

ROMAN KOSTECKI

NIEZAWISŁOŚĆ KOLEGIUM I CZŁONKA KOLEGIUM DO SPRAW WYKROCZEŃ

Z punktu widzenia interesu społecznego, jak również interesów indywidualnych istotne znaczenie ma stworzenie gwarancji prawidłowego orzekania — zgodnego z prawem i bezstronnego. Celowi temu służy wiele instytucji ustrojowych oraz procesowych. Bardzo doniosłą rolę wśród nich odgrywa zasada niezawisłości¹.

Zasada ta w najbardziej ogólny sposób jest rozumiana jako uwolnienie organu orzekającego od jakichkolwiek czynników zewnętrznych prowadzących do nieobiektywnego, stronniczego rozstrzygnięcia danej sprawy. W przypadku sądownictwa realizuje się ona w płaszczyźnie stosunku sądownictwa jako całości i jego poszczególnych jednostek organizacyjnych do innych organów państwowych. Zasada niezawisłości oznacza również niezawisłość sędziowską, będącą zastosowaniem ogólnych zasad niezawisłości do pojedynczego sędziego i składu orzekającego, wyrażoną przez to, iż w wykonywaniu wymiaru sprawiedliwości sędzia podlega tylko normie prawnej i swemu wewnętrznemu przekonaniu.

Oba te aspekty oddziaływania zasady niezawisłości można przenieść analogicznie na grunt kolegiów do spraw wykroczeń². Tutaj niezawisłość będzie się wyrażała w odrębności organizacyjnej kolegiów do spraw wykroczeń od innych organów państwowych, a w szczególności organów władzy i administracji. Drugi aspekt niezawisłości będzie dotyczył niezawisłości członka kolegium, co w konsekwencji oznacza niemożność wpływu na kierunek rozstrzygnięcia w konkretnej sprawie. W praktyce oba aspekty zasady niezawisłości sprowadzają się w ostatecznym rachunku do niezawisłości członka kolegium.

Zasadę niezawisłości wyraża *expressis verbis* art. 3 k.p.w.³, który

¹ S. Włodyka, *Ustrój kolegiów do spraw wykroczeń w świetle projektów z 1970*, PiP 1970, nr 8 - 9, s. 265.

² W. F. Dąbrowski, *Orzecznictwo karno-administracyjne w PRL*, Poznań 1967, s. 235.

³ Ustawa z dn. 20 V 1971 r. kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia, Dz. U. nr 12, poz. 116, zwana k.p.w.

sanowi: „Członkowie kolegiów są w zakresie orzekania niezawiśli i podlegają tylko ustawom”. Zasada ta po raz pierwszy została wyraźnie zdefiniowana i zawarta w przepisie prawnym. Nie była ona kwestionowana na gruncie dotychczasowego stanu prawnego, chociaż żaden z przepisów wyraźnie jej nie formułował. Wyraźne zdefiniowanie zasady niezawisłości ma pewne znaczenie z punktu widzenia prawnego i psychologicznego⁴. Pozwala to stworzyć odpowiednie gwarancje ustrojowe i procesowe jej przestrzegania oraz wyciągnąć stosowne konsekwencje w razie jej naruszenia⁵. Wyraźne i jednoznaczne jej określenie pozwala członkom kolegiów na ugruntowanie ich wewnętrznego przekonania o możliwości i konieczności orzekania tylko na podstawie przepisów ustawy. Sformułowanie zasady niezawisłości zabezpiecza również z urzędu autorytet kolegium, jako organu społecznego działania. O takim zabezpieczeniu autorytetu powinna być w szczególności przekonana grupa w stosunku do której kolegium prowadzi politykę represyjną.

Zasada niezawisłości wiąże się — jak wspomniano wyżej — ze stosunkiem kolegiów do spraw wykroczeń do innych organów państwowych. W tym układzie z punktu widzenia gwarancji istotne jest wyodrębnienie organizacyjne oraz instancyjność.

Podkreślić należy, że w zasadzie żaden organ nie jest zupełnie niezależny⁶. Wszystkie organy realizują określone zadania państwa, muszą więc być podporządkowane organom najwyższym w hierarchii, a więc przynajmniej Sejmowi i Radzie Państwa. Podporządkowanie to widoczne jest w orzecznictwie wykonywanym na podstawie ustaw (dekretów).

Kolegia do spraw wykroczeń podlegają w jakimś stopniu także terenowym organom władzy. Wyraża się to między innymi przez możliwość powoływania niektórych kolegiów przez organy władzy⁷ (kolegia przy gminnych radach narodowych, radach narodowych miasta i gminy, radach narodowych miasta nie stanowiącego powiatu) oraz obowiązku składania radzie narodowej sprawozdań przez przewodniczących tych kolegiów⁸. Rady narodowe decydują wreszcie o obsadzie personalnej kolegiów w ten sposób, że dokonują wyboru osób, które wchodzi w skład kolegium⁹. Ważnym momentem jest również stanowienie przez terenowe

⁴ S. Włodyka, op. cit., s. 268.

⁵ S. Włodyka, *Ustrój organów ochrony prawnej*, Warszawa 1968, s. 77, A. Bachrach, *Autorytet rozumu czy autorytet stanowiska*, Pr. i Ż. 1956, nr 3.

⁶ W. F. Dąbrowski, op. cit., s. 238 - 247.

⁷ Art. 2 § 3 ustawy o ustroju kolegiów do spraw wykroczeń (Dz. U. 1971, nr 12, poz. 118, zwana u.o. u.k.w.) w związku z art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy o utworzeniu gmin i zmianie ustawy o radach narodowych (Dz. U. 1972, nr 49, poz. 312, zwana ustawą o gminach).

⁸ Art. 111 § 2 k.p.w. w związku z art. 6 ust. 2 pkt 7 ustawy o gminach.

⁹ Art. 6 § 1 u.o. u.k.w. w zw. z art. 6 ust. 1 pkt. 2 ustawy o gminach oraz art. 6 § 2 u.o. u.k.w.

organy władzy przepisów lokalnych o sankcjach, które wiążą kolegia (np. wydawanie zarządzeń porządkowych).

W toku swojej działalności kolegia nie są wolne od powiązań z organami administracji. W stosunku do organów naczelnych wyraża się to w powiązaniach funkcjonalnych polegających na tym, że przestrzegają one przepisów zawartych w rozporządzeniach, uchwałach i zarządzeniach, jeżeli akty te na mocy szczegółowych upoważnień ustawowych zawierają przepisy, których naruszenie stanowi podstawę zastosowania sankcji przez kolegium do spraw wykroczeń¹⁰. Wpływ organów administracji wyraża się ponadto w tym, że kolegia do spraw wykroczeń działają przy organach administracji (z wyjątkiem kolegiów przy gminnych radach narodowych). Są one formalnie włączone w system organów administracji, co jeszcze nie musi oznaczać, iż są to organy administracji państwowej. Kolegia do spraw wykroczeń działają przy prezydiach rad narodowych szczebla powiatowego i wojewódzkiego (art. 2 § 1 pkt 1 i 4 u.o. u.k.w.) oraz przy organach administracji morskiej i górniczej (art. 2 § 1 pkt 2, 3, 5 i 6 u.o. u.k.w.). Członkowie kolegium powoływani są na wniosek prezydium rady narodowej, przy którym działa to kolegium¹¹ (art. 6 § 1 u.o. u.k.w.) bądź na wniosek właściwego organu administracji morskiej albo górniczej (art. 6 § 2 u.o. u.k.w.). Organy administracji mają w stosunku do kolegiów uprawnienia nadzorcze, z których korzystają: minister spraw wewnętrznych oraz prezydium rad narodowych (art. 110 k.p.w.), a także minister żeglugi i prezes Wyższego Urzędu Górniczego (art. 151 k.p.w.). W ramach sprawowanego nadzoru mają oni w szczególności prawo wydawania wytycznych co do polityki orzecznictwa. Organy te wykonują wreszcie obsługę organizacyjno-prawną kolegium (art. 17 u.o. u.k.w.).

Czy wszystkie te powiązania ograniczają niezawisłość kolegium do spraw wykroczeń? Powiązania kolegiów z organami władzy zarówno naczelnymi, jak i terenowymi nie mają wpływu na ograniczenie niezawisłości kolegiów. Pewne zastrzeżenia rodzą się w stosunku do powiązań z organami administracji. Czystość zasady niezawisłości wymagałaby, aby kolegia do spraw wykroczeń nie działały przy organach administracji, w szczególności, gdy członkowie kolegium mogą być jednocześnie pracownikami organu, przy którym działa to kolegium¹². Ocena wykonywanej pracy zawodowej może się bowiem w tym przypadku łączyć z oce-

¹⁰ Por. J. Filipek, *Sprawa uprawnień organów administracyjnych do wydawania przepisów karno-administracyjnych*, PiP 1965, nr 11, s. 690 - 698.

¹¹ Wydaje się, że na szczeblu gminnym członkowie kolegiów powoływani są na wniosek naczelnika gminy (miasta i gminy), por. art. 6 § 1 u.o. u.k.w. w związku z art. 6 ust. 1 pkt 2 ustawy o gminach w związku z art. 65 ust. 2 i art. 102 ust. 2 ustawy o radach narodowych (tekst jedn. Dz. U. 1972, nr 49, poz. 314).

¹² J. Skupiński, *Model orzecznictwa w sprawach o wykroczenia*, PiP 1970, nr 8 - 9, s. 276 - 277.

ną pracy w zakresie wykonywania funkcji orzekania, co prowadzałoby do naruszenia niezawisłości.

Organy administracji mogą ograniczyć niezawisłość kolegium również przez swój wpływ na powoływanie członków kolegiów. Dotyczy to kolegiów przy organach administracji morskiej i górniczej. Członkowie tych kolegiów są wybierani spośród kandydatów zgłoszonych przez organ, przy którym to kolegium działa. Wprawdzie członkowie kolegiów przy prezydiach rad narodowych są przedstawiani do wyboru również na wniosek organu, przy którym działa kolegium, ale tylko spośród kandydatów zgłoszonych przez załogi zakładów pracy, zebrania wiejskie, organizacje społeczne i polityczne (art. 9 § 1 u.o. u.k.w.). Prezydium rady narodowej przekazuje więc listę kandydatów do wyboru, pełni niejako funkcje porządkowe.

Ograniczenia niezawisłości kolegiów mogą wynikać także z pewnych uprawnień nadzorczych, trzeba jednak podkreślić, że uprawnienia nadzorcze jako takie nie mogą dotyczyć tego, co wiąże się z istotą niezawisłości. Z tego punktu widzenia istotne jest, że nie obowiązuje zasada hierarchicznego podporządkowania, która zakłada możliwość dawania organowi rozstrzygającemu wskazań w konkretnej sprawie¹³. Brak budowy hierarchicznej jest „jedną z podstawowych rękojmi niezawisłości”¹⁴.

Nie ogranicza niezawisłości wykładnia dokonana przez kolegium II instancji w uzasadnieniu orzeczenia o przekazaniu sprawy do ponownego rozpoznania. Jest to bowiem konieczna przesłanka instancyjności postępowania. Warto zwrócić uwagę, że art. 391 § 3 k.p.k.¹⁵ wyraźnie to podkreśla, a mimo to nikt nie kwestionuje niezawisłości sądu.

Z uprawnieniami nadzorczymi wiąże się ściśle prawo wydawania wytycznych. Organy administracji mają prawo wydawania wytycznych dotyczących polityki orzecznictwa w sprawach o wykroczenia. Wytyczne te nie mogą dotyczyć konkretnych spraw¹⁶. Traktowane mogą być jedynie jako pomoc w orzekaniu, a nie jako jego podstawa. W wytycznych tych nie można dokonywać wykładni prawa (art. 111 § 1 i 151 § 2 k.p.w.). Tak rozumiane wytyczne nie ograniczają niezawisłości kolegium i z tej strony nie jest chyba istotne, czy wydaje je organ administracji, czy też inny organ państwowy. Za tym żeby uprawnienie to miał minister spraw wewnętrznych przemawia, między innymi, fakt, że jest on organem odpowiedzialnym za utrzymanie porządku publicznego. Trzeba jednak zwrócić uwagę na to, że sprawuje on nadzór nad działalnością organów

¹³ Z. Leoński, *Ustrój kolegiów do spraw wykroczeń*, ZKA 1970 nr 1, s. 5; E. Iserzon, *Kierunki reformy orzecznictwa karno-administracyjnego*, PiP 1961, nr 11, s. 770-771.

¹⁴ E. Iserzon, op. cit.

¹⁵ Dz. U. 1969, nr 13, poz. 96.

¹⁶ B. Ostapczuk, *Nadzór nad działalnością kolegiów i jej kontrola*, ZKA 1970, nr 6, s. 40.

zobowiązanych do zabezpieczenia tego porządku, a które są jednocześnie podstawowymi organami występującymi jako oskarżyciel publiczny przed kolegium¹⁷ (art. 27 § 1 k.p.w.). Podobna sytuacja występuje przy nadzorze sprawowanym przez ministra żeglugi i prezesa Wyższego Urzędu Górniczego (art. 145 k.p.w.). Wydaje się, że dopiero spojrzenie na problem wytycznych w tym aspekcie może doprowadzić do ograniczenia niezawisłości.

Przy omawianiu zasady niezawisłości kolegium należy zwrócić uwagę na pozycję komisji orzecznictwa do spraw wykroczeń. Wydaje się, że organ ten nie jest niezawisły¹⁸, mimo podkreślenia, że do osób wchodzących w skład komisji stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące członka kolegium (art. 115 § 2 w zw. z art. 3 k.p.w.). Pozycja komisji ogranicza też w pewien sposób niezawisłość kolegium¹⁹. Niezawisłość tej komisji ograniczona jest przez jej ściśle powiązanie z organem administracji, składem personalnym oraz sposobem uzyskania mandatu członka komisji. Powoduje to ograniczenie niezawisłości kolegium przez fakt, że komisja, będąc organem o znacznie mniejszym stopniu uspołecznienia i mniejszych gwarancjach niezawisłości, ma możliwość uchylania orzeczeń niezawisłych kolegiów.

Omówienie niezawisłości byłoby niepełne, gdyby nie poruszyć spraw związanych z jej drugim aspektem, a mianowicie niezawisłości członka kolegium i gwarancji jej przestrzegania. Istota tej zasady w stosunku do niezawisłości członka kolegium polega na tym, że członkowie kolegium podlegają jedynie nakazom płynącym z ustaw i nikt nie może wpływać, ani też nakazywać im wydania orzeczenia o ustalonej treści w konkretnej sprawie²⁰. Nie oznacza to jednak zupełnej niezależności członka kolegium w orzekaniu. Zwrócę tutaj uwagę na te kwestie, które nie ograniczają niezawisłości, a które, jednocześnie każda osoba uczestnicząca w orzekaniu musi brać pod uwagę. Pozostałe czynniki wpływające na orzekającego omawiać będę przy gwarancjach tej zasady, gdyż w pewnych przypadkach mogą zadecydować o jej ograniczeniu.

Do czynników wpływających niewątpliwie na orzekającego, a mimo to nie ograniczających niezawisłości należy zaliczyć uwzględnienie linii politycznej państwa oraz społecznego poczucia sprawiedliwości. Czynniki te wpływają na określony sposób orzekania przez ustawy wyrażające linię polityczną państwa i odzwierciedlające poczucie prawne społeczeństwa, a także przez odpowiednie kształtowanie postawy społecznej i ideo-

¹⁷ S. Włodyka, *Ustrój kolegiów ...*, s. 269 - 270.

¹⁸ J. Skupiński, op. cit., s. 277.

¹⁹ Ibidem, s. 278.

²⁰ M. Siewierski, *Zasady ogólne w projekcie postępowania w sprawach o wykroczenia*, ZKA 1969, nr 3-4, s. 45; L. Krakowski, *Obowiązki i prawa członka kolegium do spraw wykroczeń*, ZKA 1971, nr 4 - 5, s. 21.

wej członka kolegium²¹. Niezawisłość oznacza tutaj zgodność woli i decyzji członka kolegium z wolą i poglądami społeczeństwa. Istotne jest tylko to, by dane rozstrzygnięcie było samodzielnym rozstrzygnięciem danej osoby, wolnym od jakichkolwiek innych wpływów²².

Wydaje się, że po tych uwagach można podać cechy, które decydują o istocie niezawisłości do których należy zaliczyć: 1) podleganie tylko ustawom, 2) samodzielność rozstrzygnięcia, 3) pominięcie przy orzekaniu wszelkich względów i wpływów ubocznych, 4) podkreślenie wyłącznej odpowiedzialności za dane orzeczenie.

Samo sformułowanie tej zasady oraz określenie jej elementów składowych jest niewystarczające dla jej funkcjonowania. Do tego niezbędne są odpowiednie gwarancje jej realizacji, wśród których wyróżniamy gwarancje ustrojowe, strukturalne oraz procesowe związane z formą postępowania²³. Odpowiednie ukształtowanie gwarancji pozwoli na faktyczną realizację zasady niezawisłości członka kolegium wyrażoną w niemożliwości wywarcia na niego wpływów w przedmiocie rozstrzygania i orzekania. Można powiedzieć, że katalog gwarancji niezawisłości członka kolegium powstaje w wyniku odpowiedniego połączenia i wybrania niektórych gwarancji niezawisłości sędziowskiej²⁴ i (niezawisłości ławnika²⁵.

Do czynników gwarantujących niezawisłość członka kolegium należą:

- a) wysoki poziom moralno-etyczny²⁶ i odpowiednie kwalifikacje,
- b) społeczny charakter funkcji członka kolegium,
- c) ochrona stosunku pracy,

d) zrównanie pod względem ochrony prawnej z funkcjonariuszem państwowym.

Są to czynniki, które w istotny sposób wpływają na kształt i zabezpieczenie niezawisłości. Pierwszy rodzaj gwarancji dotyczy odpowiedniej postawy członka kolegium, co wyraża się przede wszystkim posiadaniem dobrej postawy obywatelskiej²⁷ (art. 7 § 1 pkt 2 u.o.u.k.w.). Nie jest to równoznaczne z wysokim poziomem moralno-etycznym. Dla zabezpieczenia niezawisłego orzekania jest to chyba zbyt mało. Dobra opinia obywatelska wystarcza by zostać członkiem kolegium, nie zabezpiecza jednak bezstronnego orzekania. Gwarancje takiego orzekania może dać dopiero osoba, o nieskazitelnym charakterze, cechująca się wysokimi walorami moralno-etycznymi. Istnieje jednak niebezpieczeństwo niewłaściwej in-

²¹ S. Garlicki, *Bez niezawisłości sędziów nie ma praworządności*, Pr. i Ż. 1956, nr 3.

²² H. Chmielewski, *O niezawisłości sędziowskiej*, Głos Ławnika 1951, nr 4, s. 13 - 14.

²³ S. Włodyka, *Ustrój organów ...*, s. 76; W. F. Dąbrowski, op. cit., s. 247 i n.

²⁴ S. Włodyka, op. cit, s. 77.

²⁵ Ibidem, s. 90.

²⁶ S. Włodyka, *Ustrój kolegiów ...*, s. 269.

²⁷ M. Siewierski, *Uwagi o projektowanym modelu orzecznictwa w sprawach o wykroczenia*, PiP 1970, nr 8 - 9, s. 291.

interpretacji określenia „wysoki poziom moralno-etyczny”, co stwarzałoby pewne zagrożenie dla niezawisłości, dlatego też ustawa wymaga tylko dobrej postawy obywatelskiej, która rozumiana jest jednoznacznie. Ten rodzaj gwarancji ma bardzo istotne znaczenie. Członkowie kolegium działają w środowiskach dobrze im znanych, środowisku krewnych, przyjaciół, co może niekiedy stwarzać doskonałą okazję do niewłaściwego oddziaływania na nich. W stosunku do tego rodzaju wpływów nie jest w praktyce możliwe stworzenie skuteczniejszych gwarancji zabezpieczenia niezawisłości. Z problemem postawy wiąże się ściśle fachowość, która nie jest utożsamiana z odpowiednimi kwalifikacjami zawodowymi. Odpowiednich kwalifikacji zawodowych wymaga się tylko od przewodniczących kolegiów (choć istnieją od tego wyjątki). W stosunku do pozostałych członków kolegiów nie precyzuje się wymogu posiadania odpowiednich kwalifikacji. W działalności kolegium nie jest istotna wąsko pojęta specjalizacja, znacznie większe znaczenie ma społeczny punkt widzenia, możliwie wielostronne podejście do danej sprawy. Brak ściśle sprecyzowanych kwalifikacji nie oznacza jednak braku merytorycznej znajomości rzeczy²⁸, nie oznacza więc zupełnej niezajomości przepisów prawa. Zabezpieczeniu tego momentu służą szkolenia organizowane dla członków kolegiów.

Istotną gwarancją niezawisłości jest społeczny charakter kolegium. O charakterze tym decyduje głównie sposób powoływania i odwoływania członków kolegium oraz społeczny charakter funkcji²⁹.

Członkowie kolegiów powoływani są bowiem w drodze wyborów przez rady narodowe³⁰ (art. 6 u.o. u.k.w.). Odwołanie członka kolegium może nastąpić tylko w ściśle określonych przypadkach (art. 15 u.o. u.k.w.). Istotnym, zabezpieczeniem niezawisłości jest również określenie długości kadencji, pewność pełnienia funkcji przez oznaczony okres³¹ (art. 6 § 3 u.o. u.k.w.). Duże znaczenie dla zabezpieczenia niezawisłości ma liczba członków kolegiów oraz rotacja poszczególnych osób w składach orzekających, jak i w poszczególnych kadencjach. Wydaje się, że wiąże się z tym bardzo ściśle wyznaczenie poszczególnych osób do składów orzekających. Czynności te powinny być dokonywane w takiej formie, by skład orzekający nie był znany zbyt wcześnie osobom zainteresowanym w takim bądź innym rozstrzygnięciu sprawy.

Należy zwrócić uwagę także na to, że praca członka kolegium nosi

²⁸ R. Malinowski, *Z problematyki organów społecznych w PRL; Studia z dziedziny administracji*, 1971, s. 230.

²⁹ M. Siewierski, op. cit., s. 291; S. Włodyka, op. cit., s. 266; J. Jodłowski, *Gwarancja na przyszłość*, Pr. i Ż. 1956, nr 3.

³⁰ G. Auscaler, *Sędziowie muszą być wybierani*, Pr. i Ż. 1956 nr 3; J. Skupiński, op. cit., s. 276; E. Iserzon, *Uwagi do projektów materialnego i formalnego prawa o wykroczeniach*, PiP 1970, nr 8-9; E. Iserzon, *Kierunki reformy...*, s. 772.

³¹ S. Włodyka, *Ustrój organów ...*, s. 78.

znamiona pracy społecznej, za którą nie pobiera się wynagrodzenia, nie wiąże się także z rezygnacją z wykonywania zawodu³². Członkowie kolegiów nie ponoszą jednak z tego tytułu żadnych strat. Wszelkie ewentualne straty związane z wykonywaniem funkcji są pokrywane bądź to jako diety i zwrot kosztów podróży oraz noclegów, bądź w formie wynagrodzenia za udział w posiedzeniach (art. 20 § 1 u.o. u.k.w.).

Spółeczny charakter funkcji podkreśla także fakt, że członek kolegium w zakresie orzekania nie jest zależny od żadnego pracodawcy, nie otrzymując od niego za wykonywanie tej funkcji żadnych specjalnych świadczeń. Członek kolegium nie ponosi również przed pracodawcą odpowiedzialności za sposób orzekania. W tym zakresie sytuacja członka kolegium jest lepsza od sytuacji zawodowego sędziego, sposób i efekty orzekania zawodowego sędziego są bowiem oceniane przez pracodawcę. Od tego, w jaki sposób zawodowy sędzia będzie orzekał, zależą w dużym stopniu jego perspektywy zawodowe. W przypadku członka kolegium jego awans zawodowy nie jest i nie może być związany z oceną jego przydatności w zakresie orzekania.

Podkreślenie społecznego charakteru ma tak doniosłe znaczenie, że wyłącza to pewne gwarancje bardzo istotne i charakterystyczne dla niezawisłości sędziowskiej. Wyłączenie dotyczy gwarancji polegających na stałości zawodu sędziego i zakazie łączenia tego zawodu z innymi (w przypadku członka kolegium można by ewentualnie mówić o stałości funkcji i niepołączalności tej funkcji z innym zawodem, czy też funkcją społeczną — gwarancji tego typu jednak nie ma). W stosunku do członka kolegium właśnie krótkotrwałość pełnienia funkcji przy jednoczesnym zabezpieczeniu stosunku pracy jest jedną z najlepszych gwarancji niezawisłości. W ogóle nie można tutaj mówić o gwarancjach polegających na niepołączalności zawodu. Z punktu widzenia niezawisłości członka kolegium Istotne jest to, by funkcja ta łączyła się z (wykonaniem innego zawodu).

Spółeczny charakter podkreślony jest dobitnie przez zakaz powoływania pewnych osób na funkcje członka kolegium (art. 7 § 2 u. o. u.k.w.). Są to osoby powiązane zawodowo z organami ochrony prawnej. Patrząc na niezawisłość w ten sposób wydaje się, że nie można łączyć funkcji członka kolegium i pracownika prezydium rady narodowej, przy którym to kolegium działa³³. W szczególności dotyczy to organów administracji spraw wewnętrznych oraz radców kolegiów do spraw wykroczeń. Art. 17 § 3 k.p.w. zastrzega wprawdzie, że w składzie orzekającym powinno zasiadać przynajmniej dwóch członków, którzy nie są pracownikami tego prezydium, jest to jednak niewystarczające. Przepis ten zabezpiecza co najwyżej niezawisłość składu orzekającego, nie czyni tego natomiast w

³² E. Iserzon, *Uwagi do projektów ...*; E. Iserzon, *Kierunki reformy ...*, s. 772.

³³ Włodyka, *Ustrój kolegiów ...*, s. 266 - 269; J. Skupiński, op. cit., s. 278.

stosunku do członka tego składu, który jest pracownikiem prezydium. To samo dotyczy radcy kolegium do spraw wykroczeń. Prawidłowe wykonanie obsługi prawnej nie jest tmożliwe z jednoczesnym orzekaniem. W praktyce bowiem radca do spraw kolegów wstępnie rozstrzyga sprawę, które są następnie rozpatrywane przez skład orzekający.

Zachwianie niezawisłości występuje w przypadku członka komisji orzecznictwa³⁴. W komisji orzecznictwa przy prezydium wojewódzkiej rady narodowej (rady narodowej miasta wyłączonego z województwa) oraz przy prezydium rady narodowej miasta stanowiącego powiat, podzielonego na dzielnice, niezawisły nie jest w żadnym przypadku przewodniczący tej komisji. Wynika to z tego, że jest on powoływany, a nie wybierany przez radę narodową oraz z faktu, że może nim być tylko kierownik organu administracji spraw wewnętrznych lub jego zastępca. Tych dwu okoliczności nie można pogodzić ze społecznym charakterem jako jedną z istotnych gwarancji niezawisłości. To samo dotyczy członków komisji orzecznictwa przy ministrze żeglugi oraz prezesie Wyższego Urzędu Górniczego. Powoływani są oni i odwoływani przez odpowiedni organ administracji, nie zaś wybieralni (art. 150 § 2 k.p.w.).

Trzecim rodzajem gwarancji niezawisłości jest ochrona stosunku pracy³⁵. Stosunek pracy z osobą będącą członkiem kolegium może zostać rozwiązany tylko po wyrażeniu zgody przez radę zakładową. Zgoda rady zakładowej może zostać wyrażona dopiero po konsultacji z przewodniczącym kolegium (art. 13 § 5 u.o u.k.w.). Z tytułu tej ochrony zagwarantowany jest obowiązek zakładu pracy zwalniania członka kolegium na czas rozprawy lub szkolenia, nie dłużej jednak niż 12 dni w roku. W przypadku zwolnienia na rozprawę lub szkolenie członek kolegium zachowuje prawo do wynagrodzenia według zasad za czas urlopu wypoczynkowego.

Ważnym momentem z punktu widzenia niezawisłości jest objęcie członka kolegium tą samą ochroną prawną z kodeksu karnego, co funkcjonariuszy państwowych³⁶ (art. 14 § 1 u. o u.k.w.). Korzystają oni ze zwiększonej ochrony w przypadku czynnej napaści, znieważenia oraz oporu przeciwko czynności służbowej (art. 233 - 236 k.k.)³⁷, jednocześnie jednak ponoszą zwiększoną odpowiedzialność za popełnienie przestępstwa związanego z wykonywaniem funkcji (art. 14 § 2 u. o u.k.w w zw. z art. 246, 264 i 266 k.k.)³⁸.

Wymogi procesowe niezawisłości są następujące: zespołowość orzekania, jawność postępowania, swobodna ocena dowodów i tajność narady.

³⁴ A. Gubiński, *Prawo karno-administracyjne*, Warszawa 1972, s. 303; S. Włodyka, op. cit., s. 271; J. Skupiński, op. cit., s. 278.

³⁵ S. Włodyka, op. cit., s. 269; M. Siewierski, *Zasady ogólne ...*, s. 46.

³⁶ S. Włodyka, op. cit., s. 269.

³⁷ Dz. U. 1969, nr 13, poz. 94.

³⁸ S. Włodyka, *Ustrój organów ...*, s. 80-82; W. F. Dąbrowski, op. cit., s. 260.

Wszystkie te gwarancje występują również w postępowaniu w sprawach o wykroczenia, niektóre są nawet mocniejsze niż w postępowaniu sądowym. Zespołowość orzekania podkreśla art. 17 § 1 k.p.w. Warto zwrócić uwagę na to, że zasada ta jest tutaj znacznie bardziej rozwinięta niż w postępowaniu sądowym. Poza jedynym wyjątkiem dotyczącym postępowania nakazowego nie ma odstępstw od kolegalności rozstrzygania. Wyraźnie podkreślona jest również jawność postępowania (art. 49 § 1 k.p.w.). W tym przypadku również wyłączenia nie idą tak daleko jak w postępowaniu sądowym. Niezbędną gwarancją niezawisłości jest swobodna ocena dowodów zebranych w postępowaniu (art. 34 § 3 k.p.w.). Jedną z zasad podkreślających niezawisłość jest zasada tajności narady (art. 56 k.p.w.). Bez przestrzegania jej nie można mówić o niezawisłości. Wszystkie te zasady procesowe mają stworzyć taką sytuację podczas postępowania, aby członek kolegium kierował się przy orzekaniu tylko przepisem ustawy i swoim przekonaniem, by oceny wyciągał tylko na podstawie zebranych w sprawie materiałów dowodowych, a to służy umocnieniu jego niezawisłości.

Podsumowując należy stwierdzić, że zasada niezawisłości nie jest w przepisach prawnych konsekwentnie obwarowana odpowiednimi gwarancjami. Wydaje się, że jeśli chodzi o niezawisłość kolegium do spraw wykroczeń jako całości to przyjęte rozwiązania prawne stwarzają możliwości ograniczenia niezawisłości. Możliwości takich jest znacznie mniej w przypadku niezawisłości członka kolegium. Tutaj przepisy znacznie lepiej zabezpieczają realizację tej zasady poprzez odpowiednie rozbudowanie gwarancji. Jest to o tyle słuszne, że ten aspekt niezawisłości ma donioślejsze znaczenie z praktycznego punktu widzenia. Jednakże przepisy prawne jako takie nie tworzą faktycznej niezawisłości członka kolegium. Stwarzają one tylko możliwości faktycznej realizacji tej zasady, która doprowadzi do sytuacji sprzyjającej kształtowaniu się bezstronnego orzecznictwa, stwarzającej klimat zaufania do organów orzekających, podnoszącej autorytet kolegium i członka kolegium do spraw wykroczeń.

L'INDÉPENDANCE DU COLLÈGE ET DU MEMBRE DU COLLÈGE POUR LES AFFAIRES DES CONTRAVENTIONS

R é s u m é

L'article discute de principe de l'indépendance du collège pour les affaires des contraventions. Ce principe signifie une libération de l'organe rendant une décision de l'influence de quelconques facteurs extérieurs dirigeant au tranchement non objectif de l'affaire. Quant au collège cela s'exprime en général par la particularité organisationnelle envers des organes d'Etat. Dans le cas du membre du collège pour les affaires des contraventions cela consiste à l'exercice de la fonction de décider étant soumis seulement à la norme juridique et à sa conviction intérieure. Ce sont

les éléments suivants qui décident de l'indépendance du membre du Collège pour les affaires des contraventions: 1) l'obéissance seulement à la loi, 2) l'indépendance du tranchement, 3) l'omission en rendant une décision de tous les égards et influences casuelles, 4) le soulignement de la responsabilité exclusive de la décision donnée.

Dans cet article on discute aussi des garanties de l'indépendance. Les garanties de l'indépendance du collège comme un ensemble c'est surtout la distinction d'organisation et le caractère de l'instance. Dans ce domaine on a discuté l'influence des organes de l'autorité et de l'administration sur la position du collège et on a fait remarquer la possibilité de l'atteinte contre l'indépendance.

Voici les garanties de l'indépendance concernant le membre du collège: le niveau élevé moral et éthique, des qualifications convenables, le caractère social de cette fonction, la protection du rapport de travail, l'égalisation quant à la protection juridique avec le fonctionnaire d'Etat.

Outre des garanties de régime il existe aussi de certaines exigences de procès de l'indépendance. On a classé parmi elles la collégialité de rendre des décisions, la publicité de la procédure, une libre appréciation des preuves et le secret de la délibération.

L'article souligne aussi, qu'on ne peut pas parler sur l'indépendance seulement sur le fondement des dispositions. Car elles ne créent que des conditions à la réalisation de ce principe en pratique.