

Maria Łysko

Przełom roku 1956 w Polsce a orzecznictwo karno-administracyjne

Zeszyty Prawnicze 11/4, 277-305

2011

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach
dozwolonego użytku.

MARCIN ŁYSKO

Uniwersytet w Białymstoku

PRZEŁOM ROKU 1956 W POLSCE A ORZECZNICTWO KARNO-ADMINISTRACYJNE

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-administracyjnym*¹ (ustawa z 15 grudnia 1951 r.) 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 jego uspołecznienie i demokratyzację poprzez wprowadzenie orzecznictwa kolegialnego sprawowanego przez czynnik społeczny, z kolei nadanie temu orzecznictwu charakteru wychowawczego było trzecim podstawowym założeniem reformy z grudnia 1951 r.²

Celem rozpatrywania spraw o wykroczenia powołano kolegia karno-administracyjne, które były usytuowane przy prezydiach rad narodowych wszystkich szczebli. Powołanie nowych organów orzekających oznaczało zerwanie więzi pomiędzy orzecznictwem karno-administra-

¹ Dz.U. Nr 66, poz. 454.

² M. ZIMMERMANN, *Orzecznictwo karno-administracyjne*, «Studia Prawnicze» 1965 nr 7, s. 166.

cyjnym a wymiarem sprawiedliwości, gdyż ustawa z 15 grudnia 1951 r. nie przewidywała stosowania przez kolegia postanowień rozporządzenia Prezydenta RP z 22 marca 1928 r. *o postępowaniu karno-administracyjnym*³. Rozporządzenie to przekazywało do kompetencji organów administracji rozstrzyganie spraw o wykroczenia zagrożone karą nie wyższą niż grzywna do 3000 złotych i 3 miesiące aresztu. Kara administracyjna stawała się prawomocna i mogła być wykonana pod warunkiem nie skorzystania przez ukaranego z możliwości przekazania sprawy sądowi, co podkreślało zastępczy charakter orzecznictwa karno-administracyjnego⁴.

Tendencja do „usamodzielnienia się” orzecznictwa karno-administracyjnego 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 szczebla⁵. Członkowie kolegium byli wybierani przez radę narodową przy prezydium której działało dane kolegium spośród radnych lub spoza tego grona, z tymże przewodniczący musiał być członkiem prezydium, a jego zastępcą członkiem lub pracownikiem prezydium. Ustawodawca nie wymagał od członków kolegiów wykształcenia prawniczego, ani doświadczenia w pracy administracyjnej, przez co orzekające w składach trzyosobowych kolegia z reguły prezentowały niski poziom przygotowania fachowego⁶.

Zależność instytucjonalna i personalna kolegiów od terenowej administracji państwowej stanowiła praktyczną realizację socjalistycznej koncepcji orzecznictwa karno-administracyjnego jako bezpośredniego instrumentu polityki administracyjnej. Prawo karno-administracyjne zaczęto traktować jako jeden z działów prawa administracyjnego,

³ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 22 marca 1928 r. o postępowaniu karno-administracyjnym (Dz.U. Nr 75, poz. 444).

⁴ W.F. DĄBROWSKI, *Zagadnienia ogólne orzecznictwa karno-administracyjnego w PRL*, Poznań 1970, s. 22-23.

⁵ J. JAKUBOWSKA-HARA, *Grzywna w prawie wykroczeń*, Warszawa 2004, s. 38.

⁶ J. SZUMSKI, *Środki penalne w polskim prawie wykroczeń na tle doświadczeń praktyki*, Lublin 1995, s. 41.

twierdząc że „organy państwowe stosując represję karno-administracyjną [...] spełniają funkcje odrębne, które mają swoje cechy, wynikające z charakteru działalności administracji państwowej”⁷.

Powiązanie działalności kolegów z zadaniami stojącymi przed aparatem administracyjnym miało spowodować nadanie orzecznictwu karno-administracyjnemu charakteru wychowawczego. Według lansowanych wówczas poglądów doktryny radzieckiej „administracja winna wychowywać obywateli w duchu przestrzegania ustaw, zasad współżycia społecznego i wzajemnej pomocy”, stąd zadaniem orzecznictwa karno-administracyjnego była „przede wszystkim funkcja społeczno-wychowawcza”⁸. Wyrazem przestawienia orzecznictwa karno-administracyjnego na tory oddziaływania wychowawczego było pozbawienie kolegów prawa stosowania aresztu zarówno w postaci kary zasadniczej jak też zastępczej. W miejsce aresztu wprowadzono socjalistyczną karę pracy poprawczej, której istota polegała na potrąceniu osobie ukaranej 20% wynagrodzenia za pracę. Osobom nie pozostającym w stosunku pracy prezydium rady narodowej mogło wskazać miejsce odbywania kary, w tym wyznaczyć pracę publicznie użyteczną bez wynagrodzenia⁹.

Zmniejszeniu represyjności orzecznictwa karno-administracyjnego miało służyć obniżenie maksymalnej wysokości kary grzywny wymierzonej przez kolegia (z 4500 do 3000 złotych) oraz stworzenie możliwości oddziaływania wychowawczego względem sprawców drobnych naruszeń prawa. W katalogu kar umieszczono nie znane dotychczas upomnienie, które nie zawierało w sobie żadnej dolegliwości poza potępieniem moralnym sprawcy i było stosowane w razie „małej szkodliwości społecznej czynu”. Stwierdzenie występowania tej przesłanki w działaniu sprawcy wykroczenia dawało możliwość umorzenia postępowania, co stanowiło konsekwencję wprowadzenia do orzecznic-

⁷ R. RAJKOWSKI, *Prawo karno-administracyjne Polski Ludowej*, Warszawa 1956, s. 42.

⁸ M. ZIMMERMANN, *op. cit.*, s. 165-166.

⁹ Szerzej na temat kary pracy poprawczej M. ŁYSKO, *Kara pracy poprawczej w orzecznictwie karno-administracyjnym Polski Ludowej*, «Miscellanea Historico-Iuridica» 6/2008.

twą karno-administracyjnego materialnego elementu czynu karalnego w postaci jego społecznej szkodliwości¹⁰.

Praktyczna realizacja postanowień ustawy z 15 grudnia 1951 r. odpowiadała założeniu traktowania orzecznictwa karno-administracyjnego jako instrumentu wspierania administracji państwowej. Kolegia miały aktywnie współdziałać z terenową administracją państwową w procesie organizowania życia społecznego i gospodarczego, w tym zaspokojenia podstawowych potrzeb obywateli. Stąd też najważniejszym zadaniem postawionym przed orzecznictwem karno-administracyjnym było wspieranie realizacji przez rolników indywidualnych dostaw obowiązkowych płodów rolnych. Wprowadzenie dostaw obowiązkowych w drugiej połowie 1951 r. miało na celu objęcie gospodarki rolnej założeniami planu 6-letniego¹¹. Początkowo dostawy obowiązkowe ograniczały się do zboża¹² i ziemniaków¹³, a w 1952 r. objęły także mleko¹⁴ i zwierzęta rzeźne¹⁵. Zgodnie z panującą w okresie stalinowskim tendencją rozwiązywania problemów gospodarczych przy pomocy przymusu przewidziano surowe sankcje za niewykonanie obowiązku dostaw, w tym karę grzywny w wymiarze do 3000 złotych orzekaną w trybie karno-administracyjnym¹⁶.

¹⁰ J. SZUMSKI, *op. cit.*, s. 43-46.

¹¹ Wprowadzony ustawą o 6-letnim planie rozwoju gospodarczego i budowy podstaw socjalizmu na lata 1950-1955 (Dz.U. Nr 37, poz. 444).

¹² Dekret z dnia 23 lipca 1951 r. o planowym skupie zbóż (Dz.U. Nr 30, poz. 297). Zastąpiony ustawą z dnia 10 lipca 1952 r. o dostawach obowiązkowych zbóż (Dz.U. Nr 32, poz. 214).

¹³ Dekret z dnia 8 października 1951 r. o zabezpieczeniu dostaw ziemniaków ze zbiorów 1951 r. (Dz.U. Nr 52, poz. 368). Zastąpiony dekretem z dnia 28 sierpnia 1952 r. o obowiązkowych dostawach ziemniaków (Dz.U. Nr 37, poz. 255).

¹⁴ Dekret z dnia 24 kwietnia 1952 r. o obowiązkowych dostawach mleka (Dz.U. Nr 22, poz. 142).

¹⁵ Ustawa z dnia 15 lutego 1952 r. o obowiązkowych dostawach zwierząt rzeźnych (Dz.U. Nr 8, poz. 46).

¹⁶ P. FIEDORCZYK, *Komisja Specjalna do Walki z Nadużyciami i Szkodnictwem Gospodarczym*, Białystok 2002, s. 139.

Zalegających z dostawami chłopów traktowano z założenia jako „osobników opornych”, uzasadniając w ten sposób odejście od wychowawczej koncepcji kary administracyjnej w sprawach o dostawy obowiązkowe potrzebą stosowania przymusu w prowadzonej przez „Państwo Ludowe” walce klasowej¹⁷. Pozbawiona akcentów natury wychowawczej kara grzywny miała być stosowana z „z całą bezwzględnością wobec wroga klasowego, stanowiąc „mocny oręż walki klasowej”¹⁸.

Kolegia przystąpiły do orzekania w sprawach z zakresu dostaw obowiązkowych dopiero w IV kwartale 1952 r.¹⁹ i w ocenie władz funkcjonowały w sposób dalece niezadowolający. Miały wykazywać „oportunistyczną niechęć do stosowania i wykonywania kar”²⁰, której wyrazem było wymierzanie niewielkich kar w stosunku do możliwości ekonomicznych zalegającego z dostawami chłopu²¹. Zarzut braku właściwego podejścia do „klasowego charakteru” represji karno-administracyjnej nie wpływał w tak dużym stopniu na planowy przebieg akcji dostaw obowiązkowych jak powszechnie występujące problemy z wykonawstwem orzeczonych kar grzywny. Przymusową realizacją orzeczeń kolegiów o ukaraniu grzywną powinny zajmować się referaty finansowe prezydiów powiatowych rad narodowych, jednakże nie były one w stanie sprostać temu zadaniu. Ich podstawowym obowiązkiem była bowiem realizacja świadczeń pieniężnych stanowiących

¹⁷ *O pracy kolegiów orzekających w postępowaniu karno-administracyjnym*, Warszawa 1952, s. 34.

¹⁸ *O stosowaniu kar w postępowaniu karno-administracyjnym*, Warszawa 1952, 3.

¹⁹ *Analiza orzecznictwa karno-administracyjnego w latach 1952-53 i 54*, Instytut Pamięci Narodowej w Warszawie, Biuro Udostępniania i Archiwizacji Dokumentów, zespół akt Ministerstwo Spraw Wewnętrznych I, sygn. teczek 524, s. 10 (IPN BU MSW II 524, s. 10).

²⁰ *Wszystkie siły do walki o wykonanie planu skupu zboża*, «Rada Narodowa» 1953 nr 21, s. 4.

²¹ A. CISZEK, *Rozprawa pokazowa w gminie Stromiec*, «Biuletyn dla Członków Kolegiów Karno-Administracyjnych» nr 1, s. 21.

dochód budżetu państwa, w tym obciążającego mieszkańców wsi podatku gruntowego²².

Poszukując sposobów przewyciężenia występujących trudności poddano krytycznej analizie podstawowe założenie socjalistycznego modelu orzecznictwa karno-administracyjnego wyrażające się w całkowitej rezygnacji ze stosowania kary aresztu, nawet jako kary zastępczej. Negatywnej ocenie skuteczności tego orzecznictwa towarzyszyły postulaty wzmocnienia jego represyjności. Twierdzono, że znaczenie dostaw obowiązkowych „dla budownictwa socjalistycznego i realizacji narodowych planów gospodarczych” przemawia za koniecznością wzmocnienia represji „wobec tych, którzy nie wykonują obowiązków na rzecz państwa”²³. Praktyczna realizacja tego postulatu nastąpiła poprzez wprowadzenie dekretem z dnia 4 marca 1953 r.²⁴ (dekret z 4 marca 1953 r.) zastępczej kary aresztu w sprawach o niewykonanie dostaw obowiązkowych²⁵.

Krok ten uzasadniono względami natury politycznej twierdząc, że dzięki temu rozwiązaniu kolegia otrzymały „broń, której stosowanie odgrywa ważną rolę w walce klasowej z elementami kułackimi i ich poplecznikami”²⁶. Dekret z 4 marca 1953 r. wykluczał stosowanie kary pracy poprawczej jako środka represji w sprawach o dostawy obowiązkowe i wprowadzał zarazem niekorzystny dla osoby ukaranej tryb wykonywania orzeczeń o ukaraniu karą grzywny. Kolegium wydając orzeczenie o ukaraniu miało jednocześnie obowiązek ustalić zastępczą karę aresztu na wypadek nieuiszczenia grzywny w terminie siedmiu dni od doręczenia ukaranemu wezwania do zapłaty²⁷.

²² E. DORNFEIST, *Doświadczenia pierwszego okresu stosowania ustawy o orzecznictwie karno-administracyjnym*, «Rada Narodowa» 1952 nr 13, s. 26-27.

²³ R. RAJKOWSKI, *Prawo karno...*, s. 81, przyp. nr 6.

²⁴ Dekret z dnia 4 marca 1953 r. o uzupełnieniu przepisów karnych w sprawach dostaw obowiązkowych (Dz.U. Nr 14, poz. 55).

²⁵ J. CHELMOŃSKI, J. MALINOWSKI, *Otrzymałem wezwanie do kolegium karno-administracyjnego*, Warszawa 1957, s. 5.

²⁶ R. RAJKOWSKI, *Prawo karno...*, s. 94.

²⁷ B. ADAMIAK, *Ewolucja systemu kar w orzecznictwie w sprawie wykroczeń w PRL*, «Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji» 8/1976, s. 107.

Obligatoryjność ustalania kary aresztu zastępczego nie pozostawiała kolegium pola manewru w postaci odstąpienia od stosowania tej kary w sytuacjach podyktowanych szczególną sytuacją życiową i rodzinną chłopów zalegających z dostawami obowiązkowymi²⁸.

Wprowadzenie zastępczej kary aresztu wzmocniło skuteczność represji karno-administracyjnej w sprawach o dostawy obowiązkowe, do czego w największym stopniu przyczynił się rygorystyczny tryb stosowania tej kary. Podsumowując pierwszy rok obowiązywania dekretu z 4 marca 1953 r. stwierdzono, że „wpływ orzecznictwa karno-administracyjnego na wykonanie obowiązkowych dostaw był widoczny”²⁹, o czym świadczyć miało wykonanie zaległych dostaw przez 44% ukaranych grzywną chłopów. Kolejny rok przynosi dalszy wzrost skuteczności orzecznictwa kolegiów, gdyż dostawy obowiązkowe żywności wykonało 63% ukaranych chłopów, mleka 75%, a zaległości w dostawach zboża wyrównało 85% ukaranych grzywną rolników indywidualnych³⁰.

Nacisk wywierany na kolegia przez władze zwierzchnie w kierunku całkowitej realizacji planu dostaw skutkował szablonowym stosowaniem represji karno-administracyjnej w myśl zasady „jak najszybciej karać”³¹. Cechująca pracę aparatu skupu i prezydiów rad narodowych „zasada akcyjności” polegała na masowym sporządzaniu wniosków o ukaranie dopiero wtedy, gdy następowało załamanie planu dostaw na danym terenie. Pośpiech i presja w kierunku stosowania surowych kar powodowały wydawanie orzeczeń o ukaraniu grzywną na podstawie nieudokumentowanych i niestarannie przygotowanych wniosków. Mechaniczne orzekanie kar grzywny z zamianą na areszt, bez uprzedniego zbadania okoliczności sprawy i wysłuchania obwinionego stanowiło praktyczny wyraz koncepcji kary administracyjnej jako in-

²⁸ M. JAROSZYŃSKI, M. ZIMMERMANN, W. BRZEZIŃSKI, *Polskie prawo administracyjne*, Warszawa 1956, s. 422.

²⁹ *Przed wyborami do kolegiów orzekających*, «Rada Narodowa» 1954 nr 5, s. 30.

³⁰ *Analiza orzecznictwa karno-administracyjnego...*, s. 12.

³¹ Z. ORŁOWSKI, *O pracy kolegiów orzekających w kampanii obowiązkowych dostaw*, «Poradnik dla Kolegiów Orzekających» («PdKO») 1956 nr 1, s. 5-6.

strumentu służącego planowemu wykonaniu dostaw obowiązkowych a nie celom wychowawczym³².

Dostawy obowiązkowe całkowicie pochłaniały kolegia funkcjonujące na obszarach wiejskich³³, natomiast orzecznictwo karno-administracyjne na terenach miejskich koncentrowało się głównie na zwalczaniu wykroczeń chuligańskich i alkoholowych. Do grupy wykroczeń chuligańskich „zaliczano wszelkie awantury, zakłócenia porządku i spokoju publicznego dokonane zarówno w stanie trzeźwym jak i w stanie opilstwa alkoholowego”³⁴. W tym ostatnim przypadku czyn sprawcy nabierał jednocześnie charakteru wykroczenia alkoholowego karanego na podstawie pochodzącej z 1931 r. ustawy antyalkoholowej³⁵. Ustawa ta sankcjonowała nie tylko gorszące zachowanie się w stanie nietrzeźwym w miejscu publicznym, lecz przewidywała także karalność tzw. nietrzeźwości publicznej, czyli samego faktu pojawienia się osoby nietrzeźwej w miejscu publicznym³⁶. Ponadto kolegia karno-administracyjne funkcjonujące miastach orzekały w sprawach o wykroczenia drogowe, sanitarne, handlowe, przeciwpożarowe oraz meldunkowe i z zakresu ewidencji akt stanu cywilnego³⁷. Kolejne lata po wejściu w życie ustawy z 15 grudnia 1951 r. przynoszą jeszcze większą aktywność w dziedzinie zwalczania wykroczeń chuligańskich i alkoholowych, o czym świadczy ukaranie w 1954 r. 279.733 osób, „czyli o 22% więcej niż w całym roku 1953”. Kary wymierzone za tego ro-

³² Tamże, s. 5-6, 11.

³³ W 1953 r. kolegia karno-administracyjne wymierzyły w sprawach o dostawy obowiązkowe zboża 89.639 kar, a w sprawach o dostawy żywca, zboża i ziemniaków 157.694 kary. W kolejnym roku liczby te wyniosły odpowiednio 59.654 i 137.707. wymierzonych kar. *Analiza orzecznictwa karno-administracyjnego*, op. cit., s.11.

³⁴ *Notatka o udziale orzecznictwa karno-administracyjnego w zwalczaniu wykroczeń chuligańskich i drogowych na terenie kraju w okresie lat 1955-1957*, IPN BU MSW II 6443, s.69.

³⁵ Ustawa z dnia 21 marca 1931 r. o ograniczeniu w sprzedaży, podawaniu i spożyciu napojów alkoholowych (Dz.U. Nr 51, poz. 423).

³⁶ E. PACHOLARZ, *Wykroczenia „alkoholowe” (w świetle statystyki kolegiów)*, «Zagadnienia Karno-Administracyjne» («ZKA») 1968 nr 4, s. 18.

³⁷ *Analiza orzecznictwa karno-administracyjnego...*, s. 11.

dzaju wykroczenia stanowiły „przeszło 20% wszystkich kar wymierzonych przez kolegia”³⁸. Było to spowodowane zwiększeniem aktywności organów MO w składaniu wniosków o ukaranie sprawców wykroczeń chuligańskich i alkoholowych, któremu jednak nie towarzyszyło podjęcie przez władze zasadniczych działań w kierunku zapobieżenia rozwojowi tych wysoce szkodliwych społecznie zjawisk. Stąd też główny ciężar walki z chuligaństwem i alkoholizmem spoczywał na kolegiach, które początkowo orzekały względem chuliganów grzywny w symbolicznej wysokości, dopiero rok 1954 przyniósł „znaczącą poprawę w szybkości orzekania, celności i wysokości wymierzanych kar”³⁹. Przeszkodą w skutecznym zwalczaniu plagi społecznej chuligaństwa miała być postawa MO, gdyż jej funkcjonariusze kierowali liczne wnioski o ukaranie sprawców wykroczeń o niewielkiej szkodliwości społecznej czynu, zamiast wykorzystywać prawo karania mandatami lub kierować zawiadomienia do szkół lub zakładów pracy obwinionego. Orzekając w sprawach o wykroczenia chuligańskie karę grzywny, kolegia w stosunkowo niewielkim zakresie stosowały karę pracy poprawczej, z której wprowadzeniem wiązano duże nadzieje ze względu na zawarty w niej ładunek oddziaływania wychowawczego. Taka postawa kolegów wynikała z praktycznej nieprzydatności kary pracy poprawczej względem „zadeklarowanych chuliganów, elementów zdemoralizowanych”, którzy nie posiadali stałego miejsca zatrudnienia. Z kolei wykonawstwo tej kary pracy względem osób zatrudnionych ograniczało się do mechanicznego potrącania 20% uposażenia ukaranego, przy czym powszechnym zjawiskiem był brak „opieki na ukaranymi ze strony kierownictwa zakładów pracy i związków zawodowych”⁴⁰. Wbrew założeniu o wychowawczej roli orzecznictwa karno-administracyjnego w sprawach o wykroczenia chuligańskie i alkoholowe kolegia stosowały środek o charakterze typowo represyjnym jakim była kara grzywny. Skuteczność grzywny

³⁸ Tamże, s. 12.

³⁹ *Notatka z udziału orzecznictwa karno-administracyjnego w zwalczaniu wykroczeń chuligańskich i alkoholowych w 1954 r.*, IPN BU MSW II 6443, s. 1.

⁴⁰ Tamże.

jako instrumentu ograniczania negatywnych zjawisk społecznych ograniczało słabe wykonawstwo orzeczonych kar, z których prawie połowa ulegała przedawnieniu. Wydziały finansowe rad narodowych nie były w stanie podołać egzekwowaniu dużej liczby tytułów wykonawczych, odkładając z reguły grzywny orzeczone przez kolegia na dalszy plan po podatkach⁴¹. Sposobem przewyciężenia trudności powstałych na gruncie realizacji kar miało być „zmniejszenie ilości kar wymierzanych przez kolegia przy szerokim stosowaniu mandatów karnych i zawiadamianiu zakładów pracy oraz liczniejsze stosowanie kary pracy poprawczej”⁴², czyli szersze uwzględnianie metod oddziaływania wychowawczego względem sprawców wykroczeń o niewielkim stopniu szkodliwości społecznej czynu.

ODWILŻ ROKU 1955

Powyższa uwaga została poczyniona na początku 1955 r., gdy na fali nieśmiało rysującej się odwilży zaczęto dostrzegać nadmierną represyjność cechującą orzecznictwo karno-administracyjne okresu stalinowskiego. W II kwartale tego roku przystąpiono „do realizacji zasad nowej polityki karno-administracyjnej, zmierzającej do ograniczenia ilości liczby osób ukaranych” poprzez szersze wykorzystanie metod profilaktycznych w zwalczaniu poszczególnych wykroczeń⁴³. Nowa polityka karno-administracyjna w największym stopniu objęła orzecznictwo w sprawach o dostawy obowiązkowe, wpływając na ograniczenie zakresu stosowania zastępczej kary aresztu. Nadmierna represyjność zastępczej kary aresztu skutkowała coraz częstszym odchodzeniem przez prezydium rad narodowych od rygorystycznego stosowania przepisów dekretu z 4 marca 1953 r., pomimo braku ku temu podstaw prawnych. W 1955 r. karę aresztu zastępczego zaczęto trak-

⁴¹ W 1954 r. wykonywanych było przeciętnie 40-50 % orzeczonych przez kolegia kar grzywny w sprawach o wykroczenia chuligańskie i alkoholowe. *Notatka z udziału orzecznictwa karno-administracyjnego...*, s. 3.

⁴² Tamże.

⁴³ *Analiza z przebiegu orzecznictwa karno-administracyjnego za rok 1955 z terenu województwa bydgoskiego*, IPN BU MSW II 6625, s. 10.

tować w sposób elastyczny, upatrując w niej nie tyle instrumentu represji, co środka perswazji wobec zalegających z dostawami chłopów. Tytułem próby wprowadzono w poszczególnych powiatach nowy tryb stosowania tej kary, w ramach którego osadzenie ukaranego w areszcie nie następowało automatycznie, lecz było uzależnione od jego postawy w okresie po zapadnięciu orzeczenia kolegium. Wzywani do komend MO celem odbycia kary chłopci byli zwalniani jeśli przedstawili kwity świadczące o pełnym wykonaniu zaległych dostaw, a prezydium powiatowych rad narodowych wycofywały wnioski o wykonanie względem nich aresztu zastępczego. Z kolei chłopom wyrażającym chęć szybkiego uregulowania zaległości odraczano wykonanie kary aresztu zastępczego, z reguły do czasu zakończenia prac polowych związanych ze żniwami. W areszcie osadzano znikomą część wezwanych, z reguły byli to „oporni” chłopci posiadający możliwości wykonania dostaw, lecz „złośliwie” uchylający się od tego obowiązku⁴⁴.

Łagodzenie nadmiernej represyjności dekretu z 4 marca 1953 r. w drodze elastycznego stosowania zastępczej kary aresztu spotkało się z uznaniem zarówno członków składów orzekających kolegiów jak też pracowników referatów karno-administracyjnych. Również tzw. „aktyw terenowy” opowiadał się za wprowadzeniem nowego trybu wykonywania zastępczej kary aresztu „jako bardziej skutecznej i wychowawczej”⁴⁵. Postulaty te były połączone z coraz głośniejszą krytyką dekretu z 4 marca 1953 r., przy stosowaniu którego „popełniono wiele błędów, naruszając nawet niekiedy praworządność ludową”⁴⁶. Do krytyki tej przyłączyło się sprawujące zwierzchni nadzór nad orzecznictwem karno-administracyjnym Ministerstwo Spraw Wewnętrznych⁴⁷,

⁴⁴ *Notatka MSW z dnia 17 sierpnia 1955 r. w sprawie trybu wykonania zastępczej kary aresztu*, IPN BU MSW II 6438, s. 46-47.

⁴⁵ Tamże, s. 47-48.

⁴⁶ *Kiedy kolegium powiatowe może nie ustalić w orzeczeniu zastępczej kary aresztu?*, «PdKO» 1956 nr 2-3, s. 48.

⁴⁷ Kompetencje ministra w tym zakresie wykonywało Biuro Nadzoru nad Orzecznictwem Karno-Administracyjnym MSW. *Notatka w sprawie działalności Biura Nadzoru nad Orzecznictwem Karno-Administracyjnym*, IPN BU MSW I 524, s. 13. Przed utworzeniem w 1954 r. Ministerstwa Spraw Wewnętrznych zwierzchni nadzór

stwierdzając „że orzekanie zastępczej kary aresztu w każdym przypadku karania za niewykonanie dostaw obowiązkowych jest niesłuszne i niecelowe”⁴⁸. Stąd przeprowadzona w drugiej połowie 1955 r. nowelizacja dekretu z 4 marca 1953 r.⁴⁹ poszła w kierunku przyznania kolegom powiatowym prawa zaniechania ustalania zastępczej kary aresztu w ściśle określonych przypadkach podyktowanych względami natury humanitarnej oraz koniecznością utrzymania zdolności produkcyjnej gospodarstwa⁵⁰.

Nadanie podstaw prawnych dotychczasowej praktyce elastycznego stosowania zastępczej kary aresztu pociągnęło za sobą dalsze ograniczenie liczby osób, które wskutek niezapłacenia grzywny zostały osadzone w areszcie. Wskazują na to chociażby dane z terenu województwa lubelskiego, gdzie „w 1956 r. kolegia k.a. ukarały 2735 osób, z tego tylko 5 ukaranych wykonało karę aresztu w całości”⁵¹. Samo wezwanie do stawienia się w areszcie okazywało się z reguły skutecznym środkiem oddziaływania na ukaranych chłopów w kierunku szybkiego wyrównania zaległości w dostawach. Podkreślając walory profilaktyczno-wychowawcze nowego trybu stosowania zastępczej kary aresztu prezydium wojewódzkiej rady narodowej w Lublinie wyraziło opinię że „słusznie wymierzona kara prowadzi w zasadzie do

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*, Archiwum Akt Nowych, zespół akt Ministerstwo Sprawiedliwości, sygn. teczek 1969, s. 173.

⁴⁸ *Notatka MSW z dnia 17 sierpnia 1955 r. w sprawie trybu wykonania...*, s. 47.

⁴⁹ Dekret 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 dekret 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).

⁵⁰ J. SZUMSKI, *op. cit.*, s. 51.

⁵¹ *Opinia Prezydium Wojewódzkiej Rady Narodowej w Lublinie z 31 maja 1957 r. o projekcie ustawy uchylającej dekret z 4 marca 1953 r.*, IPN BU MSW II 6438, s. 107.

wykonania dostaw, a tylko znikoma część ukaranych wykonuje w całości karę aresztu”⁵².

Polityka odwilży wpłynęła także na zmianę stylu pracy kolegiów w sprawach o dostawy obowiązkowe, gdyż o ile w 1954 r. traktowano wymierzanie surowych kar w kategoriach wzmocnienia dyscypliny wykonania dostaw, to w kolejnym roku zaczęto podkreślać znaczenie oddziaływania wychowawczego „jako podstawowej metody działania”. Wskazywano potrzebę maksymalnego wykorzystania środków wychowawczych, a dopiero w dalszej kolejności zalecano sięgnięcie do kary administracyjnej, która miała być „ostatnim w tym szeregu surowym środkiem wychowawczym”⁵³. Według nowej koncepcji wykorzystania kolegiów w „kampanii dostaw obowiązkowych”, ich głównym zadaniem była pomoc w terminowej realizacji dostaw poprzez umiejętne stosowanie represji karno-administracyjnej. Od członków składów orzekających zaczęto wymagać „pogłębienia pracy organizacyjno-wychowawczej, stosowania sankcji karno-administracyjnej jedynie w wypadkach niezbędnych, a więc gdy inne środki zawiodą, zwiększenia trafności i skuteczności orzekanych kar”. Nowym wymogom towarzyszyła ostrożna jeszcze krytyka „aktywności” działania kolegiów w poprzednich latach, gdyż jak stwierdzono „zamiast pracować systematycznie, kolegia dały się niekiedy ponieść aktywności i poddawały się atmosferze nerwowości”⁵⁴. Skutkiem tego miały być nieprawidłowości w stosowaniu przepisów dekretu z 4 marca 1953 r., których skalę oddaje przeprowadzona w 1955 r. przez prokuraturę ogólnokrajowa kontrola orzeczeń kolegiów w sprawach o niewykonanie dostaw obowiązkowych. Prokuratorzy zakwestionowali wówczas legalność 34,4% zapadłych orzeczeń⁵⁵.

⁵² Tamże.

⁵³ Z. ORŁOWSKI, *op. cit.*, s. 4-5.

⁵⁴ Tamże, s. 5.

⁵⁵ „W okresie od 1 stycznia do 20 listopada 1955 roku organa prokuratury przeanalizowały 37079 spraw, w których zapadły orzeczenia skazujące za niewykonanie dostaw obowiązkowych. W wyniku tej analizy organa prokuratury zakwestionowały 12609 spraw, tj. 34,4%, jako zawierające niesłuszne orzeczenia. W tej liczbie mieściło się 5077 spraw, w których nie powinny zapaść orzeczenia

Złagodzenie represyjności orzecznictwa karno-administracyjnego pociągnęło za sobą powolne kształtowanie się nowego stylu pracy kolegów, którego wyznacznikiem była skuteczność oddziaływania wychowawczego w kierunku dobrowolnego wyrównania przez chłopów zaległości w dostawach. Zalecając w odpowiedzi na problemy z wykonaniem planu dostaw zboża w 1955 r. wzmożenie aktywności kolegów, MSW wyraźnie podkreślało, że nie należy tego utożsamiać ze zwiększeniem ilości kar, lecz z położeniem szczególnego nacisku na rozmowy z obwinionymi chłopami. Najważniejszym punktem tych rozmów było uprzedzanie zalegających z dostawami „opornych” chłopów o konsekwencjach, jakie poniosą w razie niewykonania w terminie swoich obowiązków. Użycie przymiotnika „oporny” wskazuje na próbę ograniczenia zakresu represji karno-administracyjnej do grupy chłopów posiadających faktyczne możliwości wykonania dostaw. Widać w tym próbę realizacji postulatu stosowania sankcji „ze szczególną wnikliwością i rozważą”, tak „aby nie dopuścić do wydawania orzeczeń nietrafnych”⁵⁶. Podkreślono przy tym odpowiedzialność ciążącą na członkach składów orzekających kolegów, którzy mieli dopilnować żeby „nie przeszedł żaden nietrafny lub krzywdzący wniosek”⁵⁷.

Zdaniem MSW rozmowy z chłopami przynosiły oczekiwane rezultaty w postaci dobrowolnego wyrównania zaległości w dostawach przez większość obwinionych. Przytaczano przykład województwa poznańskiego, gdzie po otrzymaniu 600 wniosków o ukaranie członkowie kolegów powiatowych zamiast masowo karać, udali się do poszczególnych gromad celem przeprowadzenia rozmów z obwinionymi chłopami. Skutkiem tych rozmów było wykonanie dostaw przez

skazujące. W związku z tym prokuratorzy wystąpili o uchYLENIA 5425 orzeczeń oraz spowodowali przerwę w odbywaniu zastępczej kary aresztu, względnie spowodowały zwolnienie z zakładów penitencjarnych 5064 osób, odbywających zastępczą karę aresztu”. *Sprawozdanie z działalności Departamentu Nadzoru Ogólnego Prokuratury Generalnej i podległych mu pionów terenowych w 1955 r.* Archiwum Akt Nowych, zespół akt Prokuratura Generalna, sygn. teczek 14, s. 129.

⁵⁶ J. KUCHARSKI, *W przededniu kampanii skupu zboża*, «PdKO» 1956 nr 4, s. 3.

⁵⁷ Z. ORŁOWSKI, *op. cit.*, s. 8.

500 chłopów bez potrzeby uciekania się do stosowania represji karno-administracyjnej⁵⁸.

Związany z polityką odwilży proces zmniejszenia represyjności orzecznictwa karno-administracyjnego zaznaczył się także w sprawach o wykroczenia chuligańskie i alkoholowe. Spadek liczby kar wymierzonych za tego rodzaju wykroczenia w 1955 r. był rezultatem ograniczenia wpływu wniosków o ukaranie i umarzenia przez kolegia spraw w przypadku drobnej szkodliwości społecznej czynu. Szeroko stosowano także praktykę przekazywania spraw do rozstrzygania przez zakłady pracy osób obwinionych. Forma walki z wykroczeniami chuligańskimi jaką było przekazywanie spraw zakładom pracy została uznana za skuteczny środek ograniczania tej plagi społecznej, była ona praktykowana m. in. przez Stołeczną Radę Narodową. Na skuteczność tej metody miało wskazywać rozpatrzenie przez kolegia warszawskie w II kwartale 1955 r. mniejszej liczby spraw o wykroczenia pomimo nasilenia przez władze walki z chuligaństwem i alkoholizmem⁵⁹.

Odnotowano także niewielki wzrost ilości wymierzonych kar pracy poprawczej, którą zaczęto traktować jako bardziej dotkliwy od grzywny środek karny. Polepszeniu uległa sytuacja w zakresie wykonawstwa kar orzeczonych za wykroczenia chuligańskie, sięgając 59% liczby kar grzywny i pracy poprawczej kolegia⁶⁰. W 1955 r. prezydium rad narodowych w ramach tzw. „akcji uświadamiająco-wychowawczych” zaczęły propagować inne niż sankcje karno-administracyjne metody walki z chuligaństwem, takie jak „podawanie do publicznej wiadomości zdjęć notorycznych chuliganów w gablotach, rozprawy pokazowe na zakładach pracy, ogłaszanie w prasie, w radio poprzez radiowęzły, wydawanie specjalnych gazetek, otwartych listów”⁶¹.

⁵⁸ B. WRZESIŃSKA, *Nasze doświadczenia (na przykładzie gromadzkiego kolegium orzekającego w Bartochowie)*, «PdKO» 1956 nr 1, s. 30.

⁵⁹ *Notatka o przebiegu orzecznictwa karno-administracyjnego w II kwartale 1955 r. opracowana na podstawie materiałów z województw*, IPN BU MSW II 524, s. 4.

⁶⁰ Tamże.

⁶¹ *Analiza z przebiegu orzecznictwa karno-administracyjnego za rok 1955 z terenu województwa...*, s. 14.

ROK 1956

Przełomowy dla powojennej historii Polski rok 1956 przynosi definitywne przestawienie orzecznictwa karno-administracyjnego na „metody pracy szeroko uwzględniające elementy profilaktyczne i wychowawcze”⁶². W porównaniu z okresem stalinowskim „słuszność” stosowania sankcji karno-administracyjnych nabrała nowego znaczenia, gdyż miała wyrażać się w położeniu nacisku na wychowawczą rolę orzecznictwa kolegów i „powiązaniu go z pracą polityczno-uświadamiającą”. Kwestionując dotychczasową represyjność orzecznictwa karno-administracyjnego MSW nakazało kolegom umiejętne stosowanie środków karnych w myśl zasady że „zmniejszenie karania bynajmniej nie oznacza osłabienia pracy kolegów”⁶³.

Skutkiem tego było znaczące zmniejszenie się ilości kierowanych do kolegów wniosków o ukaranie i liczby orzeczonych kar, przykładowo „w III kwartale 1956 r. wymierzono o 28% mniej kar niż w analogicznym okresie roku poprzedniego”⁶⁴. Znacznemu zmniejszeniu uległ udział spraw o niewykonanie dostaw obowiązkowych w ogólnej strukturze wykroczeń rozpatrywanych przez kolegia, co stwierdziło MSW dokonując przeglądowej analizy orzecznictwa karno-administracyjnego w 1956 r. na tle lat poprzednich⁶⁵. W porównaniu z 1955 r. zanotowano drastyczny wręcz spadek liczby ukaranych chłopów, gdyż w okresie od początku roku do 15 września 1956 r. ukarano zaledwie 435 chłopów zalegających z dostawami zboża, „podczas gdy do 15 września 1955 r. kolegia ukarały 9.520 osób”. W drugiej połowie 1956 r. orzecznictwo karno-administracyjne w sprawach o do-

⁶² *Notatka informacyjna dla Kolegium Ministerstwa Spraw Wewnętrznych o przebiegu orzecznictwa karno-administracyjnego w roku 1956*, IPN BU MSW II 4, s. 282.

⁶³ J. KUCHARSKI, *op. cit.*, s. 3.

⁶⁴ *Notatka informacyjna dla Kolegium Ministerstwa...*, s. 283.

⁶⁵ Podsumowując działalność orzecznictwa karno-administracyjnego w 1956 r. stwierdzono, że „poważnie zmniejszyła się (więcej niż 50 %) ilość kar wymierzanych za niewywiązywanie się z obowiązkowych dostaw”. H. CHMIELEWSKI, *Orzecznictwo karno-administracyjne w 1956 r.*, «PdKO» 1957 nr 1-2, s. 4.

stawy obowiązkowe przechodziło poważny kryzys, gdyż prezydium rad narodowych znajdowały się wówczas pod presją ludności wiejskiej, która żądała zmiany sposobu prowadzenia polityki Państwa wobec rolników indywidualnych, w tym zniesienia dostaw obowiązkowych. Oznaki tzw. „rozprężenia” dotknęły także aparat Ministerstwa Skupu, który był niepewny swej przyszłości wobec „uporczywie krążących pogłosek o zamiarze Rządu całkowitego zniesienia dostaw obowiązkowych”. Skutkiem tego były częste przypadki uchylania się od sporządzania wniosków o ukaranie, przez co otrzymujące małe ilości wniosków kolegia „w zasadzie nie prowadziły szerszej działalności”. Wśród członków składów orzekających kolegiów miało występować „niezdecydowanie oraz przekonanie, że dostawy obowiązkowe, szczególnie zboża, wykonane zostaną samorzutnie”⁶⁶.

Dopiero realne zagrożenie wykonania planu dostaw podziało w sposób mobilizujący na aparat skupu, który zaczął w szerszym zakresie sporządzać wnioski o ukaranie, „toteż w ciągu 6 tygodni od 15 września do 31 października kolegia ukarały 7004 osoby”. Zwiększenie aktywności kolegiów nie szło jednak w parze ze skuteczną egzekucją orzeczonych kar, gdyż w „prezdydiach rad narodowych powstały wątpliwości co do potrzeby wykonania orzeczonych kar”. Taka postawa prezydiów prowadziła do powstania poważnych zaległości w sferze wykonawstwa kar, skutkiem czego „na dzień 31 grudnia było niewykonanych około 3000 kar orzeczonych przez kolegia, chociaż ukarani dostaw nie wykonali”⁶⁷.

Zmniejszenie zaangażowania kolegiów w akcję dostaw obowiązkowych skutkowało wysunięciem na pierwszy plan orzecznictwa w sprawach chuligańskich i alkoholowych, których udział procentowy w całokształcie spraw rozpatrywanych przez kolegia uległ znacznemu wzrostowi. Według informacji MSW w latach 1954-1956 odnotowano „stały procentowy wzrost kar za zakłócenia porządku i spokoju publicznego oraz naruszenia ustawy antyalkoholowej”. Kary wymierzone w sprawach o wykroczenia chuligańskie i alkoholowe 1954 r.

⁶⁶ *Notatka Informacyjna dla Kolegium Ministerstwa...*, s. 283-284.

⁶⁷ Tamże, s. 283.

wynosiły 22% ogółu kar, w 1955 r. już 30%, by w 1956 r. stanowić aż 36% ogólnej liczby orzeczonych kar⁶⁸.

Widoczne w okresie przemian 1956 r. zmniejszenie represyjności orzecznictwa karno-administracyjnego dotyczyło także wykroczeń chuligańskich i alkoholowych, w przypadku których odnotowano w III kwartale 1956 r. spadek ilości wymierzonych kar o 17% na tle analogicznego okresu roku poprzedniego⁶⁹. Było to spowodowane zmniejszeniem liczby wniosków o ukaranie sporządzanych w oparciu o postanowienia nowej ustawy o zwalczaniu alkoholizmu z kwietnia 1956 r.⁷⁰. Ustawa odstępowała od karania samego stanu nietrzeźwości, represjonując nietrzeźwość kwalifikowaną szkodliwymi dla porządku publicznego lub moralności skutkami. Rezygnacja z represjonowania samego faktu nietrzeźwości skutkowała zauważalnym w statystykach zmniejszeniem liczby orzeczeń o ukaranie za wykroczenia popełnione w związku z nadużywaniem alkoholu⁷¹. Nowa ustawa o zwalczaniu alkoholizmu upoważniła kolegia do rozpatrywania spraw o zakłócenie w stanie nietrzeźwym porządku publicznego oraz wywołania zgorzsenia w miejscu publicznym lub zakładzie pracy wskutek nadużycia alkoholu. Za tego rodzaju czyny przewidziana była grzywna w wysokości do 3000 złotych oraz kara pracy poprawczej, co wynikało z braku możliwości orzeczenia aresztu⁷². Rozwiązanie to spotykało się w 1956 r. z powszechną krytyką ze strony pracowników aparatu karno-administracyjnego, wskazujących na trudności z realizacją tej kary względem alkoholików i notorycznych chuliganów, którzy z reguły nie

⁶⁸ *Przebieg orzecznictwa karno-administracyjnego w 1956 roku*. Notatka Biura Nadzoru nad Orzecznictwem Karno-Administracyjnym MSW z dnia 21 lutego 1957 r., IPN BU MSW II 4, s. 291.

⁶⁹ Ilość kar wymierzonych za wykroczenia chuligańskie i alkoholowe w III kwartale 1956 r. na tle analogicznego okresu roku poprzedniego spadła o 17%. *Notatka Informacyjna dla Kolegium Ministerstwa...*, s. 283.

⁷⁰ Ustawa z dnia 27 kwietnia 1956 r. *o zwalczaniu alkoholizmu* (Dz.U. Nr 12, poz. 62).

⁷¹ E. PACHOLARZ, *op. cit.*, s. 19.

⁷² W. KOŁODZIEJSKI, *Kilka uwag o art. 14 ustawy o zwalczaniu alkoholizmu*, «PdKO» 1957, nr 1-2, s. 42-43.

posiadali stałego zatrudnienia. Z kolei orzekanie kar grzywny wobec tej grupy sprawców rodziło poważne trudności z ich egzekucją, wynikające z braku regularnych źródeł dochodów. Zamiana nieuiszczonej grzywny na karę poprawczej prowadziła do powstania błędnego koła i wzrostu poczucia bezkarności sprawców wykroczeń chuligańskich popełnianych w stanie nietrzeźwości⁷³. Jednakże na fali krytyki nadmiernej represyjności orzecznictwa karno-administracyjnego w sprawach o dostawy obowiązkowe nie zdecydowano się na wprowadzenie kary aresztu. Sposobem walki z groźnymi społecznymi wykroczeniami chuligańsko-alkoholowymi miały być „akcje wyłącznie wychowawcze i perswazyjne bez stosowania kary”⁷⁴, połączone z kierowaniem zawiadomień do zakładów pracy osób ukaranych i podawaniem do publicznej wiadomości faktu ukarania notorycznych chuliganów. Rezultaty tego rodzaju działań były jednak znikome, skutkiem czego od połowy 1956 r. notowano znaczny wzrost awantur i chuligaństwa, których skutki oceniano jako „coraz bardziej groźne i bolesne dla społeczeństwa”⁷⁵. Pojawiło się nowe zjawisko tzw. masowych wystąpień chuligańskich kończących się zajściami ulicznymi, gdzie znajdowała ujście nienawiść uczestników zamieszek wobec uosabiających system komunistyczny funkcjonariuszy MO. Szczególne nasilenie tego rodzaju wystąpień miało miejsce w sierpniu, wrześniu i grudniu 1956 r. czyli w okresie największego kryzysu na szczytach władz PRL. Z kolei na wsi miały miejsce „masowe wystąpienia chuligańskie”, w których znajdował swój wyraz negatywny stosunek chłopów do prowadzonej w okresie stalinowskim polityki kolektywizacji. Wystąpienia te były z reguły połączone z próbą rozbijania spółdzielni produkcyjnych lub żądaniem zwrotu zajętego przez państwo majątku w ręce prywatne⁷⁶.

⁷³ *Nasze trudności (O wykonywaniu kar w woj. łódzkim)*, «PdKO» 1956 nr 2-3, s. 15.

⁷⁴ *Notatka o udziale orzecznictwa karno-administracyjnego w zwalczaniu...*, s. 70.

⁷⁵ Biuletyn Nr 106 Komisji Wymiaru Sprawiedliwości i Komisji Spraw Wewnętrznych Sejmu PRL II kadencji z dnia 4 listopada 1957 r., s. 3.

⁷⁶ Tamże, s. 5.

W okresie destabilizacji systemu komunistycznego wywołanej wydarzeniami polskiego Października aktywność kolegiów w sprawach chulikańsko-alkoholowych uległa znacznemu ograniczeniu o 40% na tle analogicznego okresu roku 1955. Tymczasem „ilość wykroczeń nie zmalała, a przeciwnie, wykazywała w tym okresie żywą tendencję wzrostu”. Przyczyny takiego stanu rzeczy tkwiły w bierności organów MO i aparatu karno-administracyjnego, wynikającej z braku pewności co do dalszego kierunku przemian społeczno-ustrojowych. Oceniając funkcjonowanie orzecznictwa karno-administracyjnego w IV kwartale 1956 r. MSW podkreślało fakt „mającego w tym niekiedy miejsce uchylania się organów zawiadamiających i kolegiów od kierowania i rozpatrywania spraw dotyczących zakłócenia spokoju i porządku publicznego”⁷⁷.

Rok 1956 przynosi istotne zmiany nie tylko w sferze praktycznej działalności kolegiów, data ta stanowi początek prac nad kodyfikacją prawa karno-administracyjnego Polski Ludowej. Stan prawny w tej dziedzinie był dosyć skomplikowany, gdyż obok sztandarowej ustawy z 15 grudnia 1951 r. zawierającej głównie procedurę karno-administracyjną obowiązywał szereg aktów z okresu międzywojennego, z których najważniejszym była regulacja materialnego prawa wykroczeń zawarta w rozporządzeniu Prezydenta RP z 1932 r.⁷⁸. 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 z 1932 r.⁷⁹. Do tego dochodziły jeszcze przepisy ustaw szczególnych, samodzielnie normujące zasady odpowiedzialności w sprawach o niektóre wykroczenia.

⁷⁷ *Notatka informacyjna dla Kolegium Ministerstwa...*, s. 283.

⁷⁸ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 11 lipca 1932 r. *prawo o wykroczeniach* (Dz.U. Nr 60, poz.572).

⁷⁹ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 11 lipca 1932 r. *kodeks karny* (Dz.U. Nr 60, poz. 570).

Ustawa z 15 grudnia 1951 r. nie zawierała w ogóle przepisów dotyczących poszczególnych rodzajów wykroczeń, które były zawarte w przedwojennym prawie o wykroczeniach oraz licznych aktach normatywnych z zakresu prawa administracyjnego i prawa pracy. Po II wojnie światowej liczba ustaw zaopatrzonych w sankcje karno-administracyjne nieustannie się zwiększała, co stanowiło wyraz obowiązującej w okresie stalinowskim tendencji do nadmiernej jurydykacji życia gospodarczego i kulturalnego⁸⁰.

Czas odwilży i stanowiące jego zwieńczenie wydarzenia 1956 r. przynoszą krytyczne oceny jakości regulacji prawnej ustawy z 15 grudnia 1951 r., gdyż jak stwierdzono ustawa ta „zawiera istotne luki w dziedzinie postępowania karno-administracyjnego, a lakoniczność i niejasność przepisów tej ustawy sprzyjała dowolności interpretacyjnej, prowadzącej do łamania prawa przez same kolegia”⁸¹. Podnoszony wówczas postulat ochrony praw obywatelskich przed samowolą administracji stanowił uzasadnienie dla podjęcia prac kodyfikacyjnych prawa karno-administracyjnego. Pracom tym przypisywano istotne znaczenie dla „sprawy zwiększenia praworządności i usprawnienia pracy kolegiów orzekających”⁸². Opracowany przez MSW roboczy projekt „Prawa Karno-Administracyjnego” 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 dotyczących szereg nowych przepisów, wzorowanych w znacznej mierze na przepisach części ogólnej kodeksu karnego⁸³.

W rozwiązaniach projektu widoczna była tendencja do ograniczenia represyjności orzecznictwa karno-administracyjnego na rzecz stoso-

⁸⁰ R. RAJKOWSKI, *Projekt kodeksu karnego a prawo karno-administracyjne i jego problemy kodyfikacyjne*, «PiP» 11.8-9/1956, s. 321.

⁸¹ *Uzasadnienie projektu „Prawa Karno-Administracyjnego”*, IPN BU MSW II 4, s. 248.

⁸² *Notatka Informacyjna dla Kolegium Ministerstwa...*, s. 286.

⁸³ Z. RYBICKI, K. SOBZAK, *Nad projektem kodeksu karno-administracyjnego*, «Prawo i Życie» nr 17 z 1957 r., s. 3.

wania środków oddziaływania wychowawczego. Pomni doświadczeń okresu stalinowskiego twórcy projektu wychodzili z założenia, iż „na-leży dążyć do ukrócenia tendencji rozwiązywania wszystkich zagad-nień przy pomocy surowej represji”⁸⁴. Do projektu nie wprowadzono kary aresztu pomimo pojawiających się na łamach prasy i w środo-wisku prawniczym żądań wprowadzenia tej kary względem sprawców groźnych z punktu widzenia porządku publicznego wykroczeń chuli-gańskich. Autorzy projektu stali na stanowisku, że zgodnie z postano-wieniami Konstytucji PRL „o karze pozbawienia wolności powinien decydować wyłącznie sąd”. Nie przewidziano także kary aresztu za-stępczego na wypadek nieuszczenia grzywny, gdyż za wystarczający środek oddziaływania represyjnego względem sprawców wykroczeń uznano samą grzywnę, bez potrzeby jej zamiany na areszt zastępczy⁸⁵.

Rezygnując z trudnej do egzekwowania w praktyce kary pracy po-prawczej, projekt wprowadzał w zamian karę nagany publicznej, której dolegliwość miała wyrażać się w potępieniu sprawcy ze strony najbliż-szego otoczenia. 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 – upomnieniem⁸⁶.

Oprócz zawierających w sobie duży ładunek oddziaływania wycho-wawczego nagany publicznej i upomnienia system środków karnych projektu uzupełniała podstawowa kara stosowana dotychczas przez kolegia, czyli grzywna. Na tle rozwiązań przewidzianych w ustawie z 15 grudnia 1951 r. znaczącej redukcji uległa górna tej kary, która wynosiła w zasadzie 1000 złotych. Przyjęto bowiem założenie utrzy-mania przeciętnej górnej granicy grzywny na poziomie przeciętnego miesięcznego zarobku obywatela⁸⁷.

⁸⁴ *Uzasadnienie projektu...*, s. 230.

⁸⁵ Tamże.

⁸⁶ Tamże, s. 231-232.

⁸⁷ *Założenia projektu „Prawa Karno-Administracyjnego”*, IPN BU MSW II 4, s. 265.

Część szczególna Prawa o wykroczeniach kodyfikowała niemal wszystkie stany faktyczne wykroczeń przewidzianych przez obowiązujące przepisy prawne. Oprócz zebrania obowiązujących przepisów projekt przewidywał wykroczenia dotychczas nie znane prawu karno-administracyjnemu. Potrzebę ustanowienia nowych stanów faktycznych wykroczeń dyktowały względy bieżącej polityki państwa, zwłaszcza szczególna ochrona własności społecznej⁸⁸.

Druga część kodyfikacji – Postępowanie karno-administracyjne – musiała pod wpływem czynników politycznych przewidzieć rozstrzyganie spraw o wykroczenia przez kolegia przy prezydiach rad narodowych. Twórcy projektu utrzymali wprowadzoną przez ustawę z 15 grudnia 1951 r. dwuinstancyjność postępowania karno-administracyjnego upatrując w niej gwarancję praworządności orzeczeń kolegiów. Nawiązywanie do głoszonych na fali wydarzeń 1956 r. postulatów przestrzegania prawa przez aparat państwowy służyło ukryciu niechęci władz do sądowej kontroli orzeczeń karno-administracyjnych. Tylko w pełni niezależna od powiązanych z bieżącą działalnością administracji państwowej kolegiów kontrola sądowa byłaby w stanie zapewnić legalność orzecznictwa karno-administracyjnego, czego nie można powiedzieć o przewidzianym ustawą z 15 grudnia 1951 r. systemie kontroli wewnętrznej o charakterze instancyjnym.

Po 1956 r.

Wydarzenia października 1956 r. spowodowały „przejściową dezorganizację” orzecznictwa karno-administracyjnego, wyrażająca się zdaniem MSW w znacznym spadku liczby rozpoznanych spraw i „w zbyt liberalnym traktowaniu osób popełniających wykroczenia, nie wykluczając niekiedy chuliganów i pijaków”⁸⁹. Ten swoisty kryzys orzecznictwa karno-administracyjnego został szybko przezwyciężony przez ekipę gomułkowską, która natychmiast po przejściu steru rządów zdecy-

⁸⁸ A. JASIŃSKI, *O projekcie prawa karno-administracyjnego*, «NP» 13.5/1957, s. 83.

⁸⁹ *Notatka dla Kolegium Ministerstwa Spraw Wewnętrznych o sytuacji w orzecznictwie karno-administracyjnym w roku 1957*, IPN BU MSW II 6443, s. 71.

dowanie przystąpiła do tłumienia wszelkich przejawów „rozprężenia” w działalności aparatu państwowego. Kolegia karno-administracyjne „szybko w zasadzie otrząsnęły się z „marazmu” i po wyborach członków składów orzekających, które miały miejsce 20 stycznia 1957 r., „przystąpiły energiczniej do pracy”⁹⁰. Orzecznictwo karno-administracyjne miało spełniać ważną rolę w procesie „przywracania poszanowania obowiązującego prawa”, stąd też wydawane od połowy 1957 r. przez MSW dyrektywy podkreślały potrzebę zaostrzenia represji oraz przestrzegały przed „błędym” poglądem, iż „praworządność to łagodność”⁹¹. Dyrektywy wyraźnie podkreślały, że „ze zjawiskiem niczym nieuzasadnionej łagodności trzeba zdecydowanie skończyć”, gdyż „łagodne kary nie są skuteczne”⁹². Podstawowym czynnikiem wpływającym na skuteczność oddziaływania wychowawczego represji karno-administracyjnej miała być surowość orzekanych kar, gdyż jak twierdzono „aby kara była wychowawcza musi być ona odpowiednio dolegliwa”⁹³. Powyższe założenia objęły w pierwszym rządzie sprawy o wykroczenia chuligańskie popełnione w związku z nadużywaniem alkoholu, które po 1956 r. będą stanowić najważniejszą grupę spraw rozpatrywanych przez kolegia. Zwalczanie wykroczeń chuligańsko-alkoholowych zostanie uznane za podstawowe zadanie kolegiów, skutkiem czego będzie znaczny wzrost liczby orzeczeń zapadłych w tych sprawach w latach 1957-1959⁹⁴. Orzecznictwo karno-administracyjne w tej dziedzinie będzie funkcjonować w oparciu o wytyczne MSW wskazujące na potrzebę prowadzenia surowej polityki represyjnej wobec sprawców wykroczeń chuligańskich i alkoholowych⁹⁵.

Przyjęcie w drugiej połowie 1957 r. represyjnego kierunku polityki karno-administracyjnej skutkowało odrzuceniem opartego na za-

⁹⁰ Notatka informacyjna dla Kolegium Ministerstwa..., s. 283.

⁹¹ H. CHMIELEWSKI, *Praworządność nie jest pobłażliwością* «PdKO» 1957 nr 3, s. 2.

⁹² H. CHMIELEWSKI, *Jeszcze o brakach w pracy kolegiów*, «PdKO» 1957 nr 6, s. 2.

⁹³ J. STANISZEWSKI, *Wpływ zasad postępowania karno-administracyjnego na orzeczenie*, «PdKO» 1957 nr 3, s. 23.

⁹⁴ E. PACHOLARZ, *op. cit.*, s. 19.

⁹⁵ Tamże, s. 21.

łożeniu stosowania środków o charakterze wychowawczym projektu „Prawa Karno-Administracyjnego”. Po poddaniu roboczej wersji projektu pod publiczną dyskusję w pierwszej połowie 1957 r. władze oficjalnie wstrzymały dalsze prace kodyfikacyjne. Krok ten uzasadniano koniecznością zaczekania na opracowanie przez Komisję Kodyfikacyjną części ogólnej kodeksu karnego, gdyż ustalone w niej zasady miały być uwzględnione w przepisach projektu⁹⁶.

Okres gomułkowski przynosi utrwalenie zapoczątkowanej w 1956 r. tendencji do drugoplanowego traktowania problematyki dostaw obowiązkowych. Potwierdza to sprawozdanie MSW z działalności kolegiów w 1959 r., które zawierało najpierw ocenę orzecznictwa karno-administracyjnego w sprawach o wykroczenia chuligańskie i alkoholowe, następnie omówienie zwalczania wykroczeń przeciwko bezpieczeństwu ruchu drogowego i w zakresie przestrzegania przepisów przeciwpożarowych. Podkreślono także prawidłową postawę kolegiów „w sprawach związanych z położeniem tamy masowemu łamaniu przepisów prawa przez kler i aktyw przykościelny”⁹⁷. Dopiero na końcu tej wyliczanki znalazły się dostawy obowiązkowe, ale omówione łącznie z orzecnictwem karno-administracyjnym w sprawach spekulacji mięsem i jego przetworami⁹⁸.

Kolejne lata rządów Gomułki przynoszą dalsze zaostrenie represyjności orzecznictwa karno-administracyjnego, co oznacza definitywne odejście od realizowanej w okresie przemian 1956 r. liberalnej koncepcji tego orzecznictwa podkreślającej potrzebę stosowania środków oddziaływania wychowawczego zamiast surowego karania sprawców wykroczeń. Brak większych sukcesów w zwalczaniu plagi społecznej chuligaństwa skłonił władze do przyjęcia ustawy wzmacniającej re-

⁹⁶ *Uzasadnienie projektu noweli do ustawy z dnia 15 grudnia 1951 r. o orzecznictwie karno-administracyjnym*, IPN BU MSW II 6439, s. 404.

⁹⁷ *O sytuacji w orzecznictwie karno-administracyjnym w 1959 r.* «PdKO» 1960 nr 2, s. 8-9.

⁹⁸ Według danych MSW w 1959 r. za niewykonanie dostaw obowiązkowych ukarano 18.843 osoby, z czego 15 tysięcy w całości wykonało zaległe dostawy przed otrzymaniem wezwania do odbycia zastępczej kary aresztu, *O sytuacji w orzecznictwie...*, s. 9.

presję za tego rodzaju czyny, czym istotnie zmieniono podstawowe założenia ustawy z 15 grudnia 1951 r. Ustawa z 22 maja 1958 r. *o zastrzeżeniu odpowiedzialności karnej za chuligaństwo*⁹⁹ upoważniła kolegia do stosowania aresztu zasadniczego i zastępczego w sprawach o ściśle określone wykroczenia przeciwko porządkowi publicznemu.

Dalszym krokiem w kierunku represyjnego ukształtowania polityki karno-administracyjnej była przeprowadzona w grudniu 1958 r. nowelizacja ustawy z 15 grudnia 1951 r.¹⁰⁰. Nowelizacja rozszerzyła stosowanie kary aresztu zasadniczego na dalsze rodzaje wykroczeń, którym przypisywano charakter chuligański oraz te do których znamion należała nietrzeźwość sprawcy. Nastąpiło całkowite zniesienie kary pracy poprawczej, skutkiem czego było wyposażenie kolegium w możliwość stosowania zastępczej kary aresztu w razie nieuszczenia grzywny w wyznaczonym terminie¹⁰¹. W ten oto sposób zastępcza kara aresztu, została podniesiona do rangi jednego z podstawowych środków penalnych orzecznictwa karno-administracyjnego. Nawiązując do wprowadzonych w 1955 r. zmian w trybie wykonywania tej kary w sprawach o dostawy obowiązkowe, nowelizacja ustawy z 15 grudnia 1951 r. zakazywała stosowania kary aresztu, zarówno zasadniczego jak i zastępczego, względem nieletnich oraz w stosunku do osób, których warunki osobiste uniemożliwiały odbycie tej kary¹⁰².

WNIOSKI

Przełom roku 1956 w dziedzinie orzecznictwa karno-administracyjnego oznaczał faktyczną próbę realizacji założeń leżących u podstaw socjalistycznego modelu rozstrzygania spraw o wykroczenia. Wprawdzie koncepcja stosowania względem sprawców wykroczeń środków oddziaływania wychowawczego stanowiła motyw przewod-

⁹⁹ Dz.U. Nr 34, poz. 152.

¹⁰⁰ 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).

¹⁰¹ *Ustawa-to jeszcze nie wszystko*, «PdKO» 1958 nr 6, s. 3-4.

¹⁰² J. JAKUBOWSKA-HARA, *op. cit.*, s. 49 -50.

ni przeprowadzonej w grudniu 1951 r. reformy orzecznictwa karno-administracyjnego, lecz względy natury polityczno-gospodarczej legły u podstaw wypaczenia tej koncepcji na rzecz orzekania surowych kar o charakterze typowo represyjnym. Najwięcej wypaczeń cechowało działalność kolegiów w sprawach o dostawy obowiązkowe, gdzie pod wpływem czynników ideologicznych ograniczono się w zasadzie do mechanicznego orzekania wysokich kar grzywny traktowanych w kategoriach instrumentu walki klasowej. Definitywne ukształtowanie tego orzecznictwa w duchu typowo represyjnym nastąpiło wraz z przyznaniem kolegiom w marcu 1953 r. prawa do ustalania zastępczej kary aresztu. Nic zatem dziwnego że w okresie przełomu 1956 r. najostrzejszej krytyce poddano działalność kolegiów orzekających w sprawach o niewykonanie dostaw obowiązkowych, których „pochopne, a wielokroć wręcz niesprawiedliwe orzeczenia..., kończące się często pozbawieniem ukaranego wolności na okres do 6 miesięcy były źródłem nieraz ciężkich krzywd moralnych i materialnych”¹⁰³. Reakcją na zbytnią represyjność orzecznictwa karno-administracyjnego na terenach wiejskich było przejście kolegiów „na metody pracy szeroko uwzględniające elementy profilaktyczne i wychowawcze”¹⁰⁴.

W okresie przełomu 1956 r. za najważniejsze zadanie kolegiów uznano zwalczanie groźnych społecznie zjawisk chuligaństwa i alkoholizmu, których gwałtowny rozwój był spowodowany m.in. niewłaściwym prowadzeniem polityki karno-administracyjnej. Wobec dużego napływu wniosków o ukaranie sprawców wykroczeń alkoholowych i chuligańskich kolegia ograniczały się w zasadzie do orzekania kar grzywny, w niewielkim zakresie stosując środki oddziaływania wychowawczego z karą pracy poprawczej na czele. Lata 1955-1956 przynoszą próby szerszego stosowania kary pracy poprawczej w sposób zgodny z jej założeniami, a także dostrzeżenie roli przewidzianego ustawą z 15 grudnia 1951 r. upomnienia jako środka potępienia moralnego sprawcy czynu o niewielkim stopniu społecznej szkodliwości. Na tle lat poprzednich zanotowano znaczne zmniejszenie ilości skiero-

¹⁰³ *Uzasadnienie projektu...*, s. 230-231.

¹⁰⁴ *Notatka informacyjna dla Kolegium Ministerstwa...*, s. 282.

wanych do kolegiów wniosków i zmniejszenie ilości orzeczonych kar w sprawach o wykroczenia chuligańsko-alkoholowe. Było to spowodowane szerszym stosowaniem środków o charakterze nierepresyjnym, w tym przekazywaniem spraw do rozstrzygnięcia przez kierownictwo zakładu pracy. W przeciwieństwie do dostaw obowiązkowych próba przedstawienia kolegiów orzekających w sprawach chuligańskich i alkoholowych na styl pracy uwzględniający metody wychowawcze okazała się niewypałem, gdyż została podjęta w okresie kryzysu systemu i destabilizacji aparatu państwowego. Skutkiem tego był gwałtowny rozwój plagi chuligaństwa, w której zwalczaniu środki oddziaływania wychowawczego z karą pracy poprawczej okazały się dalece nieskuteczne. Powszechnie wysuwane w związku z tym żądania stosowania surowych kar o charakterze izolacyjnym względem notorycznych chuliganów i nałogowych alkoholików ekipa Gomułki wykorzysta jako pretekst do wprowadzenia rządów „twardej reki”. W dziedzinie orzecznictwa karno-administracyjnego oznaczało to preferowanie środków penalnych o charakterze typowo represyjnym, z wprowadzoną w 1958 r. karą aresztu na czele. Władze odrzuciły zbyt liberalny w swojej wymowie projekt „Prawa Karno-Administracyjnego”, jednak podjęte w 1956 r. prace kodyfikacyjne w dziedzinie prawa karno-administracyjnego będą kontynuowane przez cały okres gomułkowski, prowadząc ostatecznie do pełnej kodyfikacji tego działu prawa w 1971 r.¹⁰⁵.

¹⁰⁵ Kompleksowa kodyfikacja prawa karno-administracyjnego Polski Ludowej objęła prawo materialne (ustawa z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń, Dz.U. Nr 12, poz. 114), przepisy proceduralne (ustawa z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia, Dz.U. Nr 12, poz. 116) oraz przepisy ustrojowe (ustawa z dnia 20 maja 1971 r. o ustroju kolegiów do spraw wykroczeń, Dz.U. Nr 12, poz. 118).

THE TURNING-POINT OF 1956 IN POLAND AND THE JURISDICTION IN PETTY OFFENCES' CASES

Summary

The 1956 political events in Poland had substantial influence on jurisdiction in petty offences cases. This jurisdiction was based on socialist grounds. According to the pattern, these cases were decided by collective bodies, in which lay judges were represented. The educational role of this jurisdiction was stressed, especially the punishment of corrective labor was important from this point of view. This punishment replaced the penalty of arrest.

However, the results were different from the expectations. The boards judging petty offences were not able to stop the hooligans, because they couldn't arrest them. On the other hand, they could apply the substituting penalty of arrest (from 1953) to those farmers, who did not comply with the compulsory delivery of agriculture goods.

After the events of 1956 the repressive role of the jurisdiction in farmers' cases was substantially limited. The educational measures started to play more important role. It was decided that the most important task of the judging boards is the fighting against hooligans, especially when the petty offence was committed after drinking alcohol. The substitutive penalty of arrest was reintroduced in this kind of cases and the fines were raised. The educational role of the jurisdiction was in fact eliminated and its repressive role was stressed again.