

Marcin Łysko

Początki prac nad kodyfikacją prawa karno-administracyjnego Polski Ludowej

Keywords: petty offenses law, codification

Summary

The act of 15 Dec. 1951 on petty offenses jurisdiction has introduced the socialist model into this branch of law. It was based on so called socialization and democratization of jurisdiction. The cases were decided by collective organs and the decisions were supposed to have an educational character. The punishment of arrest was abolished and two new punishments were introduced: so called corrective labor and admonition. The act regulated the procedure in only petty offenses cases, because petty offenses were regulated by acts dating from the pre-war period. The state of legal uncertainty and the superficial character of the 1951 act led to many unlawful decisions being taken by the boards judging petty offenses. The members of these boards usually had no legal education. This state was criticized and in 1955 the Ministry of Internal Affairs began working on a new codification of the petty offenses law. The first draft was ready in 1956, when major political changes were taking place. It consisted of two parts: the first one regulated the petty offenses law, the second one regulated procedural norms. The draft was satisfactory. It was based on the principle of the educational role of law. The monetary penalties were moderate. The liberal character of the draft caused the its rejection in 1957. Władysław Gomułka, the leader of the communist party, insisted on imposing severe repression against hooligans. That is why the amendment of the 1951 act, passed in 1958, was much more repressive.

1. Prawo karno-administracyjne okresu stalinowskiego

Proces odwilży i stanowiące jego zwieńczenie wydarzenia Października 1956 r. nie pozostały bez wpływu na system prawa karno-administracyjnego Polski Ludowej, który w okresie stalinowskim został gruntownie zreformowany w duchu socjalistycznym. Ustawa z dnia 15 grudnia 1951 r. o orzecznictwie

karno-administracyjnym¹ wprowadziła nowy model orzecznictwa w sprawach o wykroczenia, oparty na trzech zasadniczych założeniach wzorowanych na ustawodawstwie i doświadczeniach Związku Radzieckiego. Pierwsze z nich polegało na dostosowaniu orzecznictwa w sprawach o wykroczenia do systemu rad narodowych i ich organów, drugie miało na celu uspołecznienie i demokratyzację modelu orzecznictwa karno-administracyjnego (dalej: k-a) poprzez wprowadzenie kolegiálnego rozstrzygania spraw o wykroczenia przez czynnik społeczny, z kolei nadanie temu orzecznictwu charakteru wychowawczego było trzecim podstawowym założeniem reformy z grudnia 1951 r.²

W celu rozpatrywania spraw o wykroczenia powołano kolegia k-a, które były usytuowane przy prezydiach rad narodowych wszystkich szczebli³. Utworzenie nowych organów orzekających oznaczało zerwanie dotychczasowych więzi pomiędzy orzecznictwem k-a a wymiarem sprawiedliwości, gdyż ustawa z 15 grudnia 1951 r. nie przewidywała sądowej kontroli tego orzecznictwa. Tendencja do „usamodzielnienia się” orzecznictwa k-a znalazła swój wyraz we wprowadzeniu systemu kontroli orzeczeń, wzorowanego na procedurze administracyjnej, w ramach którego odwołania rozpatrywały kolegia II instancji przy prezydiach rad narodowych bezpośrednio wyższego szczebla⁴. Członkowie kolegium byli wybierani przez radę narodową, przy prezydium której działało dane kolegium, spośród radnych lub spoza tego grona, z tym że przewodniczący musiał być członkiem prezydium, a jego zastępca członkiem lub pracownikiem prezydium. Ustawodawca nie wymagał od członków kolegiów wykształcenia prawniczego ani doświadczenia w pracy administracyjnej, przez co orzekające w składach trzysobowych kolegia z reguły prezentowały niski poziom przygotowania fachowego⁵.

Zależność instytucjonalna i personalna kolegiów od pełniących rolę terenowych organów administracji państwowej prezydiów rad narodowych miała przekładać się na wychowawczy charakter orzecznictwa k-a. Według lansowanych wówczas poglądów doktryny radzieckiej „administracja winna wychowywać obywateli w duchu przestrzegania ustaw, zasad współżycia społecznego i wzajemnej pomocy”, stąd zadaniem orzecznictwa k-a była „przede wszyst-

1 Dz. U. Nr 66, poz. 454.

2 M. Zimmermann, *Orzecznictwo karno-administracyjne*, „Studia Prawnicze” 1965, nr 7, s. 166.

3 Kolegia przy prezydiach gminnych (od 1954 r. gromadzkich), miejskich, dzielnicowych i powiatowych rad narodowych miały sprawować orzecznictwo w I instancji. Kolegium powiatowe pełniło także rolę II instancji względem kolegiów niższych szczebli, natomiast wyłącznie kolegiami II instancji względem szczebla powiatowego były kolegia przy prezydiach wojewódzkich rad narodowych i miast podzielonych na dzielnice, J. Skupiński, *Model polskiego prawa o wykroczeniach*, Warszawa 1974, s. 116–117.

4 J. Jakubowska-Hara, *Grzywna w prawie wykroczeń*, Warszawa 2004, s. 38.

5 J. Szumski, *Środki penalne w polskim prawie wykroczeń na tle doświadczeń praktyki*, Lublin 1995, s. 41.

kim funkcja społeczno-wychowawcza”⁶. Kolegia pozbawiono prawa stosowania aresztu zarówno w postaci kary zasadniczej, jak też zastępczej, wprowadzając w zamian socjalistyczną karę pracy poprawczej. Istota tej kary polegała na potrąceniu osobie ukaranej 20% wynagrodzenia należnego za pracę świadczoną z tytułu odbywania kary. Osobom niepozostającym w stosunku pracy prezydium rady narodowej mogło wskazać miejsce odbywania kary, w tym wyznaczyć pracę publicznie użyteczną bez wynagrodzenia⁷. Wyrazem wychowawczej koncepcji orzecznictwa k-a było również upoważnienie kolegiów do wymierzania grzywny nieprzekraczającej określonej wysokości⁸ oraz stworzenie możliwości oddziaływania wychowawczego względem sprawców drobnych naruszeń prawa. W katalogu kar umieszczono nieznane dotychczas prawu k-a upomnienie, które nie zawierało w sobie żadnej dolegliwości poza potępieniem moralnym sprawcy i było stosowane w razie „małej szkodliwości społecznej czynu”⁹.

Ustawę z 15 grudnia 1951 r. trudno uznać za całościową kodyfikację prawa k-a, gdyż dotyczyła ona głównie ustroju i postępowania organów orzekających podporządkowanych radom narodowym. Poza zakresem obowiązywania ustawy pozostały organy terenowej administracji specjalnej, które nie wchodziły w skład systemu rad narodowych, wykonujące orzecznictwo k-a. Były to urzędy morskie, obwodowe urzędy miar i okręgowe urzędy górnicze¹⁰, stosujące w zakresie procedury przepisy rozporządzenia Prezydenta RP z 1928 r. o postępowaniu k-a¹¹. W latach 1953–1955 prawo karania w sprawach o wykroczenia przyznano ponadto organom sprawującym administrację w dziedzinie skupu płodów rolnych, dystrybucji energii elektrycznej, gospodarki materiałowej, inspekcji gazowniczej oraz technicznym inspektorom pracy¹². Wielość regulacji prawnych w dziedzinie

6 M. Zimmermann, op. cit., s. 165–166.

7 Szerzej na temat kary pracy poprawczej: M. Łysko, *Kara pracy poprawczej w orzecznictwie karno-administracyjnym Polski Ludowej*, „Miscellanea Historico-Iuridica” 2008, t. VI.

8 Ustawa o orzecznictwie karno-administracyjnym upoważniła kolegia do orzekania grzywny w maksymalnej wysokości 3 000 złotych, chociaż przepisy prawa materialnego przewidywały grzywnę w wysokości do 4 500 złotych. W razie uznania przez kolegium, iż zachodzi potrzeba orzeczenia grzywny w wymiarze przekraczającym 3 000 złotych, istniała możliwość przekazania sprawy na drogę postępowania sądowego. Właściwy do rozpoznania przekazanej sprawy był sąd powiatowy, który wprawdzie rozpoznawał sprawę w I instancji, lecz jego wyrok był prawomocny, A. Gubiński, *Ewolucja stosowanych przez kolegia środków karnych i zasad wymiaru kary*, „Zagadnienia Wykroczeń” 1977, nr 6, s. 28.

9 „Zadaniem MSW jest walka ze wszelkimi jawnymi lub ukrytymi formami dyskryminacji narodowej” – wywiad z ministrem spraw wewnętrznych, Władysławem Wichą, „Prawo i Życie” 1956, nr 5, s. 3.

10 R. Rajkowski, *Projekt kodeksu karnego a prawo karno-administracyjne i jego problemy kodyfikacyjne*, „Państwo i Prawo” 1956, nr 8–9, s. 323.

11 Rozporządzenie Prezydenta RP z 22 marca 1928 r. o postępowaniu karno-administracyjnym (Dz. U. Nr 75, poz. 444).

12 M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński, *Polskie prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 1956, s. 431–433.

procedury k-a była wyrazem typowej dla okresu stalinowskiego „rozdętej działalności prawotwórczej, znacznie przekraczającej niezbędne granice, określone przemianami społeczno-gospodarczymi w Polsce Ludowej”¹³. Rozbudowany system formalnego prawa k-a dodatkowo komplikowały odmienne przepisy proceduralne poszczególnych ustaw z zakresu materialnego prawa administracyjnego, spośród których istotne znaczenie dla praktyki orzecznictwa kolegiów posiadała ustawa z 14 kwietnia 1937 r. o szkodnictwie polnym i leśnym¹⁴.

Na tle rozwiązań przedwojennego rozporządzenia o postępowaniu k-a regulacje procesowe ustawy z 15 grudnia 1951 r. były dosyć ogólnikowe, co, jak później przyznano, wynikało z dążenia do „przesadnej prostoty i lakoniczności”¹⁵. W założeniu twórców ustawy, lakoniczność przepisów regulujących orzecznictwo k-a kolegiów przy prezydiach rad narodowych była podyktowana względami szybkości postępowania¹⁶. Wskutek takiego podejścia ustawa z 15 grudnia 1951 r. posiadała liczne „tekstowo-legislacyjne mankamenty”¹⁷, lecz fakt ten miała równoważyć łatwość przyswojenia krótkich i zwięzłych przepisów ustawy przez nieposiadających z reguły wykształcenia prawniczego członków składów orzekających kolegiów. Cechujący działalność aparatu państwowego w okresie stalinowskim tzw. kult operatywności odbił swoje piętno również na orzecznictwie k-a¹⁸, w przypadku którego ogólnikowe regulacje ustawy z 15 grudnia 1951 r. wręcz zachęcały do pokrętnej interpretacji i naginania prawa z zamiarem osiągnięcia doraźnych celów politycznych. Wskazuje na to pochodząca z 1956 r. opinia, iż „przebieg rozpraw karno-administracyjnych, nie ujęty dotąd w ściśle ustalone jakimiś przepisami ramy, był dowolny, niekiedy nie bez krzywdy dla obwinionego”¹⁹. Arbitralności działania kolegiów sprzyjało niedopuszczenie adwokatów do udziału w postępowaniu k-a regulowanym ustawą z 15 grudnia 1951 r., co wynikało ze wspomnianego dążenia ustawodawcy „do uwolnienia postępowania od zbędnej formalistyki”²⁰. Powoływano się również na fakt, iż „sprawy o wykroczenie karno-administracyjne oparte są

13 R. Rajkowski, op. cit., s. 323–324.

14 Dz. U. Nr 30, poz. 224. Uzasadnienie projektu „Prawa Karno-administracyjnego”, Instytut Pamięci Narodowej w Warszawie, Biuro Udostępniania i Archiwizacji Dokumentów, sygn. akt: Ministerstwo Spraw Wewnętrznych II, nr teczki 4, s. 220 (dalej: IPN BUiAD MSW II).

15 Uzasadnienie projektu noweli do ustawy z dnia 15 grudnia 1951 r. o orzecznictwie karno-administracyjnym, IPN BUiAD MSW II, 6439, s. 404.

16 List Dyrektora Biura Nadzoru nad Orzecznictwem Karno-administracyjnym H. Chmielewskiego z dnia 26 listopada 1956 r. do Urzędu Rady Ministrów, IPN BUiAD MSW II, 6439, s. 522–524.

17 Uzasadnienie projektu noweli do ustawy z dnia 15 grudnia 1951 r. o orzecznictwie karno-administracyjnym, IPN BUiAD MSW II, 6439, s. 404.

18 J. Skupiński, op. cit., s. 100.

19 Notatka Informacyjna dla Kolegium Ministerstwa o przebiegu orzecznictwa karno-administracyjnego w 1955 r., IPN BUiAD MSW II, 6443, s. 33.

20 I. Klajnerman, *Prawo obwinionego do obrony w postępowaniu przed kolegiami*, „Poradnik dla Kolegiów Orzekających” 1956, nr 6, s. 8.

zawsze na nieskomplikowanym stanie faktycznym, którego właściwe wyjaśnienie nie wymaga umiejętności prawniczych²¹. W rezultacie przewidziano jedynie możliwość skorzystania przez osobę obwinioną z pomocy obrońcy społecznego, „którym może być obywatel, zdolny do czynności prawnych i niepozbawiony praw publicznych”²².

Ustawa z 15 grudnia 1951 r. pomyślana była jako regulacja procedury k-a, stąd też niewielka liczba jej przepisów dotyczyła materialnego prawa wykroczeń. Zgodnie z socjalistyczną koncepcją materialnego ujęcia czynu zabronionego ustawa wprowadzała nowe zasady wymiaru kary, wysuwając na czoło wiążących organ orzekający dyrektyw element społecznej szkodliwości wykroczenia. Dopiero w dalszej kolejności kolegia miały uwzględniać okoliczności indywidualne, takie jak stopień zawinienia sprawcy oraz jego warunki społeczne, osobiste i materialne²³.

W zakresie zagadnień części ogólnej prawa k-a ustawa z 15 grudnia 1951 r. obszernie poruszała jedynie kwestie związane ze stosowaniem kary pracy poprawczej. O wiele skromniej prezentowały się przepisy poświęcone pozostałym środkom karnym, w tym najczęściej stosowanej w praktyce karze grzywny, a także oddającym wychowawczy charakter orzecznictwa k-a takim instytucjom, jak upomnienie czy podanie orzeczenia do wiadomości publicznej. Opublikowanie orzeczenia o ukaraniu poprzez zamieszczenie stosownej informacji na „tablicy ogłoszeń gromadzkich lub w zakładzie pracy zatrudniającym ukaranego” miało niewątpliwie charakter kary dodatkowej, lecz w ustawie brak było jakiegokolwiek wzmianki na temat podziału kar na zasadnicze i dodatkowe²⁴. Lakoniczność rozwiązań ustawy z 15 grudnia 1951 r. oznaczała posiłkowe stosowanie przepisów części ogólnej przedwojennego prawa o wykroczeniach²⁵, a na zasadzie zawartego tam odesłania – także niektórych przepisów części ogólnej kodeksu karnego z 1932 r.²⁶

Regulacje części ogólnej prawa wykroczeń stosowane w postępowaniu przed kolegiami były zatem rozparcelowane pomiędzy ustawę z 15 grudnia 1951 r. i przedwojenne prawo o wykroczeniach, które ponadto zawierało odesłanie do niektórych przepisów części ogólnej kodeksu karnego. Do tego dochodziły jeszcze przepisy ustaw szczególnych, samodzielnie normujące zasady odpowiedzialności w sprawach o niektóre wykroczenia. Spośród nich istotną rolę w okresie

21 S. Gross, *Nowa ustawa o orzecznictwie karno-administracyjnym*, „Rada Narodowa” 1952, nr 1, s. 19.

22 A. Dąb, *Prawo do obrony*, „Państwo i Prawo” 1954, nr 3, s. 462.

23 *O stosowaniu kar w postępowaniu karno-administracyjnym*, Warszawa 1952, s. 4.

24 J. Szumski, op. cit., s. 47.

25 Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 11 lipca 1932 r. prawo o wykroczeniach (Dz. U. Nr 60, poz. 572).

26 Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 11 lipca 1932 r. kodeks karny (Dz. U. Nr 60, poz. 570).

stalinowskim odgrywał dekret z dnia 4 marca 1953 r., wprowadzający zastępczą karę aresztu w sprawach o niewykonanie dostaw obowiązkowych płodów rolnych²⁷. Posunięcie to uzasadniono względami natury politycznej, twierdząc, że dzięki temu kolegia miały otrzymać „broń, której stosowanie odgrywa ważną rolę w walce klasowej z elementami kułackimi i ich poplecznikami”²⁸. Dekret z 4 marca 1953 r. wykluczał stosowanie kary pracy poprawczej jako środka represji w sprawach o dostawy obowiązkowe, a w przeciwieństwie do rozwiązań dotychczasowych wprowadzał niekorzystny dla osoby ukaranej tryb wykonywania orzeczeń o ukaraniu karą grzywny. Kolegium, wydając orzeczenie o ukaraniu, musiało ustalić zastępczą karę aresztu na wypadek nieuiszczenia grzywny, nawet jeżeli przeciwko temu przemawiały względy podyktowane sytuacją życiową i rodzinną chłopów ukaranych grzywną za niewykonanie dostaw obowiązkowych²⁹.

Ustawa z 15 grudnia 1951 r. nie zawierała w ogóle przepisów dotyczących poszczególnych rodzajów wykroczeń, które były zawarte w przedwojennym prawie o wykroczeniach oraz bardzo licznych aktach normatywnych z zakresu prawa administracyjnego i prawa pracy. Przepisy te w dużej części pochodziły z okresu przedwojennego, najstarsze z nich zawierał dekret Naczelnika Państwa z dnia 3 stycznia 1919 r. o zatwierdzeniu pomników ze stanowiska artystycznego³⁰. Po drugiej wojnie światowej liczba ustaw zaopatrzonych w sankcje k-a nieustannie się zwiększała, co stanowiło wyraz obowiązującej w okresie stalinowskim tendencji do nadmiernej jurydyzacji życia gospodarczego i kulturalnego³¹.

2. Wpływ polityki „odwilży” na system prawa karno-administracyjnego

Rozproszenie przepisów składających się na system prawa karno-administracyjnego Polski Ludowej rodziło poważne trudności praktyczne z ich stosowaniem przez nieposiadających z reguły wykształcenia prawniczego członków składów orzekających kolegiów, gdyż nawet prawnicy-administratywiści z trudem poruszali się w tej gmatwaninie aktów prawnych. Stąd wraz postęпами

27 Dekret z dnia 4 marca 1953 r. o uzupełnieniu przepisów karnych w sprawach dostaw obowiązkowych (Dz. U. Nr 14, poz. 55).

28 R. Rajkowski, *Prawo karno-administracyjne Polski Ludowej*, Warszawa 1955, s. 94.

29 M. Łysko, *Orzecznictwo karno-administracyjne w zakresie dostaw obowiązkowych płodów rolnych w Polsce Ludowej*, „Miscellanea Historico-Iuridica” 2009, t. VIII, s. 202.

30 Dziennik Praw Państwa Polskiego z 1919, nr 5, poz. 93.

31 Uzasadnienie projektu „Prawa Karno-administracyjnego”, IPN BUiAD MSW II, 4, s. 220.

procesu „odwilży” zaczęły pojawiać się krytyczne oceny dotychczasowych rozwiązań, zwłaszcza represyjnego w swojej wymowie dekretu z 4 marca 1953 r. Rygorystyczne stosowanie rozwiązań tego dekretu w połączeniu z licznymi przypadkami łamania przez kolegia praw osób obwinionych były źródłem wielu krzywd i nieprawości wyrządzonych ludności wiejskiej³², stąd postulaty jego nowelizacji w kierunku umożliwiającym prowadzenie bardziej elastycznej polityki karnej w sprawach o dostawy obowiązkowe. Żądania liberalizacji surowego ustawodawstwa w dziedzinie dostaw obowiązkowych spotkały się z pełnym poparciem MSW, sprawującego od 1954 r. zwierzchni nadzór nad orzecznictwem k-a³³, które na fali polityki odwilży zakwestionowało praktykę mechanicznego stosowania przez kolegia surowej represji względem chłopów³⁴. Z inicjatywy MSW dokonano w drugiej połowie 1955 r. nowelizacji dekretu z 4 marca 1953 r. w kierunku przyznania kolegiom prawa rezygnacji z orzekania zastępczej kary aresztu w kilku enumeratywnie określonych przypadkach, podyktowanych sytuacją życiową i rodzinną ukaranego. Wprowadzono także możliwość zaniechania wykonania orzeczonej już zastępczej kary aresztu w razie wywiązania się ukaranego z obowiązku dostawy³⁵.

Nowelizacje dekretu z 4 marca 1955 r. zbiegły się czasie z podjęciem przez władze próby uporządkowania stanu prawnego w dziedzinie orzecznictwa k-a, co stanowiło reakcję czynników oficjalnych na liczne przypadki naruszeń prawa przez kolegia. Przyczyn takiego stanu rzeczy upatrywano w niedoskonałości rozwiązań ustawy z 15 grudnia 1951 r., na co wskazuje zawarte w sprawozdaniu z przebiegu orzecznictwa k-a w 1955 r. stwierdzenie, iż „dotychczasowa praktyka wskazała na potrzebę znowelizowania niektórych przepisów ustawy o orzecznictwie karno-administracyjnym”. Podkreślano także „brak odpowiednio zebranych, jasnych przepisów, zarówno z dziedziny prawa formalnego, jak i materialnego”, oceniając taki stan rzeczy jako „poważne utrudnienie w pracy kolegiów karno-administracyjnych”. Rozwiązaniu tej trudności miało służyć „ujęcie wszystkich przepisów karno-administracyjnych w kodeks postępowania karno-administracyjnego”, czym miała zająć się międzyresortowa komisja po-

32 W. F. Dąbrowski, *Zagadnienia ogólne orzecznictwa karno-administracyjnego w PRL*, Poznań 1970, s. 111.

33 W latach 1950–1954 zwierzchni nadzór nad orzecznictwem karno-administracyjnym wykonywał Prezes Rady Ministrów przy pomocy Biura Społeczno-Administracyjnego II Zespołu Prezydium Rady Ministrów. Uzasadnienie do projektu dekretu z 1951 r. o orzecznictwie karno-administracyjnym, AAN Min. Spr. 1969, s. 173.

34 M. Łysko, *Orzecznictwo karno-administracyjne...*, s. 207–208.

35 Nowelizacji dokonano dekretemi z dnia 27 września 1955 r. o zmianie dekretu z dnia 4 marca 1953 r. o uzupełnieniu przepisów karnych w sprawach o niewykonanie dostaw obowiązkowych (Dz. U. Nr 39, poz. 241) oraz z dnia 21 grudnia 1955 r. o zmianie dekretu z dnia 4 marca 1953 r. o uzupełnieniu przepisów karnych w sprawach o niewykonanie dostaw obowiązkowych (Dz. U. Nr 46, poz. 312).

wołana zarządzeniem Prezesa Rady Ministrów z kwietnia 1955 r. w celu uporządkowania przepisów w dziedzinie orzecznictwa k-a³⁶.

Komisja funkcjonująca przy Ministrze Spraw Wewnętrznych w trakcie kilkunastu posiedzeń poddała analizie obowiązujące przepisy formalnego i materialnego prawa wykroczeń oraz rozważyła wstępne uwagi niektórych resortów oraz wnioski nadesłane przez terenowych pracowników aparatu k-a. Przedmiotem obrad komisji były także zasady stawianej za wzór czechosłowackiej kodyfikacji prawa k-a z 1950 r., która przyjęła się w praktyce i stanowiła duże udogodnienie dla działających przy radach narodowych komisji karnych, zajmujących się orzecznictwem w sprawach o wykroczenia³⁷. Prace komisji nie wyszły jednak poza stadium sformułowania ogólnych tez i wytycznych dla dalszej pracy nad kodyfikacją, jej ostatnie posiedzenie odbyło się w lutym 1956 r. Przyczyny leżące u podstaw rozwiązania komisji międzyresortowej nie zostały oficjalnie podane, lecz fakt prowadzenia dalszych prac kodyfikacyjnych przez MSW wskazuje na zamiar skoncentrowania prac w rękach resortu sprawującego od 1954 r. zwierzchni nadzór nad orzecznictwem k-a. Specjalnie utworzone w celu wykonywania tej kompetencji Biuro Nadzoru nad Orzecznictwem Karno-Administracyjnym MSW (dalej: Biuro Nadzoru) w pół roku opracowało roboczy projekt kodeksu k-a obejmujący zarówno przepisy formalne jak i materialne prawa k-a. Przygotowanie wersji roboczej projektu przypadło na gorący okres przemian społeczno-politycznych roku 1956, kiedy to na fali krytyki ukształtowanego w okresie stalinowskim systemu prawa k-a w kierownictwie MSW „ostatecznie dojrzała myśl o konieczności zmiany podstaw prawnych działania kolegów karno-administracyjnych”. Zdaniem dyrektora Biura Nadzoru, H. Chmielewskiego, „schematyzm ustawy z 15 XII 1951 r., poważne luki przepisów prawnych, wreszcie brak kodyfikacji przepisów materialnego prawa karno-administracyjnego” stanowiły istotne przeszkody na drodze „dalszego podniesienia poziomu orzecznictwa karno-administracyjnego”³⁸. Stąd przekonanie, że opracowanie projektu „ma istotne znaczenie dla sprawy zwiększenia praworządności orzecznictwa karno-administracyjnego i usprawnienia pracy kolegów orzekających”³⁹.

Przygotowanie roboczej wersji projektu prawa k-a w przeciągu pół roku należy ocenić jako sukces MSW, gdyż dla porównania prace nad ogłoszonym

36 Notatka Informacyjna dla Kolegium Ministerstwa o przebiegu orzecznictwa karno-administracyjnego w 1955 r., IPN BUAD MSW II, 6443, s. 33.

37 Kodyfikację prawa karno-administracyjnego materialnego oraz postępowania karno-administracyjnego przeprowadzono w Czechosłowacji w 1950 r., wydając w dniu 12 lipca kodeks karno-administracyjny i kodeks postępowania karno-administracyjnego, Z. Olendarczyk, *Doświadczenia bratniej republiki*, „Poradnik dla Kolegiów Orzekających” 1956, nr 1, s. 25.

38 H. Chmielewski, *Orzecznictwo karno-administracyjne w roku 1956*, „Poradnik dla Kolegiów Karno-Administracyjnych” 1957, nr 1–2, s. 4.

39 Notatka informacyjna dla Kolegium Ministerstwa o przebiegu orzecznictwa karno-administracyjnego w roku 1956, IPN BUAD MSW II, 4, s. 286.

w marcu 1956 r. projektem kodeksu karnego prowadzone były z przerwami przez blisko pięć i pół roku. Przyjęta w związku z planowanym drukiem projektu kodeksu karnego rezolucja IV Zjazdu Zrzeszenia Prawników Polskich (ZPP) żądała publicznej dyskusji nad założeniami kodyfikacji prawa k-a, stwierdzając optymistycznie, że „skoro może być dyskutowany kodeks karny, nie ma chyba przeszkód w dyskutowaniu i kodyfikacji karno-administracyjnej – w stosunku do której można stwierdzić wielkie zainteresowanie prawników terenowych”⁴⁰. Jednakże MSW nie zamierzało poddawać pod dyskusję założeń kodyfikacji prawa k-a, traktując brak jawności jako czynnik sprzyjający szybkiemu zakończeniu prac kodyfikacyjnych. Podchodząc do orzecznictwa k-a na zasadzie monopolu, MSW nie zamierzało poddawać pod dyskusję publiczną założeń kodyfikacji. Zapewne kierowano się obawą, że dyskusja wywoła lawinę krytyki rozwiązań leżących u podstaw socjalistycznego modelu orzecznictwa k-a, zwłaszcza zasadności powierzenia prawa karania za wykroczenia niefachowym organom o charakterze społecznym. Wprawdzie w 1956 r. oficjalnie stwierdzono fakt występowania „szeregu niedociągnięć” w dotychczasowej działalności kolegów, to zarazem podkreślano, że „kolegia od chwili powołania stały się istotnym elementem w walce rad narodowych w zakresie przestrzegania praworządności”. Nie dopuszczając myśli o likwidacji kolegów, za konieczne uznano „wykorzystanie doświadczeń tego szerokiego aktywu społecznego (...) w przeprowadzeniu zmian w obowiązujących przepisach”⁴¹. Oficjalna odpowiedź MSW na rezolucję Zjazdu ZPP, udzielona ustami dyspozycyjnego R. Rajkowskiego na łamach „Państwa i Prawa”, podkreślała, że władze nie dążą do „uniknięcia jawnej i publicznej dyskusji z udziałem licznych rzesz osób zainteresowanych”, lecz jej przeprowadzenie istotnie utrudniał „brak opracowanych projektów aktów normatywnych, które mogłyby być poddane dyskusji”⁴².

Brak jawności prac kodyfikacyjnych nie spowodował całkowitego braku zainteresowania środowiska prawniczego kształtem przyszłego prawa k-a, gdyż zarówno praktycy, jak też przedstawiciele doktryny wyrażali opinie na temat poszczególnych rozwiązań projektu. Przykładem może być sporządzony w październiku 1956 r. list adwokata R. Laskowskiego, adresowany do posła Frankowskiego, w którym zawarty został postulat ustawowego uregulowania dopuszczalności korzystania w postępowaniu k-a z pomocy prawnej adwokatów. Uzasadniając swój postulat autor listu wskazywał na fakt, że „kolegia są instytucją, gdzie na porządku dziennym obserwuje się łamanie przepisów prawa,

40 R. Rajkowski, *Projekt kodeksu...*, s. 310.

41 Sprawozdanie Ministerstwa Kontroli Państwowej z kontroli orzecznictwa karno-administracyjnego w 1955 r., IPN BUiAD MSW II, 6443, s. 55.

42 R. Rajkowski, *Projekt kodeksu...*, s. 311.

a oskarżony pozbawiony jest prawa korzystania z pomocy obrońcy⁴³. Panujący w okresie wydarzeń października 1956 r. klimat otwartości władz na głosy opinii publicznej spowodował przekazanie listu adwokata Laskowskiego Urzędowi Rady Ministrów, który po pozytywnym ustosunkowaniu się do zawartego w tym liście postulatu wystąpił do MSW z propozycją rozważenia odpowiednich zmian w obowiązującym stanie prawnym. Wychodząc naprzeciw postulatowi popieranemu przez środowisko prawnicze, Biuro Nadzoru uznało w pełni celowość obrony adwokackiej, pomimo że „ze strony aparatu rad narodowych słyszy się głosy przemawiające przeciwko udziałowi adwokatów w rozprawach przed kolegiami”. Dyrektor Biura, H. Chmielewski, zapewnił przy tym, że w opracowywanej kodyfikacji prawa k-a „przewiduje się zastępstwo adwokackie w postępowaniu przed kolegiami”⁴⁴.

3. Ogólne założenia projektu prawa karno-administracyjnego z 1956 r.

Wykorzystując materiały zebrane przez komisję międzyresortową Biuro Nadzoru podjęło w maju 1956 r. prace nad kodyfikacją prawa k-a, wyznaczając sobie za cel „zebranie w jedną całość zawartych w dużej liczbie aktów prawnych przepisów szczególnych prawa wykroczeń oraz skodyfikowanie przepisów o charakterze ogólnym warunkujących prawidłowe stosowanie sankcji karno-administracyjnych”⁴⁵.

Przepisy regulujące postępowanie k-a zamierzano skodyfikować w taki sposób, żeby „zapewnić one mogły w maksymalnym możliwie stopniu praworządność działania kolegiów karno-administracyjnych, podniosły ich autorytet i wzmocniły wychowawcze oddziaływanie orzecznictwa karno-administracyjnego”. Podkreślano przy tym „brak przepisów jasno regulujących postępowanie przed kolegiami, organizację pracy tych kolegiów i kontrolę ich orzecznictwa”, prowadzące do powstawania „częstych wątpliwości, błędów, a nawet wypaczeń i łamania praworządności”. Liczne skargi wnoszone przez obywateli miały wskazywać na „palącą konieczność nowelizacji przepisów ustawy z dnia 15 grudnia 1951 r. o orzecznictwie karno-administracyjnym”⁴⁶.

43 List adwokata Remigiusza Laskowskiego z dnia 17 października 1956 r. do posła Frankowskiego, IPN BUiAD MSW II, 6439, s. 529.

44 List Dyrektora Biura Nadzoru nad Orzecznictwem Karno-administracyjnym, H. Chmielewskiego, z dnia 26 listopada 1956 r. do Urzędu Rady Ministrów, IPN BUiAD MSW II, 6439, s. 523.

45 Uzasadnienie projektu „Prawa Karno-administracyjnego”, IPN BUiAD MSW II, 4, s. 220.

46 Założenia projektu „Prawa Karno-administracyjnego”, IPN BUiAD MSW II, 4, s. 262–263.

W motywach prac kodyfikacyjnych widoczna jest troska o zapewnienie praworządności działania kolegów k-a, będąca reakcją na powszechnie wysuwane w okresie przemian 1956 r. żądania przestrzegania prawa przez aparat państwowy. Stąd też potrzebę rychłej kodyfikacji części szczególnej prawa k-a uzasadniano względami ochrony praw obywateli, którzy nie orientowali się „w tym ogromie krzyżujących się, uzupełniających, a nie rzadko i sprzecznych ze sobą przepisów”, przez co popełniali „często wykroczenia po prostu z nieświadomości”. Z kolei stworzenie części ogólnej prawa k-a uznano za konieczne wobec „braku jasno sprecyzowanych i skodyfikowanych przepisów ogólnych”. Brak ten „utrudniał (...) kolegom orzekającym zrozumienie stosowania zasad odpowiedzialności i wymiaru kar”⁴⁷.

Przekazana na ręce ministra spraw wewnętrznych w dniu 12 stycznia 1957 r. robocza wersja projektu wykazywała pewne podobieństwo do pochodzących z 1950 r. czechosłowackich kodeksów materialnego prawa wykroczeń i procedury k-a, co stanowiło konsekwencję szerokiego uwzględnienia zasad tych kodeksów podczas prac kodyfikacyjnych. Na tle kodeksów obowiązujących u południowych sąsiadów polski projekt wykazywał istotne odmienności, gdyż jego twórcy starali się uwzględnić doświadczenia pięciu lat funkcjonowania w naszym kraju socjalistycznego modelu orzecznictwa k-a⁴⁸. Zasadnicze różnice polegały na ujęciu przez projekt całości prawa k-a w jednym akcie prawnym, bardziej precyzyjnym określeniu stanów faktycznych poszczególnych wykroczeń oraz wprowadzeniu bardziej liberalnego systemu środków karnych.

Jednolity projekt prawa k-a składał się z dwóch części, z których pierwsza – Prawo o wykroczeniach – regulowała materialne prawo wykroczeń, a druga – Postępowanie karno-administracyjne – zawierała przepisy proceduralne. Prawo o wykroczeniach posiadało wyodrębnioną część ogólną, zawierającą obok rozwiązań dotychczasowych⁴⁹ szereg przepisów niestosowanych do tej pory w orzecznictwie k-a, a wzorowanych w znacznej mierze na przepisach części ogólnej kodeksu karnego. Wykorzystanie regulacji z zakresu prawa karnego uzasadniano względami ochrony praw obywatelskich, gdyż przepisy te miały pełnić funkcję gwarancyjną wobec założenia dalszego utrzymania kolegialnego orzekania w sprawach o wykroczenia z udziałem czynnika społecznego. Twórcy projektu odeszli od stalinowskich teorii głoszących odrębność materialnego prawa k-a od prawa karnego i przyjęli założenie o współzależności tych dwóch gałęzi prawa. Prawo k-a miało uzupełniać przepisy prawa karnego w zakresie ochrony

47 Uzasadnienie projektu „Prawa Karno-administracyjnego”, IPN BUiAD MSW II, 4, s. 220–221.

48 Z. Olendarczyk, op. cit., s. 25.

49 Były to „przepisy zawarte w Prawie o Wykroczeniach, przepisach wprowadzających Prawo Karne i Prawo o Wykroczeniach i niektóre przepisy ustawy z dnia 15 XII 1951 r. o orzecznictwie karno-administracyjnym”. Założenia projektu „Prawa Karno-administracyjnego”, IPN BUiAD MSW II, 4, s. 264.

prawidłowości życia społecznego, stąd też projekt nawiązywał do przepisów prawa karnego zarówno w dziedzinie systematyki, jak i treści poszczególnych dyspozycji. Oczywiście wzorowano się nie na rozwiązaniach zdezaktualizowanego w znacznej mierze, przedwojennego kodeksu karnego, lecz punktem odniesienia w tym względzie był projekt kodeksu karnego z 1956 r.⁵⁰

3.1. Regulacja materialnego prawa karno-administracyjnego w projekcie

Na tle obowiązujących w 1956 r. regulacji w zakresie materialnego prawa wykroczeń najistotniejszą cechą projektu była tendencja do zmniejszenia represyjności orzecznictwa k-a. Pomni negatywnych doświadczeń okresu stalinowskiego, autorzy projektu kierowali się założeniem, iż „należy dążyć do ukrócenia tendencji rozwiązywania wszystkich zagadnień przy pomocy surowej represji”. Do projektu nie wprowadzono kary aresztu pomimo pojawiających się na łamach prasy i w środowisku prawniczym żądań wprowadzenia tej kary względem sprawców, groźnych z punktu widzenia porządku publicznego, tzw. wykroczeń chuligańskich. Autorzy projektu stali na stanowisku, że zgodnie z postanowieniami Konstytucji PRL „o karze pozbawienia wolności powinien decydować wyłącznie sąd”. Nie przewidziano także kary aresztu zastępczego na wypadek nieuiszczenia grzywny, gdyż stojąc na gruncie wychowawczej roli orzecznictwa k-a za wystarczający środek oddziaływania represyjnego względem sprawców wykroczeń uznano samą grzywnę, bez potrzeby jej zamiany na areszt zastępczy⁵¹.

Dlatego też wśród kar wymienionych w projekcie nie znalazła miejsca wprowadzona dekretem z 4 marca 1953 r. zastępcza kara aresztu w sprawach o niewykonanie dostaw obowiązkowych. Analizując jedyny w dotychczasowej praktyce przypadek, w którym kolegia powiatowe miały prawo do ustalania zastępczej kary aresztu, stwierdzono, że „pochopne, a wielokrotnie wręcz niesprawiedliwe orzeczenia (...), kończące się często pozbawieniem ukaranego wolności na okres do 6 miesięcy były źródłem nieraz ciężkich krzywd moralnych i materialnych”. Zapoczątkowana na fali polityki odwilży zmiana polityki państwa wobec wsi, w połączeniu z coraz bardziej realną perspektywą ograniczenia obowiązku dostaw obowiązkowych, zdaniem twórców projektu „zmniejszy zapewne w dużej mierze potrzebę uciekania się do ostrej represji”⁵².

Jako odważne posunięcie autorów projektu należy uznać rezygnację z kary pracy poprawczej, z której wprowadzeniem wiązano duże nadzieje ze względu

50 J. Jasiński, *O projekcie prawa karno-administracyjnego*, „Nowe Prawo” 1957, nr 5, s. 83.

51 Uzasadnienie projektu „Prawa Karno-administracyjnego”, IPN BUiAD MSW II, 4, s. 230.

52 Ibidem, s. 230–231.

na zawarty w niej element oddziaływania wychowawczego poprzez pracę osoby ukaranej. W systemie kar przewidzianych ustawą z 15 grudnia 1951 r. karę pracy poprawczej cechować miał największy stopień dolegliwości, lecz wobec formalistycznego wykonywania była ona co najwyżej równie dolegliwa jak kara grzywny, a w większości przypadków przybierała postać grzywny rozłożonej na raty. Z kolei wykonywanie kary pracy poprawczej względem osób nieposiadających stałego zatrudnienia napotykało na opór zakładów pracy, które nie chciały przyjmować osób skierowanych przez prezydium rad narodowych celem odbycia tej kary, „zasłaniając się bądź brakiem funduszu płac, bądź obawą przed zdemoralizowaniem własnej załogi”⁵³. Oprócz argumentów natury praktycznej przeciwko utrzymywaniu kary pracy poprawczej przemawiać miała jej niezgodność z Konstytucją PRL, według której „praca jest prawem, obowiązkiem i sprawą honoru każdego obywatela”. Czynienie z pracy narzędzia represji zdaniem twórców projektu było „nie do pogodzenia z konstytucyjnym pojęciem pracy”⁵⁴. Przytaczane w uzasadnieniu projektu argumenty przeciwko karze pracy poprawczej nie spotkały się z pełnym poparciem środowiska prawniczego, gdyż niektórzy jego przedstawiciele opowiadali się za utrzymaniem tej kary w postaci nieodpłatnej pracy przymusowej wobec osób nigdzie niepracujących lub pracujących dorywczo⁵⁵.

Rezygnując z zamieszczenia w projekcie kary pracy poprawczej dostrzeżono jednak pozytywne skutki tej kary w zakresie oddziaływania wychowawczego. Chodziło o potępienie moralne sprawcy przez załogę zakładu pracy, która przy sposobności potrącania ukaranemu części wynagrodzenia z tytułu odbywania kary pracy poprawczej dowiadywała się o fakcie popełnienia wykroczenia. Ten swoisty „pręgierz opinii publicznej”, wyrażający się w potępieniu ze strony najbliższego otoczenia, przyjęto za podstawę nowej kary – nagany publicznej. Wprowadzenie tej kary miało na celu „wzmocnienie środków wychowawczych i zastąpienie środków represji materialnej środkami oddziaływania społecznego”. Projekt przewidywał szerokie stosowanie kary nagany publicznej, która była przewidziana w wielu artykułach części szczególnej, podobnie rzecz miała się z łagodniejszą postacią tej kary – upomnieniem⁵⁶.

Oprócz zawierających w sobie duży ładunek oddziaływania wychowawczego nagany publicznej i upomnienia system środków karnych projektu uzupełniała podstawowa kara stosowana dotychczas przez kolegia, czyli grzywna. Twórcy projektu traktowali grzywnę jako najważniejszy instrument represji k-a, przewi-

53 Notatka z 1955 r. w sprawie działalności Biura Nadzoru nad Orzecznictwem Karno-administracyjnym, IPN BU MSW I, 524, s. 15.

54 Uzasadnienie projektu „Prawa Karno-administracyjnego”, IPN BUIAD MSW II, 4, s. 231.

55 Z. Rybicki, K. Sobczak, *Nad projektem kodeksu karno-administracyjnego*, „Prawo i Życie” 1957, nr 17, s. 3.

56 Uzasadnienie projektu „Prawa Karno-administracyjnego”, IPN BUIAD MSW II, 4, s. 231–232.

dując możliwość jej wymierzania w czterokrotnie większej liczbie przypadków niż pozostałych kar. Co ciekawe, twórcy projektu nie przypisywali grzywnie roli najsurowszego środka penalnego, gdyż układając kary samoistne w kolejności od najłagodniejszej do najostrzejszej na pierwszym miejscu wymienili upomnienie, następnie grzywnę, a na czele tej hierarchii umieścili karę nagany publicznej.

Na tle rozwiązań przewidzianych w ustawie z 15 grudnia 1951 r. znaczącej redukcji uległa górna granica kary grzywny, która wynosiła w zasadzie 1 000 złotych. Przyjęto bowiem założenie utrzymania przeciętnej górnej granicy kary grzywny na poziomie przeciętnego miesięcznego zarobku obywatela. Możliwość odebrania obywatelowi miesięcznych zarobków tytułem kary orzeczonej przez kolegium uznano za wystarczająco dotkliwy środek oddziaływania wychowawczego. Wprawdzie w kilkunastu szczególnych przypadkach projekt przewidywał jako górną granicę grzywny 3 000 złotych, lecz rozwiązanie to miał rekompensować fakt ustanowienia w sankcjach licznych wykroczeń kary grzywny w maksymalnym wymiarze poniżej 1 000 złotych. Stojąc na gruncie tendencji do generalnego obniżania kar, twórcy projektu wykazali się miejscami brakiem konsekwencji w wysokości zagrożenia karą za różne wykroczenia, co zdaniem krytyków projektu stanowiło zachętę do popełniania niektórych wykroczeń. Przykładem tej niekonsekwencji może być wysokość kar grzywny za brak pozwolenia budowlanego, która była niewiele wyższa od opłat związanych z uzyskaniem tego zezwolenia, czy też podobna wysokość zagrożenia za szczytowanie człowieka i brak należytego nadzoru nad zwierzętami⁵⁷.

Wobec całkowitej rezygnacji z zastępczej kary aresztu projekt przewidywał możliwość odpracowania kary grzywny, jeżeli sytuacja materialna osoby ukaranej wskazywała na duże prawdopodobieństwo bezskutecznej egzekucji orzeczonej grzywny. Uchylenie się osoby ukaranej od pracy wyznaczonej przez kolegium pociągało za sobą represję karną w postaci zastępczej kary pozbawienia wolności, o stosowaniu której decydować miał sąd na wniosek kolegium⁵⁸.

W przypadku niektórych wykroczeń projekt przewidywał możliwość orzekania kary dodatkowej przepadek rzeczy, w przeciwieństwie do rozwiązań ustawy z 15 grudnia 1951 r. traktujących przepadek rzeczy w kategoriach środka zabezpieczającego, stosowanego bez jednoczesnego orzeczenia kary samoistnej. Nawiązując do głoszonych w okresie przełomu 1956 r. haseł poszanowania praw obywateli, samodzielne orzekanie przepadek przedmiotów uznano za rozwiązanie przyznające kolegiom zbyt „dużą swobodę w podejmowaniu decyzji”, która mogłaby skutkować „za dalekim wkraczaniem w stosunki własnościowe obywateli”⁵⁹.

57 Z. Rybicki, K. Sobczak, op. cit., s. 3.

58 Założenia projektu „Prawa Karno-administracyjnego”, IPN BUiAD MSW II, 4, s. 265.

59 Uzasadnienie projektu „Prawa Karno-administracyjnego”, IPN BUiAD MSW II, 4, s. 233.

Pozytywnie oceniono natomiast dotychczasową praktykę stosowania publicznego ogłoszenia orzeczenia o ukaraniu, przejmując je do projektu jako drugą z kar dodatkowych. Projekt nie przewidywał innych kar dodatkowych, co oznaczało odrzucenie przewidzianych w obowiązujących przepisach materialnego prawa karno-administracyjnych kar nawiązki⁶⁰, odszkodowania⁶¹ i pozbawienia prawa wykonywania zawodu⁶².

Część szczególna prawa o wykroczeniach kodyfikowała niemal wszystkie stany faktyczne wykroczeń przewidzianych przez obowiązujące przepisy prawne. Rozwiązanie to budziło pewne wątpliwości doktryny z punktu widzenia możliwości pełnej kodyfikacji prawa k-a w jednym akcie prawnym, zwłaszcza w odniesieniu do przepisów prawa materialnego, mających na celu ochronę działalności administracji państwowej. Przepisy te wiązały się nierozdzielnie z określonymi działaniami administracji państwowej, stąd wrywanie regulacji dotyczących wykroczeń z kontekstu całego aktu prawnego rodziło zagrożenie zmiany treści przepisu z postanowienia bardziej szczególnego na przepis o charakterze bardziej ogólnym. Jako przykład podano regulację odpowiedzialności k-a za odmowę zeznań przed urzędnikiem kwaterunkowym, która w oderwaniu od szczegółowych regulacji dekretu o publicznej gospodarce lokalami⁶³ nabrała innego sensu. Przedstawiciele doktryny zwracali także uwagę na stosunkowo częste zmiany materialnego prawa k-a, rodzące zagrożenie dla stabilności rozwiązań przyszłego kodeksu⁶⁴. Pomimo to twórcy kodeksu zdecydowali się na kodyfikację całości materialnego prawa wykroczeń, pozostawiając poza planowaną kodyfikacją jedynie te przepisy szczególne, które uległy dezaktualizacji oraz wykroczenia, które ze względu na wysoki stopień szkodliwości społecznej powinny być zostać przeniesione do kodeksu karnego. Oprócz zebrania obowiązujących przepisów projekt przewidywał wykroczenia dotychczas nieznanego prawa k-a, takie jak pozostawienie bez opieki sprzętu rolniczego stanowiącego własność społeczną, przejazdu na gapę, czy też nowe formy handlu domokrażne-

60 Obligatoryjne orzekanie nawiązki na rzecz pokrzywdzonego przewidywały przepisy ustawy z 14 kwietnia 1937 r. o szkodnictwie karnym i leśnym oraz art. 54 prawa o wykroczeniach, *O stosowaniu kar...*, s. 38–39.

61 Odszkodowanie na wniosek pokrzywdzonego można było orzec na jego rzecz tylko wtedy, gdy przewidywały to przepisy ustaw szczególnych, takich jak ustawa z 19 września 1922 r. prawo wodne (Dz. U. z 1928 r., Nr 62, poz. 574) oraz ustawa z 7 kwietnia 1949 r. o ochronie przyrody (Dz. U. Nr 25, poz. 180), R. Rajkowski, *Prawo karno-administracyjne...*, s. 100.

62 Fakultatywną możliwość orzeczenia kary utraty prawa wykonywania zawodu przewidywały sankcje 3 wykroczeń stypizowanych w prawie o wykroczeniach oraz nieliczne ustawy szczególne, w tym rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 16 lutego 1928 r. o prawie budowlanym i zabudowaniu osiedli (Dz. U. Nr 23, poz. 202). Ustawowe granice tej kary mieściły się w przedziale od roku lub 2 do 5 lat, J. Szumski, op. cit., s. 28.

63 Dekret z 21 grudnia 1945 r. o publicznej gospodarce lokalami i kontroli najmu (Dz. U. 1946, Nr 4, poz. 27).

64 Z. Rybicki, K. Sobczak, op. cit., s. 3.

go. Potrzebę ustanowienia nowych stanów faktycznych wykroczeń uzasadniano potrzebą szczególnej ochrony własności społecznej⁶⁵.

3.2. Procedura karno-administracyjna w projekcie

Tworząca drugą część kodyfikacji procedura k-a została oparta na założeniu kolegiального rozstrzygania spraw o wykroczenia przez czynnik społeczny, chociaż twórcy projektu zgadzali się z powszechnie wyrażaną w okresie przemian 1956 r. tezę o niedoskonałości instytucji kolegiów, przyznając, że sposób wykonywania przez nie orzecznictwa k-a cechowało „wiele błędów i niedociągnięć”. Nie mieli jednak odwagi kwestionować zasadności dalszego utrzymania kolegiów, gdyż pomimo liberalizacji systemu nie było przyzwolenia władz na tak daleko idącą krytykę socjalistycznego modelu orzecznictwa k-a. Stąd niemające pokrycia w faktach stwierdzenie, że „orzekanie kolegialne przez wybranych członków kolegiów zdało w zasadzie egzamin”, wobec czego nie „można rezygnować z osiągnięcia, jakim jest udział czynnika społecznego w tak poważnej dziedzinie administracji”. Uznając za dalece niesłuszny „jakikolwiek powrót do orzekania jednoosobowego” projekt dążył do „umocnienia i dalszego rozwoju” wychowawczego oddziaływania orzecznictwa k-a na obywateli⁶⁶.

Wobec utrzymania dotychczasowych rozwiązań, twórcy projektu zamierzali przeprowadzić reformę polegającą na osłabieniu wpływu prezydiów rad narodowych na orzecznictwo k-a, słusznie upatrując w dotychczasowym ustawieniu kolegiów jednej z przyczyn ich niedomagań organizacyjnych w okresie stalinowskim⁶⁷. Wzmocnieniu pozycji kolegiów miało służyć ich podporządkowanie radom narodowym, pełniącym funkcję terenowych organów jednolitej władzy państwowej, których dotychczasowy wpływ na orzecznictwo k-a ograniczał się do wyboru członków kolegiów z listy kandydatów zgłoszonych przez prezydium rad narodowych. Powołując się na wyrażoną w ustawie z 15 grudnia 1951 r. zasadę samoistności orzecznictwa k-a, twórcy projektu traktowali nakładanie kar za wykroczenia jako przejaw wykonywania władzy państwowej, a nie, jak to miało miejsce dotychczas, w kategoriach realizowania polityki administracyjnej. Realizacja tej zasady w projekcie oznaczała utrzymanie rozdziału kolegiów od wymiaru sprawiedliwości, chociaż przewidziano wyłom od tej zasady w postaci możliwości wznowienia postępowania k-a przez sądy powiatowe. Rozwiązanie to zostało ocenione przez doktrynę jako naruszenie zasady samoistności orzecznictwa k-a, którego praktyczna realizacja mogłaby doprowadzić do „przedłużenia proceduralnego” rozpatrywania spraw o wykroczenia⁶⁸.

65 A. Jasiński, op. cit., s. 83.

66 Założenia projektu „Prawa Karno-administracyjnego”, IPN BUiAD MSW II, 4, s. 267.

67 Z. Rybicki, K. Sobczak, op. cit., s. 3.

68 Ibidem.

Wobec braku przyzwolenia czynników politycznych twórcy projektu nie przewidzieli sądowej kontroli legalności orzeczeń kolegiów, wychodząc z założenia, iż orzecznictwo k-a „aczkolwiek przypomina swą istotą i metodami działania wymiar sprawiedliwości, nie jest nim jednak”⁶⁹. Oznaczało to utrzymanie wprowadzonej ustawą z 15 grudnia 1951 r. dwuinstancyjności postępowania k-a, w której zdecydowanie na wyrost upatrywano gwarancji praworządności orzeczeń kolegiów. Nawiązywanie do głoszonych na fali wydarzeń 1956 r. postulatów przestrzegania prawa przez aparat państwowy nie mogło zrównoważyć faktu pominięcia w projekcie sądowej kontroli legalności orzeczeń k-a, stanowiącej jedyną alternatywę dla systemu kontroli instancyjnej o charakterze wewnętrznym.

Negatywne stanowisko twórców projektu wobec sądowej kontroli orzeczeń k-a stanowiło odbicie poglądów władz komunistycznych, które przedstawił dyspozycyjny wobec reżimu komunistycznego R. Rajkowski. Na łamach „Państwa i Prawa” skrytykował on postulaty przysługującego osobie ukaranej przez kolegium prawa do skierowania sprawy na drogę postępowania sądowego. Zdaniem Rajkowskiego kontrola sądowa orzecznictwa k-a była powiązania ze stosowaniem przez organy karzące aresztu zasadniczego, podczas gdy kolegia nie wymierzały kary pozbawienia wolności jako kary zasadniczej. Poza tym utworzenie instancji sądowej w sprawach o wykroczenia wywarłoby negatywny wpływ na zasadę szybkości, będącej jedną z podstawowych zasad postępowania k-a⁷⁰.

Stąd też Rajkowski stanowczo twierdził, że utrzymanie kontroli instancyjnej kolegiów wyższego szczebla sprzyja prowadzeniu jednolitej polityki karnej w sprawach o wykroczenia i zapobiega rozbieżnościom, które „mogłyby powstać przy repartycji kompetencji w sprawach karno-administracyjnych pomiędzy organy administracji i sądy”. Zgadzając się z postulatem pełnego respektowania przez kolegia praw obwinionego, Rajkowski powielał stanowisko władz, które przyczyniła łamanie praworządności przez kolegia w okresie stalinowskim upatrywały nie tyle w braku sądowej kontroli orzecznictwa k-a, co w niewłaściwym wykorzystaniu istniejących rozwiązań. Stąd postulat rewizji obowiązującego ustawodawstwa w kierunku „wzmocnienia i usprawnienia nadzoru prezydiów rad narodowych i organów prokuratury nad orzecznictwem karno-administracyjnym”⁷¹.

Utrzymując, pod wpływem czynników politycznych, podstawowe założenia socjalistycznego modelu orzecznictwa k-a, twórcy projektu opowiadali się za likwidacją jego najsłabszych ogniw, którymi okazały się utworzone w 1954 r.

69 Ibidem.

70 R. Rajkowski, *Projekt kodeksu...*, s. 330.

71 Ibidem.

kolegia przy prezydiach gromadzkich i osiedlowych rad narodowych⁷². Kolegia na tym szczeblu cechowała bardzo niska aktywność w orzekaniu, przez co w praktyce funkcjonowały one na papierze, a ich kompetencje musiały przejmować kolegia szczebla powiatowego. Problemy z powołaniem kolegiów na szczeblu gromad i osiedli wynikały z braku odpowiedniej liczby osób wykazujących się znajomością prawa konieczną do orzekania w sprawach o wykroczenia, gdyż w małych społecznościach ludzie nie chcieli narażać się otoczeniu, karząc swoich znajomych i sąsiadów. Ponieważ „większość orzeczeń wydanych przez kolegia gromadzkie i osiedlowe wydawanych było z naruszeniem podstawowych zasad proceduralnych”, to pomysł likwidacji tych kolegiów był w takiej sytuacji jedynym słusznym rozwiązaniem. Zdecydowanie popierały go prezydium powiatowych i wojewódzkich rad narodowych, podkreślając, iż w praktyce na najniższym szczeblu orzecznictwo k-a nie funkcjonuje. W miejsce zlikwidowanych kolegiów gromadzkich i osiedlowych projekt przewidywał orzecznictwo mandatowe przewodniczących prezydiów gromadzkich i osiedlowych rad narodowych⁷³.

Oprócz utrzymania instytucji kolegiów projekt przewidywał istnienie odrębnego orzecznictwa k-a „w sprawach górniczych, urzędów miar i urzędów morskich”. Podobnie jak kolegia, specjalistyczne organy orzekające w sprawach o wykroczenia miały stosować przepisy projektu, jednakże biorąc pod uwagę specyfikę działalności tych organów przewidziano możliwość wprowadzenia odmiennych regulacji w drodze zarządzeń ich władz zwierzchnich, wydanych w porozumieniu z Ministrem Spraw Wewnętrznych. Potrzebę dalszego utrzymania odrębnego orzecznictwa k-a organów specjalistycznych uzasadniano specyficznym charakterem ich działalności, który pociągał za sobą konieczność wykorzystywania wiedzy fachowej o charakterze technicznym⁷⁴.

Podnoszony w okresie przemian 1956 r. postulat ochrony praw obywatelskich przed samowolą administracji posłużył twórcom projektu jako uzasadnienie precyzyjnego unormowania przebiegu postępowania k-a. Otwarcie przyznano, że ustawa z 15 grudnia 1951 r. zawierała istotne luki w tej dziedzinie, a lakoniczność i niejasność jej przepisów sprzyjała dowolności interpretacyjnej, prowadzącej do łamania prawa przez same kolegia. Stąd też projekt likwidował uproszczoną formę postępowania k-a, jaką było postępowanie nakazowe, gdyż

72 Zostały one utworzone w miejsce dotychczasowych kolegiów przy prezydiach gminnych rad narodowych na mocy ustawy z 25 września 1954 r. o reformie podziału administracyjnego wsi oraz ustawy z 25 września 1954 r. o osiedlach i radach narodowych osiedli (Dz. U. Nr 43, poz. 192).

73 Wypowiedź Dyrektora Biura Nadzoru nad Orzecznictwem Karno-administracyjnym MSW, Henryka Chmielewskiego, podczas posiedzenia Kolegium Ministerstwa Spraw Wewnętrznych w dniu 9 lutego 1957 r., IPN BUiAD MSW II, 4, s. 138.

74 Uzasadnienie projektu „Prawa Karno-administracyjnego”, IPN BUiAD MSW II, 4, s. 243.

jednoosobowe wydawanie nakazów karnych przez przewodniczącego kolegium prowadziło do wielu wypaczeń spowodowanych inkwizycyjnym trybem wydawania orzeczeń pod nieobecność osoby obwinionej. Postępowanie nakazowe było przewidziane w przypadkach popełnienia drobniejszych wykroczeń, lecz w praktyce kolegiów zdobyło zdecydowaną przewagę nad zwykłym trybem postępowania, wskutek czego poważna część spraw o wykroczenia była rozpoznawana bez udziału czynnika społecznego⁷⁵. Przyjmując założenie rozpatrywania w normalnym trybie postępowania k-a wszystkich spraw o wykroczenia, z wyjątkiem tych najdrobniejszych, załatwianych w drodze mandatów karnych, projekt szczegółowo regulował przebieg rozprawy przed kolegium oraz przewidywał naradę członków składu orzekającego przed wydaniem orzeczenia⁷⁶.

Rozwiązania te należy ocenić jako krok naprzód w kierunku podniesienia poziomu orzecznictwa kolegiów, chociaż doktryna ze względów natury praktycznej poddawała w wątpliwość zasadność całkowitej likwidacji postępowania nakazowego. Nie bez racji twierdzono, iż brak postępowania nakazowego nie zmniejszy ilości drobnych wykroczeń ani nie usprawni pracy kolegiów, gdyż składy orzekające będą musiały rozpatrywać zdecydowanie większą niż dotychczas ilość spraw w normalnym trybie, co mogłoby doprowadzić do paraliżu funkcjonowania kolegiów. Stąd jako pozytywne rozwiązanie projektu oceniono wprowadzenie nowej postaci postępowania uproszczonego, zwanej postępowaniem mandatowym przewodniczących gromadzkich rad narodowych, bolejąc zarazem nad tym, że było ono ograniczone jedynie do niektórych kategorii wykroczeń oraz do stosunków wiejskich⁷⁷.

Spośród poszczególnych regulacji projektu dotyczących procedury k-a na podkreślenie zasługuje zwłaszcza wymóg posiadania przez przewodniczącego składu orzekającego kolegium znajomości przepisów k-a, czyli *de facto* wykształcenia prawniczego lub odpowiedniego stażu pracy w administracji. Z kolei rozwiązaniem projektu, które wychodziło naprzeciw postulatowi środowiska prawniczego było wprowadzenie zastępstwa adwokackiego w postępowaniu k-a. Uznając przewidziany ustawą z 15 grudnia 1951 r. zakaz występowania adwokatów przed kolegiami za rozwiązanie o charakterze dyskryminacyjnym, twórcy projektu podzielali wyrażaną w okresie przemian 1956 r. opinię, iż „udział adwokatów bez wątpienia przyczyni się do podniesienia poziomu orzeczeń i ugruntowania praworządności”⁷⁸.

75 W 1953 r. w trybie postępowania nakazowego orzeczono 45% ogółu wymierzonych kar, w kolejnych latach proporcja ta ulegała stopniowemu zmniejszaniu, by na fali polityki odwilży w 1955 r. dojść do 27%, zaś w przełomowym 1956 r. ilość orzeczeń wydanych w trybie nakazowym wynosiła już tylko 22%, H. Chmielewski, op. cit., s. 1.

76 Z. Rybicki, K. Sobczak, op. cit., s. 3.

77 Ibidem.

78 Uzasadnienie projektu „Prawa Karno-administracyjnego”, IPN BUiAD MSW II, 4, s. 248.

4. Dalsze losy projektu

W okresie marzec – sierpień 1957 r. „Projekt Prawa karno-administracyjnego” został poddany szerokiej dyskusji „zarówno w kołach naukowych tudzież w zainteresowanych resortach, jak i wśród pracowników aparatu karno-administracyjnego prezydiów rad narodowych”. Narady dyskusyjne z udziałem pracowników Biura Nadzoru odbyły się we wszystkich miastach wojewódzkich i niektórych powiatowych. Zebrany w ich trakcie bogaty materiał zamierzano wykorzystać do opracowania ostatecznego tekstu kodyfikacji prawa k-a. Zdaniem dyrektora Biura Nadzoru, H. Chmielewskiego, wyniki społecznej dyskusji poddawały w wątpliwość możliwość szybkiego wprowadzenia w życie „Projektu Prawa Karno-administracyjnego”, przede wszystkim ze względu na konieczność zaczekania na opracowanie przez Komisję Kodyfikacyjną części ogólnej kodeksu karnego. Ustalone w niej zasady miały być uwzględnione w przepisach projektu, gdyż twórcy projektu wychodzili z założenia o wzajemnej zależności części ogólnej materialnego prawa k-a z opracowywanym kodeksem karnym⁷⁹. Powyższy argument miał zostać podniesiony przez „Kierowników Katedr Uniwersyteckich i poparty przez Instytut Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk”⁸⁰. Należy go ocenić jako wyraz kształtowania się nowego poglądu na istotę orzecznictwa k-a, w ramach którego zaczęto traktować to orzecznictwo jako część wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych. Różnica pomiędzy orzecznictwem kolegiów a orzecznictwem sądowym miała mieć jedynie charakter formalny i wyrażała się w poddaniu cięższych gatunkowo czynów zabronionych, takich jak zbrodnie i występki, kompetencji sądów, a lżejszych wykroczeń orzecznictwu k-a. Traktowanie orzecznictwa k-a jako wymiaru sprawiedliwości pociągnęło za sobą żądanie nadania podstaw konstytucyjnych działalności kolegiów oraz organów administracji państwowej, upoważnionych do stosowania kar administracyjnych⁸¹.

Kolejną sporną kwestią wynikłą w trakcie dyskusji społecznej nad projektem była struktura organizacyjna orzecznictwa k-a, gdyż pojawiły się liczne głosy naukowców, postulujące powrót do systemu z okresu poprzedzającego wejście w życie ustawy z 15 grudnia 1951 r. Potrzebę wprowadzenia uruchamianej na wniosek ukaranego sądowej kontroli orzeczeń organów administracji zapadłych w sprawach o wykroczenia uzasadniano względami praworządności i niezawisłości instancji odwoławczej w postaci sądu powszechnego. Argument ten nie spotkał się oczywiście z pozytywnym przyjęciem ze stro-

79 Uzasadnienie projektu noweli do ustawy z dnia 15 grudnia 1951 r. o orzecznictwie karno-administracyjnym, IPN BUiAD MSW II, 6439, s. 404.

80 Notatka służbowa dla tow. Ministra Z. Szneka z dnia 27 lipca 1957 r., IPN BUiAD MSW II, 6439, s. 498.

81 K. Grzybowski, *Sądy a aparat władzy i administracji*, „Prawo i Życie” 1957, nr 8, s. 4.

ny kierownictwa MSW, deklarującego poparcie dla wprowadzonego ustawą z 15 grudnia 1951 r. dwuinstancyjnego modelu orzecznictwa k-a. Zdaniem H. Chmielewskiego, kontrowersje wokół rozwiązań systemowych orzecznictwa k-a miały przemawiać „za odwołaniem się opracowania Kodeksu”, gdyż wymagały „znacznie szerszego niż dokonane pogłębienia projektowanych przepisów a nawet ich teoretycznego przepracowania”. Tę nieco bełkotliwą wypowiedź dyrektora Biura Nadzoru należy ocenić jako nieudolną próbę tłumaczenia faktu rezygnacji z dalszych prac nad „Projektem Prawa Karno-administracyjnego”, podobnie jak powoływanie się na „mnogość nadesłanego materiału z dyskusji, zawierającego sprzeczne poglądy, wymagającego studiów”⁸².

Według H. Chmielewskiego, kontrowersje powstałe w trakcie publicznej dyskusji miały skutkować tym, że „poprawiony i udoskonalony «Projekt Prawa Karno-administracyjnego» nie będzie mógł stać się prawem wcześniej niż w końcu 1958 roku, a możliwe, że przez debaty Sejmu przejdzie nawet dopiero w roku 1959”. Opinia ta została zawarta w notatce służbowej sporządzonej pod koniec lipca 1957 r., czyli w czasie, gdy jeszcze trwała publiczna debata nad projektem. Notatka dotyczyła projektu noweli do ustawy z 15 grudnia 1951 r., której naczelną ideą było „stworzenie warunków dla podniesienia poziomu pracy kolegiów oraz zwiększenie skuteczności orzecznictwa karno-administracyjnego”. Gotowy projekt noweli został przesłany ministrowi spraw wewnętrznych celem akceptacji pod koniec lipca, co oznacza, że niejawne prace nad nowelizacją ustawy z 15 lipca 1951 r. prowadzono w okresie, kiedy miała miejsce społeczna dyskusja nad „Projektem Prawa Karno-administracyjnego”. Dyrektor Chmielewski twierdził, że idea opracowania noweli zrodziła się na podstawie wyników analizy tejże dyskusji, a szybkie tempo prac nad projektem nowelizacji uzasadniała „bieżąca sytuacja w kolegiach”, która „wymaga dokonania przynajmniej częściowych zmian o charakterze proceduralnym, któreby pozwoliły nam podnieść orzecznictwo kolegium na wyższy poziom”⁸³.

Koncepcja częściowej reformy orzecznictwa k-a w drodze nowelizacji ustawy z 15 grudnia 1951 r. stanowiła alternatywę dla rozwiązań „Projektu Prawa Karno-administracyjnego”, przygotowywaną na wypadek rezygnacji z planów stworzenia całościowej kodyfikacji prawa k-a. Gdy kierownictwo MSW w drugiej połowie 1957 r. podjęło taką decyzję, dysponowało już opracowanym projektem noweli, który został poddany szczegółowej analizie przez specjalną komisję resortową, wyłonioną spośród pracowników Biura Nadzoru i aparatu k-a prezydów rad narodowych.

Oficjalne ogłoszenie decyzji o wstrzymaniu dalszych prac nad projektem nastąpiło dopiero pod koniec 1957 r., kiedy władze dysponowały już szczegóło-

82 Notatka służbowa dla tow. Ministra Z. Szneka z 27 lipca 1957 r., IPN BUiAD MSW II, 6439, s. 499.

83 Ibidem.

wo opracowanym projektem ustawy nowelizacyjnej. Brak jakiegokolwiek dyskusji nad ideą nowelizacji ustawy z 15 grudnia 1951 r. miał wynikać z faktu, iż idea ta narodziła się wskutek analizy wyników publicznej dyskusji nad „Projektem Prawa Karno-administracyjnego”. Analiza ta miała wskazywać na konieczność tymczasowego ograniczenia prac kodyfikacyjnych do zreformowania najbardziej zaniedbanej dziedziny, jaką było postępowanie k-a. W takiej sytuacji kierownictwo resortu czuło się zwolnione z obowiązku konsultowania projektu noweli, co sprzyjało szybkiemu jej opracowaniu i przesłaniu Radzie Ministrów w celu przedłożenia sejmowi stosownego projektu ustawy⁸⁴.

Nie do końca jasne motywy, leżące u podstaw rezygnacji z całościowej kodyfikacji prawa k-a na rzecz częściowej nowelizacji ustawy z 15 grudnia 1951 r., wskazują na istnienie w tej sprawie tzw. drugiego dna. O ile szeroka dyskusja nad „Projektem Prawa Karno-administracyjnego” była wyrazem otwartości władz na głosy opinii publicznej i nawiązywała do liberalnego stylu sprawowania rządów, cechującego okres przemian 1956 r., to styl prowadzenia prac nad nowelizacją ustawy z 15 grudnia 1951 r. jako żywo przypominał metody okresu stalinowskiego. Czyżby zatem publiczna dyskusja nad „Projektem Prawa Karno-administracyjnego” stanowiła zagrywkę taktyczną władz gomulkowski, które z góry przekreślając projekt chciały zyskać argumenty na rzecz odmiennej koncepcji reformowania systemu orzecznictwa k-a?

Udzielając odpowiedzi na to pytanie należy zwrócić uwagę na fakt opracowania „Projektu Prawa Karno-administracyjnego” w okresie przemian społeczno-politycznych roku 1956, kiedy to powszechnej krytyce metod okresu stalinowskiego towarzyszyły żądania liberalizacji ustroju. Liberalizacja ta objęła również orzecznictwo k-a, którego praktyka odeszła wówczas od stosowania metod represyjnych na rzecz szerokiego uwzględnienia środków oddziaływania wychowawczego. Przystawieniu kolegiów na tory liberalnej polityki karnej towarzyszyło podkreślanie roli środków zawierających ładunek potępienia moralnego sprawcy wykroczenia, takich jak praca poprawcza, nagana publiczna czy upomnienie. Wszystkie te postulaty zostały uwzględnione w „Projekcie Prawa Karno-administracyjnego”, którego twórcy, pomni bezprawnych praktyk okresu stalinowskiego, byli przeciwnikami surowej represji jako metody rozwiązywania problemów stojących przed aparatem administracji państwowej⁸⁵.

Wydarzenia października 1956 r. spowodowały „przejściową dezorganizację” orzecznictwa k-a, wyrażającą się, zdaniem MSW, w znacznym spadku liczby rozpoznanych spraw i „w zbyt liberalnym traktowaniu osób popełniających

84 Ibidem, s. 501.

85 Uzasadnienie projektu „Prawa Karno-administracyjnego”, IPN BUiAD MSW II, 4, s. 230.

wykroczenia, nie wykluczając niekiedy chuliganów i pijaków”⁸⁶. Wraz z definitywnym przejściem steru rządów przez ekipę Gomułki już w pierwszej połowie 1957 r. rozpoczął się proces odwrotu od zdobyczy polskiego Października. Chcąc zapobiec dalszemu demontażowi systemu komunistycznego, Gomułka zaczął realizować politykę rządów „twardej ręki”, zdecydowanie tłumiąc wszelkie przejawy „rozprężenia”, jakiemu w okresie wydarzeń 1956 r. uległ aparat państwowy. Również kolegia k-a „szybko w zasadzie otrząsnęły się z rozprężenia” i po wyborach członków składów orzekających w styczniu 1957 r., „przystąpiły energiczniej do pracy”⁸⁷. W drugim kwartale 1957 r. MSW odnotowało stabilizację działalności kolegiów, podkreślając przy tym „wzrost zasadności orzeczeń” przejawiający się w wymierzaniu surowych kar „odpowiadających winie sprawców”. Wzrostowi represyjności orzecznictwa kolegiów towarzyszyły wydawane przez MSW dyrektywy, które podkreślały potrzebę zaostrzenia represji oraz przestrzegały przed „błędym” poglądem, iż „praworządność to łagodność”⁸⁸. Podstawowym czynnikiem wpływającym na skuteczność oddziaływania wychowawczego kolegiów miała być surowość orzekanych kar, gdyż „aby kara była wychowawcza musi być ona odpowiednio dolegliwa”⁸⁹.

Jest rzeczą oczywistą, że liberalny w swojej wymowie „Projekt Prawa Karno-administracyjnego” zupełnie nie pasował do założeń polityki k-a władz gomułkowskich, które wydały zdecydowaną walkę stanowiącej wówczas poważny problem społeczny pladze chuligaństwa. Zwalczanie wykroczeń „chuligańskich” popełnionych w związku z nadużywaniem alkoholu zostanie podniesione do rangi podstawowego zadania kolegiów k-a, co przełoży się na znaczny wzrost liczby orzeczeń zapadłych w tych sprawach w latach 1957–1959⁹⁰. Inspirowane przez władze środki masowego przekazu domagały się surowego karania chuliganów, zaś eksponowaniu problemu chuligaństwa stanowiącego „jedną z naszych centralnych trosk” służyło wprowadzenie tej problematyki na forum obrad sejmowych. W dniach 5–6 listopada 1957 r. miało miejsce wspólne posiedzenie sejmowych Komisji Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych, poświęcone chuligaństwu. Podczas tego posiedzenia „z pełną aprobatą odniesiono się do zamierzonych reform w dziedzinie orzecznictwa karno-administracyjnego”.

86 Notatka dla Kolegium Ministerstwa Spraw Wewnętrznych o orzecznictwie karno-administracyjnym w 1957 r., IPN BUiAD MSW II, 6443, s. 71.

87 Notatka Informacyjna dla Kolegium Ministerstwa Spraw Wewnętrznych o przebiegu orzecznictwa karno-administracyjnego w roku 1956, IPN BUiAD MSW II, 4, s. 284.

88 H. Chmielewski, *Praworządność nie jest pobłażliwością*, „Poradnik dla Kolegiów Orzekających” 1957, nr 3, s. 2.

89 J. Staniszewski, *Wpływ zasad postępowania karno-administracyjnego na orzeczenie*, „Poradnik dla Kolegiów Orzekających” 1957, nr 3, s. 23.

90 E. Pacholarz, *Wykroczenia „alkoholowe” (w świetle statystyki kolegiów)*, „Zagadnienia Karno-administracyjne” 1968, nr 4, s. 19.

polegających na orzekaniu przez kolegia kary aresztu za wykroczenia o charakterze chuligańskim, przy jednoczesnym przyznaniu osobom ukaranym aresztem prawa odwołania się do sądu⁹¹. Praktyczna realizacja tego postulatu nastąpiła dosyć szybko, gdyż przyjęta przez Sejm w dniu 22 maja 1958 r. ustawa antychuligańska⁹² upoważniła kolegia do stosowania aresztu zasadniczego i zastępczego w sprawach o ściśle określone wykroczenia przeciwko porządkowi publicznemu.

Ustawa antychuligańska stanowiła zapowiedź gruntownej reformy orzecznictwa k-a w oparciu o przygotowany przez MSW projekt nowelizacji ustawy z 15 grudnia 1951 r. Projekt ten uwzględniał prawie powszechnie wysuwane w trakcie dyskusji nad „Projektem Prawa Karno-administracyjnego” żądania „przyznania kolegiom prawa karania aresztem”⁹³, do którego należy odnieść się z pełnym zrozumieniem wobec gwałtownego nasilenia się zjawiska chuligaństwa w okresie destabilizacji systemu komunistycznego⁹⁴. Brak możliwości orzekania przez kolegia środków karnych o charakterze izolacyjnym prowadził do faktycznej bezkarności chuliganów, gdyż wobec wysokiego stopnia demoralizacji społecznej cechującego tę grupę sprawców wykroczeń stosowanie względem nich metod oddziaływania wychowawczego miało się z celem.

Uchwalona 2 grudnia 1958 r. ustawa nowelizująca⁹⁵ wprowadzała karę aresztu zasadniczego, o połowę podnosiła górną granicę kary grzywny oraz przewidywała zamianę przez kolegium nieuiszczonej grzywny na karę aresztu zastępczego. Rozwiązania nowelizacji dotyczące organizacji kolegiów oraz przebiegu rozprawy k-a zostały w dużej mierze zaczerpnięte z „Projektu Prawa Karno-administracyjnego”, co świadczy o jego dobrym poziomie merytorycznym. Usunięciu stwierdzonych w trakcie prac kodyfikacyjnych mankamentów ustawy z 15 grudnia 1951 r. służyło m.in. zmniejszenie liczby kolegiów na szczeblu gromad i osiedli, wprowadzenie wymogu odpowiednich kwalifikacji przez przewodniczących kolegiów i ich zastępców, czy też rezygnacja z kary pracy poprawczej. Częściowo uwzględniono postulat dopuszczenia adwoka-

91 J. Lesicki, *W poszukiwaniu prawidłowej terapii*, „Prawo i Życie” 1957, nr 24, s. 3.

92 Ustawa o zastrzeniu odpowiedzialności karnej za chuligaństwo (Dz. U. Nr 34, poz. 152).

93 Notatka służbowa dla tow. Ministra Z. Szneka z dnia 27 lipca 1957 r., IPN BUiAD MSW II, 6439, s. 499.

94 W sporządzonym przez MSW sprawozdaniu z przebiegu orzecznictwa karno-administracyjnego w 1956 r. podkreślono „stały procentowy wzrost kar za zakłócenia porządku i spokoju publicznego oraz naruszenia ustawy przeciwalkoholowej. O ile w roku 1954 wymierzały kolegia za te wykroczenia 22% ogółu kar, to w roku 1955 już 30%, a w roku 1956 aż 36% ogółu kar”. Przebieg orzecznictwa karno-administracyjnego w 1956 roku (w porównaniu z latami poprzednimi), IPN BUiAD MSW II, 4, s. 291.

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

tów do udziału w postępowaniu k-a, przyznając obwinionym o wykroczenia zagrożone karą aresztu zasadniczego prawo do korzystania z obrońcy zawodowego⁹⁶.

Wnioski

Szerokie wykorzystanie rozwiązań zawartych w „Projekcie Prawa Karno-administracyjnego” w uchwalonej przez Sejm 2 grudnia 1958 r. nowelizacji ustawy z 15 grudnia 1951 r. nie może przesłonić faktu, że sam projekt został odrzucony przez władze gomułkowskie na rzecz wprowadzania polityki „rządów twardej ręki”. Wprawdzie projekt stał na dobrym poziomie merytorycznym i w przypadku wejścia w życie przyczyniłby się do zlikwidowania chaosu legislacyjnego w dziedzinie prawa k-a, lecz jego twórcy pomni negatywnych doświadczeń związanych ze stosowaniem przez kolegia zastępczej kary aresztu w sprawach o dostawy obowiązkowe poszli zbyt daleko w kierunku nadmiernej liberalizacji systemu kar. Preferowanie w projekcie środków o charakterze wychowawczym i profilaktycznym należy ocenić jako rozwiązanie zupełnie nieprzystające do polskich realiów społecznych, gdyż doświadczenia okresu stalinowskiego wykazały nieprzydatność tego rodzaju metod pracy kolegów względem sprawców wykroczeń wywodzących się z marginesu społecznego oraz zdegenerowanych wskutek nadużywania alkoholu⁹⁷. Niewyposażenie kolegów w prawo stosowania aresztu twórcy projektu uzasadniali względami praworządności, gdyż Konstytucja PRL przewidywała monopol sądów w zakresie orzekania kary pozbawienia wolności. Doceniając przywiązanie twórców projektu do zasady legalizmu, trudno uznać za w pełni racjonalne takie rozwiązania, jak pominięcie zastępczej kary aresztu, czy też znaczące obniżenie wysokości kar grzywny, gdyż jako uzasadnienie tych działań przyjmowano wychowawczą koncepcję orzecznictwa k-a. Tymczasem towarzyszący liberalizacji ustroju politycznego gwałtowny rozwój plagi chuligaństwa obnażył braki i wszelkie mankamenty tej koncepcji, która oparta była na nierealnym założeniu wzrostu świadomości społeczeństwa wraz z postępami budownictwa socjalistycznego. Jak to później przyznano, socjalistyczne przemiany w świadomości społecznej przebiegały na tyle wolno, iż w połowie lat pięćdziesiątych „występowały grupy społeczeństwa, które można skłonić do

96 Uzasadnienie projektu nowelizacji ustawy z 15 grudnia 1951 r. o orzecznictwie karno-administracyjnym, Archiwum Akt Nowych, zespół akt Ministerstwo Sprawiedliwości, sygn. teczki 2009, s. 271–272.

97 Notatka z udziału orzecznictwa karno-administracyjnego w zwalczaniu wykroczeń chuligańskich i alkoholowych w 1954 r., IPN BU MSW II, 6443, s. 1.

przestrzegania przepisów prawa jedynie przez zagrożenie sankcją o dość znacznym stopniu dolegliwości⁹⁸.

Brak możliwości orzekania przez kolegia w sprawach o charakterze chuligańskim surowych środków karnych, z karą aresztu na czele, prowadził do faktycznej bezkarności sprawców tego rodzaju wykroczeń, co było szczególnie widoczne w przełomowym dla powojennych losów Polski roku 1956. Liberalny w swojej wymowie „Projekt Prawa Karno-administracyjnego” nie wychodził naprzeciw postulatowi opinii publicznej, domagającej się zdecydowanych działań władz ukierunkowanych na zwalczanie chuligaństwa, w tym stosowania surowych kar względem chuliganów. Opracowywany w pewnym oderwaniu od aktualnych problemów życia codziennego projekt miał rację bytu pod warunkiem gruntownej przebudowy jego podstawowych założeń w kierunku bardziej represyjnym, co w praktyce wymagałoby ponownego rozpoczęcia prac kodyfikacyjnych. Stąd władze gomułkowskie zdecydowały się na przeprowadzenie w 1958 r. doraźnej reformy orzecznictwa k-a, która wychodziła naprzeciw społecznym postulatowi zaostrzenia systemu kar orzekanych przez kolegia. Nowelizacja ustawy z 15 grudnia 1951 r. przyczyniła się do poprawienia jakości procedury k-a, lecz wobec położenia akcentów na wyeliminowanie najbardziej odczuwalnych w praktyce braków nie stanowiła całościowej regulacji prawa k-a. Szczególnie odczuwalny w praktyce kolegów był brak kodyfikacji części szczególnej materialnego prawa k-a, gdyż w tej dziedzinie panował największy chaos ustawodawczy. Tymczasem władze zadowolili się wydaniem w 1958 r. podręcznikowego opracowania zawierającego zbiór wszystkich aktów prawnych, zawierających przepisy materialnego prawa wykroczeń⁹⁹, uznając ten zbiór za w pełni wystarczającą pomoc w praktycznej działalności kolegów.

Odrzucenie „Projektu Prawa Karno-administracyjnego” oznaczało przejściowe wstrzymanie dalszych prac kodyfikacyjnych tego działu prawa, które wznowiono na początku lat sześćdziesiątych, przyjmując za punkt wyjścia stan prawny utrwalony znowelizowaną ustawą z 15 grudnia 1951 r. Podejmując się zadania skodyfikowania prawa k-a władze zignorowały stojący na dobrym poziomie merytorycznym „Projekt Prawa Karno-administracyjnego”. Trudno znaleźć w motywach prac kodyfikacyjnych prowadzonych w latach sześćdziesiątych jakiegokolwiek odniesienia do tego projektu, gdyż jako obarczony grzechem „zbytniego liberalizmu” został on skazany na zapomnienie. Prace kodyfikacje ukończono dopiero w 1971 r., tłumacząc fakt ich przewleknięcia koniecznością

98 J. Jendrośka, *Rozwój orzecznictwa w sprawach wykroczeń w Polsce*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” No. 421, „Przegląd Prawa i Administracji”, t. X, Wrocław 1978, s. 87.

99 T. Lepiarz, P. Matuszewski, Z. Mazur, *Prawo karne materialne, Popularne opracowanie dla kolegów orzekających*, Warszawa 1958.

poczekania na opracowanie kodeksu karnego Polski Ludowej, wskutek czego pomyślana jako rozwiązanie tymczasowe znowelizowana ustawa z 15 grudnia 1951 r. stanowiła podstawę funkcjonowania orzecznictwa k-a przez cały okres gomułkowski.