




MARCIN ŁYSKO

 <http://orcid.org/0000-0002-2789-4679>

Uniwersytet w Białymstoku

Postępowanie nakazowe w sprawach o wykroczenia w Polsce Ludowej Charakterystyka modelu orzecznictwa karno-administracyjnego Polski Ludowej

Uchwalona w apogeum polskiego stalinizmu ustawa z dnia 15 grudnia 1951 r. o orzecznictwie karno-administracyjnym¹ (dalej: u.k.a.) poddała gruntownej reformie dotychczasowy model rozstrzygania spraw o wykroczenia, który swoimi korzeniami sięgał okresu międzywojennego. Pochodzące z 1928 r. rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej² powierzało terenowym organom administracji ogólnej szczebla powiatowego orzecznictwo w sprawach o wykroczenia zagrożone aresztem do 3 miesięcy lub grzywną do 4 500 zł. Kary wymierzane przez orzekających w imieniu starostów referentów karno-administracyjnych (dalej: referenci k-a) miały charakter warunkowy, gdyż stawały się prawomocne i podlegały wykonaniu tylko w przypadku nieskorzystania przez ukaranego z prawa przekazania sprawy do sądu. Rozporządzenie powierzało organom administracji wyłączność inicjowania postępowania w sprawach o wykroczenia, które z racji oparcia na założeniach procedury administracyjnej cechowała szybkość i prostota³. O ile w podstawowym trybie postępowania wy-

¹ Dz.U. 1951, nr 66, poz. 454.

² Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22.03.1928 r. o postępowaniu karno-administracyjnym (Dz.U. 1928, nr 38, poz. 365).

³ M. Zimmermann: *Zagadnienia kodyfikacji Prawa i Postępowania karno-administracyjnego*. Notatka z 1962 r. Archiwum Akt Nowych w Warszawie, zespół 285 Ministerstwo Sprawiedliwości [dalej: AAN, 285 MS], sygn. 2010, s. 100.

danie orzeczenia przez referenta k-a następowało po przeprowadzeniu rozprawy z udziałem osoby obwinionej, to w uproszczonej formie orzekania, jaką było postępowanie nakazowe, rozprawa nie była przewidziana. Tryb nakazowy miał zastosowanie w drobnych sprawach o wykroczenia, których niewielki ciężar gatunkowy uzasadniał nałożenie w drodze nakazu karnego grzywny w kwocie do 75 zł lub kary aresztu w wymiarze do 3 dni. Podstawę wydania nakazu karnego stanowił wniosek o ukaranie w sprawach o wykroczenia o nieskomplikowanym stanie faktycznym, w przypadku których wina sprawcy nie budziła wątpliwości⁴. Notatka sporządzona przez organ ujawniający wykroczenie stanowiła wystarczający materiał dowodowy dla natychmiastowego skazania obwinionego bez konieczności wyznaczenia, a następnie przeprowadzenia rozprawy. Podejmując decyzję o rozstrzygnięciu sprawy w drodze wydania nakazu karnego, organ administracji kierował się względami ekonomii postępowania oraz szybkości, postrzeganej jako jeden z podstawowych elementów skuteczności orzecznictwa⁵. Jednakże fakt ukarania w trybie nakazowym nie umniejszał w żaden sposób gwarancji procesowych obwinionego, któremu przysługiwało prawo wniesienia sprzeciwu od nakazu karnego. Wskutek wniesienia sprzeciwu orzeczenie wydane w trybie nakazowym automatycznie traciło moc i sprawa podlegała rozpoznaniu w postępowaniu zwyczajnym. Od zapadłego po przeprowadzeniu rozprawy orzeczenia obwinionemu przysługiwał środek prawny w postaci żądania skierowania sprawy na drogę postępowania sądowego⁶.

Przedwojenny model orzecznictwa karno-administracyjnego (dalej: orzecznictwo k-a) z powodzeniem funkcjonował w pierwszych latach Polski Ludowej, lecz przeprowadzona w marcu 1950 r. gruntowna reforma struktur administracji terenowej⁷ przesądziła o jego likwidacji. W ramach tej reformy nastąpiło zniesienie odziedziczonej po II RP dwutorowości administracji terenowej i oparcie jej struktur na systemie rad narodowych. Rady narodowe funkcjonowały na wszystkich szczeblach podziału terytorialnego kraju, począwszy od gminy (od 1954 r. gromady), a skończywszy na województwie. Pomimo przekazania orzecznictwa k-a do kompetencji prezydów powiatowych rad narodowych, sprawy o wykroczenia były rozpatrywane przez będących pracownikami tychże prezydów referentów k-a. Oceniając krytycznie wykonywanie orzecznictwa k-a przez „zbiurokratyzowany” czynnik urzędniczy, i to wyłącznie na szczeblu powiatowym, władze popierały koncepcję „utworzenia orzecznictwa kolegialnego, wielostopniowego i powiązanego z siecią rad narodowych”⁸. Praktyczna

⁴ F. Daniluk: *Prawo karno-administracyjne*. Warszawa 1958, s. 18—19.

⁵ M. Siewierski: *Postępowanie nakazowe*. „Zagadnienia Karno-Administracyjne” [dalej: ZKA] 1965, nr 5, s. 7.

⁶ M. Zimmermann: *Orzecznictwo karno-administracyjne*. ZKA 1965, nr 4, s. 6.

⁷ Ustawa z dnia 20.03.1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej (Dz.U. 1950, nr 14, poz. 130).

⁸ M. Zimmermann: *Orzecznictwo...*, s. 7.

realizacja tej koncepcji nastąpiła na gruncie u.k.a., która powołała do życia kolegia orzekające przy prezydiach rad narodowych wszystkich szczebli⁹. Kolegia szczebla wojewódzkiego zostały utworzone w związku z likwidacją sądowej kontroli orzecznictwa k-a i wprowadzeniem wzorowanej na procedurze administracyjnej instytucji odwołania do kolegium drugiej instancji. Kluczową rolę w nowym systemie orzecznictwa k-a odgrywały kolegia przy prezydiach powiatowych, dzielnicowych oraz rad narodowych większych miast, gdyż jako organy pierwszej instancji posiadały pełnię uprawnień w zakresie orzekania kar przewidzianych przez u.k.a.¹⁰.

Katalog kar zasadniczych tworzyły grzywna w wysokości do 3 000 zł oraz praca poprawcza w wymiarze do 3 miesięcy¹¹. Ponadto w przypadku stwierdzenia małej szkodliwości społecznej czynu u.k.a. przewidywała możliwość stosowania upomnienia. Bardzo skromnie prezentowały się kompetencje orzecznicze kolegiów funkcjonujących przy prezydiach gminnych (od 1954 r. gromadzkich) rad narodowych, gdyż mogły one wymierzyć jedynie grzywnę w wysokości do 300 zł lub karę pracy poprawczej do 6 dni. Zwierzchni nadzór nad orzecznictwem k-a, wyrażający się zwłaszcza w prawie wydawania wiążących kolegia wytycznych w zakresie polityki karnej, sprawował początkowo Prezes Rady Ministrów¹². Z początkiem 1955 r. kompetencje w tym zakresie przeszły na reaktywowany urząd Ministra Spraw Wewnętrznych¹³ (dalej: MSW), który wyznaczał kierunki polityki karnej w sprawach o wykroczenia aż do upadku systemu komunistycznego w Polsce. Na szczeblu terenowym kompetencje nadzorcze przysługiwały prezydiom wojewódzkich rad narodowych, którym

⁹ Kolegia nie miały początkowo specjalnej nazwy, gdyż dopiero w 1958 r. ustawodawca wprowadził określenie „kolegia karno-administracyjne”. Do tego czasu w języku potocznym określane były mianem „kolegiów orzekających”. Kompleksowa kodyfikacja sytemu prawa wykroczeń z maja 1971 r. wprowadziła funkcjonujące do końca istnienia kolegijskiego modelu rozstrzygania spraw o wykroczenia (2001 r.) w Polsce określenie „kolegia do spraw wykroczeń”.

¹⁰ K. Siarkiewicz: *Kształtowanie się ustroju kolegiów. „Zagadnienia Wykroczeń”* [dalej: ZW] 1977, nr 4—5, s. 36.

¹¹ Kara pracy poprawczej była stosowana w miejsce występującego w sankcjach poszczególnych wykroczeń aresztu. W przypadku osób pozostających w stosunku pracy kara ta przyjmowała postać potrącenia 20% zarobków. Osoby niezatrudnione, celem odbycia kary pracy poprawczej, były kierowane do uspołecznionych zakładów pracy. M. Łysko: *Kara pracy poprawczej w orzecznictwie karno-administracyjnym Polski Ludowej*. „Miscellanea Historico-Iuridica” 2008, T. 6, s. 150—152.

¹² W imieniu Prezesa Rady Ministrów zwierzchni nadzór nad orzecznictwem karno-administracyjnym [dalej: orzecznictwo k-a] sprawowało Biuro Społeczno-Administracyjne Zespołu II Prezydium Rady Ministrów. M. Łysko: *Kształtowanie się ustroju kolegiów orzekających w Polsce Ludowej*. „Czasopismo Historyczno-Prawne” 2012, T. 64, z. 2, s. 251.

¹³ Zwierzchni nadzór nad orzecznictwem k-a został przekazany Ministrowi Spraw Wewnętrznych na mocy dekretu z dnia 7.12.1954 r. o naczelnych organach administracji państwowej w zakresie spraw wewnętrznych i bezpieczeństwa publicznego (Dz.U. 1954, nr 54, poz. 269).

oprócz wydawania „wytycznych dla orzecznictwa i kontroli ich wykonania” ustawodawca przyznał prawo uchylania prawomocnych orzeczeń zapadłych w sprawach o wykroczenia¹⁴.

Leżąca u podstaw socjalistycznej reformy z grudnia 1951 r. zasada kolegiального rozstrzygania spraw o wykroczenia obowiązywała na gruncie podstawowego trybu postępowania karno-administracyjnego (dalej: postępowanie k-a). Tryb ten przewidywał wydanie orzeczenia po przeprowadzeniu rozprawy, która odbywała się przed trzyposobowym składem orzekającym kolegium¹⁵. Podkreślanie przez twórców u.k.a. znaczenia zasady kolegialności orzecznictwa nie oznaczało rezygnacji z uproszczonej formy rozstrzygania spraw o wykroczenia w postaci postępowania nakazowego. Podstawowym argumentem przemawiającym za utrzymaniem tego trybu było „skrócenie i uproszczenie postępowania w przypadkach drobniejszych i oczywistych wykroczeń”. Niewielki ciężar gatunkowy czynów będących przedmiotem postępowania nakazowego oraz niski wymiar kar wymierzanych w tym trybie miały uzasadniać odejście od zasady kolegialności na rzecz jednoosobowego wydawania nakazów karnych¹⁶.

Wymierzając karę w trybie nakazowym, organ orzekający nie przesłuchiwał obwinionego, świadków zdarzenia oraz pokrzywdzonego, nie przeprowadzał również postępowania dowodowego. Podstawę wydania nakazu karnego stanowiły dołączone do wniosku o ukaranie dowody, które w sposób niebudzący wątpliwości potwierdzały fakt popełnienia czynu przypisanego obwinionemu¹⁷. Z uwagi na inkwizycyjny charakter postępowania nakazowego u.k.a. dopuszczała jego stosowanie wyłącznie wobec sprawców czynów o małej szkodliwości społecznej. W trybie nakazowym można było wymierzyć kary upomnienia, grzywny do 150 zł lub maksymalnie 3 dni pracy poprawczej¹⁸. Kompetencje do wydawania nakazów karnych przysługiwały przewodniczącemu kolegium powiatowego oraz jego zastępcy. Jedynie w przypadku kolegiów funkcjonujących na najniższych szczeblach podziału terytorialnego kraju¹⁹ u.k.a. przewidywała wydawanie nakazów karnych w sposób kolegialny, aczkolwiek bez przeprowadzania rozprawy. Inkwizycyjny charakter postępowania skutkował nakładaniem kar wyłącznie na podstawie informacji zawartych we wniosku o ukaranie, co pociągało za sobą konieczność prawidłowego sporządzania tych wniosków przez

¹⁴ M. Jaroszyński: *Zagadnienia rad narodowych*. Warszawa 1961, s. 229.

¹⁵ M. Łysko: *Socjalistyczna reforma orzecznictwa karno-administracyjnego Polski Ludowej*. W: *Pro memoria. Księga pamiątkowa dla uczczenia pamięci Profesora Krystyny Kamińskiej*. Red. A. Gaca. Toruń 2013, s. 334—335.

¹⁶ S. Gross: *Nowa ustawa o orzecznictwie karno-administracyjnym*. „Rada Narodowa” [dalej: RN] 1952, nr 1, s. 19.

¹⁷ M. Siewierski: *Postępowanie...*, s. 7—8.

¹⁸ Sprawozdanie stenograficzne z posiedzenia Sejmu Ustawodawczego, 15 grudnia 1951 r., ł. 34.

¹⁹ Były to kolegia w gminach (od 1954 r. gromadach) oraz małych miastach.

organy ujawniające wykroczenia. Dlatego krąg podmiotów, których wnioski o ukaranie mogły być załatwione w trybie nakazowym, został ograniczony do organów państwowych, urzędów oraz państwowych instytucji i zakładów²⁰. Postępowanie nakazowe miało zastosowanie także w przypadku odmowy zapłacenia mandatu karnego przez sprawcę schwytanego na gorącym uczynku popełnienia wykroczenia. Prawo nakładania mandatów karnych w wysokości do 20 zł u.k.a. przyznawała funkcjonariuszom Milicji Obywatelskiej (dalej: MO), warunkując skuteczność tego trybu postępowania zgodą sprawcy na niezwłoczne uiszczenie grzywny wymierzonej mandatem. Brak takiej zgody skutkowało sporządzeniem wniosku o ukaranie, który stanowił podstawę wymierzenia kary grzywny w drodze wydania nakazu karnego²¹.

Wydanie nakazu karnego kończyło postępowanie k-a w pierwszej instancji, gdyż u.k.a. traktowała nakazy karne na równi z orzeczeniami wydanymi na rozprawie przez skład orzekający kolegium. Przeciwno wyrokowi nakazowemu ustawodawca przewidział zwyczajny środek zaskarżenia w postaci odwołania wnoszonego do kolegium wyższego stopnia. Przed kolegium odwoławczym ukarany zaocznie nakazem karnym sprawca wykroczenia miał status pełnoprawnego uczestnika postępowania, który uczestnicząc w rozprawie, mógł przedstawiać argumenty na swoją obronę. W postępowaniu odwoławczym obowiązywał zakaz *reformationis in peius*, co oznaczało niemożność podwyższenia kary w przypadku wniesienia odwołania przez ukaranego nakazem karnym. Jednakże w drodze wyjątku u.k.a. dopuszczała rozstrzygnięcie sprawy przez kolegium drugiej instancji na posiedzeniu niejawnym, jeżeli zdaniem przewodniczącego kolegium nie zachodziła potrzeba przeprowadzenia rozprawy²². Możliwość zastosowania tego rozwiązania do spraw rozstrzygniętych w pierwszej instancji w trybie nakazowym w ogóle pozbawiała ukaranego możliwości udziału w rozprawie, czyniąc fikcyjnym zagwarantowane przez u.k.a. prawo do obrony.

²⁰ W postępowaniu nakazowym nie podlegały rozpoznaniu wnioski o ukaranie pochodzące od jednostek gospodarki społecznej, organizacji społecznych, osób prywatnych oraz pokrzywdzonego. E. Iserzon: *Kolegia karno-administracyjne w systemie organów państwowych*. „Studia Prawnicze” 1969, z. 21, s. 93.

²¹ Z. Rybicki: *Gospodarcze aspekty orzecznictwa karno-administracyjnego*. „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 1952, nr 9, s. 322.

²² *O pracy kolegiów orzekających w postępowaniu karno-administracyjnym*. Warszawa 1952, s. 48—50.

Postępowanie nakazowe w praktyce okresu stalinowskiego

Z początkiem kwietnia 1952 r. kolegia orzekające przejęły rozstrzyganie spraw o wykroczenia z rąk referentów k-a, którym powierzono wykonywanie obsługi organizacyjno-prawnej kolegiów. Ich przygotowanie fachowe oraz doświadczenie nabyte w dotychczasowej pracy okazały się bardzo przydatne w procesie przejścia od orzecznictwa jednoosobowego do kolegiального modelu rozstrzygania spraw o wykroczenia z udziałem czynnika społecznego. Z uwagi na pośpiech towarzyszący wprowadzaniu w życie rozwiązań u.k.a pierwsze wybory członków kolegiów orzekających z lutego 1952 r. zostały przeprowadzone w sposób formalistyczny. Listy kandydatów na członków kolegiów były sporządzane przez prezydium rad narodowych bez uprzedniego sprawdzania osób, których typowanie przez zakłady pracy i organizacje społeczne miało charakter czysto mechaniczny. Ze względu na obciążenie pracą zawodową oraz zaangażowanie w działalność społeczną i polityczną większość powołanych przez rady narodowe członków kolegiów nie było w stanie rzetelnie wykonywać powierzonych im obowiązków. Problemy z zapewnieniem dostatecznej obsady personalnej skutkowały oparciem działalności kolegiów na tych nielicznych składach orzekających, których członkowie pozostawali do stałej dyspozycji przewodniczącego kolegium. Obok emerytów i rencistów w składach orzekających zasiadali pracownicy aparatu karno-administracyjnego (dalej: aparat k-a), chociaż ich aktywność powinna była ograniczać się wyłącznie do obsługi administracyjno-prawnej kolegiów. Kosztem zaniebywania obowiązków służbowych urzędnicy prezydiów powiatowych rad narodowych zapewniali realizację leżącej u podstaw u.k.a. zasady kolegialności orzecznictwa, aczkolwiek w zakresie wybranych kategorii wykroczeń²³.

Pod wpływem czynników natury politycznej kolegia funkcjonujące na obszarach wiejskich w sposób priorytetowy traktowały karanie chłopów zalegających z realizacją dostaw obowiązkowych płodów rolnych²⁴, co prowadziło do zepchnięcia na dalszy plan orzecznictwa w tzw. sprawach pozaskupowych. W przypadku funkcjonujących w dużych miastach kolegiów pierwszej instancji z trudem kompletowane składy orzekające poświęcały najwięcej uwagi karaniu sprawców wykroczeń o charakterze chuligańskim. Koncentracja uwagi na wybranych kategoriach wykroczeń skutkowałą powstawaniem coraz większych zaległości w rozpatrywaniu wniosków o ukaranie w pozostałych sprawach, co

²³ M. Łysko: *Kształtowanie się ustroju...*, s. 260—261.

²⁴ Szerzej na ten temat zob. Idem: *Orzecznictwo karno-administracyjne w zakresie dostaw obowiązkowych płodów rolnych w Polsce Ludowej*. „Miscellanea Historico-Iuridica” 2009, T. 8, s. 189—222.

wobec ustanowienia przez u.k.a. zaledwie półrocznego okresu przedawnienia orzekania prowadziło do faktycznej bezkarności ich sprawców.

Próbując ratować nadwyreżony autorytet orzecznictwa k-a, zaczęto na szeroką skalę stosować postępowanie nakazowe, chociaż praktyka ta stała w sprzeczności z leżącą u podstaw reformy z grudnia 1951 r. zasadą kolegialności orzecznictwa. Podsumowując pierwsze dwa lata funkcjonowania kolegiów, krytycznie przyznano, iż „stosunkowo duży jeszcze procent spraw za różne wykroczenia rozpatrywany jest w trybie nakazowym”. W 1953 r. w trybie nakazowym wymierzono aż 46% kar, chociaż w przypadku dużych aglomeracji miejskich wskaźnik ten osiągał nawet 70%. W takim zakresie postępowanie nakazowe stosowali przewodniczący kolegiów orzekających w poszczególnych dzielnicach miasta stołecznego Warszawy. Wobec masowego napływu wniosków o ukaranie rozstrzygali oni w drodze wydania nakazu karnego nawet sprawy o społecznie niebezpieczne wykroczenia chuligańskie. Podobnie wyglądała sytuacja w Krakowie, gdzie działalność Kolegium przy Prezydium Miejskiej Rady Narodowej cechował „niski procent przeprowadzonych rozpraw w stosunku do ogólnej ilości spraw orzeczonych”²⁵. Również w gęsto zaludnionym województwie stalino-grodzkim 58% skierowanych do kolegiów przez organy ścigania spraw zostało rozstrzygniętych w drodze wydania nakazu karnego. W słabo uprzemysłowionych województwach z niewielką liczbą ośrodków miejskich liczba popełnianych wykroczeń była zdecydowanie mniejsza, co pozwalało przewodniczącym kolegiów na lepsze opanowanie napływu wniosków o ukaranie. Na terenie tych województw przeważająca część spraw była rozstrzygana w podstawowym trybie postępowania. Najlepiej sytuacja przedstawiała się w województwie warszawskim (bez stanowiącej odrębną jednostkę podziału terytorialnego Warszawy), gdzie nakazem karnym wymierzono jedynie 29% kar, oraz w województwach kieleckim (33%) i lubelskim (38%)²⁶.

Cechująca działalność kolegiów tendencja do nadużywania trybu nakazowego była postrzegana przez organy sprawujące nadzór nad orzecznictwem k-a jako wyraz „biurokratyzacji” tego orzecznictwa. Wprawdzie wydawanie nakazów karnych formalnie leżało w gestii przewodniczącego kolegium, lecz w praktyce podpisywał on druki nakazów wypełnianych przez pracowników aparatu k-a. Rozstrzyganie w trybie nakazowym szeregu spraw trafiających do kolegiów oznaczało w praktyce powierzenie orzecznictwa czynnikowi urzędniczemu, który wymierzał kary wyłącznie w oparciu o informacje dołączone do wniosku o ukaranie. Tymczasem, jak krytycznie przyznano, „poważna część wniosków była sporządzana mechanicznie, bez bliższego poznania karanego, bez ustalenia stopnia jego winy”. W pierwszych latach funkcjonowania socjalistycznego modelu orzecznictwa k-a powszechną praktyką było sporządzanie obejmujących całe

²⁵ J. Garlicki: *Analizujemy pracę kolegium orzekającego*. RN 1954, nr 10, s. 28.

²⁶ *Przed wyborami do kolegiów orzekających*. RN 1954, nr 5, s. 30.

grupy ludności zbiorowych wniosków o ukaranie. Stanowiły one podstawę do mechanicznego nałożenia w trybie nakazowym jednakowych kar na wszystkich obwinionych. Bardzo liczne były przypadki zbiorowego wydawania nakazów karnych wobec chłopów uchylających się od obowiązku udziału w zwalczaniu stonki ziemniaczanej. Wobec braku jakiegokolwiek kontroli wniosków o ukaranie tego rodzaju praktyka prowadziła do „ukarania starców, kaleki, a nawet nieżyjących”. Innym przykładem wypaczeń związanych z nadużywaniem trybu nakazowego była sytuacja z Sopotu, gdzie „na zbiorowy wniosek Wydziału Zdrowia kolegium mechanicznie ukarało kilkaset osób za niedopełnienie obowiązku szczepienia”. Większość wydanych w tym przypadku nakazów karnych została następnie uchylona przez kolegium odwoławcze z uwagi na fakt, iż ukarani poddali się wcześniej obowiązkowym szczepieniom w swoich zakładach pracy²⁷.

Praktyka nadużywania trybu nakazowego była kontynuowana przez kolegia drugiej kadencji, które zostały powołane do życia w wyniku przeprowadzonych na początku 1954 r. wyborów. Wzmocnione kadrowo o 10 tysięcy nowych członków kolegia miały szeroko stosować zasadę kolegiального rozstrzygnięcia spraw o wykroczenia, lecz w praktyce przyjęte założenie udało się zrealizować na gruncie orzecznictwa w sprawach o wykroczenia chuligańskie i alkoholowe. Oceniając na początku 1955 r. działalność kolegiów w tej dziedzinie, stwierdzono, iż „liczne w 1953 r. i na początku 1954 r. przypadki karania chuliganów nakazami po 50—100 złotych w zasadzie nie mają dziś miejsca”²⁸. W pozostałych dziedzinach wykroczeń nie osiągnięto tak dobrych rezultatów, aczkolwiek podejmowane w 1954 r. wysiłki przyniosły efekt w postaci zmniejszenia liczby kar wymierzanych w trybie nakazowym o 6% na tle roku poprzedniego. Nakazem karnym załatwiono 39% spraw skierowanych do kolegiów przez organy ścigania, przy czym w najszerszym zakresie tryb nakazowy stosowały kolegia orzekające w dużych miastach. W przypadku tych kolegiów liczba osób ukaranych nakazem karnym była minimalnie wyższa (53%) niż sprawców wykroczeń ukaranych po przeprowadzeniu rozprawy. Znacznie lepsze wyniki odnotowały kolegia funkcjonujące w miastach powiatowych, które w postępowaniu nakazowym rozstrzygnęły zaledwie 29% spraw. Również na najniższym szczeblu podziału terytorialnego kraju sytuacja uległa zdecydowanej poprawie, gdyż doświadczenie nabyte podczas pierwszej kadencji skutkowało odwróceniem proporcji na rzecz szerszego stosowania podstawowego trybu postępowania. W 1954 r. kolegia gminne ukarały bez przeprowadzenia rozprawy 38% obwinionych²⁹, przy czym

²⁷ Ibidem.

²⁸ *Notatka z udziału orzecznictwa karno-administracyjnego w zwalczaniu wykroczeń alkoholowych i chuligańskich*. Instytut Pamięci Narodowej w Warszawie, Biuro Udostępniania i Archiwizacji Dokumentów, zespół Ministerstwo Spraw Wewnętrznych [dalej: IPN BU MSW] II, sygn. 6443, s. 2.

²⁹ *Notatka o przebiegu orzecznictwa karno-administracyjnego w II kwartale 1955 r. opracowana na podstawie materiałów z województw*. IPN BU MSW I, sygn. 522, s. 4.

tak duży odsetek spraw załatwionych w postępowaniu nakazowym stanowił konsekwencję m.in. planowanej likwidacji tych kolegiów. Przeprowadzona pod koniec 1954 r. reforma podziału administracyjnego wsi³⁰ skutkowała utworzeniem kolegiów przy prezydiach gromadzkich rad narodowych. Celem niedopuszczenia do przedawnienia orzekania w okresie uruchamiania orzecznictwa k-a na szczeblu gromadzkim duża liczba spraw znajdujących się w kolegiach gminnych została załatwiona w trybie nakazowym³¹.

Powołane do życia w wyniku przeprowadzonych w I kwartale 1955 r. wyborów kolegia gromadzkie nie były w stanie rozwinąć szerszej aktywności. Przyczyną takiego stanu rzeczy była zbyt duża liczba kolegiów gromadzkich w stosunku do możliwości kadrowych i organizacyjnych aparatu k-a, gdyż w miejsce dotychczasowego kolegium gminnego powstały 2—3 kolegia gromadzkie. Reakcją organów ścigania było ograniczenie kierowania spraw do kolegiów gromadzkich i wnoszenie wniosków o ukaranie do dysponujących pełnią uprawnień w zakresie wymierzania kar kolegiów szczebla powiatowego. Kolegia te „były bardzo przeciążone rozpatrywaniem zawiadomień”³², dlatego celem niedopuszczenia do przedawnienia orzekania rezygnowano z czasochłonnego opracowania wniosków o ukaranie pod kątem ich rozpatrzenia na rozprawie. Zamiast tego pracownicy aparatu k-a ograniczali się do mechanicznego wypełniania druków nakazów karnych, co prowadziło do wymierzania relatywnie niskich kar grzywny w stosunku do stopnia szkodliwości społecznej wykroczeń. Tego rodzaju sytuacja miała miejsce w województwie białostockim, gdzie w I kwartale 1955 r. 40,2% spraw zostało załatwionych w trybie nakazowym³³. Przyczyn takiego stanu rzeczy upatrywano w brakach kadrowych aparatu obsługującego kolegia, którego obsada była zbyt skromna w stosunku do potrzeb wynikających z masowego występowania szeregu wykroczeń³⁴.

Podobnie wyglądała sytuacja w położonym na drugim końcu Polski województwie szczecińskim, gdzie w IV kwartale 1955 r. tryb nakazowy miał zastosowanie do 67% spraw o wykroczenia rozpatrzonych przez tamtejsze kolegia. Odnotowany w stosunku do III kwartału wzrost liczby kar wymierzo-

³⁰ Ustawa z dnia 25.09.1954 r. o reformie podziału administracyjnego wsi i powołaniu gromadzkich rad narodowych (Dz.U. 1954, nr 43, poz. 191).

³¹ *Sprawozdanie opisowe do wzoru MSW-2 z orzecznictwa karno-administracyjnego na terenie województwa białostockiego za I kwartał 1955 r.* IPN BU MSW I, sygn. 522, s. 320.

³² Kolegia powiatowe w 1956 r. rozpatrywały przeciętnie 1400 spraw na tle 19 orzeczeń wydanych przez jedno kolegium gromadzkie. D. Egierska: *Orzecznictwo karno-administracyjne wkracza na właściwą drogę*. „Poradnik dla Kolegiów Orzekających” [dalej: PdKO] 1956, nr 4, s. 11.

³³ Najczęściej tryb nakazowy stosowały kolegia orzekające w największych miastach regionu, czyli Białymstoku, Suwałkach i Łomży. W stolicy województwa 63,5% orzeczeń stanowiły nakazy karne, podczas gdy w dwóch pozostałych miastach odsetek ten przekroczył 70%. *Sprawozdanie opisowe do wzoru...* IPN BU MSW I, sygn. 522, s. 321.

³⁴ Ibidem.

nych w postępowaniu nakazowym o 26% uzasadniano zmianą problematyki orzecznictwa, które istotnie ograniczyło swoją aktywność w zakresie dostaw obowiązkowych płodów rolnych oraz tzw. wykroczeń sanitarnych. Na fali coraz wyraźniej zarysowującej się polityki odwilży kolegia szczecińskie zaczęły poświęcać najwięcej uwagi takim dziedzinom jak „handel, pijaństwo i chuligaństwo, pożarowe, drogowe i ewidencja ludności”. Były to wykroczenia masowo występujące zwłaszcza na terenie miasta Szczecina, gdzie odnotowano ponadto „znaczny wzrost zawiadomień dotyczących braku dyscypliny meldunkowej oraz drobnych wykroczeń drogowych”. Wobec masowego napływu wniosków o ukaranie kolegium przy prezydium miejskiej rady narodowej w Szczecinie rozpatrzyło w trybie nakazowym 63% spraw, podczas gdy pozostałe kolegia na terenie województwa ukarały nakazem 42% sprawców wykroczeń³⁵. Zdaniem prezydium wojewódzkiej rady narodowej jedną z przyczyn znaczącego wzrostu karalności w trybie nakazowym było „bardzo słabe działanie postępowania mandatowego”³⁶. Trudno nie zgodzić się z tą opinią wobec faktu ustanowienia przez ustawodawcę górnej granicy grzywny nałożonej w trybie mandatowym na poziomie zaledwie 20 zł. Była to na ówczesne czasy tak niewielka kwota, że ukaranie mandatem karnym nie stanowiło istotnej dolegliwości natury materialnej z punktu widzenia sprawcy wykroczenia. Skutkiem tego organy ścigania rezygnowały z nakładania mandatów i kierowały wnioski o ukaranie w sprawach o drobne wykroczenia do kolegiów, które w trybie postępowania nakazowego wymierzały grzywny na znacznie wyższym poziomie.

Pomimo szeregu zastrzeżeń ze strony organów sprawujących zwierzchni nadzór nad orzecznictwem k-a rok 1955 przyniósł istotne ograniczenie stosowania trybu nakazowego. Tylko 27% spraw zostało załatwionych „jednoosobowo bez kontroli społecznej”, co na tle poprzedniego oznaczało zwiększenie o 12% liczby spraw rozpatrzonych na rozprawie. Istotną poprawę w zakresie realizacji zasady kolegialności orzecznictwa k-a wiązano przede wszystkim z faktem przejścia w grudniu 1954 r. zwierzchniego nadzoru nad orzecznictwem k-a przez MSW. Realizujące kompetencje ministra w tym zakresie Biuro Nadzoru nad Orzecznictwem Karno-Administracyjnym (dalej: Biuro Nadzoru) położyło szczególny nacisk na kwestię kontroli i właściwej selekcji wniosków o ukaranie. Delegowani do poszczególnych powiatów inspektorzy Biura Nadzoru wspólnie z pracownikami aparatu obsługującego kolegia dokonywali analizy wniosków o ukaranie pod kątem zasadności ich rozstrzygnięcia w trybie postępowania nakazowego. Wnioski sporządzone w niewłaściwej formie lub zawierające niedokładny opis

³⁵ W Szczecinie przy 1223 sprawach rozpatrzonych przez kolegia w IV kwartale 1955 r. nakazem karnym ukarano 3304 osoby. W pozostałych jednostkach administracyjnych województwa szczecińskiego nakazem karnym ukarano tylko 1615 osób. *Sprawozdanie opisowe z działalności aparatu K.A. w IV kwartale 1955 r. w województwie szczecińskim*. IPN BU MSW I, sygn. 526, s. 136.

³⁶ Ibidem.

stanu faktycznego były zwracane organom ścigania celem ich uzupełniania, podczas gdy dotychczas były załatwiane w trybie nakazowym³⁷.

Leżący u podstaw nadużywania trybu nakazowego problem niewłaściwej selekcji wniosków o ukaranie został dostrzeżony przez MSW w wydanych na początku 1956 r. wytycznych dla kolegiów orzekających. Wytyczne nakazywały skrupulatną kontrolę wnoszonych do kolegiów wniosków o ukaranie, gdyż „samo złożenie wniosku przez uprawniony organ nie może wystarczyć” do wydania sprawiedliwego z punktu widzenia obywatela orzeczenia. Wydawanie orzeczeń opartych na rzetelnej analizie stanu faktycznego sprawy oraz osobowości sprawcy wykroczenia uznano za istotny warunek „umocnienia praworządności kolegiów karno-administracyjnych”. Łamanie zasad tej praworządności w okresie stalinowskim miało przejawiać się m.in. „w zbyt szerokim i bezkrytycznym stosowaniu metody postępowania nakazowego, w którym kara orzekana bez wysłuchania obwinionego często okazywała się niesłuszna”³⁸. Dlatego podsumowując działalność kolegiów w 1956 r., za najważniejsze osiągnięcie uznano „bardziej wnikliwe rozpatrywanie zgłoszonych wniosków o ukaranie”, skutkiem czego „było dalsze zmniejszenie się orzeczeń wydanych w trybie postępowania nakazowego”. Na tle roku poprzedniego liczba orzeczeń wydanych przez czynnik urzędniczy „jednoosobowo bez kontroli społecznej” zmalała do 22%. W opinii Biura Nadzoru zmniejszenie liczby nakazów karnych o 5% „ma poważną wymowę, w cyfrach absolutnych stanowi bowiem ponad trzydzieści tysięcy orzeczeń karnych”³⁹.

Instytucja postępowania nakazowego tak silnie kojarzyła się z wypaczeniami okresu stalinowskiego, że w przygotowanym przez Biuro Nadzoru projekcie kompleksowej kodyfikacji prawa karno-administracyjnego Polski Ludowej w ogóle nie uwzględniono tego szczególnego trybu postępowania. W uzasadnieniu ogłoszonego na początku 1957 r. projektu Prawa Karno-Administracyjnego podkreślono, iż „rozpatrywanie spraw i wymierzanie kar bez przeprowadzenia rozprawy okazało się w wielu przypadkach szkodliwe”. Przewidziany w u.k.a. sposób weryfikacji orzeczeń nakazowych nie stwarzał bowiem warunków do obiektywnego rozpatrzenia sprawy przez kolegium odwoławcze, które rozpatrując odwołanie wniesione przez ukaranego, „opierało się tylko na wniosku o ukaranie i orzeczeniu kolegium I instancji”. Praktyka kolegiów odwoławczych poszła w kierunku rozstrzygania odwołań bez udziału osoby ukaranej nakazem karnym, co zdaniem twórców projektu nie stwarzało „żadnych możliwości sprawdzenia słuszności orzeczenia”. Według nich „koncepcja podniesienia praworządności orzecznictwa karno-administracyjnego dyktuje potrzebę likwidacji postępowania nakazowego”. Projekt przewidywał rozstrzyganie spraw o mniejszej szkodliwości

³⁷ *Jak Prezydium WRN w Warszawie pomaga kolegiom orzekającym*. PdKO 1956, nr 2—3, s. 23.

³⁸ H. Chmielewski: *Praworządność nie jest pobłażliwością*. PdKO 1957, nr 3, s. 1.

³⁹ *Idem: Orzecznictwo karno-administracyjne w 1956 r.* PdKO 1957, nr 1—2.

społecznej w trybie mandatowym, którego znaczenie miało wzrosnąć wskutek rozszerzenia katalogu wykroczeń karanych w tym trybie oraz podwyższenia górnej granicy mandatu karnego⁴⁰.

Postępowanie nakazowe w okresie gomulkowski

Zakładający likwidację postępowania nakazowego projekt Prawa Karno-Administracyjnego został w połowie 1957 r. odrzucony przez czynniki oficjalne jako „zbyt liberalny” w stosunku do nowych założeń polityki karnej w sprawach o wykroczenia. Według koncepcji władz gomulckowskich orzecznictwo k-a miało przeciwdziałać szerzeniu się ujemnych zjawisk społecznych, zwłaszcza plagi chuligaństwa i związanego z nią alkoholizmu. Zwalczanie wykroczeń „chuligańskich” popełnionych w związku z nadużywaniem alkoholu zostało podniesione do rangi podstawowego zadania orzecznictwa k-a⁴¹. Operujący łagodnymi sankcjami⁴² projekt Prawa Karno-Administracyjnego zupełnie nie nadawał się do realizacji wyznaczonego kolegiom zadania, gdyż według wytycznych MSW w sprawach o wykroczenia „chuligańskie” należało stosować surowe kary „odpowiadające winie sprawców”⁴³. Warunki dla praktycznej realizacji powyższych założeń stworzyła uchwalona 22 maja 1958 r. tzw. ustawa antychuligańska⁴⁴. Upoważniła ona kolegia do stosowania aresztu zasadniczego i zastępczego w sprawach o ściśle określone wykroczenia przeciwko porządkowi publicznemu.

Kolejny krok w kierunku nadania orzecznictwu k-a zdecydowanie represyjnego oblicza stanowiła gruntowana nowelizacja u.k.a. z grudnia 1958 r.⁴⁵, która zastąpiła nieskuteczną w praktyce karę pracy poprawczej aresztem zasadniczym.

⁴⁰ *Uzasadnienie projektu Prawa Karno-Administracyjnego*. IPN BU MSW II, sygn. 4, s. 242.

⁴¹ E. Pacholarz: *Wykroczenia „alkoholowe” (w świetle statystyki kolegiów)*. ZKA 1968, nr 4, s. 19.

⁴² W myśl art. 15 projektu system kar zasadniczych tworzyły upomnienie, grzywna oraz nagana publiczna. Wobec całkowitej rezygnacji z kar o charakterze izolacyjnym projekt przewidywał możliwość odpracowania grzywny przez osoby znajdujące się w ciężkiej sytuacji majątkowej. Grzywny orzeczone wobec pozostałych ukaranych były wykonywane w trybie administracyjnego postępowania egzekucyjnego. *Założenia projektu Prawa Karno-Administracyjnego*. IPN BU MSW II, sygn. 4, s. 265.

⁴³ J. Staniszewski: *Wpływ zasad postępowania karno-administracyjnego na orzeczenie*. PdKO 1957, nr 3, s. 23.

⁴⁴ Ustawa o zaostreniu odpowiedzialności karnej za chuligaństwo (Dz.U. 1958, nr 34, poz. 152).

⁴⁵ Ustawa z dnia 2.12.1958 r. o zmianie ustawy z dnia 15.12.1951 r. o orzecznictwie karno-administracyjnym (Dz.U. 1958, nr 77, poz. 396).

Zaostrzeniu represyjności orzecznictwa k-a służyło także podniesienie o połowę górnego pułapu kary grzywny oraz przyznanie kolegiom prawa zamiany nieuiszczonej grzywny na karę aresztu zastępczego. Znaczący wzrost wysokości grzywien orzekanych przez kolegia w podstawowym trybie postępowania oznaczał przyjęcie przez ustawodawcę nowych limitów kar wymierzanych w szczególnych trybach postępowania. W postępowaniu mandatowym organy ścigania mogły nakładać grzywny w wysokości do 100 zł, co oznaczało pięciokrotny wzrost górnej granicy grzywny nałożonej mandatem karnym. Dwukrotnie wzrosła także wysokość grzywny wymierzonej w trybie nakazowym, która po nowelizacji z grudnia 1958 r. wyniosła 300 zł. Wymierzając grzywnę nakazem karnym, przewodniczący kolegium mógł orzec zastępczą karę aresztu na wypadek nieściągalności grzywny nałożonej w tym trybie. Przyjęcie takiego rozwiązania stwarzało możliwość osadzenia w areszcie osoby ukaranej zaocznie bez przeprowadzenia rozprawy⁴⁶.

Postrzeganie przez władze gomułkowskie orzecznictwa k-a w kategoriach instrumentu służącego zwalczaniu ujemnych zjawisk społecznych skutkowało znaczącym wzrostem aktywności organów MO w zakresie kierowania do kolegiów wniosków o ukaranie. Z żywiołowym napływem wniosków, których liczba w 1958 r. przekroczyła milion, nie radził sobie odczuwający problemy kadrowe aparat k-a przyzwoitych rad narodowych szczebla powiatowego. Skutkiem tego 20% znajdujących się w kolegiach spraw nie zostało do końca 1958 r. przygotowanych do rozpatrzenia, co w efekcie przedawnienia orzekania mogło doprowadzić do bezkarności sprawców szeregu wykroczeń. Podobnie jak w okresie stalinowskim celem ratowania nadwyręzonego autorytetu orzecznictwa k-a sięgnięto po oręż w postaci postępowania nakazowego, puszczając w niepamięć krytyczne opinie odnośnie do nadużywania tego szczególnego trybu postępowania. Postępowanie nakazowe odegrało istotną rolę w praktyce orzecznictwa k-a schyłku dekady lat pięćdziesiątych, gdyż w 1958 r., rekordowym pod względem liczby skierowanych do kolegiów wniosków o ukaranie, 33% rozstrzygnięć kolegiów stanowiły nakazy karne. Z kolei w 1959 r. w postępowaniu nakazowym załatwiono 36% ogólnej liczby spraw rozpatrzonych przez kolegia, uzasadniając to „koniecznością szybkiego likwidowania stale gromadzących się zaległości nierozpoznanych spraw”. W połowie roku aż 30% wniosków o ukaranie znajdujących się w kolegiach dotyczyło spraw nierozpatrzonych w terminie, które uległyby przedawnieniu w razie oczekiwania na rozstrzygnięcie przez kolegium na rozprawie⁴⁷.

Tolerując powyższą praktykę, organy sprawujące nadzór nad orzecznictwem k-a zdawały sobie sprawę z negatywnych konsekwencji masowego rozstrzygnięcia spraw o wykroczenia przez czynnik urzędniczy. Oceniając orzecznictwo k-a,

⁴⁶ *Ustawa o orzecznictwie karno-administracyjnym. Objąsnienia i teksty.* Warszawa 1959, s. 111.

⁴⁷ *Informacja o orzecznictwie karno-administracyjnym według stanu na dzień 30 czerwca 1959 r.* IPN BU MSW II, sygn. 16155, s. 98.

w 1958 r. Prezydium Wojewódzkiej Rady Narodowej (dalej: WRN) w Łodzi za jeden z najistotniejszych braków uznało „znaczne zwiększenie ilości spraw załatwianych w postępowaniu nakazowym (zaocznym) w kolegiach karno-administracyjnych”. Nie bez racji w podjętej przez prezydium uchwale podkreślano, iż „tryb ten utrudnia ustalenie prawdy obiektywnej, uniemożliwia realizowanie działalności wychowawczej i wyjaśniającej przez zespoły orzekające, jak również bywa przyczyną nie zawsze słusznego wymierzania kar”⁴⁸. Z kolei sprawujący w imieniu ministra od 1958 r. zwierzchni nadzór nad orzecznictwem k-a Departament Społeczno-Administracyjny MSW⁴⁹ (dalej: DSA MSW) zwrócił uwagę na fakt zaniżania przeciętnych wymiarów kar wskutek załatwiania szeregu spraw w postępowaniu nakazowym. W pierwszych miesiącach obowiązywania znowelizowanej u.k.a większość kar grzywny orzeczonych „nawet za groźne społecznie wykroczenia nie przekraczała progu 300 złotych”, ponieważ surowszej kary nie można było wymierzyć nakazem karnym⁵⁰.

Dalszemu rozszerzeniu stosowania trybu nakazowego zapobiegło opanowanie przez aparat k-a „żywiłowego napływu wniosków do kolegiów karno-administracyjnych”. Przyczyniła się do tego wzmożona aktywność organów ścigania w zakresie wystawiania mandatów karnych, która stanowiła konsekwencję pięciokrotnego podniesienia przez wspomnianą nowelizację u.k.a. górnej granicy grzywny nakładanej w tym trybie. Zdaniem DSA MSW dokonana przez ustawodawcę zmiana „umożliwiła doraźne ukaranie wielu sprawców drobnych wykroczeń, przychwyconych przez organy MO w chwili ich popełnienia, w warunkach nie budzących wątpliwości co do osoby sprawcy i zawinienia przezeń czynu zakazanego przez ustawę”. Przesunięcie blisko 300 tysięcy spraw do załatwienia w trybie mandatowym było możliwe również dzięki „organizowaniu narad z organami nadsyłającymi wnioski o ukaranie, instrukcjom KG [Komendy Głównej — M.Ł.], MO i szkoleniu funkcjonariuszów MO oraz zwracaniu organom ścigającym wykroczenia wniosków sporządzonych w sprawach błahych”⁵¹.

⁴⁸ Uchwała nr 272 Prezydium Wojewódzkiej Rady Narodowej w Łodzi z dnia 9 lipca 1959 r. w sprawie oceny orzecznictwa karno-administracyjnego za rok 1958. IPN BU MSW II, sygn. 6626, s. 155.

⁴⁹ W wyniku reorganizacji Ministerstwa Spraw Wewnętrznych [dalej: MSW] przeprowadzonej w II kwartale 1958 r. kompetencje w zakresie zwierzchniego nadzoru nad orzecznictwem k-a powierzono Wydziałowi Karno-Administracyjnemu. Wydział ten funkcjonował w strukturach nowo utworzonego Departamentu Społeczno-Administracyjnego MSW, którego pierwszym dyrektorem został Henryk Chmielewski. M. Łysko: *Aparat biurokratyczny orzecznictwa karno-administracyjnego Polski Ludowej*. W: *Dzieje biurokracji*. T. 5, cz. II. Red. A. Gaca, A. Górak, Z. Naworski. Lublin—Toruń—Włocławek 2013, s. 571.

⁵⁰ H. Chmielewski: *Pierwsze doświadczenia i zadania na najbliższą przyszłość*. PdKO 1959, nr 5—6, s. 9.

⁵¹ *Informacja o orzecznictwie...* IPN BU MSW II, sygn. 16155, s. 97.

Nie bez znaczenia było także sięgnięcie do innej formy „represji administracyjnej w postaci wykorzystywania przepisów o postępowaniu przymusowym w administracji” celem przymuszenia obywateli do wykonania ciężących na nich obowiązków⁵². Stosowanie przymusu administracyjnego w sprawach obowiązkowych dostaw płodów rolnych, ochrony przed pożarami czy też sanitarnych skutkowało znaczącym spadkiem liczby wykroczeń przybierających postać niewykonania obowiązków o charakterze administracyjnym. Dotychczas te rodzaje wykroczeń były z reguły załatwiane w trybie postępowania nakazowego. Nieznaczące zmniejszenie liczby wniosków o ukaranie było widoczne w statystykach za 1959 r., lecz dopiero początek dekady lat sześćdziesiątych przyniósł pełne rozwiązanie problemu prawidłowej selekcji spraw kierowanych do kolegiów. Już w sprawozdaniu z przebiegu orzecznictwa k-a za pierwsze półrocze 1960 r. zamieszczono stwierdzenie, iż „kolegia w skali krajowej opanowały napływ spraw”, lecz dopiero rok 1961 r. przyniósł osiągnięcie poziomu poniżej pół miliona. Ponad dwukrotny spadek liczby spraw skierowanych do kolegiów w porównaniu do rekordowego roku 1958 rekompensował wzrost liczby spraw o większym ciężarze gatunkowym⁵³.

Zgodnie z wytycznymi MSW orzecznictwo kolegiów koncentrowało się na zwalczaniu społecznie niebezpiecznych wykroczeń chuligańskich, zwłaszcza tych popełnianych w stanie nietrzeźwości, wykroczeń drogowych oraz naruszeń przepisów przeciwpożarowych. W tego rodzaju sprawach postępowanie nakazowe nie miało praktycznego zastosowania, gdyż wytyczne nakazywały orzekanie grzywnien zbliżonych do górnego pułapu tej kary wynoszącego 4 500 zł. Ponieważ maksymalna wysokość grzywny nałożonej nakazem karnym wynosiła 300 zł, DSA MSW zwrócił się do przewodniczących kolegiów z apelem o niewydawanie nakazów karnych w sprawach „groźnych społecznie wykroczeń”. Podkreślono, iż cechująca ten tryb postępowania szybkość reakcji oraz mała pracochłonność nie mogą być „stawiane wyżej od społecznej racji sprawiedliwej, wychowawczo działającej kary”. Tryb nakazowy miał być stosowany wyłącznie w sprawach „prostych, jasnych, nie budzących wątpliwości co do winy i osoby sprawcy, nie wymagających również kary surowszej”. Rozstrzygnięciu tego rodzaju spraw przez przewodniczących kolegiów przypisywano „szczególne znaczenie w warunkach niedostatecznej obsady referentów karno-administracyjnych”⁵⁴. Jednocześnie DSA MSW zwracał uwagę na fakt, że „w orzecznictwie karno-administracyjnym regułą powinno być postępowanie przed kolegiami (tj. na rozprawach), postępowanie zaś nakazowe — wyjątkiem”⁵⁵.

⁵² H. Chmielewski: *Orzecznictwo karno-administracyjne w świetle danych za I półrocze 1960 r.* PdKO 1960, nr 5, s. 2.

⁵³ *Ibidem*, s. 3.

⁵⁴ H. Chmielewski: *Pierwsze doświadczenia...*, s. 9.

⁵⁵ *Ustawa o orzecznictwie karno-administracyjnym. Objasnienia...*, s. 111—112.

Powyższa zasada miała zastosowanie w praktyce orzecznictwa k-a od 1961 r., kiedy to po raz pierwszy udział nakazów karnych w całokształcie orzeczeń kolegiów o wykroczenia osiągnął poziom jednocyfrowy⁵⁶. Fakt sprowadzenia postępowania nakazowego do marginalnej roli spotkał się z uznaniem organów sprawujących nadzór nad orzecznictwem k-a, na co wskazuje chociażby stanowisko Prezydium WRN w Warszawie. Za poważny sukces orzecznictwa w pierwszej połowie 1962 r. Prezydium uznało „niemal całkowite zrezygnowanie z postępowania nakazowego jako jednej z form orzekania”. Świadczyć miał o tym fakt, iż liczba prawomocnych nakazów karnych „w zestawieniu z ogółem wydanych prawomocnych rozstrzygnięć w postępowaniu kolegiálním — stanowi ułamek procent”⁵⁷. Z kolei w sprawozdaniu obejmującym rok 1964 DSA MSW zamieścił informacje o zaledwie pięcioprocentowym udziale nakazów karnych w całokształcie rozstrzygnięć kolegiów, co oznaczało rozpatrzenie aż 95% spraw na rozprawie⁵⁸. Poprzez „bardziej wnikliwą analizę wniosków o ukaranie, prowadzenie wyczerpującego postępowania dowodowego” ograniczono potrzebę stosowania postępowania nakazowego, które zaczęło być traktowane jako wyjątek od reguły kolegiálního rozstrzygania spraw na rozprawie⁵⁹.

Pewien wzrost znaczenia trybu nakazowego nastąpił pod koniec dekady lat sześćdziesiątych w związku z wejściem w życie uchwalonej w czerwcu 1966 r. tzw. ustawy o przekazaniu⁶⁰. Na mocy tej ustawy czyny stanowiące dotychczas drobne występki zostały przekwalifikowane w wykroczenia. Priorytetowe traktowanie cechujących się dużym ciężarem gatunkowym tzw. wykroczeń przekazanych⁶¹ skutkowało szerszym niż dotychczas karaniem w trybie nakazowym sprawców „stosunkowo drobnych i oczywistych wykroczeń drogowych oraz wykroczeń sanitarno-porządkowych”⁶². W latach 1967—1969 udział nakazów karnych w całokształcie rozstrzygnięć kolegiów wynosił od 7,8% do

⁵⁶ O ile w 1960 r. nakazem karnym załatwiono 17% wniosków o ukaranie, to w 1961 r. jedynie 6% rozstrzygnięć kolegiów stanowiły nakazy karne. W 1962 r. wskaźnik ten wynosił 7%. M. Zimmermann: *Orzecznictwo...*, s. 16.

⁵⁷ Świadczyć o tym miało wydanie w trybie nakazowym 549 prawomocnych orzeczeń na tle ogólnej liczby 9097 orzeczeń zapadłych w sprawach o wykroczenia, które zostały rozpatrzone przez kolegia funkcjonujące w województwie warszawskim w pierwszym półroczu 1962 r. *Informacja dla Wydziału Administracyjnego KW PZPR w Warszawie dot. przebiegu orzecznictwa karno-administracyjnego w I półroczu 1962 r.* AAN, 285 MS, sygn. 1976, s. 23.

⁵⁸ *Informacja o przebiegu orzecznictwa karno-administracyjnego w r. 1964.* IPN BU MSW II, sygn. 16162, s. 202.

⁵⁹ *Ibidem.*

⁶⁰ Ustawa z dnia 17.06.1966 r. o przekazaniu niektórych drobnych przestępstw jako wykroczeń do orzecznictwa karno-administracyjnego (Dz.U. 1966, nr 23, poz. 149).

⁶¹ Przykładowo w 1968 r. 9,1% spraw rozpoznanych przez kolegia dotyczyło tzw. wykroczeń przekazanych. W porównaniu z 1967 r. odnotowano wzrost liczby tego rodzaju spraw o około 30%. *Orzecznictwo karno-administracyjne w 1968 r. Sprawozdanie DSA MSW.* IPN BU MSW I, sygn. 6504, s. 143.

⁶² E. Pacholarz: *Analiza orzecznictwa k-a za rok 1968.* ZKA 1969, nr 2, s. 51.

9,6%, co zdaniem DSA MSW świadczyło o prawidłowym wykorzystywaniu przez kolegia trybu nakazowego⁶³.

Pod rządami kodyfikacji prawa wykroczeń z 1971 r.

Początek dekady lat siedemdziesiątych przyniósł dalszy wzrost znaczenia trybu nakazowego. Świadczy o tym fakt załatwienia w tym trybie 11,4% spraw w 1970 r. oraz 10,6% w kolejnym roku⁶⁴. Obok zwiększenia skuteczności organów MO w zakresie ujawniania i ścigania sprawców wykroczeń, przyczyniło się do tego wejście w życie z dniem 1 stycznia 1972 r. kompleksowej kodyfikacji prawa wykroczeń Polski Ludowej. Stanowiący jej trzon kodeks wykroczeń⁶⁵ (dalej: kw.) pogłębiał zapoczątkowany w 1966 r. proces przekazywania do właściwości kolegiów spraw o drobne występki rozpatrywane dotychczas przez sądy karne. Rozszerzenie kompetencji kolegiów o kolejną grupę tzw. wykroczeń przekazanych oznaczało zwiększony wpływ wniosków o ukaranie⁶⁶, zwłaszcza dotyczących wykroczeń przeciwko bezpieczeństwu pożarowemu, przeciwko zdrowiu oraz czynów godzących w porządek i bezpieczeństwo w komunikacji. Przeważającą część z nich stanowiły wykroczenia o mniejszym stopniu społecznego niebezpieczeństwa oraz niespornym stanie faktycznym, czyli czyny kwalifikujące się do rozstrzygnięcia w postępowaniu nakazowym⁶⁷.

Znaczenie postępowania nakazowego jako instrumentu szybkiej represji karnej docenił MSW w wydanych dnia 26 czerwca 1973 r. wytycznych dla polityki orzecznictwa. W myśl wytycznych dalsze rozszerzenia stosowania trybu nakazowego miały na celu odciążenie składów orzekających od karania sprawców drobnych wykroczeń. Najważniejszym zadaniem kolegiów było bowiem stosowanie surowej represji karnej w sprawach o czyny cechujące się największym stopniem społecznego niebezpieczeństwa, do których wytyczne zaliczyły popełniane pod wpływem alkoholu wykroczenia drogowe oraz wybryki

⁶³ *Orzecznictwo karno-administracyjne w 1969 roku*. ZKA 1970, nr 3, s. 7.

⁶⁴ J. Smereczański: *O porządek i dyscyplinę*. ZW 1972, nr 6, s. 12.

⁶⁵ Ustawa z dnia 20.05.1971 r. (Dz.U. 1971, nr 12, poz. 114).

⁶⁶ W ostatnim roku obowiązywania ustawy z dnia 15.12.1951 r. o orzecznictwie karno-administracyjnym organy ścigania skierowały do kolegiów 623 tysięcy wniosków o ukaranie. Po wejściu w życie z dniem 1.01.1972 r. kodeksu wykroczeń [dalej: kw.] liczba ta wzrosła do 672 tysięcy, a w 1973 r. osiągnęła poziom 731 tysięcy. *Sejmowa ocena funkcjonowania prawa o wykroczeniach*. ZW 1974, nr 2, s. 3.

⁶⁷ E. Pacholarz: *W świetle statystyki (orzecznictwo kolegiów w 1973 r.)*. ZW 1974, nr 2, s. 40.

o charakterze chuligańskim⁶⁸. Wykroczenia cechujące się niewielkim stopniem społecznego niebezpieczeństwa, których fakt popełnienia był oczywisty, miały być rozstrzygane w cechującym się szybkością i małą pracochłonnością postępowaniu nakazowym. Częstszemu wykorzystywaniu tego trybu sprzyjało podniesienie przez kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia⁶⁹ (dalej: kpsw.) górnej granicy grzywny nakładanej nakazem karnym z 300 do 500 zł. Wskutek tego po wejściu w życie kodeksu przeciętna wysokość grzywny orzekanej w tym trybie wzrosła dwukrotnie (z 200 do 400 zł)⁷⁰.

Realizacja wytycznych ministra przyniosła dalsze rozszerzenie zakresu stosowania trybu nakazowego, na który w pierwszym półroczu 1974 r. przypadało 15,3% rozstrzygnięć kolegiów (w analogicznym okresie w 1973 r. wskaźnik ten wynosił 13,9%)⁷¹. Zdaniem DSA MSW prawidłowe wykorzystywanie przez kolegia możliwości wymierzania kary grzywny w postępowaniu nakazowym przyniosło efekt w postaci szybszego niż dotychczas załatwiania wniosków o ukaranie wnoszonych przez organy ścigania. Skrupulatna realizacja wytycznych MSW w drugiej połowie lat siedemdziesiątych doprowadziła do sytuacji, w której nakazy karne stanowiły przeciętnie 20% rozstrzygnięć kolegiów⁷². Znacząco przyczyniło się do tego trzykrotne podniesienie wysokości kary grzywny wymierzonej nakazem karnym przy okazji zreformowania w 1975 r. struktury kolegiów pod kątem nowego podziału administracyjnego kraju⁷³. Ustanowienie górnego pułapu grzywny wymierzonej nakazem karnym na poziomie 1 500 zł miało na celu „dalsze rozszerzenie zakresu stosowania tego uproszczonego, szybkiego i ekonomicznego postępowania”⁷⁴. Przyjęte rozwiązanie stwarzało zarazem możliwość zastosowania zastępczej kary aresztu w przypadku wymierzenia nakazem karnym grzywny przekraczającej 1 000 zł⁷⁵. Upoważnienie przewodniczących kolegiów do orzeczenia aresztu zastępczego pod nieobecność obwionego, który pozbawiony był nawet możliwości złożenia jakichkolwiek wyjaśnień, stanowiło istotne ograniczenie praw procesowych sprawcy wykroczenia⁷⁶.

⁶⁸ *Wytyczne Ministra Spraw Wewnętrznych co do polityki orzecznictwa w sprawach o wykroczenia*. ZW 1973, nr 4—5, s. 3.

⁶⁹ Ustawa z dnia 20.05.1971 r. (Dz.U. 1971, nr 12, poz. 116).

⁷⁰ *Sejmowa ocena...*, s. 7.

⁷¹ J. Smereczański: *Dalsze postępy w doskonaleniu orzecznictwa kolegiów*. ZW 1974, nr 6, s. 12.

⁷² J. Lewiński: *Orzecznictwo w sprawach o wykroczenia w I półroczu 1976 r.* ZW 1976, nr 4—5, s. 24.

⁷³ Ustawa z dnia 28.05.1975 r. o dwustopniowym podziale administracyjnym Państwa oraz o zmianie ustawy o radach narodowych (Dz.U. 1975, nr 16, poz. 91).

⁷⁴ J. Lewiński: *Kolegia po reformie*. ZW 1975, nr 3, s. 11.

⁷⁵ Wynikało to z tego, iż art. 25 § 1 kw. przewidywał możliwość orzeczenia zastępczej kary aresztu w przypadku wymierzenia grzywny powyżej 1000 zł.

⁷⁶ J. Szumski: *Główne kierunki polityki karnej realizowanej przez kolegia do spraw wykroczeń w latach 1972—1989*. „Archiwum Kryminologii” 1993, T. 19, s. 116.

Ponieważ kompetencja ta była dosyć często wykorzystywana w praktyce orzecznictwa, stąd w drugiej połowie lat siedemdziesiątych zwiększyła się zaskarżalność nakazów karnych. Kpsw. nie przywrócił zniesionej przez u.k.a. instytucji sprzeciwu od nakazu karnego, utrzymując system zaskarżania orzeczeń zapadłych w tym trybie do kolegium drugiej instancji. Po raz pierwszy wzmianka o większej niż dotychczas zaskarżalności nakazów karnych pojawiła się w sprawozdaniu obejmującym orzecznictwo kolegiów w 1976 r., kiedy to do kolegiów drugiej instancji wniesiono odwołania od 11,6% rozstrzygnięć zapadłych w trybie nakazowym⁷⁷. Skalę naruszeń prawa, jakie miały miejsce przy okazji stosowania trybu nakazowego, obrazuje fakt utrzymania w mocy przez kolegia odwoławcze zaledwie 35% zaskarżonych nakazów karnych.

Dokonane w 1975 r. trzykrotne podniesienie górnej granicy kary grzywny wymierzonej nakazem karnym doprowadziło do sytuacji, w której część kolegiów zbyt często stosowała postępowanie nakazowe. Na terenie niektórych województw odsetek rozstrzygnięć wydawanych w tym trybie przekroczył 25%, co zdaniem DSA MSW prowadziło do obniżenia wychowawczego oddziaływania orzekanych kar i osłabienia represji⁷⁸. Kierując się względami szybkości orzekania i ekonomii procesowej, nakazami karnymi załatwiano również sprawy o wykroczenia cechujące się znacznym stopniem szkodliwości społecznej. Odnotowany w odpowiedzi na niepokoje społeczne drugiej połowy lat siedemdziesiątych wzrost represyjności orzecznictwa kolegiów skutkowałam stopniowym spadkiem znaczenia postępowania nakazowego. Pod koniec lat siedemdziesiątych udział nakazów karnych w całokształcie rozstrzygnięć kolegiów spadł nieznacznie poniżej 20%⁷⁹, żeby w 1980 r. osiągnąć pułap 17%⁸⁰. Wprawdzie w dalszym ciągu obowiązywały wytyczne MSW z 1973 r. zalecające szerokie stosowanie postępowania nakazowego w sprawach o drobne wykroczenia, lecz straciły one na aktualności wobec licznych nowelizacji systemu materialnego prawa wykroczeń dokonanych w okresie stanu wojennego. Celem nadania orzecznictwu kolegiów zdecydowanie represyjnego oblicza czterokrotnie podniesiono górną granicę kary grzywny orzekanej w podstawowym trybie postępowania oraz rozszerzono liczbę wykroczeń zagrożonych oblięatoryjną karą dodatkową. Maksymalna wysokość grzywny nakładanej nakazem karnym uległa zaledwie dwukrotnemu wzrostowi, wskutek czego postępowanie nakazowe było „coraz mniej przydatne” z punktu widzenia założeń polityki karnej w sprawach o wykroczenia⁸¹.

Występująca w latach osiemdziesiątych tendencja do generalnego zaostrzenia represji przejawiała się w orzekaniu surowych grzywien oraz częstym stosowaniu kar dodatkowych, których nie można było orzekać nakazem karnym. Na tle

⁷⁷ J. Lewiński: *Orzecznictwo w sprawach o wykroczenia w I półroczu...*, s. 24.

⁷⁸ Idem: *Orzecznictwo w sprawach o wykroczenia w 1978 r.* ZW 1979, nr 2, s. 5.

⁷⁹ Idem: *Orzecznictwo kolegiów w sprawach o wykroczenia w 1979 r.* ZW 1980, nr 2, s. 7.

⁸⁰ Idem: *Orzecznictwo kolegiów do spraw wykroczeń w 1980 r.* ZW 1981, nr 2, s. 49.

⁸¹ Idem: *Orzecznictwo kolegiów do spraw wykroczeń w 1983 r.* ZW 1984, nr 2, s. 6—7.

tak ukształtowanych założeń polityki karnej fakt załatwienia w postępowaniu nakazowym jedynie 11% spraw skierowanych do kolegiów w 1983 r. DSA MSW oceniał pozytywnie⁸². Dalszemu spadkowi znaczenia postępowania nakazowego⁸³ nie zapobiegło nawet pięciokrotne podniesienie w 1985 r. górnej granicy kary grzywny wymierzanej w tym trybie. Z uwagi na fakt znaczącego spadku siły nabywczej pieniądza dokonano jednocześnie stosownego podwyższenia wysokości kar grzywny wymierzanych w pozostałych trybach postępowania⁸⁴. W drugiej połowie lat osiemdziesiątych postępowanie nakazowe pełniło funkcję wyjątku od zasady kolegialnego rozstrzygania spraw o wykroczenia na rozprawie. Wskazuje na to utrzymujący się na przeciętnym poziomie 7,2% udział nakazów karnych w całokształcie rozstrzygnięć kolegiów⁸⁵.

Na fakt stopniowego spadku znaczenia trybu nakazowego zwróciła uwagę powołana w 1988 r. przez MSW Komisja ds. Reformy Prawa o Wykroczeniach, wskazując na niewłaściwe uregulowanie kwestii zaskarżania nakazów karnych przez kpsw.⁸⁶ Komisja uznała za wskazane zastąpienie odwołania do kolegium wyższego stopnia sprzeciwem od wyroku nakazowego. Zgłoszenie sprzeciwu przez ukaranego w trybie nakazowym skutkowałoby rozpoznaniem sprawy na rozprawie przez skład orzekający kolegium, którego przewodniczący wydał wyrok nakazowy. Komisja postulowała także ograniczenie stosowania trybu nakazowego do sytuacji, gdy z materiałów dołączonych do wniosku o ukaranie wynika, że „okoliczności czynu i wina obwinionego nie budzą wątpliwości”⁸⁷.

⁸² Ibidem, s. 6.

⁸³ W 1984 r. zaledwie 8,6% rozstrzygnięć kolegiów stanowiły nakazy karne. J. Lewiński: *Orzecznictwo kolegiów do spraw wykroczeń w 1984 r.* ZW 1985, nr 2, s. 2.

⁸⁴ Nowelizacja prawa wykroczeń podnosząca wysokości kar grzywny, nawiązki oraz wartości kwotowej mienia, towaru i wyrządzonej szkody została przeprowadzona ustawą z dnia 10.05.1985 r. o zmianie niektórych przepisów prawa karnego i prawa o wykroczeniach (Dz.U. 1985, nr 23, poz. 100). J. Smereczański: *Nowelizacja prawa o wykroczeniach.* ZW 1985, nr 3, s. 1.

⁸⁵ W 1985 r. w postępowaniu nakazowym wydano 7,3% rozstrzygnięć (J. Lewiński: *Orzecznictwo kolegiów do spraw wykroczeń w 1985 r.* ZW 1986, nr 2, s. 23.). W 1987 r. udział ten wynosił 7,2% (Idem: *W zwierciadle statystyki. Orzecznictwo kolegiów do spraw wykroczeń w 1987 r.* ZW 1988, nr 2, s. 1), utrzymując się na tym samym poziomie w kolejnym roku (Idem: *Orzecznictwo kolegiów do spraw wykroczeń w 1988 r.* ZW 1989, nr 1—2, s. 1).

⁸⁶ *Założenia reformy prawa o wykroczeniach.* ZW 1988, nr 6, s. 9.

⁸⁷ *Założenia reformy prawa o wykroczeniach.* ZW 1989, nr 1, s. 8.

Zakończenie

Częściowa realizacja powyższych postulatów nastąpiła poprzez poddanie w 1990 r. kontroli sądowej całokształtu orzecznictwa kolegiów⁸⁸, w tym również nakazów karnych. Korzystne z punktu widzenia obwinionego uregulowanie kwestii zaskarżania nakazów karnych przyczyniło się do wzrostu znaczenia postępowania nakazowego. Jednakże instytucja sprzeciwu, którego wniesienie skutkowało ponownym rozpoznaniem sprawy przez kolegium, została wprowadzona dopiero w wyniku kompleksowej reformy tego trybu postępowania z 1998 r.⁸⁹ W ostatniej dekadzie XX stulecia postępowanie nakazowe było powszechnie stosowane celem rozstrzygnięcia drobnych spraw o wykroczenia, w sytuacji gdy okoliczności sprawy oraz wina sprawcy nie budziły wątpliwości; zostało uwzględnione w kpsw. z 2001 r.⁹⁰, który w związku z likwidacją kolegiów do spraw wykroczeń przekazał rozstrzygnięcie spraw o wykroczenia sądom rejonowym⁹¹. W ramach trybu nakazowego obowiązujący kpsw. przewiduje jednoosobowe rozstrzygnięcie przez sędziów spraw o wykroczenia na posiedzeniu niejawnym, wyłącznie w oparciu o materiały dołączone do wniosku o ukaranie przez organy ścigania. Od wyroku nakazowego osobie obwinionej przysługuje prawo wniesienia sprzeciwu. W wyniku wniesienia sprzeciwu nakaz karny traci moc, a sprawa jest rozstrzygana na rozprawie przez sąd rejonowy orzekający w składzie jednoosobowym⁹².

Z uwagi na fakt, iż po likwidacji kolegiów sądy nie były w stanie terminowo rozpatrywać spraw o wykroczenia w postępowaniu zwyczajnym, ustawodawca zdecydował się na podniesienie trybu nakazowego do rangi podstawowego trybu postępowania⁹³. Nowelizacja kpsw. z 2003 r.⁹⁴ dopuściła orzekanie w postępowaniu zwyczajnym dopiero wtedy, gdy brak jest podstaw do rozpoznania sprawy w trybach szczególnych — przyspieszonym i nakazowym. Ponieważ postępowania

⁸⁸ Na mocy ustawy z dnia 8.06.1990 r. o zmianie ustaw: Kodeks postępowania karnego, Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia, ustawy o ustroju kolegiów do spraw wykroczeń i Kodeks pracy (Dz.U. 1990, nr 43, poz. 251).

⁸⁹ Ustawa z dnia 28.08.1998 r. o zmianie ustaw: Kodeks wykroczeń, Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia, ustawy o ustroju kolegiów do spraw wykroczeń, Kodeks pracy i niektórych innych ustaw (Dz.U. 1998, nr 113, poz. 717).

⁹⁰ Ustawa z dnia 24.08.2001 r. (Dz.U. 2001, nr 106, poz. 1148).

⁹¹ Nastąpiło to z dniem 17.10.2001 r. S. Stachowiak: *Ewolucja polskiego systemu postępowania w sprawach o wykroczenia*. W: *Nauka wobec współczesnych zagadnień prawa karnego w Polsce. Księga pamiątkowa Profesora Aleksandra Tobisa*. Poznań 2004, s. 218.

⁹² T. Bojarski: *Polskie prawo wykroczeń. Zarys wykładu*. Warszawa 2012, s. 234—235.

⁹³ J. Lewiński: *Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia. Komentarz*. Warszawa 2011, s. 127.

⁹⁴ Ustawa z dnia 22.05.2003 r. o zmianie ustawy Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz.U. 2003, nr 109, poz. 1031).

nie przyspieszone obwarowane jest pewnymi rygorami, stąd w praktyce dominuje tryb nakazowy. Przesłanki dopuszczalności tego trybu zostały sformułowane w sposób bardzo elastyczny, gdyż są nimi niebudzące wątpliwości okoliczności popełnienia czynu i wina obwinionego⁹⁵. Nadanie postępowaniu nakazowemu rangi podstawowego trybu orzekania należy ocenić jako krok wstecz w stosunku do obowiązującej w Polsce po drugiej wojnie światowej zasady rozstrzygnięcia spraw o wykroczenia w pierwszej instancji na rozprawie. Przeprowadzona wbrew tej zasadzie nowelizacja kpsw. doprowadziła do sytuacji, w której sprawy o wykroczenia są załatwiane głównie poprzez wydawanie nakazów karnych na posiedzeniu niejawnym. Dopiero wniesienie sprzeciwu od wyroku nakazowego skutkuje rozstrzygnięciem sprawy w trybie postępowania zwyczajnego, które odbywa się z pełnym poszanowaniem przysługujących obwinionemu gwarancji procesowych⁹⁶.

Jednakże z punktu widzenia osoby obwinionej uzależnienie przeprowadzenia rozprawy od wniesienia sprzeciwu należy ocenić jako rozwiązanie niepotrzebnie wydłużające tok postępowania. Brak perspektyw szybkiego przeprowadzenia rozprawy może zniechęcać zwłaszcza osoby ukarane mandatem karnym do dochodzenia swoich racji na drodze sądowej. W razie skazania przez sąd sprawca wykroczenia zostanie dodatkowo obciążony zryczałtowanymi kosztami przeprowadzenia rozprawy, które z reguły przewyższają wysokość grzywnien nałożonych mandatem karnym⁹⁷. Jeżeli dodamy do tego fakt powszechnego traktowania przez sędziów obowiązku rozstrzygnięcia spraw o wykroczenia w kategoriach zła koniecznego, to tym bardziej zrozumiała jest tęsknota środowiska sędziowskiego za rozwiązaniami z lat 1990—2001. Z perspektywy historycznej za optymalny należy uznać model zakładający rozstrzygnięcie spraw o wykroczenia w pierwszej instancji przez posiadające *de facto* status sądów społecznych kolegia, przy jednoczesnym zapewnieniu kontroli ich orzeczeń przez sądy rejonowe w trybie postępowania przewidującym przeprowadzenie rozprawy.

⁹⁵ T. Bojarski: *Polskie prawo...*, s. 235.

⁹⁶ M. Łysko: *Obwiniony jako uczestnik postępowania w sprawach o wykroczenia — wczoraj i dziś*. W: *Role uczestników postępowań sądowych — wczoraj, dziś, jutro*. Red. D. Gil, E. Kruk. Lublin 2015, s. 212.

⁹⁷ A. Mezglewski: *Mankamenty postępowania w sprawach o wykroczenia ograniczające realizację prawa do obrony*. „Zeszyty Prawnicze Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego” 2007, nr 2—3, s. 66—67.

Bibliografia

Archiwalia

Archiwum Akt Nowych w Warszawie

zespół 285 Ministerstwo Sprawiedliwości, sygn. 1976, 2010.

Instytut Pamięci Narodowej w Warszawie, Biuro Udostępniania i Archiwizacji Dokumentów

zespół Ministerstwo Spraw Wewnętrznych I, sygn. 522, 526, 6504.

Instytut Pamięci Narodowej w Warszawie, Biuro Udostępniania i Archiwizacji Dokumentów

zespół Ministerstwo Spraw Wewnętrznych II, sygn. 4, 6443, 6626, 16155, 16162.

Akty normatywne i sprawozdania

Dekret z dnia 7.12.1954 r. o naczelnych organach administracji państwowej w zakresie spraw wewnętrznych i bezpieczeństwa publicznego (Dz.U. 1954, nr 54, poz. 269).

Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22.03.1928 r. o postępowaniu karno-administracyjnym (Dz.U. 1928, nr 38, poz. 365).

Sprawozdanie stenograficzne z posiedzenia Sejmu Ustawodawczego, 15 grudnia 1951 r., t. 34.

Ustawa z dnia 10.05.1985 r. o zmianie niektórych przepisów prawa karnego i prawa o wykroczeniach (Dz.U. 1985, nr 23, poz. 100).

Ustawa z dnia 15.12.1951 r. o orzecznictwie karno-administracyjnym (Dz.U. 1951, nr 66, poz. 454).

Ustawa z dnia 17.06.1966 r. o przekazaniu niektórych drobnych przestępstw jako wykroczeń do orzecznictwa karno-administracyjnego (Dz.U. 1966, nr 23, poz. 149).

Ustawa z dnia 2.12.1958 r. o zmianie ustawy z dnia 15.12.1951 r. o orzecznictwie karno-administracyjnym (Dz.U. 1958, nr 77, poz. 396).

Ustawa z dnia 20.03.1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej (Dz.U. 1950, nr 14, poz. 130).

Ustawa z dnia 20.05.1971 r. — Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz.U. 1971, nr 12, poz. 116).

Ustawa z dnia 20.05.1971 r. — Kodeks wykroczeń (Dz.U. 1971, nr 12, poz. 114).

Ustawa z dnia 22.05.1958 r. o zaostrzeniu odpowiedzialności karnej za chuligaństwo (Dz.U. 1958, nr 34, poz. 152).

Ustawa z dnia 22.05.2003 r. o zmianie ustawy Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz.U. 2003, nr 109, poz. 1031).

Ustawa z dnia 24.08.2001 r. — Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz.U. 2001, nr 106, poz. 1148).

- Ustawa z dnia 25.09.1954 r. o reformie podziału administracyjnego wsi i powołaniu gromadzkich rad narodowych (Dz.U. 1954, nr 43, poz. 191).
- Ustawa z dnia 28.05.1975 r. o dwustopniowym podziale administracyjnym Państwa oraz o zmianie ustawy o radach narodowych (Dz.U. 1975, nr 16, poz. 91).
- Ustawa z dnia 28.08.1998 r. o zmianie ustaw: Kodeks wykroczeń, Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia, ustawy o ustroju kolegiów do spraw wykroczeń, Kodeks pracy i niektórych innych ustaw (Dz.U. 1998, nr 113, poz. 717).
- Ustawa z dnia 8.06.1990 r. o zmianie ustaw: Kodeks postępowania karnego, Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia, ustawy o ustroju kolegiów do spraw wykroczeń i Kodeks pracy (Dz.U. 1990, nr 43, poz. 251).

Literatura

- Bojarski T.: *Polskie prawo wykroczeń. Zarys wykładu*. Warszawa 2012.
- Chmielewski H.: *Orzecznictwo karno-administracyjne w 1956 r.* „Poradnik dla Kolegiów Orzekających” 1957, nr 1—2.
- Chmielewski H.: *Orzecznictwo karno-administracyjne w świetle danych za I półrocze 1960 r.* „Poradnik dla Kolegiów Orzekających” 1960, nr 5.
- Chmielewski H.: *Pierwsze doświadczenia i zadania na najbliższą przyszłość.* „Poradnik dla Kolegiów Orzekających” 1959, nr 5—6.
- Chmielewski H.: *Praworzędność nie jest pobłażliwością.* „Poradnik dla Kolegiów Orzekających” 1957, nr 3.
- Daniluk F.: *Prawo karno-administracyjne*. Warszawa 1958.
- Egierska D.: *Orzecznictwo karno-administracyjne wkracza na właściwą drogę.* „Poradnik dla Kolegiów Orzekających” 1956, nr 4.
- Garlicki J.: *Analizujemy pracę kolegium orzekającego.* „Rada Narodowa” 1954, nr 10.
- Gross S.: *Nowa ustawa o orzecznictwie karno-administracyjnym.* „Rada Narodowa” 1952, nr 1.
- Iserzon E.: *Kolegia karno-administracyjne w systemie organów państwowych.* „Studia Prawnicze” 1969, z. 21.
- Jak Prezydium WRN w Warszawie pomaga kolegiom orzekającym.* „Poradnik dla Kolegiów Orzekających” 1956, nr 2—3.
- Jaroszyński M.: *Zagadnienia rad narodowych*. Warszawa 1961.
- Lewiński J.: *Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia. Komentarz*. Warszawa 2011.
- Lewiński J.: *Kolegia po reformie.* „Zagadnienia Wykroczeń” 1975, nr 3.
- Lewiński J.: *Orzecznictwo kolegiów do spraw wykroczeń w 1980 r.* „Zagadnienia Wykroczeń” 1981, nr 2.
- Lewiński J.: *Orzecznictwo kolegiów do spraw wykroczeń w 1983 r.* „Zagadnienia Wykroczeń” 1984, nr 2.
- Lewiński J.: *Orzecznictwo kolegiów do spraw wykroczeń w 1984 r.* „Zagadnienia Wykroczeń” 1985, nr 2.
- Lewiński J.: *Orzecznictwo kolegiów do spraw wykroczeń w 1985 r.* „Zagadnienia Wykroczeń” 1986, nr 2.

- Lewiński J.: *Orzecznictwo kolegiów do spraw wykroczeń w 1988 r.* „Zagadnienia Wykroczeń” 1989, nr 1—2.
- Lewiński J.: *Orzecznictwo kolegiów w sprawach o wykroczenia w 1979 r.* „Zagadnienia Wykroczeń” 1980, nr 2.
- Lewiński J.: *Orzecznictwo w sprawach o wykroczenia w 1978 r.* „Zagadnienia Wykroczeń” 1979, nr 2.
- Lewiński J.: *Orzecznictwo w sprawach o wykroczenia w I półroczu 1976 r.* „Zagadnienia Wykroczeń” 1976, nr 4—5.
- Lewiński J.: *W zwierniadle statystyki. Orzecznictwo kolegiów do spraw wykroczeń w 1987 r.* „Zagadnienia Wykroczeń” 1988, nr 2.
- Łysko M.: *Aparat biurokratyczny orzecznictwa karno-administracyjnego Polski Ludowej.* W: *Dzieje biurokracji.* T. 5, cz. II. Red. A. Gaca, A. Górak, Z. Naworski. Lublin—Toruń—Włocławek 2013.
- Łysko M.: *Kara pracy poprawczej w orzecznictwie karno-administracyjnym Polski Ludowej.* „Miscellanea Historico-Iuridica” 2008, T. 6.
- Łysko M.: *Kształtowanie się ustroju kolegiów orzekających w Polsce Ludowej.* „Czasopismo Historyczno-Prawne” 2012, T. 64, z. 2.
- Łysko M.: *Obwiniony jako uczestnik postępowania w sprawach o wykroczenia — wczoraj i dziś.* W: *Role uczestników postępowań sądowych — wczoraj, dziś, jutro.* Red. D. Gil, E. Kruk. Lublin 2015.
- Łysko M.: *Orzecznictwo karno-administracyjne w zakresie dostaw obowiązkowych płodów rolnych w Polsce Ludowej.* „Miscellanea Historico-Iuridica” 2009, T. 8.
- Łysko M.: *Socjalistyczna reforma orzecznictwa karno-administracyjnego Polski Ludowej.* W: *Pro memoria. Księga pamiątkowa dla uczczenia pamięci Profesor Krysiny Kamińskiej.* Red. A. Gaca. Toruń 2013.
- Mezglewski K.: *Mankamenty postępowania w sprawach o wykroczenia ograniczające realizację prawa do obrony.* „Zeszyty Prawnicze Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego” 2007, nr 2—3.
- O pracy kolegiów orzekających w postępowaniu karno-administracyjnym.* Warszawa 1952.
- Orzecznictwo karno-administracyjne w 1969 roku.* „Zagadnienia Karno-Administracyjne” 1970, nr 3.
- Pacholarz E.: *Analiza orzecznictwa k-a za rok 1968.* „Zagadnienia Karno-Administracyjne” 1969, nr 2.
- Pacholarz E.: *W świetle statystyki (orzecznictwo kolegiów w 1973 r.).* „Zagadnienia Wykroczeń” 1974, nr 2.
- Pacholarz E.: *Wykroczenia „alkoholowe” (w świetle statystyki kolegiów).* „Zagadnienia Karno-Administracyjne” 1968, nr 4.
- Przed wyborami do kolegiów orzekających.* „Rada Narodowa” 1954, nr 5.
- Rybicki Z.: *Gospodarcze aspekty orzecznictwa karno-administracyjnego.* „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 1952, nr 9.
- Sejmowa ocena funkcjonowania prawa o wykroczeniach.* „Zagadnienia Wykroczeń” 1974, nr 2.
- Siarkiewicz K.: *Kształtowanie się ustroju kolegiów.* „Zagadnienia Wykroczeń” 1977, nr 4—5.

- Siewierski M.: *Postępowanie nakazowe*. „Zagadnienia Karno-Administracyjne” 1965, nr 5.
- Smereczański J.: *Dalsze postępy w doskonaleniu orzecznictwa kolegiów*. „Zagadnienia Wykroczeń” 1974, nr 6.
- Smereczański J.: *Nowelizacja prawa o wykroczeniach*. „Zagadnienia Wykroczeń” 1985, nr 3.
- Smereczański J.: *O porządek i dyscyplinę*. „Zagadnienia Wykroczeń” 1972, nr 6.
- Stachowiak S.: *Ewolucja polskiego systemu postępowania w sprawach o wykroczenia*. W: *Nauka wobec współczesnych zagadnień prawa karnego w Polsce. Księga pamiątkowa Profesora Aleksandra Tobisa*. Poznań 2004.
- Staniszewski J.: *Wpływ zasad postępowania karno-administracyjnego na orzeczenie*. „Poradnik dla Kolegiów Orzekających” 1957, nr 3.
- Szumski J.: *Główne kierunki polityki karnej realizowanej przez kolegia do spraw wykroczeń w latach 1972—1989*. „Archiwum Kryminologii” 1993, T. 19.
- Ustawa o orzecznictwie karno-administracyjnym. Objasnienia i teksty*. Warszawa 1959.
- Wytyczne Ministra Spraw Wewnętrznych co do polityki orzecznictwa w sprawach o wykroczenia*. „Zagadnienia Wykroczeń” 1973, nr 4—5.
- Założenia reformy prawa o wykroczeniach*. „Zagadnienia Wykroczeń” 1988, nr 6.
- Założenia reformy prawa o wykroczeniach*. „Zagadnienia Wykroczeń” 1989, nr 1.
- Zimmermann M.: *Orzecznictwo karno-administracyjne*. „Zagadnienia Karno-Administracyjne” 1965, nr 4.

Marcin Łysko

Strafbefehlsverfahren bei Ordnungswidrigkeiten in Volkspolen Merkmale des Modells der Straf- und Verwaltungsrechtsprechung in Volkspolen

Schlüsselwörter: Strafbefehlsverfahren, Straf- und Verwaltungskollegien, Ordnungswidrigkeitenrecht

Zusammenfassung: Das Strafbefehlsverfahren, in dem die Erledigung von geringfügigen Ordnungswidrigkeiten ohne Beteiligung einer beschuldigten Person vorgesehen war, funktionierte in Volkspolen trotz der Einführung des Grundsatzes der Kollegialrechtsprechung unter Einbeziehung des sozialen Faktors im Dezember 1951. Die damals ins Leben gerufenen Kollegien entschieden in der Verhandlung, während die Strafbefehle allein vom Präsidenten des Kollegiums erteilt wurden. Die Grundlage für die Erteilung eines Strafbefehls bildeten die in den Strafanträgen enthaltenen Informationen, was wegen der nachlässigen Vorbereitung dieser Anträge durch die Strafverfolgungsbehörden zur maschinellen Bestrafung der Beschuldigten führte, ohne die tatsächlichen Umstände des Falls zu prüfen. In den 1950er-Jahren wurde das Strafbefehlsverfahren in hohem Maße ausgenutzt, um der Verjährung in solchen Fällen vorzubeugen, die nicht rechtzeitig zur Verhandlung durch das Kollegium eingewiesen wurden. Es war eine gängige Praxis, Strafbefehle in denjenigen Fällen zu erteilen, die aufgrund ihrer besonderen Schwere vor Gericht geklärt werden sollten. Nachdem das Problem der Auswahl von Strafanträgen im Strafbefehlsverfahren zu Beginn der sechziger Jahre gemeistert worden war, wurden nur Straftaten

von geringer Schwere entschieden. Mit der allmählichen Verschärfung des repressiven Charakters des polnischen Ordnungswidrigkeitenrechts nahm die Bedeutung des Strafbefehlsverfahrens in den siebziger und achtziger Jahren ab, weil es möglich war, nur geringe Geldstrafen durch Strafbefehle aufzuerlegen. Die durch die kommunistischen Behörden angenommenen Annahmen der Strafpolitik, die sich auf die Fälle von Ordnungswidrigkeiten bezogen, setzten nämlich strenge Strafen voraus, um die politische Opposition zu bekämpfen und die Gesellschaft einzuschüchtern.

Marcin Łysko

**Writ-of-payment proceedings in cases of offences
in the Polish People's Republic
Characteristics of the model of criminal-administrative jurisdiction
of the Polish People's Republic**

Keywords: writ-of-payment proceedings, penal-administrative board, misdemeanours law

Summary: In spite of implementing in December 1951 in Polish People's Republic the principle of collective adjudication with the participation of the social factor, the procedure of writ-of-payment proceedings provided for the handling of petty offences without the participation of the defendant. The boards established at that time were adjudicating at the trial, while criminal orders were issued by the chairman of the board single-handedly. The basis for issuing a penal order was the information contained in the motions for punishment, which, given the fact that the law enforcement agencies did not carefully prepare these motions, led to the mechanical punishment of the defendants without examining the actual circumstances of the case. In the 1950s, writ-of-payment proceedings were used to a large extent to prevent the statute of limitations on adjudication in cases which were not referred to the hearing before the board on time. It was common practice to issue penal orders in cases which, due to their gravity, should have been decided at the trial. After the problem of selection of motions for punishment under the order procedure had been resolved at the beginning of the 1960s, only minor offences were dealt with. Along with the gradual tightening of the repressive nature of Polish law on offences in the 1970s and 1980s, the significance of the writ-of-payment procedure decreased due to the possibility of imposing only small fines by way of a criminal injunction. The assumptions of the criminal policy adopted by the communist authorities in cases of misdemeanour were based on severe punishments imposed in order to combat the political opposition and intimidate the society.

