

**Marcin Łysko**

Uniwersytet w Białymstoku

e-mail: marcinlysko@wp.pl

## **Wykroczenia drogowe w praktyce orzecznictwa karno-administracyjnego okresu gomułkowskiego**

### **SUMMARY**

#### **Traffic Petty Offences in the Jurisdiction of Boards Judging them during the Gomułka Period**

The boards judging petty offences were established in December 1951. They were – from the beginning – entitled to judge traffic petty offences cases (petty offences against the security in traffic). In the first half of the 50's the Boards were acting in a very simple way, by deciding cases about low-level fines (tickets) or about warnings. These minor punishments were not adequate to the decreasing safety on the roads and to the increasing number of cars. In 1956, Władysław Gomułka became the leader of the Communist Party and it was decided to change the policy in traffic petty offences cases by making the punishments more severe. The police started to give tickets more often and the boards were concentrating on punishing drunk drivers. However, the act against drunk drivers was antiquated and thus not adequate to the new situation. In 1959, the so called Anti-alcohol Act was passed and drunk driver cases were transferred to the courts. The Boards lost their importance in traffic petty offences cases, because the Police were giving tickets from one side and the courts were sentencing drunk drivers from the other side. In the 60's the phenomenon of „road hooligans“ emerged and a new act, called „the Road Code“, was passed. It gave new measures consistent with a stronger policy against traffic petty offences. The Boards played the most important role in this policy. The fines were increased three times, and the Boards could retain the drivers' licenses for some time. The biggest part of the Boards' jurisdiction was then concentrated on traffic petty offences, especially these connected with alcohol.

**Key words:** Petty offences, fines, People's Poland, drunk drivers

I. Dynamiczny rozwój motoryzacji w Polsce powojennej<sup>1</sup> postawił przed obejmującą władzę pod koniec 1956 r. ekipą Władysława Gomułki trudne zadanie zapewnienia bezpieczeństwa ruchu na drogach publicznych, m.in. przy wykorzystaniu orzecznictwa karno-administracyjnego jako instrumentu służącego zwalczaniu wykroczeń drogowych. W okresie rządów towarzysza Wiesława podjęto prace na kompleksową kodyfikacją prawa karno-administracyjnego, zakończone przyjęciem w 1971 r. ustaw regulujących materialne i formalne prawo wykroczeń, a także ustrojów organów orzekających w sprawach o wykroczenia. Pracom kodyfikacyjnym towarzyszyło ukształtowanie się w latach sześćdziesiątych zasad wykonywania orzecznictwa karno-administracyjnego w tzw. sprawach drogowych, które to zasady nie ulegną większym zmianom aż do końca istnienia Polski Ludowej. Stąd dla ukazania polityki karnej w zakresie zwalczania wykroczeń drogowych za w pełni wystarczające uznano ograniczenie ram czasowych niniejszego artykułu do okresu gomułkowskiego.

Gdy na fali wydarzeń przełomowego dla powojennych dziejów Polski roku 1956 miała miejsce zmiana na szczytach władzy komunistycznej, stan bezpieczeństwa ruchu drogowego przedstawiał się fatalnie, a powszechną praktyką było lekceważenie przepisów drogowych, zwłaszcza przez kierowców pojazdów samochodowych i konnych. Wskazuje na to chociażby wypowiedź pewnego zagranicznego korespondenta, który na początku 1957 r. przyznał, że „z przywiezionego ze sobą samochodu nie korzysta, bo doszedł do wniosku, że w Polsce nie obowiązują w ruchu samochodowym żadne przepisy – kierowcy jadą gdzie chcą i jak chcą”<sup>2</sup>. Brak dyscypliny wśród uczestników ruchu drogowego skutkowało stale rosnącą liczbą wypadków, w których według danych obejmujących lata 1954–1956 „ginie codziennie 5 ludzi, a 26 ulega ciężkim zazwyczaj porażeniom”. Poważne naruszenia przepisów drogowych, takie jak „prowadzenie pojazdu w stanie nietrzeźwym, brawurowa jazda, kierowanie pojazdem mechanicznym przez osoby nie posiadające prawa jazdy, rażąco zły stan techniczny pojazdu” były na tyle częste, że określano je mianem „chuligaństwa drogowego”<sup>3</sup>. Na równi ze zwykłym chuligaństwem, polegającym na zakłócaniu porząd-

<sup>1</sup> O ile w 1939 r. w Polsce zarejestrowanych było 54 tysiące samochodów, to tuż po uruchomieniu produkcji seryjnej modelu Warszawa, czyli w 1952 r., po polskich drogach jeździło już 181 tysięcy aut. W 1962 r. łącznie po polskich drogach jeździło około 1 247 tysięcy pojazdów, co na tle 1952 r. stanowiło wzrost o 623%, J. Popielas, *O porządek i bezpieczeństwo na drogach*, „Zagadnienia Karno-Administracyjne” (dalej: ZKA) 1963, nr 4–5, s. 6.

<sup>2</sup> *Śmierć za pół darmo*, „Prawo i Życie” 1957, nr 11, s. 1.

<sup>3</sup> Notatka o udziale orzecznictwa karno-administracyjnego w zwalczaniu wykroczeń chuligańskich i drogowych na terenie kraju w okresie lat 1955–1957, Instytut Pamięci Narodowej w Warszawie, Biuro Udostępniania i Archiwizacji Dokumentów, zespół akt Ministerstwo Spraw Wewnętrznych II, sygn. teczki 6443 (dalej: IPN BU MSW II 6443), s. 69.

ku publicznego przez osoby znajdujące się w stanie nietrzeźwym, „chuligaństwo drogowe” wskutek zmasowanej kampanii prasowej inspirowanej przez władze gomulkowskijskie określano jako „plagę społeczną pierwszej rangi”<sup>4</sup>. Na łamach prasy codziennej i periodycznej szeroko opisywano problem stale postępującego wzrostu liczby wypadków drogowych, ze smutkiem stwierdzając, iż w 1956 r. odnotowano „ponad siedem tysięcy wypadków drogowych więcej niż dwa lata temu”. Krytycznie przyznano, iż wskutek wzmożenia piractwa drogowego Polska stała się krajem „o największej w Europie liczbie wypadków drogowych i to wcale nie przy największej liczbie pojazdów mechanicznych”<sup>5</sup>. Poszukując przyczyn plagi „chuligaństwa drogowego” wskazywano zwłaszcza na „pijaństwo szoferów”<sup>6</sup>, które było podstawową przyczyną wypadków drogowych pociągających za sobą ofiary w ludziach i poważne straty materialne. Wśród prowadzących po alkoholu prym wiedli kierowcy sektora uspołecznionego, gdyż, jak stwierdzono, „nagminnym zjawiskiem w bazach transportowych, w placówkach PKS, w garażach i innych jednostkach samochodowych jest tolerancyjny, pobłażliwy stosunek, wielu kierowników, dyspozytorów do pijaństwa kierowców”. Prowadziło to do sytuacji, w której „wypicie w przerwie między jednym rejsem a drugim pół litra traktowane jest jako rzecz normalna, niczym zapalenie papierosa”<sup>7</sup>.

Tymczasem pijaństwo wśród szoferów oraz inne formy „chuligaństwa drogowego” spotykały się ze zdecydowaną reakcją organów państwowych z reguły dopiero wtedy, gdy „dochodzi do katastrofy, gdy natłucze się kupa ludzi, gdy na szosie leżą już trupy”. Naruszenia przepisów drogowych skutkujące realną groźbą katastrofy drogowej lub pociągające za sobą ofiary w ludziach stanowiły przestępstwa zagrożone karą pozbawienia wolności, której orzeczenie łączyło się z odebraniem sprawcy prawa jazdy<sup>8</sup>. Polityka karna w tego rodzaju sprawach była oceniana jako zbyt liberalna, na co wskazuje krytyczna opinia Inspektoratu Ruchu Drogowego KG MO, że „sądy zbyt łagodnie karzą sprawców katastrof samochodowych”. Postulując zaostrzenie kar za przestępstwa drogowe podkreślano, iż samo orzekanie wysokich kar nie zda się na wiele, jeśli zdecydowanej walki z plagą chuligaństwa drogowego nie zaczną prowadzić kolegia orzekające w sprawach o wykroczenia przeciwko bezpieczeństwu ruchu drogowego. Pobłażliwość wobec sprawców nawet najdrobniejszych naruszeń przepisów drogowych prowadziła bowiem do poczucia bezkarności i dopiero spowodowanie przez lekkomyślnego kierowcę katastrofy drogowej spotykało się z reakcją w postaci kary pozbawienia wolności<sup>9</sup>.

4 *Śmierć za pół darmo...*, s. 1.

5 Z. Feder, *Alarm na drogach trwa*, „Poradnik dla Kolegiów Orzekających” (dalej: PdKO) P1957, nr 3, s. 6.

6 *Śmierć za pół darmo...*, s. 1.

7 *Ibidem*.

8 D. Egierska, E. Szuniewicz, *Czytamy kodeks drogowy*, ZKA 1963, nr 4–5, s. 33.

9 *Śmierć za pół darmo...*, s. 1.

Powołane do życia ustawą z 15 grudnia 1951 r. o orzecznictwie karno-administracyjnym<sup>10</sup> kolegia orzekające dysponowały możliwością stosowania względem sprawców wykroczeń drogowych kary grzywny w wysokości do 1500 złotych lub kary pracy poprawczej w wymiarze do 2 miesięcy<sup>11</sup>. Wprawdzie obowiązujące w Polsce Ludowej przedwojenne regulacje prawne z dziedziny bezpieczeństwa ruchu drogowego przewidywały obok grzywny karę aresztu do 2 miesięcy, lecz ustawa z 15 grudnia 1951 r., zamiast przewidzianej w przepisach materialnego prawa wykroczeń kary aresztu, wprowadzała socjalistyczną karę pracy poprawczej. Istota tej kary polegała na potrącaniu części wynagrodzenia osoby ukaranej bez odrywania jej od dotychczasowego miejsca pracy, a potępienie moralne ze strony współtowarzyszy pracy miało oddziaływać wychowawczo na sprawcę wykroczenia w kierunku przestrzegania zasad współżycia w społeczeństwie socjalistycznym.

Ściganie osób łamiących przepisy drogowe odbywało się także w trybie postępowania mandatowego, w ramach którego organy MO karały grzywnami w wymiarze do 20 złotych sprawców drobnych naruszeń prawa, zatrzymanych na gorącym uczynku<sup>12</sup>. Odmowa zapłacenia mandatu karnego oznaczała skierowanie sprawy do kolegium i jej rozstrzygnięcie w trybie nakazowym, stosowanym w przypadku wykroczeń o małej szkodliwości społecznej czynu<sup>13</sup>. W postępowaniu nakazowym przewodniczący kolegium bez przeprowadzenia rozprawy mógł wymierzyć karę grzywny w granicach do 150 złotych, kary poprawczej w wymiarze do 3 dni lub upomnienia<sup>14</sup>.

## Zwalczanie wykroczeń drogowych w okresie stalinowskim

Wykroczenia przeciwko bezpieczeństwu ruchu drogowego od początku funkcjonowania w Polsce socjalistycznego modelu orzecznictwa karno-administracyjnego stanowiły jeden z podstawowych kierunków aktywności kolegiów. Wykroczenia te obejmowały „zarówno nieprzestrzeganie przepisów o stanie technicznym pojazdów, jak i przekroczenia dozwolonej szybkości, wożenie osób przez kierowców do tego nieuprawnionych i inne”<sup>15</sup>.

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

<sup>11</sup> Wynikało to z postanowień art. 21 ustawy z 7 października 1921 r. o przepisach porządkowych na drogach publicznych (Dz. U. Nr 89, poz. 656).

<sup>12</sup> Stanowił o tym art. 32 ustawy z 15 grudnia 1951 r. o orzecznictwie karno-administracyjnym.

<sup>13</sup> Notatka o udziale orzecznictwa karno-administracyjnego w zwalczaniu wykroczeń chuligańskich i drogowych na terenie kraju w okresie lat 1955–1957, IPN BU MSW II 6443, s. 69.

<sup>14</sup> Sprawozdanie stenograficzne z posiedzenia Sejmu Ustawodawczego w dniu 15 grudnia 1951 r., łam 34.

<sup>15</sup> Analiza orzecznictwa w sprawach wykroczeń administracyjnych w 1955 r. z wyłączeniem spraw dostaw obowiązkowych, IPN BU MSW I 11 + 2, s. 313.

W latach 1952–1954 liczba kar wymierzonych w sprawach o wykroczenia drogowe tylko nieznacznie ustępowała miejsca orzeczeniom zapadłym w sprawach o chuligaństwo i pijaństwo, których zwalczanie traktowano w sposób priorytetowy ze względu na dużą szkodliwość społeczną tego rodzaju czynów. Duża liczba orzeczeń zapadłych w sprawach o wykroczenia drogowe nie przekładała się na szczególną surowość wymierzonych kar, gdyż podstawowym celem represji karno-administracyjnej w okresie stalinowskim było zwalczanie plagi chuligaństwa i alkoholizmu oraz zmuszenie chłopów do wykonywania zaległych dostaw płodów rolnych na rzecz państwa. Stąd w sprawozdaniach niewiele miejsca poświęcano mało istotnym z punktu widzenia politycznego i gospodarczego wykroczeniom drogowym, a duża liczba zapadłych orzeczeń wynikała z faktu rozpatrywania przez kolegia w trybie nakazowym spraw, w których obwinieni odmawiali przyjęcia mandatu karnego. Na tle górnej granicy kary grzywny przewidzianej za wykroczenia drogowe, maksymalna wysokość kary orzeczonej w trybie nakazowym była pięciokrotnie niższa, co nie sprzyjało prowadzeniu surowej polityki represyjnej w tego rodzaju sprawach. Łagodne traktowanie sprawców łamania przepisów drogowych stanowiło także konsekwencję kierowania przez organy MO do kolegiów szeregu spraw nadających się do rozstrzygnięcia w trybie mandatu karnego. Dlatego też organom MO zarzucano niedocenianie zalet trybu postępowania mandatowego i „zasypywanie aparatu karno-administracyjnego znacznymi ilościami zawiadomień o stosunkowo małej szkodliwości społecznej”. Przyczyn takiej postawy organów MO upatrywano w jego niewłaściwej organizacji pracy, gdyż z reguły kompetencję do nakładania mandatów karnych posiadali komendanci poszczególnych posterunków, „którzy mając wiele zajęć administracyjnych w małym stopniu korzystają z tych uprawnień”. Natomiast uprawnień takowych nie posiadali pełniący służbę patrolową milicjanci, wobec czego byli zmuszeni do sporządzenia wniosków o ukaranie przez kolegium sprawców wykroczeń drogowych<sup>16</sup>.

Rozpatrując tego rodzaju błahe sprawy, kolegia w szeregu przypadków wydawały orzeczenia uniewinniające lub stosowały posiadającą jedynie dolegliwość natury moralnej karę upomnienia. Orzekanie w sprawach o wykroczenia drogowe kary upomnienia było także praktykowane przez kolegia wyższego szczebla, które rozpatrując odwołania od orzeczeń o ukaraniu grzywną w I instancji „w szeregu wypadkach [...] obniżały nawet do upomnienia i tak już niski wymiar kary kolegiów I instancji w tym zakresie”. Stosujące liberalną politykę karną kolegia orzekające nie były w stanie skutecznie zwalczać przejawów chuligaństwa drogowego, chociaż w 1954 r. wymierzyły prawie 200 tysięcy kar za wy-

<sup>16</sup> Sprawozdanie Ministerstwa Kontroli Państwowej z przeprowadzonej w 1956 r. kontroli orzecznictwa karno-administracyjnego w woj. kieleckim, warszawskim, wrocławskim, IPN BU MSW II 6443, s. 52.

kroczenia drogowe. Pod względem ilości kar orzeczonych w sprawach drogowych ustanowiono wówczas swoisty rekord, który był konsekwencją wzmożonej aktywności organów MO w zakresie kierowania do kolegów zawiadomień w sprawach z zakresu bezpieczeństwa ruchu drogowego. Ponieważ masowe kierowanie wniosków o ukaranie dotyczyło także pozostałych wykroczeń będących przedmiotem orzecznictwa karno-administracyjnego<sup>17</sup>, stąd nadmiernie przeciążone kolegia załatwiały większość spraw w sposób mechaniczny poprzez wydawanie nakazów karnych. Duża liczba orzeczeń kar, zapadłych w sprawach o naruszenie przepisów drogowych nie miała przełożenia na skuteczność represji karno-administracyjnej, gdyż właśnie w 1954 r. odnotowano gwałtowny wzrost liczby wypadków drogowych, pociągających za sobą ofiary w ludziach<sup>18</sup>. Najpoważniejsze wypadki były powodowane przez pijanych kierowców, na co pod koniec 1953 r. wskazywało sprawujące zwierzchni nadzór nad orzecznictwem kolegów Biuro Społeczno-Administracyjne Urzędu Rady Ministrów<sup>19</sup>. Wystosowane do prezydiów rad narodowych pismo okólne zarzucało kolegom brak woli współpracy z organami MO poprzez stwarzanie trudności „w udowodnieniu faktu, iż kierowca w czasie prowadzenia pojazdu mechanicznego lub postoju okolicznościowego znajdował się w stanie wskazującym na spożycie alkoholu”. Kolegia nie zawsze respektowały dowody popełnienia wykroczenia w formie zeznań świadków bądź oświadczeń funkcjonariuszy MO i żądały wyniku badania krwi na zawartość alkoholu. Brak takiego dowodu prowadził często do uniewinnienia sprawcy wypadku drogowego, chociaż jego zachowanie wyraźnie wskazywało na fakt prowadzenia samochodu po spożyciu alkoholu. Wobec trudności z uzyskaniem dowodu w postaci chemicznego badania krwi władze zwierzchnie nakazały kolegom karanie pijanych kierowców także wtedy, gdy „stan nietrzeźwości kierowcy bądź wskazujący na spożycie alkoholu stwierdzony został na podstawie oczywistych oznak zewnętrznych lub w inny sposób”. Powoływano się przy tym na rozwiązania ustawy z 15 grudnia 1951 r. przewidujące stosowanie w postępowaniu przed kolegiami przepisów procedury administracyjnej, które jako środek dowodowy dopuszczały wszystko, co może się przyczynić do wyjaśnienia sprawy, a nie jest sprzeczne z prawem<sup>20</sup>.

Wytyczne władz zwierzchnich nakazywały kolegom zwrócenie szczególnej uwagi na problem wypadków drogowych spowodowanych przez pijanych kierowców, skutkiem czego „wobec tej kategorii kierowców pojazdów mecha-

<sup>17</sup> Sprawozdanie stenograficzne z 27. posiedzenia Sejmu II kadencji PRL w dniu 2 grudnia 1958 r., łam 86.

<sup>18</sup> Z. Feder, op. cit., s. 9.

<sup>19</sup> Biuro Społeczno-Administracyjne funkcjonowało w ramach Zespołu II Prezydium Rady Ministrów.

<sup>20</sup> Pismo okólne Biura Społeczno-Administracyjnego Zespołu II Urzędu Rady Ministrów z 4 grudnia 1953 r., Ustawa o orzecznictwie karno-administracyjnym, Warszawa 1959, s. 265–266.



nicznych kolegia orzekające stosowały jak najsurowsze sankcje karne<sup>21</sup>. Stwierdzenie to pochodzi ze sprawozdania opisującego przebieg orzecznictwa karno-administracyjnego w województwie bydgoskim w IV kwartale 1954 r., lecz propagandowy ton sprawozdań sporządzanych przez prezydium wojewódzkich rad narodowych nie zawsze odpowiadał rzeczywistości. Zgodnie z panującą w okresie stalinowskim zasadą akcyjności działania kampanie mające na celu ograniczenie pijaństwa wśród kierowców miały charakter doraźny i przynosiły tylko przejściową poprawę stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego, co jednak skrzętnie wykorzystywano dla celów propagandowych. Jako przykład może posłużyć zainicjowana w IV kwartale 1953 r. przez Prezydium Wojewódzkiej Rady Narodowej we Wrocławiu kampania na rzecz zwalczania chuligaństwa drogowego, w ramach której stosowanie represji karnej poprzedziła „szeroka akcja uświadamiająca wśród kierowców i kierowników baz transportowych”, podjęta we współpracy z Polskim Związkiem Motorowym. Kierując się założeniem wychowawczego oddziaływania orzecznictwa karno-administracyjnego podczas rozpraw pokazowych wymierzono kary pracy poprawczej kierowcom prowadzącym pojazdy służbowe w stanie po spożyciu alkoholu oraz kierownikom baz transportowych obwiniętych o „zmuszenie kierowców do jazdy samochodem w nieodpowiednim stanie technicznym”. Wydanie orzeczeń o ukaraniu poprzedziło przemówienie przewodniczącego kolegium wojewódzkiego, „który mówił o zadaniach i roli transportu w Planie Sześcioletnim oraz o społecznej szkodliwości wykroczeń drogowych”, a następnie wręczył dyplomy uznania „kilku przodującym kierowcom”. Słuszność stosowania przez kolegia w województwie wrocławskim metody wychowawczej miał potwierdzić fakt zmniejszenia się liczby wypadków spowodowanych przez pijanych kierowców, co znalazło przełożenie na znaczne ograniczenie ilości spraw o wykroczenia drogowe rozpatrywanych przez kolegia<sup>22</sup>.

Eksponowane na łamach prasy doraźne działania, mające na celu ograniczenie plagi pijaństwa wśród kierowców przedsiębiorstw transportowych, ze względu na ich akcyjny charakter nie były w stanie zmienić tendencji do drugoplanowego traktowania problematyki wykroczeń drogowych zarówno przez członków składów orzekających, jak też przez obsługujący kolegia aparat karno-administracyjny. Sporządzane w latach 1954–1955 sprawozdania z przebiegu orzecznictwa karno-administracyjnego w poszczególnych województwach podkreślały fakt rozpatrywania przez kolegia dużej liczby spraw o wykroczenia drogowe i stosowania surowych kar wobec kierowców pojazdów mechanicznych<sup>23</sup>. Na fali

<sup>21</sup> Sprawozdanie z przebiegu orzecznictwa karno-administracyjnego za IV kwartał 1954 r. z terenu woj. bydgoskiego, IPN BU MSW I 526, s. 255.

<sup>22</sup> M. Mazur, *Walka z wykroczeniami drogowymi i chuligaństwem*, „Rada Narodowa” 1954, nr 8, s. 31.

<sup>23</sup> Wskazuje na to chociażby sprawozdanie z orzecznictwa karno-administracyjnego za II kwartał 1955 r. z terenu woj. bydgoskiego, IPN BU MSW I 526, s. 429–430.

polityki odwilży propagandowy ton sprawozdań uległ zmianie, gdyż podsumowując rok 1955 samokrytycznie przyznano, iż „w zakresie walki z chuligaństwem drogowym – prezydium rad narodowych nie mogą wykazać się osiągnięciami”. Stwierdzenie to pochodzi ze sprawozdania sporządzonego przez Prezydium Wojewódzkiej Rady Narodowej w Bydgoszczy, gdzie zawarto także negatywną ocenę pracy aparatu obsługującego kolegia. Jego pracownicy, pomimo otrzymanych zaleceń, nie zapraszali na rozprawy biegłych z dziedziny motoryzacji, „którzy naświetliliby fachowo szkodliwość popełnionych wykroczeń”<sup>24</sup>. Niewłaściwą postawę przyjął także funkcjonujący na szczeblu wojewódzkim wydział orzecznictwa karno-administracyjnego, „który nie umiał właściwie ustawić Kolegium Wojewódzkiego, gdyż w wielu wypadkach kolegium to obniżało nawet do upomnienia i tak niski już wymiar kary za Kolegium I instancji w tym zakresie”<sup>25</sup>.

Rok 1955 r. i zapoczątkowana wówczas polityka odwilży przynosi zmianę stylu pracy kolegiów, polegającą na odejściu od cechującej dotychczas orzecznictwo karno-administracyjne nadmiernej represyjności na rzecz szerszego uwzględniania w pracy kolegiów metod profilaktycznych i wychowawczych<sup>26</sup>. Sprawujące od końca 1954 r. zwierzchni nadzór nad orzecznictwem karno-administracyjnym MSW postawiło przed kolegiami zadanie „zmiany stylu i metod pracy [...] w celu zwiększenia trafności i skuteczności orzecznictwa, znacznego zmniejszenia liczby ukaranych, doprowadzenia do pełnego wykonawstwa orzeczonych kar”. Realizując powyższe założenia kolegia ukarały ponad 300 tysięcy osób mniej, a największy spadek liczby orzeczonych kar odnotowano w zakresie dostaw obowiązkowych, naruszenia przepisów z zakresu ewidencji ludności oraz wykroczeń drogowych<sup>27</sup>. Na tle roku 1954 r. liczba kar orzeczonych w sprawach o naruszenie przepisów regulujących bezpieczeństwo ruchu drogowego zmalała o 90 tysięcy, co w liczbach bezwzględnych oznaczało spadek niemal o połowę. Na użytek kolegiów stworzono wówczas nieformalną definicję chuligaństwa drogowego, obejmującą wszelkie poważniejsze naruszenia przepisów drogowych, w tym prowadzenie pojazdu w stanie nietrzeźwości, czy też brawurową jazdę<sup>28</sup>.

Przyczyną zmniejszenia liczby kar w sprawach o wykroczenia drogowe było położenie przez obsługujący kolegia aparat karno-administracyjny większego nacisku na właściwą selekcję i rozdział otrzymanych zawiadomień. Sporządzane przez organy MO wnioski o ukaranie w przypadku stwierdzenia małej szkodli-

<sup>24</sup> Analiza z przebiegu orzecznictwa karno-administracyjnego za rok 1955 z terenu województwa bydgoskiego, IPN BU MSW II 6625, s. 13.

<sup>25</sup> Ibidem.

<sup>26</sup> Notatka w sprawie działalności Biura Nadzoru nad Orzecznictwem Karno-Administracyjnym, IPN BU MSW II 524, s. 14.

<sup>27</sup> Notatka informacyjna dla Kolegium Ministerstwa o przebiegu orzecznictwa karno-administracyjnego w 1955 r., IPN BU MSW II 6443, s. 28.

<sup>28</sup> Notatka o udziale orzecznictwa karno-administracyjnego w zwalczaniu wykroczeń chuligańskich i drogowych na terenie kraju w okresie lat 1955–1957, IPN BU MSW II 6443, s. 69.



wości społecznej czynu lub wątpliwości co do stanu faktycznego sprawy zwracano wnioskodawcom z pouczeniem stosowania w takich wypadkach upomnień<sup>29</sup>. Praktyka zwracania wniosków o ukaranie stanowiła reakcję na nieumiejętne wykorzystywanie przez funkcjonariuszy MO trybu mandatowego, gdyż zdaniem Biura Nadzoru „nadal M.O. nie wykorzystuje w pełni prawa karania mandata-  
mi [...] lecz wszystko kieruje do kolegium”<sup>30</sup>. Znaczący spadek liczby ukaranych w tej grupie wykroczeń był także spowodowany szerszym stosowaniem „form propagandowo-wychowawczych” przez Wydziały Komunikacji Drogowej prezydiów rad narodowych<sup>31</sup>.

## Wpływ wydarzeń roku 1956 na orzecznictwo kolegiów w sprawach wykroczeń drogowych

Polityka ograniczania represyjności orzecznictwa karno-administracyjnego była kontynuowana w przełomowym dla powojennych dziejów Polski roku 1956 i w dziedzinie wykroczeń drogowych przyniosła spadek liczby wymierzonych kar o 30% na tle roku poprzedniego. Z jednej strony było to spowodowane konsekwentnym realizowaniem zasady zwracania organom zawiadamiającym doniesień w błahych sprawach lub spraw budzących wątpliwości<sup>32</sup>, a z drugiej – wynikało z ogłoszonej w kwietniu 1956 r. amnestii oraz „pewnego rozprężenia jakiego w IV kw. uległa pod wpływem wydarzeń politycznych praca kolegiów orzekających”<sup>33</sup>. Jeszcze w II kwartale 1956 r. odnotowano na terenie niektórych województw wzrost liczby ukaranych za wykroczenia drogowe, co było spowodowane m.in. wprowadzeniem tzw. lotnych kontroli pojazdów przez organy MO. W województwie rzeszowskim zmiana sposobu kontroli pojazdów pociągnęła za sobą dwukrotny wzrost liczby ukarań, lecz wskutek narastających problemów z egzekucją orzeczeń karno-administracyjnych wykonano o połowę mniej kar

<sup>29</sup> Notatka informacyjna dla Kolegium Ministerstwa o przebiegu orzecznictwa karno-administracyjnego w 1955 r., IPN BU MSW II 6443, s. 32.

<sup>30</sup> Notatka z udziału orzecznictwa karno-administracyjnego w zwalczaniu wykroczeń chuligańskich i alkoholowych, IPN BU MSW II 6443, s. 2.

<sup>31</sup> Jako przykład podano woj. białostockie, gdzie „na naradach z kierownikami poszczególnych komórek transportowych prowadzono szkolenia z zakresu obowiązujących przepisów prawnych, zwrócono uwagę na sankcje grożące za ich nieprzestrzeganie. W kinach wyświetlano przezrocza pokazujące wypadki spowodowane niebezpieczną jazdą”. Analiza orzecznictwa w sprawach wykroczeń administracyjnych w 1955 r. z wyłączeniem spraw dostaw obowiązkowych, IPN BU MSW I 11 + 2, s. 314.

<sup>32</sup> Notatka o udziale orzecznictwa karno-administracyjnego w zwalczaniu wykroczeń chuligańskich i drogowych na terenie kraju w okresie lat 1955–1957, IPN BU MSW II 6443, s. 70.

<sup>33</sup> Przebieg Orzecznictwa Karno-Administracyjnego w 1956 r. /w porównaniu z latami poprzednimi/, IPN BU MSW II 4, s. 291.

niż w poprzednim okresie sprawozdawczym. Znikoma skuteczność represji kar-no-administracyjnej skutkowała dalszym pogorszeniem stanu bezpieczeństwa na drogach publicznych, któremu coraz częściej zagrażali traktorzyści z PGR-ów i POM-ów. Chociaż nie posiadali prawa jazdy, a prowadzone przez nich traktory były przystosowane tylko do uprawy roli, to w okresie prac polowych otrzymywali oni „od kierowników polecenia wyjazdu do miasta lub na stację po różne ciężkie materiały i to pod groźbą kary za niewykonanie polecenia”<sup>34</sup>.

W gorącym okresie polskiego października odnotowano znaczny spadek aktywności organów MO w zakresie sporządzania wniosków o ukaranie we wszystkich dziedzinach wykroczeń, czego konsekwencją był spadek liczby kar wymierzonych przez kolegia, wynoszący około 40% w stosunku do III kwartału 1956 r. Zjawisko to budziło uzasadniony niepokój kierownictwa MSW, gdyż miało miejsce w okresie, gdy ilość wykroczeń bynajmniej nie zmalała, lecz przeciwnie, „wykazywała w tym okresie żywą tendencję wzrostu”<sup>35</sup>. Uwaga ta dotyczyła wykroczeń stanowiących największe zagrożenie dla porządku i bezpieczeństwa publicznego, wśród których obok, po raz pierwszy, umieszczono naruszenia przepisów drogowych, oficjalnie określane mianem chuligaństwa drogowego<sup>36</sup>. Obok problemów natury obiektywnej, związanych z wydarzeniami 1956 r., karanie tych wykroczeń w dalszym ciągu napotykało na trudności spowodowane niewłaściwym sporządzaniem przez funkcjonariuszy MO wniosków o ukaranie. Niestarannie wypełniane zawiadomienia często zawierały niepełne personalia obwinionego oraz lakoniczne formułki zamiast konkretnego opisu wypadku z pełnym uzasadnieniem zarzutów<sup>37</sup>. Trudności w pracy kolegiów stwarzała także pochodząca z okresu stalinowskiego praktyka mechanicznego sporządzania wniosków o ukaranie bez uprzedniego zbadania przez funkcjonariuszy MO okoliczności sprawy i motywów postępowania sprawców wykroczenia. Prowadziło to do sytuacji, w których kolegia rozpatrywały sprawy „kierowców obwinianych o brak wymaganych świateł przy prowadzonych przez nich pojazdach, podczas gdy członkom kolegiom wiadomo, iż żarówek takich nie można kupić, względnie że są czasami sprzedawane w niewystarczającej ilości”<sup>38</sup>.

Konsekwencją ograniczonej aktywności kolegiów było znaczne pogorszenie stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego, co przekładało się na wzrost liczby wy-

34 Sprawozdanie zbiorcze Zarządu Spraw Wewnętrznych Prezydium Wojewódzkiej Rady Narodowej w Rzeszowie o orzecznictwie kar-no-administracyjnym za II kwartał 1956 r., IPN BU MSW I 526, s. 620.

35 Notatka informacyjna dla Kolegium Ministerstwa o przebiegu orzecznictwa kar-no-administracyjnego w 1956 r., IPN BU MSW II 4, s. 283.

36 Notatka o udziale orzecznictwa kar-no-administracyjnego w zwalczaniu wykroczeń chuligańskich i drogowych na terenie kraju w okresie lat 1955–1957, IPN BU MSW II 6443, s. 69.

37 Z doświadczeń kolegiów orzekających w woj. łódzkim, PdKO 1956, nr 5, s. 9–10.

38 Sprawozdanie zbiorcze Prezydium Wojewódzkiej Rady Narodowej w Rzeszowie o orzecznictwie kar-no-administracyjnym za I kwartał 1956 r., IPN BU MSW I 526, s. 208.

padków drogowych, w których codziennie ginęło 5 ludzi, a 26 ulegało ciężkim obrażeniom. Problem ten występował już w I kwartale roku 1956, przykładowo w województwie łódzkim zmniejszeniu liczby wykroczeń drogowych rozpatrzonych przez kolegia towarzyszył wzrost przeciętnej liczby wypadków na przestrzeni roku 1955 z jednego do dwóch dziennie<sup>39</sup>. Poczucie bezkarności wśród kierowców prowadziło do rozwoju chuligaństwa drogowego, które, począwszy od 1957 r., wskutek zmasowanej kampanii prasowej zaczęto oficjalnie traktować jako poważny problem społeczny<sup>40</sup>. Na łamach prasy podkreślano wzrastające zagrożenie ze strony pijanych kierowców, krytykując zarazem daleko idącą pobłażliwość kolegiów, które w trybie nakazowym wymierzały grzywny w przeciętnej wysokości 250 złotych. Rzadko stosowano karę pracy poprawczej, chociaż teoretycznie była to najsurowsza kara orzekana w sprawach o naruszenie przepisów drogowych. Jako przykład podano działalność kolegium na warszawskiej Pradze-Północ, które w drugim półroczu 1956 r. na 135 spraw o prowadzenie samochodu w stanie nietrzeźwym tylko w 11 przypadkach orzekło pracę poprawczą, lecz ani razu w maksymalnym wymiarze 2 miesięcy<sup>41</sup>. Wobec 6 pijanych kierowców zastosowano zupełnie nieadekwatne do wagi czynu upomnienia, co w połączeniu z wynoszącą zaledwie 50% ściągalsnością kar skutkowało tym, że „kierowcy – amatorzy alkoholu niewiele sobie robią z wyroków kolegiów orzekających”<sup>42</sup>.

Na fali krytyki prasowej problem nieskuteczności orzecznictwa karno-administracyjnego w walce z chuligaństwem drogowym został dostrzeżony przez kierownictwo MSW, które podkreślało konieczność zaostrzenia polityki karnej, sprawach o wykroczenia drogowe. Na łamach wydawanego przez Biuro Nadzoru „Poradnika dla Kolegiów Orzekających” w maju 1957 r. po raz pierwszy poruszono problematykę chuligaństwa drogowego, opatrując poświęcony orzecznictwu w tego rodzaju sprawach artykuł o wymownym tytule „Alarm na drogach trwa!”. Wobec licznych ofiar w ludziach i dużych strat materialnych stanowiących konsekwencję wypadków drogowych negatywnie oceniono pobłażliwy stosunek kolegiów względem piratów drogowych, a w szczególności fakt wydawania licznych orzeczeń uniewinniających lub umarzania postępowania. Przytaczając przykłady tego rodzaju orzeczeń zaczerpnięte z praktyki kolegium jednej z dzielnic Warszawy, wskazywano na nieznaną przepisy ruchu drogowego przez członków składów orzekających oraz brak współpracy aparatu karno-admini-

<sup>39</sup> W I kwartale 1955 r. kolegia orzekające w woj. łódzkim rozpatrzyły 1314 spraw o wykroczenia drogowe, podczas gdy rok później tylko 1 049. Analiza orzecznictwa karno-administracyjnego za I kwartał 1956 r. z terenu woj. łódzkiego, IPN BU MSW I 526, s. 6–7.

<sup>40</sup> Z. Feder, op. cit., s. 6.

<sup>41</sup> Kolegium dla dzielnicy Praga-Północ w II półroczu 1956 r. na 11 przypadków stosowania kary pracy poprawczej orzekło tę karę w wymiarze 4 tygodni względem 8 ukaranych i 6 tygodni wobec 3 osób, *Śmierć za pół darmo...*, s. 1.

<sup>42</sup> Ibidem.

stracyjnego z Komendami Ruchu Drogowego MO. Nawet w stolicy przedstawiciele MO nie wszędzie uczestniczyli w rozprawach, a w niektórych dzielnicach „do rzadkości należy udział rzeczoznawcy i oskarżyciela na rozprawie karno-administracyjnej”. Nieobecność przedstawicieli MO na rozprawach utrudniała ustalenie stanu faktycznego sprawy, co w połączeniu ze słabą znajomością przepisów drogowych przez członków kolegiów prowadziło do wydawania orzeczeń „na chybił trafił”, raczej łagodnych niż surowych. Nieliczne kolegia, które w sposób właściwy potrafiły zorganizować współpracę z organami MO, nie miały problemów z ustaleniem winy sprawców wykroczeń drogowych, a udział w rozprawach przedstawiciela komendy ruchu drogowego wpływał na „rzeczowe potraktowanie wykroczeń i w rezultacie – na dość surowe kary orzeczone w tym dniu przez zespół orzekający”<sup>43</sup>.

Nieliczne przypadki surowej reakcji kolegiów na przypadki chuligaństwa drogowego nie mogły przysłonić faktu niskiej skuteczności orzecznictwa karno-administracyjnego w walce z plagą wykroczeń drogowych. Mająca miejsce w okresie wydarzeń 1956 r. destabilizacja systemu komunistycznego skutkowałą odczuwalnym w statystykach spadkiem aktywności kolegiów w sprawach o wykroczenia drogowe, lecz w opinii Biura Nadzoru znaczny spadek liczby orzeczonych kar „przy jednoczesnym wzroście liczby wypadków drogowych był tylko rezultatem mechanicznego obniżenia karalności za te wykroczenia”. Kolegiom zarzucano niewłaściwe podejście do idei demokratyzacji życia publicznego, której praktyczna realizacja na gruncie orzecznictwa karno-administracyjnego polegała na ferowaniu łagodnych orzeczeń oraz stosowaniu zamiast kar środków oddziaływania wychowawczego<sup>44</sup>. Ponadto, na fali wysuwanych w okresie wydarzeń 1956 r. postulatów przestrzegania praworządności ludowej „niektórzy przewodniczący kolegiów karno-administracyjnych i członkowie zespołów orzekających błędnie sądzą, iż praworządność to łagodność” w karaniu sprawców wykroczeń. Prowadzona w imię fałszywego pojmowania praworządności liberalna polityka karna kolegiów w sprawach o wykroczenia drogowe stanowiła swego rodzaju zachętę do lekceważenia przepisów regulujących bezpieczeństwo ruchu drogowego, a każdy przejaw pobłażliwości wobec sprawców wykroczeń drogowych utrwalał stan anarchii drogowej.

Wobec skali zagrożenia chuligaństwem drogowym, które w 1957 r. urosło do rangi „bardzo groźnego społecznie zjawiska”, zarówno od funkcjonariuszy MO, jak też kolegiów orzekających zaczęto wymagać „szybkiej i zdecydowanej kontrakcji”<sup>45</sup>. Ponieważ stosowane przez organy MO ostrzeżenia i mandaty karne nie odnosiły skutku, to kolegia miały wziąć na siebie ciężar karania niesfor-

43 Z. Feder, op. cit., s. 8.

44 Notatka o udziale orzecznictwa karno-administracyjnego w zwalczaniu wykroczeń chuligańskich i drogowych na terenie kraju w okresie lat 1955–1957, IPN BU MSW II 6443, s. 70.

45 Z. Feder, op. cit., s. 11.

nych kierowców orzekając na tyle wysokie kary, żeby ukarani „odczuli potrzebę przestrzegania przepisów drogowych”<sup>46</sup>. Orzekanie surowych kar nawet wobec sprawców drobnych przewinień drogowych miało służyć realizacji funkcji wychowawczej orzecznictwa karno-administracyjnego, gdyż zdaniem kierownictwa MSW, „aby kara była wychowawcza musi być ona odpowiednio dolegliwa”<sup>47</sup>. Tytułem przykładu wskazano wymierzenie wysokiej grzywny kierowcy prowadzącemu niesprawny technicznie pojazd, gdyż nawet takie z pozoru błahe wykroczenie, jak brak świateł stopu mogło być przyczyną śmiertelnego wypadku<sup>48</sup>.

Podkreślana przez czynniki oficjalne konieczność zaostrzenia kar za wykroczenia drogowe stanowiła wyraz ogólnej tendencji polegającej na rezygnacji ze stosowania metod wyłącznie wychowawczych i perswazyjnych na rzecz prowadzenia represyjnej polityki karnej. Jeszcze w pierwszej połowie 1957 r. powszechnie praktykowano przekazywanie spraw o wykroczenia celem załatwienia w trybie dyscyplinarnym przez kierownictwo zakładu pracy lub organizacji społecznej, której członkiem był obwiniony. Postępująca wraz z objęciem rządów przez ekipę Gomułki stabilizacja systemu komunistycznego przejawiała się w zdecydowanym tłumieniu oznak „rozprężenia”, jakim na fali wydarzeń 1956 r. uległ aparat państwowy. Również kolegia karno-administracyjne „szybko w zasadzie otrząsnęły się z rozprężenia” i po wyborach członków składów orzekających w styczniu 1957 r. „przystąpiły energiczniej do pracy”<sup>49</sup>. Krytycznej ocenie dotychczasowych metod pracy kolegiów przejawiających się „w zbyt liberalnym traktowaniu osób popełniających wykroczenia, nie wykluczając niekiedy chuliganów i pijaków”<sup>50</sup>, towarzyszyło całkowite wstrzymanie działań o charakterze nierepresyjnym, w tym „kierowania doniesień do zakładów pracy”. Skutkiem tego był odczuwalny już w II kwartale 1957 r. wzrost ilości wymierzonych kar o 40% w stosunku do II kwartału 1956 r., co w połączeniu z orzekaniem surowych kar „odpowiadających winie sprawców” miało świadczyć o stabilizacji działalności kolegiów.

Pobudzenie kolegiów do większej aktywności było spowodowane także odnotowanym w sprawozdaniach „pewnym ożywieniem w działalności organów donoszących, które kierują większe niż poprzednio ilości wniosków o ukaranie”. Wspomniane ożywienie dotyczyło zwłaszcza funkcjonariuszy MO, sporządzających zdecydowanie więcej wniosków o ukaranie sprawców naruszenia przepisów drogowych. W II kwartale 1957 r. Biuro Nadzoru odnotowało poważny

<sup>46</sup> H. Chmielewski, *Praworządność nie jest pobłażliwością*, PdKO 1957, nr 3, s. 4.

<sup>47</sup> J. Staniszewski, *Wpływ zasad postępowania karno-administracyjnego na orzeczenie*, PdKO 1957, nr 3, s. 23.

<sup>48</sup> H. Chmielewski, op. cit., s. 4.

<sup>49</sup> Notatka informacyjna dla Kolegium Ministerstwa Spraw Wewnętrznych o przebiegu orzecznictwa karno-administracyjnego w roku 1956, IPN BUiAD MSW II 4, s. 284.

<sup>50</sup> Notatka dla Kolegium Ministerstwa Spraw Wewnętrznych o orzecznictwie karno-administracyjnym w 1957 r., IPN BUiAD MSW II 6443, s. 71.

wzrost liczby ujawnionych wykroczeń drogowych, skutkiem czego „kierowane są w tych sprawach do kolegiów stale większe ilości doniesień”. Wykroczenia drogowe stanowiły 22% wszystkich spraw rozpatrzonych przez kolegia, ustępując jedynie najgroźniejszym z punktu widzenia porządku publicznego sprawom chuligańsko-alkoholowym<sup>51</sup>. Tendencja ta utrzymała się w kolejnych kwartałach, stąd podsumowując rok 1957 stwierdzono koncentrację uwagi orzecznictwa karno-administracyjnego „wokół wykroczeń drogowych, ze szczególnym uwzględnieniem tzw. piractwa drogowego i ostrego zwalczania faktów prowadzenia pojazdu w stanie nietrzeźwym”<sup>52</sup>. W skali roku odnotowano wzrost o 50% liczby spraw o naruszenia przepisów drogowych rozpatrzonych przez kolegia, podczas gdy w dziedzinie wykroczeń chuligańsko-alkoholowych wymierzono jedynie 10% kar więcej<sup>53</sup>.

## Karanie wykroczeń drogowych w pierwszych latach epoki gomułkowskiej

Położenie szczególnego nacisku na zwalczanie naruszeń przepisów drogowych skutkowało tym, że w 1959 r. wykroczenia drogowe wyprzedziły nieznacznie wykroczenia chuligańskie i alkoholowe w statystykach obejmujących liczbę ukaranych przez kolegia<sup>54</sup>. W przeciwieństwie do wykroczeń o charakterze „chuligańskim”, w przypadku których począwszy od I kwartału 1958 r. odnotowano „pewną liczbą stabilizację”, wykroczenia drogowe wykazywały poważny wzrost wynikający ze „zwiększonej ilości pojazdów mechanicznych i wzmocnienia pracy organów Milicji Obywatelskiej oraz kolegiów orzekających”<sup>55</sup>. Szczególną aktywność w zakresie karania sprawców naruszeń przepisów drogowych wykazywały kolegia orzekające na terenie województw bydgoskiego, poznańskiego i krakowskiego, w przypadku których odnotowano wzrost o ponad 50% kar wymierzonych w tego rodzaju sprawach<sup>56</sup>.

<sup>51</sup> Notatka o przebiegu orzecznictwa karno-administracyjnego i pracach Biura Nadzoru nad Orzecznictwem K-A w II kwartale 1957 r., IPN BU MSW II 16155, s. 32–33.

<sup>52</sup> Notatka dla Kolegium Ministerstwa Spraw Wewnętrznych o orzecznictwie karno-administracyjnym w 1957 r., IPN BU MSW II 6443, s. 72.

<sup>53</sup> Notatka o udziale orzecznictwa karno-administracyjnego w zwalczaniu wykroczeń chuligańskich i drogowych na terenie kraju w okresie lat 1955–1957, IPN BU MSW II 6443, s. 69.

<sup>54</sup> Udział wykroczeń drogowych w orzecznictwie kolegiów w latach 1958 i 1959 wyniósł odpowiednio 25,2 oraz 27,7% wymierzonych kar, M. Zimmermann, *Orzecznictwo karno-administracyjne*, ZKA 1965, nr 4, s. 19.

<sup>55</sup> Sprawozdanie z przebiegu orzecznictwa k-a i prac Biura Nadzoru Nad Orzecznictwem Karno-Administracyjnym w I kwartale 1958 r., IPN 16155, s. 68–70.

<sup>56</sup> Sprawozdanie z działalności kolegiów orzekających i aparatu karno-administracyjnego w 1958 r., IPN BU MSW II 16155, s. 40.



Odnotowany w 1958 r. wzrost aktywności kolegiów w zakresie karania sprawców wykroczeń drogowych stanowił także konsekwencję przyjętej przez Biuro Nadzoru szerokiej interpretacji przepisów regulujących bezpieczeństwo ruchu drogowego, zmierzającej do represjonowania czynów nieujętych wprost w obowiązujących regulacjach prawnych. Tytułem przykładu warto przytoczyć zgłaszane przez terenowy aparat karno-administracyjny wątpliwości wokół podstaw prawnych karania właścicieli pojazdów konnych za niewskazanie ręką zmiany kierunku jazdy. Niektóre kolegia zwracały organom MO wnioski o ukaranie za tego rodzaju czyny, uzasadniając to brakiem w przedwojennej ustawie o przepisach porządkowych na drogach publicznych obowiązku sygnalizowania przez woźniców zamiaru skrętu. Zdaniem Biura Nadzoru kolegia te niesłusznie uchylały się od wymierzenia kary, gdyż niewskazanie przez woźnicę zmiany kierunku jazdy niewątpliwie stanowiło utrudnienie ruchu na drodze publicznej, a wspomniana ustawa traktowała jako wykroczenie każdą przeszkodę lub utrudnienie ruchu na drogach publicznych. Zawarta w ustawie ogólnikowa definicja została uznana za wystarczającą podstawę do karania przez kolegia wszelkich przypadków zaniedbania przez woźnicę wskazania ręką zmiany kierunku jazdy<sup>57</sup>.

Notowanemu od 1958 r. wzrostowi aktywności kolegiów towarzyszyły zmiany w zakresie stosowanych kar, w tym niemalże całkowita rezygnacja z nieefektywnej kary pracy poprawczej. Kara ta została uznana za zbyt liberalny środek represji, „sprowadzający się w końcowym efekcie do rozłożenia grzywny na raty, przy czym wysokość grzywny jest ograniczona 20% wysokością w stosunku do uposażenia oraz maksymalnie dopuszczalnym 3 miesięcznym okresem trwania kary”<sup>58</sup>. Rezygnacja przez kolegia ze stosowania kary pracy poprawczej spotkała się z pełnym zrozumieniem Biura Nadzoru, które opracowało projekt nowelizacji ustawy z 15 grudnia 1951 r., zakładający zaostrenie środków represji karno-administracyjnej przysługujących kolegiom. Uchwalona 2 grudnia 1958 r. ustawa nowelizująca<sup>59</sup> wprowadziła w miejsce pracy poprawczej karę aresztu zasadniczego w wymiarze do 3 miesięcy, jednak zakres stosowania tej kary ograniczono do enumeratywnie wyliczonych przez ustawodawcę wykroczeń. Wśród nich umieszczono często występujące w praktyce kolegiów wykroczenie polegające na prowadzeniu pojazdu mechanicznego w stanie nietrzeźwości<sup>60</sup>, co świadczy o wadze, jaką przykładano do zaostrenia represji karno-administracyjnej w sprawach z zakresu bezpieczeństwa ruchu drogowego.

57 E. Tabako, *Niektóre wykroczenia drogowe posiadaczy pojazdów konnych*, PdKO 1958, nr 3, s. 43–46.

58 Sprawozdanie z przebiegu orzecznictwa k-a i prac Biura Nadzoru Nad Orzecznictwem Karno-Administracyjnym w I kwartale 1958 r., IPN 16155, s. 68–70.

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

60 Ibidem, s. 45.

W założeniu czynników oficjalnych przyznanie kolegiom prawa karania aresztem zasadniczym za prowadzenie pojazdów mechanicznych w stanie nietrzeźwym miało przyczynić się do wzmocnienia wychowawczego oddziaływania represji karnej. Odnotowany w 1958 r. wzrost liczby wniosków o ukaranie aż o 26% dotyczył głównie spraw drogowych i zdaniem Biura Nadzoru stanowił konsekwencję prowadzenia przez kolegia liberalnej polityki karnej, która nie „działa odstrasżająco na sprawców wykroczeń, nie wychowuje ich w zasadach dyscypliny społecznej, nie uczy konieczności przestrzegania porządku na drodze”<sup>61</sup>. Łagodne kary wymierzone osobom łamiącym przepisy drogowe nie działały wychowawczo, gdyż nie były w stanie zmienić lekceważącego podejścia kierowców, furmanów i przechodniów do kwestii bezpieczeństwa ruchu drogowego. Lekkomyślność posiadaczy pojazdów mechanicznych i pieszych, „którzy poruszają się po drogach publicznych jak po własnej sypialni”, wynikała z poczucia faktycznej bezkarności, której nie były w stanie przeciwdziałać relatywnie niskie grzywny orzekane przez kolegia. Zdaniem Biura Nadzoru, łagodne karanie pijanego właściciela prywatnego samochodu, czy też dobrze zarabiającego woźnicy nie pociągało za sobą na tyle znaczącego uszczerbku w majątku sprawcy wykroczenia, żeby „oduczyć go zabawy z życiem i zdrowiem ludzi”. Ponieważ na kierowców i pieszych nie działały relatywnie niskie grzywny orzekane przez kolegia, stąd za wskazane uznano „leczenie” lekkomyślności uczestników ruchu drogowego przy pomocy surowych środków, czyli sięganie do „górnjej granicy kary”. Dlatego członkowie kolegiów rozpatrujący sprawy o wykroczenia drogowe powinni wychodzić z założenia, iż „jeśli przy pomocy surowych kar wymierzonych pewnej ilości obywateli nauczymy większość przestrzegania przepisów, to będzie mniej wypadków, mniej nieszczęść”<sup>62</sup>.

Surowe karanie wykroczeń drogowych było zatem podyktowane względami prewencji generalnej, gdyż wobec masowego występowania tego rodzaju czynów wysokie kary miały chronić społeczeństwo przed zagrożeniem płynącym ze strony nieodpowiedzialnych jednostek lekkomyślnie łamiących przepisy drogowe. W związku z tym jako wyraz „humanizmu społecznego” traktowano przykładne ukaranie nietrzeźwego kierowcy, który siadając za kierownicą „wyzbył się ludzkich uczuć, zgadzając się niejako milcząco na wszystkie krzywdy, jakie mógł wyrządzić innym ludziom, a więc na potrącenia, kalectwo, a nawet śmierć”. Orzekanie w tego rodzaju sytuacjach surowych, a przez to społecznie sprawiedliwych kar miała umożliwić znowelizowana ustawa z 15 grudnia 1951 r., w rozwinięciu której minister spraw wewnętrznych wydał wytyczne określające rodzaje wykroczeń, „które wskutek swego charakteru i masowego ich występowania stwarzają stan społecznego zagrożenia i wyma-

<sup>61</sup> H. Chmielewski, *Po wyborach do kolegiów karno-administracyjnych*, PdKO 1959, nr 1–2, s. 5.

<sup>62</sup> *Ibidem*, s. 5–7.

gają surowych środków przeciwdziałania w skali krajowej”. Wśród nich znalazły się wykroczenia drogowe, co oznaczało, iż kolegia powinny szeroko stosować orzekanie w tego rodzaju sprawach kary aresztu i grzywny w granicach zbliżonych do maksymalnego wymiaru tej kary<sup>63</sup>.

Wspomniane wytyczne zostały wydane w kwietniu 1959 r., lecz ich wpływ na praktykę orzecznictwa karno-administracyjnego zaczął być odczuwalny dopiero w drugim półroczu tego roku. W pierwszych czterech miesiącach obowiązywania znowelizowanej ustawy z 15 grudnia 1951 r., która weszła w życie z początkiem marca 1959 r., Biuro Nadzoru krytycznie stwierdziło fakt całkowitego braku zrozumienia intencji ustawodawcy przez członków składów orzekających. Kolegia nie wykorzystały możliwości, jakie w zakresie walki ze społecznie groźnymi wykroczeniami stwarzała znowelizowana ustawa i w dalszym ciągu prowadziły liberalną politykę karną. Najdalej idąca pobłażliwość cechowała orzecznictwo kolegiów w sprawach o prowadzenie pojazdów mechanicznych w stanie nietrzeźwym, gdyż aż 60% kar grzywny nie przekraczało 300 złotych. Tolerancyjny stosunek kolegiów do tej grupy wykroczeń przejawiał się w stosowaniu wobec sprawców omawianych wykroczeń kary nagany, chociaż znowelizowana ustawa wykluczała taką możliwość w przypadku czynów zagrożonych zasadniczą karą aresztu<sup>64</sup>. Przewidzianą za prowadzenie pojazdu mechanicznego w stanie nietrzeźwym karę aresztu zasadniczego orzekano w minimalnym zakresie, gdyż stanowiła ona zaledwie 1,1% ogółu wymierzonych kar. Zdaniem Biura Nadzoru przypadki stosowania kary aresztu przez poszczególne kolegia można było policzyć na palcach jednej ręki, przy czym na terenie 10 województw kary tej w ogóle nie orzeczono<sup>65</sup>. Do rzadkości należały także przypadki orzekania kar grzywny w wymiarze powyżej tysiąca złotych, np. w województwie bydgoskim miało to miejsce tylko w 20 sprawach, podczas gdy aż w 75 przypadkach kolegia ograniczyły się do zastosowania „ojcowskiej” kary nagany<sup>66</sup>.

Przyczyn nieuzasadnionego łagodzenia represji karnej Biuro Nadzoru upatrywało w postawie prezydiów rad narodowych<sup>67</sup>, które w sposób niedostateczny kontrolowały wykonanie wytycznych MSW przez aparat karno-administracyjny oraz nie udzielały kolegiom pomocy w ich realizacji. Winą obarczono także składające wnioski o ukaranie organy MO, gdyż praktycznie nie korzystały one

<sup>63</sup> H. Chmielewski, *Pierwsze doświadczenia i zadania na najbliższą przyszłość*, PdKO 1959, nr 5–6, s. 6.

<sup>64</sup> Ustawa o orzecznictwie karno-administracyjnym..., s. 59–60.

<sup>65</sup> Informacja o sytuacji w orzecznictwie karno-administracyjnym według stanu na dzień 30 czerwca 1959 r., IPN BU MSW II 16155, s. 100.

<sup>66</sup> H. Chmielewski, *Pierwsze doświadczenia i zadania...*, s. 6–7.

<sup>67</sup> Ustawa z 15 grudnia 1951 r. nakładała na prezydium rad narodowych obowiązek ustalania wytycznych dla orzecznictwa k-a m.in. w zakresie polityki represyjnej oraz kontrolowania ich realizacji.

z prawa do zaskarżania zbyt łagodnych orzeczeń kolegów, kwestionując w pierwszych czterech miesiącach obowiązywania ustawy zaledwie 0,1% orzeczonych kar. Wymierzaniu przez kolegia niskich kar sprzyjać miał także „liberalizm w ocenie czynów przez kolegia odwoławcze”, które, rozpatrując wnoszone przez ukaranych odwołania, w 42% przypadków obniżały wymiar kary lub wydawały orzeczenia uniewinniające<sup>68</sup>.

Wskutek inspiracji czynników oficjalnych problem niskiej skuteczności represji karno-administracyjnej w sprawach o wykroczenia drogowe stał się przedmiotem zainteresowania prasy codziennej. Zdaniem Biura Nadzoru, poruszony na łamach „Trybuny Ludu” „problem zaniżania kar jest ujęty prawidłowo i zgodny jest z wydanymi w roku bieżącym wytycznymi Ministra Spraw Wewnętrznych”, stąd zalecenie zapoznania z treścią artykułu przewodniczących składów orzekających i przeprowadzenia z nimi „rozmowy w oparciu o przykłady niesłusznego zaniżania kar przez własne kolegium”<sup>69</sup>. Artykuł zatytułowany „Obywatel zechce zapłacić” zawierał stwierdzenie, iż rozpatrując sprawy o wykroczenia drogowe członkowie składów orzekających nie „zdawali sobie sprawy z ogromnej szkodliwości drobnych nawet wykroczeń przeciwko przepisom drogowym, które zawsze kryją w sobie potencjalne niebezpieczeństwo dużej katastrofy”. Dokonując analizy kar wymierzonych za prowadzenie pojazdu po spożyciu alkoholu wskazano na liczne przypadki orzekania niskich grzywn, przy czym rekord względem łagodności orzekanych kar grzywny miał należeć do kolegów w Szczecinie, gdzie ponad połowa wymierzonych kar nie przekraczała 100 złotych. Krytyczny w swojej wymowie artykuł kończyło wezwanie kolegów do wymierzania sprawcom wykroczeń drogowych surowych kar grzywny, adekwatnych do dużej szkodliwości społecznej tego rodzaju czynów<sup>70</sup>.

Zmasowana krytyka poczynań kolegów już w III kwartale 1959 r. przyniosła pierwsze efekty w postaci opanowania przez aparat karno-administracyjny wpływu wniosków o ukaranie oraz odczuwalnego w statystykach zaostrzenia sankcji karnych w sprawach o wykroczenia drogowe. Ilość zawiadomień dotyczących prowadzenia pojazdów mechanicznych w stanie nietrzeźwym uległa zmniejszeniu o połowę, co miało być wynikiem „dobrej, sprężystej współpracy aparatu spraw wewnętrznych z organami MO na odcinku zwalczania wykroczeń”. W przypadku pozostałych wykroczeń drogowych MO zaczęła szerzej stosować postępowanie mandatowe, wykorzystując fakt podwyższenia przez nowelizację

<sup>68</sup> Informacja o sytuacji w orzecznictwie karno-administracyjnym według stanu na dzień 30 czerwca 1959 r., IPN BU MSW II 16155, s. 96.

<sup>69</sup> Pismo Dyrektora Departamentu Społeczno-Administracyjnego H. Chmielewskiego z dnia 8 grudnia 1959 r. do przewodniczących kolegów karno-administracyjnych przy prezydiach wojewódzkich i powiatowych rad narodowych, IPN BU MSW II 6626, s. 271.

<sup>70</sup> J. Ruszczyk, *Obywatel zechce zapłacić*, „Trybuna Ludu” nr 337 z 5 grudnia 1959 r.

ustawy z 15 grudnia 1951 r. górnej granicy mandatu karnego do 100 złotych<sup>71</sup>. Pozytywnie oceniono także zjawisko polegające na ograniczeniu do minimum postępowania nakazowego w sprawach dotyczących prowadzenia pojazdów mechanicznych w stanie nietrzeźwym i wykorzystywanie tego trybu jedynie w sprawach o drobne naruszenia przepisów drogowych. III kwartał 1959 r. przynosi także długo oczekiwaną przez kierownictwo MSW zmianę polityki represyjnej kolegiów w kierunku zaostrzenia kar, która to zmiana „szczególnie widoczna jest na odcinku wykroczeń drogowych popełnianych w stanie nietrzeźwym”<sup>72</sup>. Jednocześnie podkreślano konieczność dalszego zaostrzania polityki represyjnej, chcąc w ten sposób zapobiec nawrotowi „silnych tendencji liberalistycznych, które występowały w stosunku do wszystkich rodzajów wykroczeń” w pierwszej połowie roku 1959 r.<sup>73</sup> Realizacja zaleceń kierownictwa MSW przez terenowy aparat karno-administracyjny skutkowałą dalszym wzrostem wysokości kar grzywny orzekanych w sprawach o prowadzenie pojazdów mechanicznych w stanie nietrzeźwym. W drugim półroczu 1959 r. przeciętna grzywna „w sprawach wykroczeń komunikacyjnych popełnianych w stanie nietrzeźwym”, w większości województw wynosiła już tysiąc złotych. Tylko „nieliczne już kolegia powiatowe i miejskie” stosowały kary w zbyt niskim zdaniem DSA MSW wymiarze 200–300 złotych<sup>74</sup>.

Pomimo to czynniki oficjalne nie były przekonane co do skuteczności represji karno-administracyjnej w zwalczaniu plagi pijaństwa wśród kierowców, która stanowiła jedną z najczęstszych przyczyn wypadków drogowych. Coraz większa liczba wypadków drogowych z udziałem nietrzeźwych kierowców, których konsekwencją w 1958 r. była śmierć 54 osób i uszkodzenie prawie 2000 pojazdów mechanicznych i konnych, wymagała zdaniem ustawodawcy zmiany kwalifikacji prawnej tego rodzaju czynów i potraktowania ich jako przestępstw podlegających właściwości sądów powszechnych. Społeczna szkodliwość czynu polegającego na prowadzeniu pojazdu w stanie nietrzeźwym stanowiła argument przemawiający za umieszczeniem w uchwalonej 10 grudnia 1959 r. ustawie o zwalczaniu alkoholizmu<sup>75</sup> tzw. obowiązku trzeźwości zawodowej kierowców. Za naruszenie tego obowiązku groziła kara aresztu do lat 2 lub grzywny do

<sup>71</sup> W pierwszym półroczu 1959 r. w trybie postępowania mandatowego ukarano o około 300 tysięcy osób więcej w porównaniu z okresem analogicznym ubiegłego roku. Informacja o sytuacji w orzecznictwie karno-administracyjnym według stanu na dzień 30 czerwca 1959 r., IPN BU MSW II 16155, s. 96.

<sup>72</sup> Informacja w sprawie udziału orzecznictwa karno-administracyjnego w zwalczaniu wykroczeń tzw. alkoholowych, IPN BU MSW II 6625, s. 287.

<sup>73</sup> *O sytuacji w orzecznictwie karno-administracyjnym w 1959 r.*, PdKO 1960, nr 2, s. 8.

<sup>74</sup> Informacja w sprawie udziału orzecznictwa karno-administracyjnego w zwalczaniu wykroczeń tzw. alkoholowych, IPN BU MSW II 6625, s. 287.

<sup>75</sup> Dz. U. Nr 69, poz. 434.

5 tysięcy złotych<sup>76</sup>, a w przypadku osób, które prowadząc pojazd mechaniczny w stanie nietrzeźwości spowodowały nawet nieumyślnie niebezpieczeństwo katastrofy drogowej przewidziano karę więzienia do lat 5 lub karę aresztu<sup>77</sup>.

## **Wpływ ustawy antyalkoholowej z 10 grudnia 1959 r. na orzecznictwo kolegiów w sprawach o wykroczenia drogowe**

Przekazanie sądom powiatowym spraw nietrzeźwych kierowców spotkało się z przychylnym nastawieniem ze strony kierownictwa MSW, które podkreślało znaczenie rozwiązań wprowadzonych przez ustawę antyalkoholową dla prowadzenia skutecznej walki z trapiącym społeczeństwo polskie problemem alkoholizmu. Doświadczenia wyniesione ze stosowania wcześniej obowiązującej ustawy z kwietnia 1956 r. miały bowiem wykazać, że „dotychczasowy stan ustawowy na odcinku walki ze zjawiskiem alkoholizmu nie był zadawalający [...] także na odcinku karnym”. Uwaga ta dotyczyła zwłaszcza pominięcia przez ustawodawcę problemu karania nietrzeźwych kierowców, wobec czego „tak społecznie groźny czyn jak prowadzenie pojazdu mechanicznego w stanie nietrzeźwym, był w zależności od uznania organu ujawniającego ten czyn kwalifikowany raz jako przestępstwo i kierowany do sądu, innym razem – jako wykroczenie i kierowany do rozpoznania przez kolegium karno-administracyjne”. Ta dwoistość w zakresie karania nietrzeźwych kierowców wynikała z ujęcia czynu polegającego na prowadzeniu pojazdu mechanicznego w stanie nietrzeźwym jako wykroczenia w przedwojennej ustawie o przepisach porządkowych na drogach publicznych. Z kolei sądy mogły karać za takie same czyny na podstawie artykułu kodeksu karnego przewidującego odpowiedzialność za spowodowanie niebezpieczeństwa katastrofy w komunikacji lądowej. W praktyce organy MO kierowały sprawy nietrzeźwych kierowców na drogę postępowania sądowego tylko wtedy, gdy konsekwencją prowadzenia pojazdu po alkoholu był wypadek pociągający za sobą ofiary w ludziach. Natomiast gdy pijany szofer nie spowodował poważnego wypadku drogowego, a jedynie prowadził po alkoholu, to z reguły groziła mu znacznie łagodniejsza odpowiedzialność karno-administracyjna. Słusznie zatem zauważono, iż w przypadku rozpoznania sprawy o prowadzenie pojazdu mechanicznego w stanie nietrzeźwym przez kolegium pijani kierowcy „często na tym wygrywali, otrzymując łagodniejsze wymiary kar od tych, jakie mógłby wobec nich orzec sąd”<sup>78</sup>.

<sup>76</sup> Stanowił o tym art. 28 §1 ustawy z 10 grudnia 1959 r. o zwalczaniu alkoholizmu.

<sup>77</sup> Biuletyn nr 69/325 Sejmowych Komisji Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych z 22 października 1959 r., s. 11.

<sup>78</sup> E. Tabako, *Skuteczniej godzić w alkoholizm – celem nowej ustawy z dnia 10 grudnia 1959 r.*, PdKO 1960, nr 1, s. 7.



Odebranie kolegiom spraw nietrzeźwych kierowców wskutek wejścia w życie 18 grudnia 1959 r. nowej ustawy antyalkoholowej<sup>79</sup> pociągnęło za sobą spadek znaczenia wykroczeń drogowych w całokształcie orzecznictwa karno-administracyjnego. Na tle społecznie niebezpiecznych wykroczeń chuligańsko-alkoholowych, przeciwpożarowych i spekulacyjnych, sprawy o naruszenie przepisów drogowych były traktowane w sposób drugoplanowy, o czym świadczy ich pominięcie w wytycznych MSW wskazujących na potrzebę dalszego zaostrzenia represji karnej. W przypadku wykroczeń drogowych wytyczne ministra Wichy z 1960 r. przewidywały rozszerzenie stosowania trybu mandatowego, stąd kierowane do MO zalecenie niekierowania do kolegiów spraw o drobne naruszenia przepisów drogowych, które powinny być „załatwiane w drodze upomnienia przez organ Milicji Obywatelskiej względnie mandatem karnym”<sup>80</sup>. Położenie nacisku na karanie wykroczeń drogowych w drodze postępowania mandatowego oraz poprzez stosowanie środków wychowawczych o charakterze nierepresyjnym skutkowało spadkiem udziału spraw tej grupy wykroczeń w ogólnej strukturze spraw rozpoznawanych przez kolegia o 7% w pierwszym roku obowiązywania nowej ustawy antyalkoholowej<sup>81</sup>. Tendencja spadkowa utrzyma się jeszcze w 1961 r., kiedy to sprawcy wykroczeń drogowych stanowili zaledwie 14,3% ogółu ukaranych przez kolegia<sup>82</sup>, przy czym zdecydowana większość kar została orzeczona za drobne wykroczenia drogowe wskutek odmowy przyjęcia przez kierowców mandatu karnego<sup>83</sup>. Na początku lat sześćdziesiątych doraźne wymierzanie mandatów karnych było podstawowym środkiem zwalczania wykroczeń drogowych, ponadto dosyć często milicjanci udzielali upomnień sprawcom naruszenia przepisów drogowych, lecz niezbyt chętnie decydowali się na skierowanie sprawy do kolegium. Ze względu na szereg obowiązków związanych ze sporządzeniem wniosku o ukaranie i udziałem w rozprawie karno-administracyjnej w charakterze oskarżyciela, niektórzy funkcjonariusze MO nawet w sprawach o poważniejsze wykroczenia drogowe ograniczali się do wystawiania mandatu. Karanie mandatem zachowań grożących bezpośrednio spowodowaniem wypadku lub poważnie zakłócających porządek ruchu drogowego prowadziło w praktyce do „nieuzasadnionego w dziedzinie wykroczeń drogowych liberalizmu”. Stwierdzenie to pochodzi z raportu NIK zawierającego wnioski z kompleksowej kon-

79 Pismo Dyrektora Departamentu Społeczno-Administracyjnego MSW z 28 grudnia 1959 r. do prezydów rad narodowych w związku z wejściem w życie ustawy z 10 grudnia 1959 r. o zwalczaniu alkoholizmu, IPN BU MSW II 6626, s. 317.

80 *Wytyczne Ministra Spraw Wewnętrznych w zakresie orzecznictwa karno-administracyjnego na rok 1960*, PdKO 1960, nr 2, s. 1–2.

81 J. Szumski, *Środki penalne w polskim prawie wykroczeń na tle doświadczeń i praktyki*, Lublin 1995, s. 69.

82 J. Zimmermann, op. cit., s. 20.

83 Orzecznictwo karno-administracyjne w świetle danych za I półrocze 1960 r., IPN BU MSW II 6625, s. 455.

troli orzecznictwa karno-administracyjnego w sprawach wykroczeń drogowych, w którym obok wskazania niedociągnięć w pracy organów MO krytycznie oceniono działalność kolegiów. Wprawdzie do kolegiów trafiało tylko 4–6% ogółu ujawnionych wykroczeń drogowych, to powszechną praktyką było wymierzanie przez składy orzekające „kar niewspółmiernych do szkodliwości społecznej czynów, w szczególności kar zbyt łagodnych”. Zdaniem NIK prowadzeniu skutecznej polityki represyjnej przeszkadzał brak w wielu kolegiach specjalistycznych składów orzekających, zajmujących się wyłącznie sprawami drogowymi oraz niedocenywanie przez aparat karno-administracyjny znaczenia „oddziaływania wychowawczo-profilaktycznego dla zapobiegania powstawaniu wykroczeń i wypadków drogowych”. Zamiast organizować rozprawy pokazowe kończące się wymierzeniem sprawcy wykroczenia drogowego surowej kary, w nadmiernym stopniu wykorzystywano postępowanie nakazowe, co wobec niemożności orzeczenia w tym trybie grzywny powyżej 300 złotych znacznie ograniczało skuteczność represji karno-administracyjnej. Nie praktykowano także stosowania uciążliwej dla sprawców wykroczeń kary dodatkowej podania orzeczenia o ukaraniu do publicznej wiadomości.

Zawarte w raporcie NIK spostrzeżenia były zbieżne z dokonaną przez Departament Społeczno-Administracyjny MSW oceną polityki represyjnej kolegiów w zakresie zwalczania wykroczeń drogowych<sup>84</sup>. Przekazanie sądom spraw o prowadzenie pojazdu mechanicznego w stanie nietrzeźwym negatywnie wpłynęło na skuteczność polityki karnej, gdyż wykroczenia drogowe przestały być traktowane jako stwarzające szczególne zagrożenie dla porządku publicznego. Położenie w 1960 r. szczególnego nacisku na zwalczanie wykroczeń alkoholowo-chuligańskich wymagało podjęcia działań w kierunku odciążenia kolegiów od rozpatrywania dużej ilości spraw o naruszenie przepisów drogowych. Ponieważ większość wykroczeń drogowych stanowiły czyny o małym ciężarze gatunkowym, to za zasadne uznano przekazanie tego rodzaju spraw do postępowania mandatowego i akcji wychowawczej MO. Kolegia miały skupić się na rozpatrywaniu spraw o naruszenia przepisów drogowych, których konsekwencją było spowodowanie wypadku lub duże prawdopodobieństwo wystąpienia niebezpieczeństwa w ruchu drogowym. Tak pomyślana strategia legła w gruzach wskutek niechęci funkcjonariuszy MO do sporządzania wniosków o ukaranie, skutkiem czego był odnotowany w 1961 r. gwałtowny spadek liczby kar orzeczonych przez kolegia<sup>85</sup>. Miało to świadczyć o skuteczności trybu mandatowego jako instru-

<sup>84</sup> D. Egierska, *Orzecznictwo w sprawach wykroczeń drogowych w świetle kontroli NIK*, ZKA 1964, nr 2, s. 11–15.

<sup>85</sup> W I półroczu 1961 r. kolegia rozpatrzyły niecałe 22 tysiące spraw o wykroczenia drogowe (60%), podczas gdy w analogicznym okresie roku ubiegłego liczba ta wynosiła ponad 72 tysiące, M. Zimmermann, *op. cit.*, s. 19.

mentu zwalczania wykroczeń drogowych i chociaż suche dane statystyczne nie oddawały rzeczywistego stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego, to stanowiły podatny grunt dla kształtowania się liberalnej polityki karnej w sprawach drogowych. Podczas gdy łamanie przepisów drogowych urosło do rangi plagi społecznej, a liczba wypadków rosła w zastraszającym tempie, aparat karno-administracyjny zdawał się nie dostrzegać wagi narastającego problemu<sup>86</sup>. Nic zatem dziwnego, że kolegia zostały obarczone przez prasę odpowiedzialnością za fatalny stan bezpieczeństwa ruchu drogowego, gdyż nie prowadziły skutecznej działalności profilaktyczno-wychowawczej w zakresie zapobiegania wypadkom drogowym. Podkreślano przy tym, iż tolerowanie „drobnych nawet uchybień i na pozór błahych wykroczeń przeciw przepisom drogowym doprowadza często do poważnych wypadków”, a w takich sytuacjach „nawet najsurowsza kara jaka spotka kierowcę – pirata, nie wskrzesi ofiary wypadku”. Tymczasem takie wykroczenia, jak „zbyt duża szybkość, wymuszanie pierwszeństwa przejazdu, blokowanie jezdni przez pojazdy wolno jadące”, które stwarzały realne niebezpieczeństwo katastrofy drogowej były często karane w trybie postępowania nakazowego. Analizując działalność kolegiów warszawskich w latach 1961–1962 stwierdzono niedostrzeganie przez członków składów orzekających poważnego ciężaru gatunkowego wykroczeń drogowych<sup>87</sup>, czego wyrazem było sporadyczne wymierzanie kar grzywny w maksymalnym wymiarze. Prezentując tytułem przykładu kilka spraw o wykroczenia drogowe, rozpatrzonych przez jedno z kolegiów dzielnicowych m.st. Warszawy, krytycznie oceniono ukaranie grzywną w maksymalnej wysokości jedynie pirata drogowego, który „nie zmniejszył szybkości przy wymijaniu stojącego na przystanku autobusu i potrącił dwie kobiety przechodzące jezdnią”. W pozostałych sprawach względnie surową grzywnę (tysiąc złotych) orzeczono jedynie w przypadku osoby przechodzącej przez jezdnię na czerwonym świetle, lecz sprawcy takich wykroczeń, jak zderzenie pojazdów wskutek niezachowania należytej ostrożności, jazda w nocy bez świateł, czy prowadzenie samochodu pomimo braku prawa jazdy spotkali się z łagodną represją<sup>88</sup>. Oceniając w oparciu o przykłady konkretnych

<sup>86</sup> Omawiając na posiedzeniu Sejmowej Komisji Spraw Wewnętrznych działalność MSW w 1960 r. Minister Władysław Wicha podkreślił fakt, iż „w ciągu 9 miesięcy b. ilość wypadków na drogach publicznych wzrosła w porównaniu do roku ubiegłego o 3 578. Największa ilość wypadków została spowodowana przez kierowców w stanie nietrzeźwym prowadzących pojazdy, wskutek nadmiernej szybkości jazdy oraz nieprzestrzegania przepisów drogowych”, „Biuletyn Sejmowej Komisji Spraw Wewnętrznych” nr 101/590 z 10 grudnia 1960 r., s. 13.

<sup>87</sup> Informacja Prezydium Rady Narodowej m.st. Warszawy dla Wydziału Administracyjnego KW PZPR dot. przebiegu orzecznictwa karno-administracyjnego w I półroczu 1962 r., Archiwum Akt Nowych, Zespół Akt Ministerstwa Sprawiedliwości, sygn. teczki 1976, s. 25.

<sup>88</sup> Grzywnę 750 złotych wymierzono motorniczemu tramwaju i 300 złotych kierowcy samochodu ciężarowego. Bardzo niskie, bo nieprzekraczające 300 złotych, były kary za nieposiadanie świateł lub jazdę bez włączonych świateł, natomiast za prowadzenie samochodu przez osobę nieposiadającą

orzeczeń politykę represyjną w zakresie karania wykroczeń drogowych, stwierdzono, iż „kolegia nie wykorzystują należycie wszystkich środków, które mogłyby położyć skuteczną tamę wypadkom drogowym”<sup>89</sup>.

## „Kodeks drogowy” z 1962 r. jako podstawa prawna karania wykroczeń drogowych

Zmasowana kampania środków masowego przekazu wymierzona przeciwko piratom drogowym zyskała poparcie władz, które wobec gwałtownego rozwoju motoryzacji na początku lat sześćdziesiątych zaczęły dostrzegać potrzebę uporządkowania stanu prawnego w dziedzinie ruchu drogowego. Pochodzące z okresu międzywojennego przepisy coraz bardziej odstawały od rzeczywistości, gdyż powstawały w okresie, gdy polska motoryzacja znajdowała się w powijakach. Poza tym nie były ujęte kompleksowo w jednym akcie prawnym, lecz rozrzucone w całym szeregu rozmaitych aktów normatywnych. Uwaga ta dotyczyła również podstaw prawnych karania sprawców wykroczeń drogowych, które zamieszczone zostały w pochodzącym z 1937 r. rozporządzeniu wykonawczym<sup>90</sup> do wielokrotnie zmienianej ustawy o przepisach porządkowych na drogach publicznych<sup>91</sup>. Kompleksowe uregulowanie zagadnień bezpieczeństwa ruchu drogowego nastąpiło w ustawie z 27 listopada 1961 r. o bezpieczeństwie i porządku ruchu drogowego na drogach publicznych<sup>92</sup>, która w sposób całościowy regulowała kwestie ujęte dotychczas fragmentarycznie w kilku zaledwie artykułach wspomnianej ustawy o przepisach porządkowych na drogach publicznych<sup>93</sup>. Szczegółowemu rozwinięciu regulacji ustawowych służyło wydanie 1 października 1962 r. rozporządzenia w sprawie ruchu na drogach publicznych<sup>94</sup>, które

---

prawa jazdy orzeczona grzywna wynosiła 500 złotych, T. Bonik, *O wypadkach drogowych*, ZKA 1961, nr 5, s. 39–41.

<sup>89</sup> Ibidem, s. 40.

<sup>90</sup> Rozporządzenie Ministrów Komunikacji, Spraw Wewnętrznych i Spraw Wojskowych z 27 października 1937 r. o ruchu pojazdów mechanicznych na drogach publicznych (Dz. U. Nr 85, poz. 66).

<sup>91</sup> Pismo Prezydium Wojewódzkiej Rady Narodowej w Szczecinie do Biura Nadzoru nad Orzecznictwem Karno-Administracyjnym MSW z 26 marca 1958 r., IPN BU MSW II 6628, s. 92.

<sup>92</sup> Dz. U. nr 53, poz. 295.

<sup>93</sup> Ustawodawca w sposób precyzyjny określił szereg zasad i reguł dotyczących bezpieczeństwa ruchu drogowego, kompleksowo regulując tak istotne kwestie jak „warunki poruszania się pojazdów po drodze, obowiązki kierujących pojazdami z podkreślonym wyrażnie i imperatywnie zakazem prowadzenia wszelkich pojazdów w stanie wskazującym na użycie alkoholu, warunki «profilaktycznej» represji, jaką jest cofanie prawa jazdy, system kontroli ruchu drogowego”, J. Jasiński, *Ruch drogowy w „ryzach” nowej ustawy*, ZKA 1962, nr 1, s. 31.

<sup>94</sup> Rozporządzenie Ministrów Komunikacji i Spraw Wewnętrznych z 1 października 1962 r. w sprawie ruchu na drogach publicznych (Dz. U. Nr 61, poz. 295).

razem z ustawą stanowiącą podstawę jego wydania określano potocznie mianem „kodeksu drogowego”. Pośród całego systemu środków służących zapewnieniu bezpieczeństwa i porządku ruchu znalazło się miejsce dla szeroko ujętej odpowiedzialności karno-administracyjnej, traktowanej w kategoriach „jednego z gwarantów posłuchu dla tego systemu”<sup>95</sup>. Szczególne znaczenie dla praktyki orzecznictwa karno-administracyjnego posiadało precyzyjne uregulowanie problemu odpowiedzialności kierującego pojazdem w stanie wskazującym na użycie alkoholu lub innego podobnie działającego środka<sup>96</sup>. Dotychczas podstawą karania pijanych kierowców było rozporządzenie o ruchu pojazdów mechanicznych na drogach publicznych, które przewidywało zakaz używania alkoholu lub znajdowania się w stanie wskazującym na użycie alkoholu podczas prowadzenia pojazdu mechanicznego lub postoju okolicznościowego<sup>97</sup>. Nieprecyzyjnie sformułowana dyspozycja tego przepisu skutkowałą karaniem przez kolegia na jego podstawie wszystkich przypadków prowadzenia pojazdu mechanicznego pod wpływem alkoholu, bez zwracania uwagi na stan upojenia alkoholowego sprawy wykroczenia. Do momentu wejścia w życie ustawy o zwalczaniu alkoholizmu z grudnia 1959 r. w praktyce orzecznictwa karno-administracyjnego nie odróżniano stanu wskazującego na użycie alkoholu i stanu nietrzeźwości, przyjmując za podstawę ukarania fakt spożycia alkoholu przez kierowcę. Wprowadzenie przez ustawę antyalkoholową odpowiedzialności karno-sądowej za prowadzenie pojazdu mechanicznego w stanie nietrzeźwym oznaczało pozostawienie w gestii kolegów jedynie spraw przeciwko kierowcom znajdującym się w stanie wskazującym na użycie alkoholu<sup>98</sup>. Na potrzeby praktyki jako granicę pomiędzy stanem wskazującym a stanem nietrzeźwości przyjęto stężenie alkoholu we krwi przekraczające 0,5 promila, czyli w razie stwierdzenia zawartości alkoholu we krwi w granicach 0,2–0,5 promila kierowca pojazdu mechanicznego powinien ponieść odpowiedzialność karno-administracyjną. Wraz z nadaniem przez „kodeks drogowy” rangi ustawowej wykroczeniu prowadzenia pojazdu w stanie wskazującym na użycie alkoholu, rozciągnięto odpowiedzialność za tego rodzaju czyny na wszystkich kierujących pojazdami na drogach

95 Przepisy karne ustawy wiązały dyspozycje czynu zagrożonego karą z odpowiednimi przepisami określającymi zakazy i nakazy, przewidzianymi w poszczególnych rozdziałach ustawy, zrywając tym samym ze sprawiającym trudności praktyczne „systemem jednego wszechogarniającego przepisu blankietowego”, zawartym w poprzednio obowiązującej ustawie z 1921 r. Ustawa o bezpieczeństwie i porządku ruchu na drogach publicznych porządkowała dotychczasowe przepisy represyjne zawarte w aktach prawnych różnej rangi, nadając określonym w tych przepisach wykroczeniom rangę ustawową, J. Jasiński, op. cit., s. 31.

96 Stanowił o tym art. 19 ustawy z 27 listopada 1961 r. o bezpieczeństwie i porządku ruchu na drogach publicznych.

97 Pismo Wydziału Karno-Administracyjnego MSW do Prezydium Wojewódzkiej Rady Narodowej w Szczecinie z 20 listopada 1958 r., IPN BU MSW II 6628, s. 90.

98 J. Jasiński, *Jakie progę na nasze drogi*, „Życie Warszawy” 1963, nr 274, s. 3.

publicznych, gdyż dotychczasowe przepisy dotyczyły kierowców pojazdów mechanicznych i rowerzystów<sup>99</sup>. Oprócz represji karno-administracyjnej kierowcy prowadzący pojazdy samochodowe po spożyciu alkoholu musieli liczyć się z o wiele bardziej dotkliwą sankcją w postaci cofnięcia prawa jazdy czasowo lub na stałe<sup>100</sup>. Chociaż pozbawienie prawa jazdy stanowiło bezpośrednią konsekwencję popełnienia wykroczenia przez pijanego kierowcę, to stosowanie tego środka leżało w gestii wydziałów komunikacji prezydiów rad narodowych. Pozbawienie obywatela uprawnień niezbędnych do prowadzenia pojazdów mechanicznych w trybie administracyjno-prawnym spotkało się z krytyczną oceną przedstawicieli doktryny, którzy postulowali nadanie cofnięciu prawa jazdy charakteru kary dodatkowej, orzekanej przez rozpatrujące sprawę o wykroczenie kolegium<sup>101</sup>.

Liczba stanów faktycznych stanowiących naruszenie przepisów tzw. kodeksu drogowego była dosyć pokaźna, gdyż obok wykroczeń zawartych w ustawie dodatkowe stany faktyczne objęte odpowiedzialnością karno-administracyjną przewidywały przepisy wspomnianego rozporządzenia wykonawczego. Rozwiązanie to spotkało się z krytyczną oceną DSA MSW, którego zdaniem formułowanie zabronionych stanów faktycznych przez wydające przepisy wykonawcze organy administracji prowadziło do „nadmiernej penalizacji życia społecznego, zwłaszcza na odcinku orzecznictwa karno-administracyjnego”, a tym samym stwarzało zagrożenie „zbyt dalekiej ingerencji organów państwowych w sferę praw obywatelskich”<sup>102</sup>. Pomimo to ustawodawca przewidział dla wszystkich wykroczeń przeciwko bezpieczeństwu ruchu drogowego jednakową sankcję w postaci kary grzywny do 4 500 złotych, co oznaczało trzykrotne podniesienie dotychczasowej górnej granicy tej kary do maksymalnej wysokości przewidzianej w znowelizowanej ustawie z 15 grudnia 1951 r.<sup>103</sup> Sankcja w tej wysokości została uznana w toku gorącej dyskusji ze zwolennikami wprowadzenia kary aresztu za dostateczną represję, tym bardziej, że „kodeks drogowy” przewidywał stosowanie przez MO szerokiego wachlarza środków wychowawczych, począwszy od upomnienia poprzez doraźne ukaranie w trybie mandatowym, a skoń-

99 J. Jasiński, *Dmuchał Pan w balonik*, „Życie Warszawy” 1963, nr 270, s. 3.

100 Wytoczne Ministra Komunikacji przewidywały, że jeżeli kierowca znajdował się w czasie jazdy po raz pierwszy w stanie wskazującym na użycie alkoholu, to prawo jazdy należało cofnąć na okres od miesiąca do roku, gdy miało to miejsce po raz drugi – od 6 miesięcy do 3 lat, po raz trzeci – od roku do 5 lat, natomiast za czwartym razem pozbawienie prawa jazdy powinno nastąpić na stałe. Wytoczne w sprawie cofania praw jazdy stanowiące załącznik do rozporządzenia Ministra Komunikacji z 23 listopada 1963 r. w sprawie cofania praw jazdy (Monitor Polski nr 90, poz. 426).

101 S. Waltoś, *Wykonanie kary pozbawienia prawa prowadzenia pojazdów mechanicznych*, „Nowe Prawo” 1963, nr 11, s. 1241.

102 Uwagi DSA MSW do projektu ustawy o bezpieczeństwie i porządku ruchu na drogach publicznych, IPN BU MSW II 6624, s. 710.

103 Stanowił o tym art. 8 ust. 1 pkt 2 znowelizowanej ustawy z 15 grudnia 1951 r.



czywszy na skierowaniu sprawy do kolegium. Założeniem twórców „kodeksu drogowego” było karanie mandatami karnymi sprawców większości wykroczeń i ograniczenie sporządzania wniosków o ukaranie tylko do poważnych naruszeń przepisów drogowych lub przypadków odmowy przyjęcia mandatu<sup>104</sup>. Zgodnie z zaleceniami Komendy Głównej MO przed kolegium mieli odpowiadać tylko „sprawcy czynów o większym niebezpieczeństwie społecznym”, dopuszczający się wykroczeń groźących bezpośrednio spowodowaniem wypadku lub poważnie zakłócających porządek ruchu drogowego. Były to przede wszystkim wykroczenia polegające na prowadzeniu pojazdu w stanie wskazującym na użycie alkoholu, w przypadku których, zdaniem KG MO, „oczywiście nie może być mowy o ukaraniu mandatem”. W takich sytuacjach kolegia miały orzekać surowe grzywny, z kolei rozpatrując sprawy skierowane przez funkcjonariuszy MO wskutek odmowy zapłacenia mandatu przez sprawcę wykroczenia „nie powinny w zasadzie karać go poniżej górnej granicy mandatu karnego”<sup>105</sup>.

Realizując wytyczne KG MO służba ruchu drogowego MO ujawniła w 1962 r. ponad milion wykroczeń, za które ukarano mandatami karnymi 825 tysięcy osób i sporządzono 196 tysięcy wniosków o ukaranie w trybie karno-administracyjnym. Najczęściej miały miejsce wykroczenia polegające na łamaniu przepisów drogowych przez osoby piesze, braku sprawnych świateł w nocy, niestosowaniu się do znaków drogowych, złym stanie technicznym pojazdów oraz nieprzestrzeganiu pierwszeństwa przejazdu<sup>106</sup>. Prowadzenie pojazdu po spożyciu alkoholu stanowiło 1,5% ogólnej liczby stwierdzonych przez organy MO naruszeń przepisów drogowych i niespełna czwartą część spraw o wykroczenia drogowe, rozpatrzonych przez kolegia w 1962 r.<sup>107</sup>

Pozostałą część spraw rozpatrywanych przez kolegia stanowiły wykroczenia drogowe, których sprawcy odmówili zapłacenia mandatu karnego, co wiązano ze stwierdzonym w 1962 r. „poważnym wzrostem liczby mandatów nakładanych z miejsca przez funkcjonariuszy MO”. Uzasadnienie dla powszechnego stosowania postępowania mandatowego jako instrumentu zwalczania naruszeń przepisów drogowych miała stanowić uchwała Sekretariatu KC PZPR w sprawie polityki karnej, której zalecenia odnosiły się także do orzecznictwa karno-administracyjnego. Podjęta we wrześniu 1961 r. uchwała zalecała „rozwijanie działalności profilaktyczno-wychowawczej” oraz korzystanie z innych niż kary grzywny dostępnych środków, w tym mandatów kredytowych, „w celu podniesienia dyscypliny społecznej i zmniejszenia ilości wykroczeń”. Praktyczna realizacja tych założeń skutkowała położeniem przez funkcjonariuszy MO szczególnego

<sup>104</sup> D. Egierska, E. Szuniewicz, *Czytamy kodeks drogowy*, ZKA 1963, nr 4–5, s. 34–35.

<sup>105</sup> H. Gałecki, *Aktualne zadania MO w zwalczaniu wykroczeń drogowych*, ZKA 1963, nr 4–5, s. 25.

<sup>106</sup> *Ibidem*, s. 19.

<sup>107</sup> D. Egierska, E. Szuniewicz, *op. cit.*, s. 27.

nacisku na karanie w trybie mandatowym, nawet w sytuacji gdy ze względu na szkodliwość społeczną czynu wykroczenie nosiło znamiona piractwa drogowego. Wprawdzie wspomniana uchwała zalecała „zaostrenie represji za wykroczenia o dużej szkodliwości społecznej”, w tym również wykroczenia drogowe, lecz prowadzenie surowej polityki represyjnej przez kolegia utrudniał spadek aktywności organów MO w zakresie sporządzania wniosków o ukaranie. Dopiero w 1963 r. zaczęto postrzegać zbyt szerokie stosowanie postępowania mandatowego jako przeszkodę dla prowadzenia surowej polityki represyjnej wobec piratów drogowych i jedną z przyczyn zwiększania się liczby wypadków drogowych. Problem łagodnego traktowania sprawców poważnych naruszeń przepisów drogowych poruszył także na forum Sejmowej Komisji Spraw Wewnętrznych podsekretarz stanu w MSW, Zygfryd Sznek, wskazując na fakt, iż „wśród osób ukaranych przez kolegia karno-administracyjne coraz mniejszy odsetek stanowią sprawcy wykroczeń przeciwko przepisom o bezpieczeństwie drogowym”. Karanie coraz większej liczby sprawców naruszeń przepisów drogowych w trybie mandatowym ograniczało możliwość prowadzenia surowej polityki represyjnej, stąd za konieczny warunek poprawy sytuacji w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego uznano wzrost aktywności kolegiów. Miało temu towarzyszyć „zaostrenie sankcji stosowanych przeciwko osobom naruszającym przepisy w tej dziedzinie”<sup>108</sup>, będące reakcją na stwierdzone w praktyce części kolegiów liczne przypadki liberalnych orzeczeń. Tytułem przykładu wskazano wymierzenie przez Kolegium Powiatowe w Przemyślu kary nagany dla kierowcy motocykla z niesprawnym światłem stopu, chociaż zdołano ustalić, że „ukarany jest kawalerem, pracuje jako kierowca samochodowy, zarabiając 1700 zł miesięcznie”. Nie wszystkie orzeczenia kolegiów były trafne i sprawiedliwe, wskutek czego wymierzona kara traciła walory wychowawcze i nie „przyczyniała się do utrzymania i usprawnienia porządku publicznego”<sup>109</sup>.

<sup>108</sup> Informacja o problemach orzecznictwa karno-administracyjnego złożona przez podsekretarza stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych Zygryda Szneka na posiedzeniu Sejmowej Komisji Spraw Wewnętrznych w dniu 9 października 1963 r., Biuletyn Nr 434/III kad. Komisji Spraw Wewnętrznych z 9 października 1963 r., s. III.

<sup>109</sup> Jako przykład niesprawiedliwej polityki karnej, „niezrozumiałej dla samych ukaranych i ich otoczenia”, przytoczono naruszające zasadę indywidualizacji kary orzeczenie Kolegium Miejskiego w Gdyni, które ukarało ucznia stolarskiego „grzywną 500 zł za prowadzenie na drodze publicznej niezarejestrowanego samochodu osobowego”. Ten sam skład orzekający ukarał również właściciela warsztatu grzywną 650 zł za to, że polecił swojemu uczniowi prowadzenie samochodu, zupełnie nie zwracając uwagi na fakt, iż zarobki ucznia stolarskiego były pięciokrotnie niższe niż jego szefa, *Polityka karna*, ZKA 1963, nr 6, s. 22.

## Polityka karna w sprawach o wykroczenia drogowe w latach sześćdziesiątych

Stanowiąca reakcję kierownictwa MSW na niedostateczną aktywność kolegiów w sprawach o wykroczenia drogowe polityka zaostrzenia represji karno-administracyjnej szybko zaczęła przynosić spodziewane efekty w postaci stopniowej poprawy stanu bezpieczeństwa na polskich drogach<sup>110</sup>. Stały wzrost liczby kar wymierzonych przez kolegia wobec osób łamiących przepisy drogowe skutkowałam tym, że w latach 1962–1970 „liczba skazań przez kolegia wzrosła o 99,1 tys.”<sup>111</sup>. W ostatnim roku rządów Gomułki udział wykroczeń drogowych w ogólnej ilości kar orzeczonych przez kolegia wynosił 35,2 % wobec 19,2% w roku 1962. Tendencja wzrostowa przybrała na sile począwszy od 1964 r., kiedy to liczba kar wymierzonych za naruszenia przepisów regulujących porządek na drogach publicznych wyniosła 27% ogółu ukarań<sup>112</sup>, by w kolejnym roku osiągnąć 31,3%<sup>113</sup>. Wzrostowi znaczenia wykroczeń drogowych towarzyszyło zaostrzenie represji karnej za tego rodzaju czyny, na co wskazuje zawarte w sprawozdaniu obejmującym rok 1964 stwierdzenie, iż „w 1961 r. kary grzywny powyżej 300 zł stanowiły 42,5%, w tym powyżej 1000 zł – 5%, w 1963 r. odpowiednio 62 i 13%, a w 1964 r. 67 i 14%”<sup>114</sup>. Podsumowując działalność kolegiów w 1965 r. stwierdzono dalsze zaostrzenie kar za wykroczenia drogowe, gdyż „za prowadzenie pojazdów mechanicznych z naruszeniem obowiązujących przepisów wymierzono 15,2% kar grzywny powyżej 1000 zł”. Ponieważ „w niektórych jednostkach /woj. wrocławskie, m. Szczecin/ kary były jeszcze zbyt łagodne w stosunku do wagi tych wykroczeń”<sup>115</sup>, to działania zmierzające do zaostrzenia polityki represyjnej kontynuowano w kolejnych latach. Szczególne znaczenie przykładano do „ścigania i karania osób prowadzących pojazdy w stanie wskazującym na użycie alkoholu”, jako sprawców „najbardziej ciężkich wykroczeń”

<sup>110</sup> Wskazuje na to chociażby sytuacja na terenie woj. poznańskiego, gdzie pomimo znacznego wzrostu liczby pojazdów mechanicznych w okresie czerwiec – wrzesień 1963 r. odnotowano nieznaczny spadek liczby wypadków drogowych na tle analogicznego okresu roku 1962. Bardzo poważnie zmalała liczba wypadków śmiertelnych i rannych uczestników wypadków drogowych. Zdaniem Komendanta Inspektoratu Ruchu Drogowego Komendy Wojewódzkiej MO wpływ na poprawę stanu bezpieczeństwa na drogach woj. poznańskiego miała m.in. „coraz lepsza praca kolegiów karno-administracyjnych”, „Wielka wojna” wygrana. Rozmowa z okazji XIX rocznicy MO, „Głos Wielkopolski” 1963, nr 237, s. 6.

<sup>111</sup> J. Skupiński, *Model polskiego prawa o wykroczeniach*, Wrocław – Warszawa – Kraków 1974, s. 167.

<sup>112</sup> Zestawienie liczby ukarań według dziedzin wykroczeń w latach 1963–1965, IPN BU MSW II 16162, s. 163.

<sup>113</sup> Informacja o przebiegu orzecznictwa karno-administracyjnego w r. 1965, IPN BU MSW II 16162, s. 157.

<sup>114</sup> Sprawozdanie z działalności Departamentu Społeczno-Administracyjnego MSW w 1963 r., IPN BU MSW II 6417, s. 6.

<sup>115</sup> Informacja o przebiegu orzecznictwa karno-administracyjnego w r. 1965, IPN BU MSW II 16162, s. 158.

opracowując „przy współdziałaniu zainteresowanych organów centralnych” zasady postępowania w tego rodzaju sprawach<sup>116</sup>. Przeprowadzone w 1964 r. przez Wydział Karno-Administracyjny DSA MSW badania wykazały bowiem szereg nieprawidłowości w działalności organów MO, ujawniających przypadki prowadzenia pojazdu po spożyciu alkoholu, jak też niejednorodną politykę represyjną kolegów w tego rodzaju sprawach. Funkcjonariusze „drogówki” podczas przeprowadzanych kontroli stanu trzeźwości kierowców innych pojazdów niż samochody ograniczali się do użycia probierza trzeźwości i jeżeli próba dała wynik pozytywny, kierowali sprawę na drogę postępowania karno-administracyjnego. Jeżeli nawet zachowanie pijanego kierowcy wyraźnie wskazywało na spożycie dużej ilości alkoholu to rzadko decydowano się na badanie chemiczne krwi, które w razie potwierdzenia stanu nietrzeźwości skutkowałoby oskarżeniem o popełnienie przestępstwa z ustawy o zwalczaniu alkoholizmu.

W przypadku kierowców pojazdów samochodowych organy MO postępowały w sposób właściwy, zarządzając w razie pozytywnego wyniku próby z probierzem trzeźwości – chemiczne badanie krwi. Milicyjna służba ruchu zwracała bowiem szczególną uwagę na kierowców samochodowych, wychodząc z założenia, iż pojazdy samochodowe ze względu na szybkość i duży ciężar mogą w razie wypadku wyrządzić poważne szkody. Ponieważ spożycie stosunkowo niewielkiej ilości alkoholu skutkowało stanem nietrzeźwości sprawcy, to po przeprowadzeniu chemicznego badania krwi sprawy przeciwko prowadzącym samochody były z reguły kierowane na drogę postępowania sądowego. Natomiast w przypadku pojazdów innych niż samochody milicyjna służba ruchu zakładała mniejsze ryzyko wyrządzenia szkód w ruchu drogowym ze względu na ich ograniczoną prędkość i moc, dlatego szła po najmniejszej linii oporu, zadowalając się badaniem przy pomocy probierza trzeźwości. Do kolegów kierowano głównie wnioski o ukaranie pijanych rowerzystów, w mniejszej liczbie osób prowadzących motocykle i pojazdy konne, zaś sporadycznie kierowców samochodowych. Politykę represyjną kolegów w sprawach o prowadzenie pojazdu w stanie wskazujących na spożycie alkoholu oceniono „generalnie jako stanowczą i surową”, a przez to odpowiadającą „społecznej wadze rozpatrywanych spraw”. Mankamentem represji karnej było jednak duże zróżnicowanie wysokości orzekanych grzywien, w zależności od natężenia ruchu drogowego na terenie funkcjonowania danego kolegium. Kolegia nie doceniały także znaczenia profilaktyczno-wychowawczego kary dodatkowej podania orzeczenia do publicznej wiadomości, chociaż w każdej rozpoznawanej sprawie powinny rozważyć zasadność stosowania tego środka<sup>117</sup>.

<sup>116</sup> Sprawozdanie z działalności Departamentu Społeczno-Administracyjnego MSW w 1965 r., IPN BU MSW II 16162, s. 139.

<sup>117</sup> A. Gubiński, *Problematyka stanu wskazującego na użycie alkoholu w świetle analizy orzecznictwa*, ZKA 1964, nr 5, s. 69–73.

Poprawie sytuacji w zakresie zwalczania pijaństwa wśród kierowców służyć miało zacieśnienie współpracy z organami MO oraz dalsze zaostrzenie represji karnej<sup>118</sup>, co skutkowało odczuwalnym na niektórych terenach spadkiem liczby wykroczeń z udziałem pijanych kierowców. Jako przykład podawano miasto Poznań, gdzie w wyniku orzekania znacznie surowszych niż dotychczas grzywnien udział tego rodzaju spraw w strukturze wykroczeń drogowych uległ zmniejszeniu o 9%<sup>119</sup>. „Słuszna” zdaniem DSA MSW polityka zaostrzania represji „wobec sprawców wzrastających wykroczeń drogowych” wyrażała się w orzekaniu coraz większej liczby kar grzywny powyżej tysiąca złotych, które w pierwszym półroczu 1968 r. stanowiły 22,8% kar wymierzonych za prowadzenie pojazdów w stanie wskazującym na użycie alkoholu i 10,9% kar za pozostałe wykroczenia drogowe<sup>120</sup>. Pomimo to władze zwierzchnie krytycznie oceniły fakt, iż „kolegia k-a wymierzały jeszcze zbyt łagodne kary wobec sprawców masowo występujących i szczególnie niebezpiecznych społecznie wykroczeń drogowych, zwłaszcza wobec osób, które kierowały pojazdami w stanie wskazującym na użycie alkoholu”<sup>121</sup>. „Stosunkowo zbyt niskie jeszcze kary” wymierzane w 1968 r. przez kolegia drogowe stanowiły rysę na pozytywnym wizerunku orzecznictwa karno-administracyjnego „jako jednego z istotnych środków służących do zabezpieczenia porządku publicznego”. Wobec gwałtownego rozwoju motoryzacji, pociągającego za sobą zwiększone niebezpieczeństwo wypadków drogowych, MSW stwierdziło, iż „istnieje pilna potrzeba aby surowiej traktować lekkomyślnych użytkowników dróg, narażających innych na śmiertelne niebezpieczeństwo”. Stosowaniu przez kolegia surowej represji miało służyć m.in. określenie katalogu najpoważniejszych wykroczeń i obowiązkowe orzekanie wobec ich sprawców kar grzywny w maksymalnej wysokości<sup>122</sup>.

Zalecenia te zostały zawarte w wytycznych DSA MSW w zakresie orzecznictwa karno-administracyjnego na lata 1969–1970 i chociaż dane statystyczne za rok 1969 wskazywały „na dalszą poprawę w zakresie właściwego doboru przez kolegia środków oddziaływania na sprawców wykroczeń”, w tym stosowanie z reguły surowej represji wobec sprawców szczególnie szkodliwych i najliczniejszych wykroczeń, to wyjątek od tej reguły stanowiły wykroczenia drogowe. Wprawdzie udział wykroczeń drogowych w całości spraw rozpoznawanych przez kolegia wynosił w 1969 r. 31,6%, lecz wykroczenia te „nie zawsze były dostatecznie surowo oceniane”. W ocenie DSA łagodną represję stosowały zwłaszcza kolegia orzekające w województwach, „na terenie których wykroczenia te występowa-

<sup>118</sup> E. Pacholarz, *Analiza orzecznictwa k.-a. za rok 1968*, ZKA 1969, nr 2, s. 50.

<sup>119</sup> K. Chudzińska-Cieśla, *Wykroczenia alkoholowo-chuligańskie i drogowe w Poznaniu*, ZKA 1967, nr 4, s. 50.

<sup>120</sup> *Orzecznictwo k.-a. w I półroczu 1968 r.*, ZKA 1968, nr 5, s. 4.

<sup>121</sup> E. Pacholarz, op. cit., s. 52.

<sup>122</sup> *Zadania orzecznictwa*, ZKA 1969, nr 2, s. 2.

ły szczególnie licznie”, skutkiem czego był wzrost liczby wypadków drogowych przemawiający za potrzebą dalszego zaostrzenia represji<sup>123</sup>. W roku poprzedzającym kodyfikację prawa wykroczeń, czyli 1970, nastąpił znaczny wzrost liczby wniosków o ukaranie w sprawach o wykroczenia drogowe, co przypisywano „większej operatywności” organów MO. Skutkiem tego „wśród ogółu osób ukaranych przez kolegia dominującą grupę stanowili w 1970 r. sprawcy wykroczeń drogowych”, gdyż wskutek położenia szczególnego nacisku na zwalczanie wykroczeń drogowych, „nieznacznie zmniejszył się procentowy udział sprawców wykroczeń tzw. chuligańskich i alkoholowych”. Polityka represyjna kolegiów została oceniona przez DSA „w zasadzie pozytywnie”, gdyż miało miejsce „zjawisko dalszego zaostrzenia kar za nasilające się wykroczenia drogowe”, a tylko w niektórych województwach kary kształtowały się znacznie poniżej przeciętnej krajowej<sup>124</sup>. Ponad 30% grzywien orzeczonych względem pijanych kierowców przekraczało tysiąca złotych, lecz pośród osób ukaranych przez kolegia za prowadzenie pojazdu w stanie wskazującym na spożycie alkoholu w dalszym ciągu przeważali rowerzyści i kierujący pojazdami konnymi. Należy jednak przyznać, iż w porównaniu ze stanem z połowy lat sześćdziesiątych zwiększeniu uległa liczba pijanych kierowców samochodowych pociągniętych do odpowiedzialności karno-administracyjnej. Ta zdecydowanie najsurowiej traktowana przez kolegia grupa sprawców wykroczeń drogowych spotykała się ponadto z dotkliwą sankcją w postaci czasowego cofnięcia prawa jazdy, orzekaną w trybie administracyjnym przez wydziały komunikacji prezydów rad narodowych<sup>125</sup>.

## Zakończenie

Stanowiący zwieńczenie procesu ewolucji materialnego prawa karno-administracyjnego Polski Ludowej kodeks wykroczeń z 1971 r.<sup>126</sup> poświęcał problematyce naruszeń przepisów drogowych odrębny rozdział. Było to wyrazem znaczenia, jakie władze komunistyczne w związku z gwałtownym rozwojem motoryzacji zaczęły przykładac do zapewnienia bezpieczeństwa ruchu drogowego. Realizowana w drugiej połowie lat sześćdziesiątych polityka stopniowego zaostrzania represji w sprawach o wykroczenia drogowe, zwłaszcza te popełniane pod wpływem alkoholu, wywarła istotny wpływ na treść regulacji zawartych w rozdziale XI kodeksu wykroczeń. W katalogu wykroczeń przeciwko bezpie-

<sup>123</sup> *Orzecznictwo karno-administracyjne w 1969 roku*, ZKA 1970, nr 3, s. 5 i 12–13.

<sup>124</sup> E. Pacholarz, *Orzecznictwo karno-administracyjne w 1970 r.*, ZKA 1971, nr 2, s. 25 i 30.

<sup>125</sup> Przykładowo w woj. krakowskim „za kierowanie pojazdami samochodowymi pod wpływem alkoholu w I półroczu 1971 r. cofnięto 390 praw jazdy”, *Z badań nad represją za kierowanie pojazdami pod wpływem alkoholu*, ZKA 1971, nr 6, s. 79.

<sup>126</sup> Ustawa z 20 maja 1971 r. kodeks wykroczeń (Dz. U. Nr 12, poz. 114).



czeństwu i porządkowi w komunikacji zamieszczono nowe czyny karalne, przewidziano także szerszą niż dotychczas odpowiedzialność kierowców pojazdów innych niż samochody, m.in. w przypadku unikania kontroli drogowej<sup>127</sup>. Sankcje karne stosowane przez kolegia wobec sprawców naruszeń przepisów drogowych obejmowały nie tylko karę grzywny orzeczaną w granicach przewidzianych kodeksem wykroczeń, lecz także karę aresztu zasadniczego przewidzianą dla czynów o największym ciężarze gatunkowym. Nawiązując do rozwiązań ustawy z 17 czerwca 1966 r., która przekazała orzecznictwu kolegiów czyny powstałe wskutek przekwalifikowania dotychczasowych występów, przywrócono kompetencje kolegiów do karania osób prowadzących pojazdy mechaniczne w stanie nietrzeźwości<sup>128</sup>. Skutkiem tego obowiązujący od 1 stycznia 1972 r. kodeks wykroczeń stanowił podstawę karania pijanych kierowców bez względu na stopień zawartości alkoholu we krwi, co oznaczało zerwanie z dwutorowością karania na rzecz skupienia w ręku kolegiów całości kompetencji represyjnych w tym zakresie<sup>129</sup>. Rozwiązanie to umożliwiło prowadzenie jednolitej polityki karnej w sprawach o prowadzenie pojazdów mechanicznych pod wpływem alkoholu, jednak z punktu widzenia osoby kierującej pojazdem w stanie nietrzeźwości oznaczało pozbawienie prawa do rozpoznania sprawy przez niezawisły sąd. Wymierzenie kary aresztu lub wysokiej grzywny przez funkcjonujące w strukturach terenowego aparatu administracyjnego kolegia do spraw wykroczeń, znacznie ograniczało możliwość obiektywnego rozstrzygnięcia sprawy, gdyż oparte na czynniku społecznym składy orzekające kolegiów nastawione były na realizację wytycznych ministra spraw wewnętrznych, przewidujących zaostrzenie represji karnej w sprawach o społecznie niebezpieczne wykroczenia drogowe. Niekorzystną z punktu widzenia osoby prowadzącej pojazd w stanie nietrzeźwości zmianę jej statusu prawnego z oskarżonego na obwinionego w niewielkim stopniu rekompensowało przewidziane w przepisach kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia prawo do ponownego rozpatrzenia sprawy przez sąd w przypadku orzeczenia przez kolegium kary aresztu zasadniczego. Sądowa kontrola nie obejmowała bowiem orzeczeń o ukaraniu grzywną ani o wiele bardzo dolegliwej dla kierowców kary dodatkowej zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych, wprowadzonej w miejsce przewidzianego w ustawie z 1961 r. o bezpieczeństwie i porządku ruchu na drogach publicznych cofania prawa jazdy w trybie decyzji organów administracji<sup>130</sup>. Orzeczenie kary dodatkowej zakazu prowadzenia pojazdów było obowiązkowe w przypadku popełnienia wykroczenia polegającego

<sup>127</sup> D. Egierska, J. Lewiński, *Po sejmowej korekcie*, ZKA 1971, nr 2, s. 9.

<sup>128</sup> *Tezy wystąpienia Ministra Spraw Wewnętrznych Kazimierza Świtały na konferencji prasowej w dniu 16 kwietnia 1970 r. poświęconej projektom ustaw o wykroczeniach*, ZKA 1970, nr 2, s. 55.

<sup>129</sup> A. Gubiński, *Alkohol a odpowiedzialność za wykroczenia*, „Zagadnienia Wykroczeń” (dalej: ZW) 1973, s. 39.

<sup>130</sup> W. Tomczyk, *Kary dodatkowe w projekcie prawa o wykroczeniach*, ZKA 1969, nr 3–4, s. 72–73.

na prowadzeniu pojazdu mechanicznego w stanie nietrzeźwości, natomiast gdy zawartość alkoholu we krwi nie przekraczała 0,5 promila, jak również w sprawach o niektóre inne wykroczenia drogowe, orzeczenie tej kary ustawodawca pozostawił uznaniu kolegium<sup>131</sup>.

Wejściu z życie kodeksu wykroczeń towarzyszyło podkreślanie przez czynniki oficjalne potrzeby stosowania surowych kar za wykroczenia popełnione pod wpływem alkoholu, w tym uznanych za szczególnie społecznie niebezpieczne przypadków prowadzenia pojazdów mechanicznych przez pijanych kierowców<sup>132</sup>. Przekazanie kolegiom spraw o prowadzenie pojazdu mechanicznego w stanie nietrzeźwości pociągnęło za sobą wzrost liczby wniosków o ukaranie, widoczny już w pierwszym roku obowiązywania kodeksu<sup>133</sup> oraz zaostrzenie polityki represyjnej w sprawach o wykroczenia przeciwko bezpieczeństwu i porządkowi w komunikacji. Względy społecznego niebezpieczeństwa popełnianych czynów miały przemawiać za surowszym traktowaniem przez kolegia pijanych kierowców na tle sprawców zakłócenia spokoju lub porządku publicznego oraz osób dopuszczających się przywłaszczenia mienia społecznego<sup>134</sup>. Szeroko stosowano karę dodatkową zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych, przykładowo w 1972 r. kolegia orzekły ją wobec 62% ukaranych kierowców<sup>135</sup>. Orzecznictwo karno-administracyjne w latach siedemdziesiątych cechować będzie dominacja wykroczeń drogowych, gdyż ich sprawcy stanowić będą najliczniejszą grupę ukaranych przez kolegia, a „najsurowsze kary stosowano wobec osób prowadzących pojazdy mechaniczne w stanie wskazującym na użycie alkoholu”<sup>136</sup>. Dynamiczny rozwój motoryzacji w okresie rządów Edwarda Gierka stwarzał podatny grunt dla prowadzenia represyjnej polityki karnej i dalszego zaostrzania kar wymierzanych pijanym kierowcom<sup>137</sup>, lecz działania te nie przyniosły radykalnej poprawy stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego. Walka z piratami drogowymi jedynie przy użyciu sankcji karnych była z góry skazana na niepowodzenie, gdyż nadmierna wiara w skuteczność wysokich kar przesłaniała potrzebę prowadzenia zakrojonych na szeroką skalę działań profilaktyczno-wychowawczych, ukierunkowanych na zmianę zakorzenionych w społeczeństwie nawyków, przejawiających się w tolerancji dla łamania przepisów drogowych

<sup>131</sup> D. Egierska, J. Lewiński, op. cit., s. 7.

<sup>132</sup> J. Smereczański, *W obliczu nowych zadań*, ZW 1972, nr 1, s. 5.

<sup>133</sup> W 1972 r. odnotowano wzrost o 23,4% liczby rozpatrzonych przez kolegia wykroczeń przeciwko bezpieczeństwu i porządkowi w komunikacji. E. Pacholarz, *Liczby mówią*, ZW 1973, nr 2, s. 35.

<sup>134</sup> *Kodyfikacja spełniła pokładane w niej nadzieje*, ZW 1974, nr 2, s. 3.

<sup>135</sup> E. Pacholarz, *Liczby mówią*, ZW 1973, nr 2, s. 35.

<sup>136</sup> Idem, *W świetle statystyki*, ZW 1974, nr 2, s. 41–443.

<sup>137</sup> Przykładowo, podsumowując orzecznictwo karno-administracyjne w 1974 r., stwierdzono, iż „w największym stopniu kolegia zaostrzyły represję w sprawach o wykroczenia z art. 87 par. 1 k. w. (prowadzenie pojazdów mechanicznych w stanie wskazującym na użycie alkoholu)”; J. Lewiński, *Plon minionego roku*, ZW 1975, nr 2, s. 2.

i prowadzenia pojazdu po spożyciu alkoholu. Odejście od nadmiernej represyjności cechującej politykę karną w sprawach o wykroczenia drogowe nastąpiło dopiero po upadku systemu komunistycznego, lecz pomimo prowadzenia kampanii społecznych podkreślających zagrożenie płynące ze strony pijanych kierowców i szeregu innych inicjatyw na rzecz poprawy stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego nie udało się istotnie ograniczyć plagi piractwa drogowego. Ponure statystyki wypadków drogowych stanowią dzisiaj trudny do podważenia argument w ręku zwolenników stosowania surowych kar wobec kierowców stwarzających zagrożenia dla innych uczestników ruchu drogowego, a zwłaszcza osób prowadzących pojazdy w stanie po użyciu alkoholu. Ze względu na popularność tego rodzaju populistycznych haseł należy pamiętać o doświadczeniach wyniesionych z praktyki funkcjonowania orzecznictwa karno-administracyjnego Polski Ludowej, które uczą nas, iż traktowanie represji karnej jako podstawowego instrumentu rozwiązywania problemów społecznych skazane jest z góry na niepowodzenie.