydiów rad narodowych i organów MO w zakresie sporządzania i selekcji wniosków o ukaranie, kładąc szczególny nacisk na rozstrzygnięcie w drodze postępowania mandatowego spraw błahych. Ponadto nakazano stosowanie środków wychowawczych w postaci upomnienia, ostrzeżenia oraz współdziałanie ze środowiskiem osoby, która popełniła wykroczenia. Realizacja wytycznych doprowadziła do opanowania „żywiołowego napływu wniosków do kolegiów karno-administracyjnych”, wskutek czego w 1959 r. osiągnięto stabilizację w zakresie ilości spraw przesyłanych do kolegiów<sup>60</sup>. W ocenie DSA MSW opanowanie napływu spraw do kolegiów było istotnym osiągnięciem aparatu karno-administracyjnego<sup>61</sup>, 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<sup>62</sup>.

Przyczynił się do tego także wzrost zainteresowania prezydiów rad narodowych pracą aparatu karno-administracyjnego przeja-

<sup>58</sup> W 1959 r. liczba spraw, które wpłynęły do kolegiów wzrosła o 26 % w stosunku do roku 1958, co oznaczało skierowanie do kolegiów ponad 200 tysięcy nowych spraw, H. Chmielewski, *Po wyborach do kolegiów karno-administracyjnych*, „PdKO” 1959, nr 1-2, s. 4-5.

<sup>59</sup> Notatka służbowa DSA MSW z czerwca 1959 r. w sprawie aktualnego napływu wniosków o ukaranie do kolegiów karno-administracyjnych, *Ibidem*, MSW I, sygn. 6624, s. 726.

<sup>60</sup> W 1959 r. do kolegiów wpłynęło 981178 spraw, podczas gdy w 1958 r. kolegia rozpatrzyły ponad milion spraw (dokładnie 1.044.408), H. Chmielewski, *O sytuacji w orzecznictwie karno-administracyjnym w 1959 r.*, „PdKO” 1960, nr 2, 6.

<sup>61</sup> W kolejnych latach odnotowano znaczne zmniejszenie liczby wniosków o ukaranie kierowanych do kolegiów, przykładowo w 1962 r. wpłynęło o 43 % mniej wniosków niż w 1960 r. (w 1960 r. – 763.181 zaś w 1962 r. – 435.684.), H. Chmielewski, *Polityka karna*, „ZKA” 1963, nr 6, s. 19.

<sup>62</sup> H. Chmielewski, *O sytuacji...*, s. 10-11.

wiający się w tym, że „niektóre prezydia potrafiły wygospodarować etaty konieczne dla opanowania napływu spraw”. Zdaniem DSA MSW nie wszystkie prezydium cechowało „gospodarskie podejście”, gdyż część prezydium zamiast zwiększyć obsadę personalną wydziałów spraw wewnętrznych postanowiła stosować „[...] mniej skuteczne sposoby w postaci czasowego delegowania pracowników z innych wydziałów do rozładowania narastających zaległości szczególnie w zakresie wykonawstwa orzeczonych kar”<sup>63</sup>. Podejmowanie tego rodzaju jednorazowych działań w oparciu o zasadę akcyjności spotkało się z krytyką DSA MSW, który przeprowadzając analizę orzecznictwa 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 w urzędach spraw wewnętrznych 77<sup>64</sup>. Również prezydium wojewódzkich rad narodowych kierowały pod adresem MSW postulaty „wyjednanania 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<sup>65</sup>.

Odnotowane pod koniec lat pięćdziesiątych zwiększone zainteresowanie kierownictwa MSW problemami aparatu obsługującego kolegia znalazło swój wyraz w wytycznych Ministra Spraw Wewnętrznych dotyczących orzecznictwa karno-administracyjnego. Za przykład mogą posłużyć wytyczne na rok 1960, w których Minister Władysław Wicha wskazywał w na „odpowiednie usprawnienie organizacyjne jednostek sprawujących techniczno-prawną obsługę kolegiów jako niezbędny warunek właściwej realizacji zadań orzecznictwa karno-administracyjnego”. Prezydium 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 zmierzających do „takiego ustawienia pracy, aby możliwie wyeliminować z niej akcyjność i nadmierne obciążenie pracowników aparatu karno-administracyjnego”. Rozwiązanie problemów stwierdzonych w pra-

<sup>63</sup> *Ibidem*, s. 8.

<sup>64</sup> Potrzeby kadrowe urzędów i wydziałów spraw wewnętrznych. Notatka DSA MSW z czerwca z 1959 r., *Ibidem*, sygn. 6624, s. 730.

<sup>65</sup> H. Chmielewski, *O sytuacji...*, s. 6-12.

cy wydziałów spraw wewnętrznych miało być dokonane m.in. w drodze dokonania dalszych niezbędnych przesunięć etatowych<sup>66</sup>.

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 narodowych<sup>67</sup>. 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<sup>68</sup>. 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 kolegiów ograniczała się w praktyce do wykonywania czynności techniczno-biurowych. Pomimo to poziom obsługi biurowej kolegiów budził wiele zastrzeżeń DSA MSW, gdyż powszechnym zjawiskiem w pracy wydziałów spraw wewnętrznych była wadliwość systemu kancelaryjnego<sup>69</sup>.

Nieład kancelaryjny jaki zdaniem DSA MSW występuje 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 MSW nadużycia „dotyczyły najczęściej przywłaszczania wpłat realizowanych na poczet orzeczonych grzywnien, 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

---

<sup>66</sup> Wytoczne ministra Spraw Wewnętrznych w zakresie orzecznictwa karno-administracyjnego na rok 1960, „PdKO” 1960, nr 2, s. 4.

<sup>67</sup> H. Chmielewski, *O sytuacji...*, s. 19-20.

<sup>68</sup> Biuletyn nr 133/542 Komisji Spraw Wewnętrznych z dnia 12 listopada 1960 r., s. 4.

<sup>69</sup> W. Kołodziejcki, *Na marginesie aktualnego stanu orzecznictwa karno-administracyjnego*, „PdKO” 1959, nr 4, s. 3.

Kierowników Wydziałów Spraw Wewnętrznych [...] prowadził do poważnych uchybień natury służbowej”. Uchybienia te polegały zwłaszcza na samowolnym sporządzaniu „dopisków, ustalających np. nieorzeczony przez kolegium areszt, bądź też nieterminowe zarządzenie o zwolnieniu z aresztu”. Sprawcy tych uchybień ponosili nie tylko konsekwencje służbowe, lecz byli także pociągani do odpowiedzialności karnej<sup>70</sup>. 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 pełnienie funkcji kierownika referatu karno – administracyjnego. Fakt wykrycia nadużyć finansowych i poważnych uchybień służbowych DSA MSW 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 uchybieniem<sup>71</sup>.

Jednak podstawowym problemem z jakim na początku lat sześćdziesiątych borykały się wydziały spraw wewnętrznych była zmienność kadr. Ze względu na niskie uposażenia z referatów karno-administracyjnych odchodzili najbardziej wartościowi pracownicy, z kolei absolwenci wydziałów prawa nie byli zainteresowani obejmowaniem stanowisk w aparacie obsługującym kolegia<sup>72</sup>. Wobec problemów z pozyskaniem 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 terenowej<sup>73</sup>. Według informacji przedstawionej sejmowej Komisji

<sup>70</sup> Do odpowiedzialności karnej pociągnięto kierownika Wydziału Spraw Wewnętrznych w Kamieniu Pomorskim oraz kierownika tamtejszego referatu karno-administracyjnego, którzy z racji pełnionych funkcji zostali przykładowo 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 DSA MSW z czerwca 1960 r. w sprawie ujawnionych nadużyć w aparacie spraw wewnętrznych, Ibidem, MSW II, sygn. 6627, s. 55-58.

<sup>71</sup> Ibidem, s. 57-58.

<sup>72</sup> Informacja z 15 września 1962 r. Prezydium Rady Narodowej w Warszawie dla Wydziału Administracyjnego KW PZPR dot. przebiegu orzecznictwa karno-administracyjnego w I półroczu 1962 r., AAN, MS, 1976, s. 33-34.

<sup>73</sup> Informacja o problemach orzecznictwa karno-administracyjnego złożona przez podsekretarza stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych Zygryfda Szneka na posiedzeniu sejmowej Komisji Spraw Wewnętrznych w dniu 9 października 1963 r., Biuletyn Nr 434/III kad. Komisji Spraw Wewnętrznych, s. V.

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”<sup>74</sup>.

Zdaniem MSW dyskryminująca aparat karno-administracyjny polityka płacowa prowadziła do powstania wśród pracowników prezydium 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”<sup>75</sup>. 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”<sup>76</sup>. 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 traktowano 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 [...] mogli 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 wynagrodzenia<sup>77</sup>.

Brak możliwości konkurencji pod względem placowym z wyprzedzeniem 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 Ministra Spraw Wewnętrznych kierowane do przewodniczących prezydium wojewódzkich rad narodowych zawierały zalecenie stworzenia warunków, które stanowiłyby zachętę do pracy w aparacie karno-administracyjnym dla osób z wykształceniem prawniczym, lecz możliwości prezydium ograniczała siatka płac wyznaczana odgórnie przez Radę Ministrów. W praktyce realizowano tylko zawartą w

<sup>74</sup> *O kolegiach w Sejmie*, „ZKA” 1963, nr 6, s. 9.

<sup>75</sup> *Rok miniony i wnioski (Orzecznictwo k.-a. w 1961 r.)*, „ZKA” 1962, nr 2, s. 8.

<sup>76</sup> *Wytyczne Ministra Spraw Wewnętrznych na rok 1962*, „ZKA” 1962, nr 2, s. 12.

<sup>77</sup> P. Kozłowski, *O realizację wytycznych Ministra Spraw Wewnętrznych (na terenie woj. katowickiego)*, „ZKA” 1963, nr 1, s. 45.

wytucznych prośbę „o spowodowanie analizy dotychczasowych kadr i wymiany nieprzydatnych pracowników<sup>78</sup>, 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 „prezydium rad narodowych, organy prokuratury i instancje partyjne”. DSA z satysfakcją odnotował fakt, iż począwszy od 1961 r. „na terenie wszystkich województw Wydziały Administracyjne KW PZPR bardzo żywo interesują się i pomagają w pokonywaniu trudności napotykanych przez kolegia przy realizacji ich zadań”, w tym także w podniesieniu poziomu funkcjonowania aparatu karno-administracyjnego<sup>79</sup>.

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-administracyjnych<sup>80</sup>. Opanowanie napływu spraw osiągnięte m.in. dzięki stosowaniu przez aparat administracji postępowania przymusowego umożliwiło położenie większego nacisku na szkolenie zawodowe aparatu sprawującego obsługę kolegiów<sup>81</sup>. Stwierdzając fakt względnej stabilizacji obsady kadrowej aparatu karno-administracyjnego w 1963 r. DSA MSW wystąpił z propozycją wzmocnienia tego aparatu poprzez utworzenie stanowiska sekretarza kolegium. Praktyka funkcjonowania orzecznictwa karno-administracyjnego miała bowiem wykazać, iż obsługa kolegiów „nie zawsze i nie wszędzie była dotychczas wykonywana w sposób zadowolający”<sup>82</sup>.

<sup>78</sup> *Wytyczne Ministra Spraw Wewnętrznych na rok 1962*, „ZKA” 1962, nr 2, s. 12.

<sup>79</sup> *Na antywykroczeniowym froncie*, „ZKA” 1961, nr 5, s. 11

<sup>80</sup> J. Gawlik, *Sprawiedliwość na kuchennych schodach*, „ZKA” 1961, nr 2, s. 62 – 63.

<sup>81</sup> *Wytyczne dla pracy urzędów spraw wewnętrznych w 1968 r. w zakresie orzecznictwa k-a*, „ZKA” 1968, nr 2-3, s. 1.

<sup>82</sup> J. Smereczkański, *Radca do spraw kolegium*, „ZKA” 1966, nr 5, s. 69.

## 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 kolegiów wysunęły zgodnie prezydium rad narodowych, które 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”<sup>83</sup>.

Wobec wstrzymania prac kodyfikacyjnych z powodu oczekiwania 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-administracyjnego<sup>84</sup>. 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. 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. Rozwiązanie to miało zapobiec zatrudnieniu osób posiadających nawet wyższe wykształcenie prawnicze, lecz nie znających w dostatecznym stopniu zagadnień orzecznictwa karno-administracyjnego, zarówno w teorii, jak i praktyce<sup>85</sup>.

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

<sup>83</sup> Sprawozdanie z podstawowej działalności Departamentu Społeczno-Administracyjnego w okresie od 1 I 1963 r. do 15 X 1963 r., IPN BUIAD MSW II, sygn. 16162, s. 81

<sup>84</sup> Dz. U. 1966, Nr 23, poz. 149.

<sup>85</sup> J. Smereczkański, *Radca...*, s. 70.



wydziałów (urzędów) spraw wewnętrznych podlegali służbowo kierownikowi wydziału lub urzędu<sup>86</sup>. 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 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-administracyjnego<sup>87</sup>.

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 umożliwiało dalszą pracę tych osób w aparacie karno-administracyjnym jako radców do spraw kolegium<sup>88</sup>. Dzięki stopniowemu obsadzaniu stanowiska radcy kierownikami referatów karno-administracyjnych udało się zrealizować założenie utrzymania w aparacie k.-a. pracowników o dużym doświadczeniu zawodowym<sup>89</sup>. 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

<sup>86</sup> Z. Leoński, *Kolegia w systemie organów rady narodowej*, „ZKA” 1968, nr 6, s. 21.

<sup>87</sup> J. Smereczkański, *Radca...*, s. 69-76.

<sup>88</sup> *Ogólne założenia ustawy*, „ZKA” 1966, nr 5, s. 9.

<sup>89</sup> M. Rutkowska, *Radca czy kierownik referatu*, „ZKA” 1968, nr 6, s. 64.

stanowisk radców<sup>90</sup>. 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<sup>91</sup>.

Według informacji DSA MSW w przeciągu pół roku od wejścia w życie przepisów ustawy dotyczących radcy do spraw kolegium<sup>92</sup> 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 spraw przekazanych z sądów”<sup>93</sup>. 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”<sup>94</sup>. Trudności wynikające z braku odpowiednich kandydatów odnotowano w powiatach, gdzie stanowiska radców objęło 66 dotychczasowych kierowników referatów karno-administracyjnych. Radcy kolegiów powiatowych rekrutowali się ponadto spośród byłych pracowników innych organów prezydiów rad narodowych. Odnotowano także przypadki objęcia stanowiska radcy kolegium na szczeblu powiatowym przez byłych sędziów, prokuratorów i funkcjonariuszy, a także radców prawnych zatrudnionych dotychczas w uspołecznionych zakładach 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<sup>95</sup>. Na tle dotychczasowych wynagrodzeń kierowników referatów karno-administracyjnych wynoszących nie więcej niż

<sup>90</sup> J. Kościółek, *Nadzór nad pracą radców do spraw kolegiów powiatowych*, „ZKA” 1968, nr 2-3, s. 36.

<sup>91</sup> P. Kozłowski, *O początkach pracy radców*, „ZKA” 1968, nr 2-3, s. 42.

<sup>92</sup> 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.

<sup>93</sup> *O realizacji ustawy o przekazaniu niektórych drobnych przestępstw jako wykroczeń do orzecznictwa k.-a.*, „ZKA” 1967, nr 3, s. 7-8.

<sup>94</sup> *Wytoczne do pracy urzędów spraw wewnętrznych w 1968 r. w zakresie orzecznictwa k.-a.*, „ZKA” 1968, nr 2-3, s. 1.

<sup>95</sup> Informacja DSA MSW z dnia 14 marca 1967 r. o realizacji ustawy z dnia 17 VI 1966 r. o przekazaniu niektórych drobnych przestępstw jako wykroczeń do orzecznictwa karno-administracyjnego, *Ibidem*, 16162, s. 207.

1500 złotych uposażenie radcy kolegium powiatowego zawierało się w przedziale 1800-3200<sup>96</sup>. W praktyce prezydya 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<sup>97</sup>. Celem umożliwienia radcom skupienia większej uwagi na z obsłudze prawnej kolegiów pod koniec 1966 r. prezydya 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 prezydya powiatowych rad narodowych zdołały we własnym zakresie wygospodarować dodatkowy etat w celu zwiększenia obsługi kadrowej jednoosobowych referatów karno-administracyjnych<sup>98</sup>. Pomimo obciążenia wykonywaniem zadań o charakterze typowo biurowym pracę radców do spraw kolegiów oceniano pozytywnie, gdyż nawet przy dużej ilości czynności biurowych przeprowadzali okresowe szkolenia członków kolegiów oraz udzielali indywidualnego instruktazu w sprawach, w których stwierdzono uchybienia. Praca radców miała przyczynić się zarówno do poprawy jakości obsługi prawnej kolegiów<sup>99</sup>, jak też podniesienia ogólnego poziomu orzecznictwa karno-administracyjnego w schyłkowym okresie rządów Gomułki. Do czasu zakończenia prac kodyfikacyjnych materialnego i formalnego prawa wykroczeń w 1971 r. zdołano obsadzić stanowiska

<sup>96</sup> Jeszcze wyższe uposażenie przewidziano dla stanowiska radcy do spraw kolegium wojewódzkiego, gdyż pensja takiego radcy zwierała się w granicach 2600-3900 złotych. Z kolei radcy kolegiów przy prezdydiach rad narodowych miast liczących powyżej 100 tysięcy mieszkańców mogli liczyć na pensje w wysokości od 2000-3500, Tabela stanowisk, kwalifikacji i uposażenia pracowników prezdydiów rad narodowych stanowiąca załącznik do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 30 lipca 1966 r. z w sprawie ustalenia stanowisk, kwalifikacji i uposażenia pracowników prezdydiów rad narodowych, Dz. U. Nr 30, poz. 180.

<sup>97</sup> M. Rutkowska, *Radca...*, s. 63.

<sup>98</sup> Informacja dyrektora DSA MSW Zygmunta Orłowskiego z dnia 14 marca 1967 o realizacji ustawy z dnia 17 VI 1966 r. o przekazaniu niektórych drobnych przestępstw jako wykroczeń do orzecznictwa karno-administracyjnego, *Ibidem*, sygn. 16162, s. 207-208.

<sup>99</sup> M. Rutkowska, *Radca...*, s. 63.

radców do spraw kolegium 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 narodowych<sup>100</sup> przyczyniło się do wzrostu stabilizacji kadrowej tego aparatu, lecz ilość pracowników zajmujących się obsługą biurową kolegiów 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 [...] zachęcało urzędniczek do wykonywania [tego rodzaju] pracy”. Z kolei wysuwany przez kierownika tamtejszego wydziału spraw wewnętrznych postulat zaangażowania kilku protokolantek na pół etatu nie doczekał się realizacji<sup>101</sup>, co wpisuje się w ogólną tendencję braku przychylnego klimatu dla rozwiązywania problemów kadrowych aparatu karno-administracyjnego Polski Ludowej.

## Wnioski

Zapoczątkowana uchwaleniem w marcu 1950 r. ustawy o *terenowych organach jednolitej władzy państwowej* 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 czynnik społeczny kolegia oddano wymierzanie kar w ręce osób nie posiadających ku temu kwalifikacji zawodowych ani doświadczenia w pracy admini-

<sup>100</sup> 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.

<sup>101</sup> D. Kaczyńska, *W nowej kadencji – o nowych i starych problemach*, „Zagadnienia Wykroczeń” 1972, nr 4-5, s. 99.

stracyjnej. „Świadomość klasowa” i „obyście 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 odkładano 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 prezydium 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”<sup>102</sup> prezydium 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 aparatu obsługującego kolegia 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 protoko-

---

<sup>102</sup> S. Gebert, *Kolegia w systemie rad narodowych*, „ZKA” 1964, nr 2, s. 6.

lowaniem przebiegu rozpraw<sup>103</sup>. 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 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 materialnego i formalnego prawa wykroczeń władze komunistyczne dostrzegły konieczność wzmocnienia kadrowego aparatu obsługującego kolegia osobami posiadającymi wykształcenie prawnicze i umiejętności praktyczne. Utworzenie w 1966 r. stanowiska radcy do spraw kolegium karno-administracyjnego umożliwiło obsadzenie kierowniczych stanowisk w aparacie obsługującym kolegia osobami posiadającymi ukończone wyższe studia prawnicze, którym oferowano atrakcyjne wynagrodzenia. 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 egzekwowania 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.

---

<sup>103</sup> Biuletyn nr 121/377 Komisji Spraw Wewnętrznych z dnia 3 grudnia 1959 r., s. 4.

## Summary

**Bureaucracy system in criminal-administrative jurisdiction in Poland**

In April 1952 in Poland there was introduced a collegiate settlements of minor offence proceedings by social factors. The legal and organizational attendance of the jury was given to criminal-administrative departments of national council bureaus. The personnel of those departments was too limited in comparison to the needs and included mainly people with no professional qualifications. Low wages efficiently discouraged employees to take jobs in the criminal-administrative system. Personnel problems were reflected in the low level of criminal-administrative jurisdiction in the 1950s. After the crucial for after-war Poland year 1956 the Ministry of Internal Affairs, which was supervising the juries, tried to improve the criminal-administrative system. However, facing lack of support from the central government it was not capable of solving the problem of personnel liquidity and an inadequate number of lawyers in the system attending the juries. It was not until the second half of the 1960s when some bills were passed, which made improving the system by employing people with legal qualifications possible. However, the personnel was still not numerous enough to cope with the range of tasks, which had a negative impact on the level of juries for minor offences functioning.

\*

**Marcin Łysko** – doktor, adiunkt w Katedrze Nauk Historyczno-Prawnych i Komparatystyki Prawniczej Wydziału Prawa Uniwersytetu w Białymstoku. Specjalność naukowa: historia prawa. Zainteresowania badawcze: historia prawa Polski Ludowej. Obecnie zajmuje się przebiegiem prac kodyfikacyjnych prawa wykroczeń w powojennej Polsce.