

MARCIN ŁYSKO

Uniwersytet w Białymstoku
Wydział Prawa
e-mail: marcinlysko@wp.pl
ORCID: 0000-0002-2789-4679
DOI: 10.14746/cph.2022.1.13

Polityka karna w sprawach o wykroczenia w Polsce Ludowej pod rządami kodyfikacji z 1971 r.

Wprowadzenie

Kompleksową kodyfikację prawa wykroczeń Polski Ludowej tworzyły uchwalone 20 maja 1971 r. ustawy: Kodeks wykroczeń (k.w.)¹, Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (k.p.s.w.)² i ustawa o ustroju kolegiów do spraw wykroczeń³. Trzon kodyfikacji stanowił obowiązujący do dziś k.w., który na przestrzeni 50 lat był 98 razy nowelizowany. Wobec dużej liczby nowelizacji 7-krotnie ogłaszano tekst jednolity kodeksu, ostatni raz na początku 2021 r.⁴ Pozostałe części składowe kodyfikacji: ustawa procesowa i ustawa ustrojowa zostały uchylone przez obecnie obowiązujący Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia⁵. Miało to związek z przekazaniem 17 października 2001 r. rozstrzygania spraw o wykroczenia do wyłącznej kompetencji sądów⁶. W ciągu 30 lat obowiązywania k.p.s.w. był 23-krotnie nowelizowany, pod-

¹ Dz. U. Nr 12, poz. 114.

² Dz. U. Nr 12, poz. 116.

³ Dz. U. Nr 12, poz. 118.

⁴ Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 22 stycznia 2021 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy – Kodeks wykroczeń (Dz. U. poz. 281).

⁵ Ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz. U. Nr 106, poz. 1148).

⁶ T. Grzegorzczak (red.), *Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia*, Warszawa 2012, s. 16.

czas gdy ustawa o ustroju kolegiów do spraw wykroczeń została poddana zmianom zaledwie 9 razy.

Stanowiąca zwieńczenie procesu ewolucji systemu prawa wykroczeń Polski Ludowej kodyfikacja z 1971 r. utrzymywała podstawowe założenia tego systemu. Zostały one ukształtowane przez uchwaloną w apogeum polskiego stalinizmu ustawę z 15 grudnia o orzecznictwie karno-administracyjnym⁷. Determinująca kierunek rozwoju polskiego prawa wykroczeń w okresie komunistycznym ustawa wprowadziła wzorem radzieckim kolegialny model rozstrzygania spraw o wykroczenia przy udziale czynnika społecznego. Kolegia orzekające funkcjonowały przy terenowych organach administracji – prezydiach rad narodowych – na wszystkich szczeblach podziału terytorialnego kraju. W wyniku reformy systemowej z grudnia 1958 r.⁸ głównym ogniwem w strukturze organizacyjnej uczyniono kolegia szczebla powiatowego, wskutek czego funkcję organu II instancji pełniło kolegium przy prezydium wojewódzkiej rady narodowej. Kolegia orzekające nie wchodziły w skład struktury terenowych organów administracji państwowej, chociaż były usytuowane przy tych organach i przez to zależne od nich pod względem personalno-organizacyjnym⁹.

W myśl zasady kolegialności sprawy o wykroczenia rozpoznawały oparte na czynniku społecznym¹⁰ trzyosobowe składy orzekające, podczas gdy kierujący pracą kolegium przewodniczący miał reprezentować czynnik urzędniczy. W miejsce sądowej kontroli orzecznictwa karno-administracyjnego przewidziano wzorowaną na procedurze administracyjnej instytucję odwołania do kolegium II instancji. Zwierzchni nadzór nad orzecznictwem karno-administracyjnym, wyrażający się m.in. w wydawaniu wiążących składy orzekające kolegiów wytycznych co do polityki karnej w sprawach o wykroczenia, sprawował minister spraw wewnętrznych¹¹.

O ile ustawa ustrojowa i k.p.s.w. nieznacznie tylko modyfikowały dotychczasowy model orzecznictwa w sprawach o wykroczenia, o tyle stanowiący trzon kodyfikacji

⁷ Dz. U. Nr 66, poz. 154.

⁸ Ustawa z dnia 2 grudnia 1958 r. o zmianie ustawy z dnia 15 grudnia 1951 r. o orzecznictwie karno-administracyjnym (Dz. U. Nr 77, poz. 396).

⁹ K. Siarkiewicz, *Kształtowanie się ustroju kolegiów*, „Zagadnienia Wykroczeń” (ZW) 1977, nr 4–5, s. 36.

¹⁰ Reprezentujący czynnik społeczny członkowie kolegiów orzekających byli wybierani przez terenowe organy władzy państwowej (rady narodowe) spośród kandydatów zgłaszanych przez organizacje społeczne i polityczne ludu pracującego oraz zakłady pracy. Listy kandydatów układały pełniące funkcję terenowych organów administracji państwowej prezydium rad narodowych. Rada narodowa była związana ustaleniami dokonanymi przez prezydium w zakresie kandydatów na członków kolegiów. M. Łysko, *Kształtowanie się ustroju kolegiów orzekających w Polsce Ludowej*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 2012, t. LXIV, z. 2, s. 256–257.

¹¹ M. Łysko, *Kształtowanie polityki karnej w sprawach o wykroczenia przez aparat administracji Polski Ludowej* [w:] T. Bykowa, A. Górak, J. Legieć (red.), *Dzieje biurokracji*, t. VIII, Lublin 2018, s. 174–175.

k.w. zawierał wiele nowych rozwiązań¹². Większość z nich została wprowadzona z myślą o represyjnej polityce karnej, gdyż nadzorujący przebieg prac kodyfikacyjnych resort spraw wewnętrznych traktował prawo wykroczeń jako instrument służący ochronie porządku publicznego i umacnianiu dyscypliny społecznej¹³. Z tego względu rozważania poświęcone polityce karnej pod rządami kodyfikacji z 1971 r. poprzedzę ogólną charakterystyką k.w., której podstawę stanowi książka mojego autorstwa poświęcona prawu wykroczeń Polski Ludowej¹⁴. W szerokim zakresie korzystałem z niej także przy omawianiu nowelizacji k.w. w latach 80. i reformy systemowej materialnego prawa wykroczeń z 1998 r.

1. Kodeks wykroczeń

Twórcy kodeksu bazowali na stworzonej w latach 60. koncepcji polaryzacji wykroczeń i zróżnicowania odpowiedzialności ich sprawców w zależności od ciężaru gatunkowego czynu. W myśl tej koncepcji wobec sprawców wykroczeń cechujących się znacznym stopniem społecznego niebezpieczeństwa miały być stosowane środki o charakterze typowo represyjnym, takie jak areszt, ograniczenie wolności i grzywna do górnej granicy wymiaru tej kary. W przypadku wykroczeń o niewielkim ciężarze gatunkowym zakładano szerokie stosowanie środków oddziaływania wychowawczego nie tylko przez kolegia do spraw wykroczeń, lecz także przez zakłady pracy i organizacje społeczne¹⁵. Wyrażająca idee prewencji szczególnej instytucja środków oddziaływania wychowawczego miała być także stosowana pod postacią upomnienia lub zwrócenia sprawcy uwagi przez organy ścigania zamiast sporządzenia wniosku o ukaranie¹⁶.

Katalog kar kodeksu zgodnie z tradycyjną klasyfikacją środków reakcji na wykroczenie dzielił kary na zasadnicze i dodatkowe. Obok tradycyjnie występujących w prawie wykroczeń aresztu i grzywny, w katalogu kar zasadniczych zamieszczono naganę i karę ograniczenia wolności. Ich wprowadzenie było podyktowane założeniem o indywidualizacji stosowanych środków oraz wymierzaniu kar najbardziej

¹² M. Łysko, *Prace nad kodyfikacją materialnego prawa wykroczeń w Polsce Ludowej*, Białystok 2016, s. 301.

¹³ Świadczy o tym choćby fakt, że poświęcony uchwaleniu przez Sejm PRL 20 maja 1971 r. ustaw tworzących kompleksową kodyfikację prawa wykroczeń numer kwartalnika „Zagadnienia Karno-Administracyjne” otwierał artykuł pt. *Nowe ustawy o wykroczeniach – narzędziem ochrony porządku publicznego i dyscypliny społecznej*, „Zagadnienia Karno-Administracyjne” (ZKA) 1971, nr 3, s. 1.

¹⁴ M. Łysko, *Prawo wykroczeń Polski Ludowej*, Białystok 2020.

¹⁵ Ibidem, s. 45.

¹⁶ J. Lewiński, *Prawo o wykroczeniach*, „Prawo i Życie” 1970, nr 12, s. 3.

wskazanych ze względów resocjalizacyjnych i ogólnoprewencyjnych. Realizacji tego założenia służyło z jednej strony wprowadzenie nagany jako środka o charakterze czysto wychowawczym, z którym związana była wyłącznie dolegliwość natury moralnej. Z drugiej strony, wyrażająca idee wychowania poprzez pracę, kara ograniczenia wolności miała spowodować dalsze ograniczenie stosowania kary aresztu zasadniczego¹⁷.

Tradycyjnie znana prawu wykroczeń kara aresztu zasadniczego została potraktowana przez twórców k.w. jako środek o charakterze wyjątkowym, który miał być stosowany w szczególnie uzasadnionych przypadkach. Oprócz winy umyślnej sprawcy za orzeczeniem aresztu musiała przemawiać co najmniej jedna z trzech przesłanek. Były nimi: waga czynu, okoliczności sprawy świadczące o demoralizacji sprawcy albo zasługujący na szczególne potępienie sposób działania. Kodeks wykroczeń zawierał także zastępczą karę aresztu, która miała postać środka o charakterze egzekucyjnym stosowanego w celu skłonienia ukaranego do terminowego zapłacenia grzywny. Kolegium mogło orzec karę grzywny podlegającą zamianie na areszt zastępczy jedynie w przypadku stwierdzenia dużego prawdopodobieństwa bezskutecznej egzekucji, podyktowanej zwłaszcza brakiem stałego źródła utrzymania lub stałego miejsca zamieszkania sprawcy¹⁸.

Katalog kar dodatkowych kodeksu oprócz przepadku rzeczy i podania ogłoszenia o ukaraniu do publicznej wiadomości zawierał niewystępujące dotychczas na gruncie prawa wykroczeń kary dodatkowe. Były nimi zakaz prowadzenia pojazdów mechanicznych oraz zakaz prowadzenia określonej działalności lub wykonywania czynności wymagających uzyskania zezwolenia. Obydwie kary dodatkowe były orzekane na okres od 3 miesięcy do 2 lat. Pierwsza z nowych kar dodatkowych była orzekana w zasadzie obligatoryjnie wobec sprawców prowadzących pojazdy mechaniczne w stanie nietrzeźwości (powyżej 0,5 promila alkoholu we krwi), natomiast wobec sprawców w stanie wskazującym na spożycie alkoholu (od 0,2 do 0,5 promila alkoholu we krwi) miała charakter fakultatywny¹⁹. Z kolei kara dodatkowa zakazu prowadzenia określonej działalności lub wykonywania czynności wymagających zezwolenia mogła być orzeczona na podstawie przepisów części szczególnej dotyczących tzw. wykroczeń przekazanych, czyli wykroczeń powstałych w wyniku częściowej depenalizacji dotychczasowych występów²⁰.

Przyjęta przez twórców kodeksu koncepcja stworzenia części ogólnej, której rozwiązania sprzyjałyby „pełnemu stosowaniu zasady indywidualizacji odpowiedzialności”, wiązała się z potrzebą stworzenia podstaw do surowego traktowania

¹⁷ *Prawo o wykroczeniach. Projekt*, Warszawa 1970, s. 85–86.

¹⁸ M. Łysko, *Prawo wykroczeń...*, s. 49.

¹⁹ J. Smereczński, *Kodyfikacja prawa o wykroczeniach*, „Gazeta Sądowa i Penitencjarna” 1970, nr 13, s. 1.

²⁰ M. Łysko, *Prawo wykroczeń...*, s. 50.

sprawców wykroczeń o dużym ciężarze gatunkowym. W konsekwencji k.w. cechował „surowy stosunek przepisów do osób szczególnie dotkliwie dających się we znaki społeczeństwu, a mianowicie do recydywistów i chuliganów”²¹. Przesłanki podkreślające lekceważący stosunek tej kategorii sprawców do obowiązującego prawa i zasad współżycia społecznego zamieszczono w katalogu okoliczności obciążających przy wymiarze kary. Były nimi chęć osiągnięcia korzyści majątkowej, prowadzenie „próżniaczego trybu życia”, uprzednia karalność za podobne przestępstwo lub wykroczenie, chuligański charakter czynu oraz działanie pod wpływem alkoholu. Wobec sprawców czynów o charakterze chuligańskim przewidziano szereg obostrzeń w sferze wymiaru kary. Spośród nich wyróżniały się zakaz warunkowego zawieszenia wykonania kary aresztu, całkowity zakaz orzekania nagany oraz możliwość orzeczenia nawiązki w przypadku wyrządzenia szkody wykroczeniem o charakterze chuligańskim²².

Nowym regulacjom antychuligańskim towarzyszyło zaostrzenie karalności czynów popełnionych pod wpływem alkoholu, co stanowiło usankcjonowanie dotychczasowej praktyki kwalifikowania nietrzeźwości sprawcy jako podstawowej przesłanki wpływającej na chuligański charakter wykroczenia. Ponieważ sprawcy wykroczeń alkoholowo-chuligańskich notorycznie dopuszczali się naruszenia porządku prawnego, z myślą o ich surowym traktowaniu wprowadzono przepis dopuszczający nadzwyczajne obostrzenie kary w przypadku recydywy. W warunkach recydywy szczególnej²³ kolegium mogło orzec najsurowszą karę – aresztu do 3 miesięcy, nawet gdyby czyn popełniony przez sprawcę był zagrożony karą łagodniejszą²⁴.

Represyjność przepisów części ogólnej k.w. wzmacniało wprowadzenie innych niż areszt zasadniczy rozwiązań prowadzących do pozbawienia wolności sprawcy wykroczenia. Mogło ono nastąpić w wyniku zarządzenia wykonania kary aresztu warunkowo zawieszonej, uchylania się ukaranego od wykonania kary ograniczenia wolności oraz zarządzenia wykonania zastępczej kary aresztu na wypadek nieuiszczenia wymierzonej kary grzywny²⁵. Szerokie posługiwanie się przez kodeks pozbawieniem wolności jako swoistym „wzmocnieniem oddziaływania innych środków karnych” czyniło z polskiego prawa wykroczeń jeden z najbardziej represyjnych systemów w wymiarze ogólnościowym²⁶.

Na tle części ogólnej kodeksu, która zawierała także instytucje sprzyjające łagodnemu traktowaniu sprawców wykroczeń, jego część szczególna została ukształ-

²¹ *Tezy wystąpienia Ministra Spraw Wewnętrznych Kazimierza Świtaly*, ZKA 1970, nr 2, s. 53.

²² M. Łysko, *Prawo wykroczeń...*, s. 46–47.

²³ Według k.w. przesłankami recydywy specjalnej, która umożliwia nadzwyczajne obostrzenie kary, były: popełnienie wykroczenia po raz trzeci w ciągu 2 lat; popełnienie wszystkich wykroczeń z winy umyślnej; popełnienie wykroczeń podobnych.

²⁴ M. Łysko, *Prawo wykroczeń...*, s. 47.

²⁵ A. Gubiński, *Wokół problemów nowej kodyfikacji*, ZW 1972, nr 2, s. 8.

²⁶ J. Szumski, *Środki karne stosowane wobec sprawców wykroczeń* [w:] J. Skupiński (red.), *Problemy recydywy i drobnej przestępczości w prawie Polski i RFN*, Wrocław 1984, s. 186.

towana w duchu typowo represyjnym. Dokonując doboru sankcji groźących za poszczególne wykroczenia, kierowano się przede wszystkim względami prewencji generalnej. Według ministra spraw wewnętrznych wymierzanie surowych kar miało oddziaływać odstrasżająco na obywateli i zmuszać ich do przestrzegania nakazów i zakazów administracyjnych. W związku z tym kodyfikacja materialnego prawa wykroczeń z 1971 r. szeroko stosowała tradycyjne kary o charakterze izolacyjnym i majątkowym. W zawierającej 102 artykuły części szczególnej k.w. grzywna występowała w sankcjach 115 stanów faktycznych wykroczeń, areszt – w 42 wypadkach, kara ograniczenia wolności – w 36 wypadkach²⁷. Prawie co trzecie uwzględnione w części szczególnej k.w. wykroczenie zostało obwarowane najsurowszym środkiem penalnym, i to niemal zawsze w maksymalnym wymiarze²⁸.

2. Polityka karna w latach 70.

Politykę karną pod rządami obowiązującej od 1 stycznia 1972 r. kompleksowej kodyfikacji prawa wykroczeń Polski Ludowej determinował fakt sprawowania przez ministra spraw wewnętrznych zwierzchniego nadzoru nad orzecznictwem w sprawach o wykroczenia. W ramach wykonywania tego nadzoru k.p.s.w. przyznawał ministrowi prawo wydawania wytycznych co do polityki orzecznictwa w sprawach o wykroczenia. Instytucja wytycznych czyniła fikcyjną deklarowaną przez ustawodawcę zasadę niezawisłości członków kolegiów do spraw wykroczeń, w myśl której w zakresie orzekania podlegali oni wyłącznie ustawom²⁹. W praktyce wytyczne ministra spraw wewnętrznych wiązały składy orzekające kolegiów przy rozstrzyganiu określonej kategorii spraw na równi z przepisami prawa wykroczeń rangi ustawowej. Wynikało to z faktu, iż wydanie orzeczenia wbrew wytycznym mogło stanowić podstawę odwołania do kolegium drugiej instancji lub uchylecia prawomocnego orzeczenia w trybie nadzoru przez specjalne komisje funkcjonujące przy terenowych organach administracji szczebla wojewódzkiego³⁰.

Wydawane pod rządami kodyfikacji z 1971 r. wytyczne wyrażały stosunek ministra spraw wewnętrznych do prawa wykroczeń, które do końca okresu komunistycznego było traktowane na zasadzie monopolu jako swego rodzaju prawo

²⁷ Dla przeciwwagi wyrażająca jedynie moralne potępienie sprawcy wykroczenia nagana była przewidziana obok innych kar w sankcjach 70 przepisów części szczególnej kodeksu.

²⁸ Kara aresztu zasadniczego była przewidziana jako sankcja towarzysząca 48 typom (podstawowym lub kwalifikowanym) wykroczeń zgrupowanych w k.w. Ponadto występowała w sankcjach wykroczeń zamieszczonym w 26 ustawach szczególnych. W. Radecki, *System kar i innych środków oddziaływania w prawie wykroczeń*, „Służba MO” 1977, nr 6, s. 500.

²⁹ M. Łysko, *Kształtowanie polityki...*, s. 169–172.

³⁰ J. Lewiński, *Kształtowanie polityki karnej przez organy nadzoru*, ZW 1978, nr 2, s. 17–18.

resortowe. Chociaż stanowiący trzon kodyfikacji k.w. zawierał rozwiązania sprzyjające prowadzeniu racjonalnej i liberalnej polityki karnej³¹, to orzecznictwo kolegiów konsekwentnie zmierzało do stopniowego zaostrzenia represji karnej. Tendencji tej sprzyjała zainicjowana przez władze komunistyczne w odpowiedzi na protesty robotnicze w grudniu 1970 r. operacja pod kryptonimem „Porządek”, której celem było uderzenie w osoby wywodzące się z tzw. marginesu społecznego. Szczególną wagę przywiązywano do karania chuliganów oraz tzw. niebieskich ptaków przez kolegia funkcjonujące w miastach polskiego Wybrzeża³².

Celem utwierdzenia społeczeństwa w przekonaniu, że wydarzenia grudniowe 1970 r. miały charakter zamieszek wywołanych przez margines społeczny Rada Ministrów w maju 1972 r. podjęła uchwałę w sprawie zaostrzenia walki z pijaństwem i alkoholizmem³³. W nawiązaniu do tej uchwały minister spraw wewnętrznych wydał w czerwcu 1973 r. wytyczne, w których podkreślił potrzebę prowadzenia bardziej represyjnej niż dotychczas polityki karnej w sprawach o zakłócenie porządku i spokoju publicznego pod wpływem alkoholu. Rozpatrując tego rodzaju sprawy, kolegia miały brać pod uwagę znaczny stopień społecznego niebezpieczeństwa wykroczeń alkoholowo-chuligańskich oraz cele kary w zakresie społecznego oddziaływania. Położeniu szczególnego nacisku na prewencję generalną towarzyszyło zalecenie orzekania wysokich grzywien oraz częstszego niż dotychczas korzystania z kary aresztu zasadniczego i zastępczego. Według wytycznych tak surowe kary miały być stosowane wobec sprawców wykroczeń popełnionych z winy umyślnej bądź w warunkach recydywy, w szczególności tych wywodzących się z marginesu społecznego³⁴. Wprawdzie wytyczne zawierały zalecenie, iż „orzekanie zasadniczej i zastępczej kary aresztu należy ograniczyć do minimum”, jednak praktyka stosowania przez kolegia kar o charakterze izolacyjnym wykazywała przez całe lata 70. tendencję wzrostową³⁵.

Dalsze zaostrzenie represji, wyrażające się zwłaszcza w coraz częstszym stosowaniu pozbawiania wolności w postaci aresztu zasadniczego i zastępczego, nastąpiło w reakcji na niepokoje społeczne 1976 r. Podobnie jak to miało miejsce po

³¹ M. Łysko, *Prace nad kodyfikacją...*, s. 315.

³² J. Brodzki, *Optymizm uzasadniony*, ZKA 1971, nr 4–5, s. 7.

³³ E. Rogowski, *Ostrzej zwalczać społeczną plagę alkoholizmu (Wokół doniosłej uchwały Rady Ministrów)*, ZW 1972, nr 2, s. 5–7.

³⁴ *Wytyczne Ministra Spraw Wewnętrznych co do polityki orzecznictwa w sprawach o wykroczenia*, ZW 1973, nr 4–5, s. 1–3.

³⁵ W latach 1972–1976 odnotowano tendencję do zwiększania udziału kary aresztu zasadniczego w ogólnej liczbie wymierzonych kar. O ile w 1972 r. areszt orzeczono wobec 1,8% ukaranych, o tyle w 1976 r. zastosowano go wobec 2,5% ukaranych. M. Gałaj, D. Sałajczyk, A. Pawłowska, *Kara aresztu w praktyce orzecznictwa kolegiów*, ZW 1977, nr 3, s. 51. Z kolei udział aresztu zastępczego w ogólnej liczbie wymierzonych na przestrzeni lat 1972–1975 kar grzywny wzrósł z 8,8% do 13,5%. J. Jakubowska-Hara, *Grzywna w polskim prawie wykroczeń. Model ustawowy i praktyka*, Warszawa 2004, s. 203.

wydarzeniach grudniowych, w przypadku protestów robotniczych w Radomiu i Ursusie jako prowodyrów naruszeń porządku publicznego władze wskazywały chuliganów i osoby wywodzące się marginesu społecznego. Realizując wytyczne ministra spraw wewnętrznych, kolegia powszechnie stosowały surowe kary wobec sprawców wykroczeń alkoholowo-chuligańskich, skutkiem czego był blisko dwukrotny wzrost liczby orzeczonych grzywien z zamianą na areszt zastępczy w stosunku do sytuacji na początku lat 70. O ile w 1971 r. pozbawionych wolności zostało 21 227 osób, o tyle na początku lat 80. w aresztach osadzono 38 003 sprawców wykroczeń. Niemal trzy czwarte z nich zostało pozbawionych wolności w następstwie zarządzenia wykonania przez kolegium kary aresztu zastępczego³⁶.

Do nadania polityce karnej kolegiów w latach 70. represyjnego oblicza przyczyniły się także zalecenia ministra spraw wewnętrznych dotyczące stosowania kar dodatkowych. Były one postrzegane przez kierownictwo resortu jako wzmocnienie dolegliwości wyrządzonej sprawcy przez karę zasadniczą. W czasie obowiązywania kodyfikacji z 1971 r. zdecydowanie najczęściej orzekaną przez kolegia karą dodatkową był zakaz prowadzenia pojazdów mechanicznych. Praktykę stosowania tej szczególnie dolegliwej z punktu widzenia kierowców kary dodatkowej określały wydane w 1975 r. wytyczne co do polityki orzecznictwa w sprawach o wykroczenia drogowe³⁷. Minister spraw wewnętrznych zalecał w nich szerokie stosowanie zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych również wobec kierowców znajdujących się w stanie wskazującym na użycie alkoholu. Praktyka orzecznicza kolegiów zmierzała w kierunku obligatoryjnego stosowania tej fakultatywnej z założenia kary, skutkiem czego w latach 70. odnotowano trzykrotny wzrost liczby orzeczonych zakazów³⁸. Kolejnym przejawem zaostrzenia represyjności orzecznictwa w tym czasie był dwukrotny wzrost ogólnej liczby przypadków zastosowania kary dodatkowej podania orzeczenia do publicznej wiadomości. Wspomniane wytyczne ministra spraw wewnętrznych z 1973 r. zawierały zalecenie „wzmoczenia wychowawczego oddziaływania” orzecznictwa w drodze publikacji orzeczeń o ukaraniu, zwłaszcza na łamach prasy. Realizacji wytycznych sprzyjało zawarte w k.w. zezwolenie na orzekanie tej dotkliwej z punktu widzenia obywatela kary w każdym przypadku, gdy zdaniem kolegium „może to mieć znaczenie wychowawcze”. Kolegia chętnie korzystały z przysługującej

³⁶ J. Szumski, *Środki penalne w polskim prawie wykroczeń na tle doświadczeń praktyki*, Lublin 1995, s. 134.

³⁷ *Wytyczne Ministra Spraw Wewnętrznych co do polityki orzecznictwa w sprawach o wykroczenia drogowe*, „Zagadnienia Wykroczeń” 1976, nr 1, s. 3–4.

³⁸ W latach 70. odnotowano ponad trzykrotny wzrost liczby wymierzonych kar dodatkowych zakazu prowadzenia pojazdów. O ile w 1972 r. orzeczono 26 156 kar tego rodzaju, o tyle w 1979 r. liczba ta wzrosła do 80 530. J. Szumski, *Główne kierunki polityki karnej realizowane przez kolegia do spraw wykroczeń w latach 1972–1989*, „Archiwum Kryminologii” 1993, t. XIX, s. 116–117.

im możliwości napiętnowania sprawcy wykroczenia, który ponosił karę nie tylko natury moralnej, lecz także ekonomicznej związanej z kosztami publikacji orzeczenia na łamach prasy³⁹.

3. Nowelizacje kodeksu wykroczeń w latach 80.

Lata 80. przyniosły dalsze zaostrzenie represyjności systemu prawa wykroczeń Polski Ludowej, które było postrzegane przez ministra spraw wewnętrznych jako instrument służący zwalczaniu opozycji politycznej i utrzymania posłuchu w pozostałej części społeczeństwa⁴⁰. Tendencja ta znalazła ustawowy wyraz w przeprowadzanych z inicjatywy resortu spraw wewnętrznych licznych nowelizacjach k.w. Nowelizacje tworzyły nowe typy czynów karalnych lub modyfikowały dotychczasowe wykroczenia godzące w spokój i porządek publiczny, które w praktyce często były popełniane z powodów politycznych.

Dążenie ministra spraw wewnętrznych do stopniowego zaostrzania represyjności systemu prawa wykroczeń było szczególnie widoczne w nowelizacji dokonanej na mocy tzw. ustawy majowej z 1985 r.⁴¹ Nowelizacja wprowadzała nowe stany faktyczne wykroczeń, które w praktyce były popełniane z powodów politycznych. Szczególnie dotkliwe dla uczestników manifestacji i protestów ulicznych było spenalizowanie świadomego uczestnictwa w nielegalnym zgromadzeniu. Oceniając orzekane dotychczas w sprawach o naruszenie przepisów o zgromadzeniach kary grzywny jako nieskuteczne, do sankcji grożących za tego rodzaju wykroczenia dodano areszt zasadniczy. Aresztem opatrzone także przepis k.w. penalizujący bezprawne umieszczanie w miejscu publicznym wszelkiego rodzaju ogłoszeń, plakatów, napisów lub rysunków. Posunięciu temu towarzyszyło upoważnienie kolegium do orzeczenia przypadku przedmiotów służących do popełnienia tego wykroczenia. Ponadto w wyniku nowelizacji z maja 1985 r. areszt zasadniczy dodano do katalogu kar grożących za umyślne uszkodzanie lub usuwanie ogłoszeń wystawionych publicznie przez instytucje państwowe lub organizacje społeczne⁴².

Kolejnym rozwiązaniem wprowadzonym z myślą o represjonowaniu opozycji politycznej było przyznanie kolegium możliwości orzeczenia nawiązki wobec sprawcy wykroczenia przeciwko porządkowi i spokojowi publicznemu. Miało to miejsce w sytuacji, gdy w związku z wykroczeniem zostały użyte zwarte oddziały Milicji Obywatelskiej, czyli ZOMO. Uzasadniając przyjęte rozwiązanie, twórcy nowelizacji

³⁹ M. Łysko, *Kształtowanie polityki...*, s. 177–178.

⁴⁰ J. Szumski, *Środki penalne...*, s. 210–211.

⁴¹ Ustawa z dnia 10 maja 1985 r. o zmianie niektórych przepisów prawa karnego i prawa o wykroczeniach (Dz. U. Nr 23, poz. 100).

⁴² M. Łysko, *Prawo wykroczeń...*, s. 60–61.

wskazywali na występujące w ostatnich latach „przypadki grupowych zakłóceń spokoju i porządku publicznego, wymagające dla przywrócenia ładu i spokoju użycia sił zwartych Milicji Obywatelskiej”. Jednakże sytuacje tego rodzaju miały być związane nie tyle z protestami opozycji antykomunistycznej, ile „z wysoce nagannym niekiedy zachowaniem się młodocianych kibiców i uczestników imprez sportowych lub rozrywkowych”⁴³.

Represyjny charakter nowelizacji z maja 1985 r. oddają zmiany dotyczące kary dodatkowej zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych, której ustawy wymiar uległ znacznemu podwyższeniu. Ustalono go na poziomie od 6 miesięcy do 3 lat, podczas gdy przed nowelizacją zakaz prowadzenia pojazdów był orzekany na okres od 3 miesięcy do 2 lat⁴⁴. Nowelizacja wprowadziła wymóg obligatoryjnego orzekania zakazu w każdym przypadku prowadzenia pojazdu mechanicznego w ruchu lądowym, wodnym lub powietrznym bądź innego pojazdu w stanie „po użyciu alkoholu”. Twórcy nowelizacji odrzucili bowiem występujące dotychczas na gruncie prawa wykroczeń rozróżnienie na stan wskazujący na użycie alkoholu i stan nietrzeźwości⁴⁵.

Wzmocnieniu represyjności orzecznictwa kolegów służyło ustanowienie przez nowelizację z maja 1985 r. obowiązku orzeczenia zastępczej kary aresztu, w sytuacji gdy wymierzona grzywna przekraczała kwotę 10 000 zł. Była to stosunkowo niewielka kwota na tle górnej granicy kary grzywny, która została podniesiona przez ustawę majową do 50 000 zł⁴⁶. W praktyce w sprawach o wykroczenia przeciwko porządkowi i spokojowi publicznemu oraz wykroczenia o charakterze politycznym orzekano surowe grzywny zbliżone do górnej granicy tej kary. Każdy ukarany sprawca tego rodzaju wykroczeń musiał liczyć się z pozbawieniem wolności w przypadku nieuiszczenia grzywny w terminie wskazanym przez kolegium⁴⁷.

Względędy natury politycznej legły u podstaw przeprowadzonej w 1986 r. z pogwałceniem funkcji gwarancyjnej prawa karnego operacji przekwalifikowania kolejnych występów w wykroczenia⁴⁸. Dodany do k.w. celem represjonowania opozycji politycznej art. 52 a penalizował sporządzanie i kolportaż materiałów informacyjnych w ramach drugiego obiegu⁴⁹ oraz podejmowanie działań w celu wywołania niepokoju

⁴³ J. Smereczański, *Nowelizacja prawa o wykroczeniach*, ZW 1985, nr 3, s. 4–6.

⁴⁴ J. Lewiński, *Zaostrzenie odpowiedzialności za wykroczenia przeciwko bezpieczeństwu i porządkowi w komunikacji*, ZW 1985, nr 3, s. 9–11.

⁴⁵ M. Łysko, *Prawo wykroczeń...*, s. 61–62.

⁴⁶ W 1985 r. przeciętne miesięczne wynagrodzenie wynosiło 20 005 zł.

⁴⁷ *Ibidem*, s. 62–63.

⁴⁸ Na mocy ustawy z dnia 24 października 1986 r. o zmianie niektórych przepisów prawa o wykroczeniach (Dz. U. Nr 39, poz. 193).

⁴⁹ Pkt 1 art. 52 a k.w. przewidywał odpowiedzialność sprawcy, który „bez wymaganego zezwolenia sporządza, wydaje, przewozi, przenosi lub rozpowszechnia utwory i inne informacje wyrażone za pomocą druku lub innych form służących do ich utrwalania i przekazywania”.

społecznego lub rozruchów⁵⁰. Nadaniu tym czynom rangi wykroczeń towarzyszyło przyjęcie przez ministra spraw wewnętrznych rozszerzającej wykładni przepisów o grożącej za tego rodzaju czyny karze przypadku rzeczy. Dopuszczała ona możliwość objęcia przypadkiem samochodów czy też aparatury wideo⁵¹, zwłaszcza jeżeli służyły one lub były przeznaczone do nielegalnego tworzenia i rozpowszechniania materiałów informacyjnych. Wydawane po 1986 r. orzeczenia o przypadku kosztownych przedmiotów w powszechnym odczuciu stanowiły wyraz wykorzystywania omawianej kary dodatkowej jako instrumentu „doraźnych, spektakularnych i krótkotrwałych rozgrywek politycznych”⁵².

Nowelizacja z 24 października 1986 r. przywróciła fakultatywność orzekania zastępczej kary aresztu, aczkolwiek nie powrócono do podkreślanej przez twórców k.w. koncepcji aresztu zastępczego jako środka karnego o wyjątkowym charakterze. Brak jakichkolwiek przesłanek ograniczających stosowanie aresztu zastępczego oznaczał formalne przyzwolenie na powszechne posługiwanie się nim przez kolegia⁵³.

4. Polityka karna w latach 80.

Związany z powstaniem „Solidarności” kryzys systemu komunistycznego na początku lat 80. skutkował przejściowym złagodzeniem represyjności orzecznictwa kolegiów. Presja ze strony opinii społecznej oraz środowiska naukowego w kierunku liberalizacji szeroko rozumianego prawa karnego⁵⁴ skutkowałą wydaniem na po-

⁵⁰ Ponadto rangę wykroczeń zagrożonych karami aresztu, ograniczenia wolności lub grzywny do górnej granicy tych kar określonej w kw. zyskały następujące występki: (1) publiczne nawoływanie do popełnienia przestępstwa lub jego pochwała, (2) publiczne nawoływanie do nieposłuszeństwa lub przeciwdziałaniu ustawie albo prawnemu rozporządzeniu organu państwowego; (3) udział w nielegalnym związku, jeżeli zasięg czynu lub jego skutki nie były znaczne.

⁵¹ W pierwszym półroczu obowiązywania art. 52 a k.w. kolegia orzekły przypadek dziesięciu samochodów należących do członków opozycji politycznej, chociaż z reguły samochody te nie zostały bezpośrednio użyte w celu popełnienia wykroczenia polegającego na kolportażu materiałów pochodzących z drugiego obiegu. *Kolegia ds. wykroczeń w PRL. Rozwiązania ustawowe i praktyka*, opracowano i wydano staraniem Komisji Interwencji i Praworządności NSZZ „Solidarność”, Kraków – Warszawa 1987, s. 17–18.

⁵² J. Szumski, *Główne kierunki...*, s. 118.

⁵³ Po nowelizacji z 24 października 1986 r. art. 25 k.w. stanowił: „Wymierzając grzywnę powyżej 10 000 złotych, można orzec zastępczą karę aresztu, przyjmując jeden dzień aresztu za równoważny grzywnie od 500 do 1500 złotych”. Nie było już mowy o wymierzaniu zastępczej kary aresztu, zwłaszcza gdy sprawca nie ma stałego źródła utrzymania lub stałego miejsca zamieszkania. M. Łysko, *Prawo wykroczeń...*, s. 64–65.

⁵⁴ Wyrazem tej presji był m.in. memoriał przedstawiciela środowiska prawniczego skierowany w październiku 1980 r. do ministra sprawiedliwości. Został on opublikowany w „Gazecie Prawnej” 1980, nr 22.

czątku 1981 r. wytycznych nieznacznie liberalizujących politykę karną w sprawach o wykroczenia. Nakazywały one ograniczenie stosowania aresztu zasadniczego oraz grzywny podlegającej zamianie na areszt zastępczy, a także częstsze sięganie do nagany i odstąpienia od ukarania. Realizacja wytycznych przez kolegia skutkowałą spadkiem realnej wartości orzekanych grzywien, aczkolwiek duży wpływ na zmniejszenie towarzyszącej karze grzywny dolegliwości natury ekonomicznej miała postępująca dewaluacja pieniądza⁵⁵.

Wprowadzenie 13 grudnia 1981 r. stanu wojennego oznaczało powrót do represyjnej polityki karnej w sprawach o wykroczenia, której celem było zastraszenie społeczeństwa i utrzymanie obywateli w posłuchu wobec władzy komunistycznej. Orzekane przez kolegia w okresie obowiązywania stanu wojennego surowe kary minister spraw wewnętrznych postrzegał jako dopełnienie represji stosowanej wobec sprawców przestępstw politycznych przez sądy. Dekret o stanie wojennym⁵⁶ nie tylko wprowadzał nowe typy wykroczeń popełnianych w okresie obowiązywania stanu wojennego, lecz także zastrzał kary grożące za niektóre wykroczenia zgrupowane w części szczególnej k.w.⁵⁷ Kolejnym przejawem zaostrenia ustawowej represji było wprowadzenie na obszarze całego kraju przyspieszonego trybu postępowania⁵⁸ i objęcie nim przeszło 50 wykroczeń spenalizowanych w k.w., ustawach szczególnych i dekreście o stanie wojennym⁵⁹.

W trybie przyspieszonym rozpatrywano zwłaszcza takie wykroczenia, jak uczestnictwo w strajku lub akcji protestacyjnej czy udział w demonstracjach ulicznych, orzekając wobec ich sprawców kary aresztu zasadniczego lub wysokie grzywny podlegające zamianie na areszt zastępczy. Praktyka orzekania kary aresztu zastępczego w postępowaniu przyspieszonym niemal zawsze prowadziła do osadzenia ukaranego w areszcie z uwagi na natychmiastową wykonalność zapadłych w tym trybie orzeczeń⁶⁰. Według przepisów k.p.s.w. o postępowaniu przyspieszonym ukarany grzywną podlegającą zamianie na areszt zastępczy powinien ją zapłacić w terminie

⁵⁵ J. Jakubowska-Hara, *Grzywna...*, s. 185.

⁵⁶ Dekret z dnia 12 grudnia 1981 r. o stanie wojennym (Dz. U. Nr 29, poz. 154).

⁵⁷ Szerzej na temat prawa wykroczeń stanu wojennego: M. Łysko, *Działalność kolegiów do spraw wykroczeń w okresie obowiązywania stanu wojennego*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 2019, t. CXII, s. 83–99.

⁵⁸ Na mocy dekretu z dnia 12 grudnia 1981 r. o postępowaniach szczególnych w sprawach o przestępstwa i wykroczenia w czasie obowiązywania stanu wojennego (Dz. U. Nr 29, poz. 156).

⁵⁹ P. Daniluk (red.), *Reforma prawa wykroczeń*, t. 2, Warszawa 2020, s. 68.

⁶⁰ Podsumowując orzecznictwo w sprawach o wykroczenia w 1983 r., minister spraw wewnętrznych stwierdził, iż „najczęściej zastępczą karę aresztu orzekano w postępowaniu przyspieszonym, dającym możliwość orzeczenia tej kary nie na wypadek nieściągalności grzywny, lecz na wypadek nieuiszczenia jej niezwłocznie pod ogłoszeniu orzeczenia – pod rygorem osadzenia ukaranego w zakładzie karnym bezpośrednio po rozprawie”. W 1983 r. 31% grzywien powyżej 4000 zł (od tej kwoty możliwe było stosowanie aresztu zastępczego) zostało orzeczonych z zamia-

3 dni. Kolegium mogło także zobowiązać ukaranego do niezwłocznego uiszczenia grzywny po zakończeniu rozprawy. W przypadku braku wystarczającej sumy pieniędzy na opłacenie wysokiej grzywny ukarany był w trybie natychmiastowym osadzany w zakładzie karnym⁶¹. Rolę aresztu zastępczego jako głównego narzędzia służącego prowadzeniu represyjnej polityki karnej obrazuje odnotowany w 1982 r. przez ministra spraw wewnętrznych ponad dwukrotny wzrost zakresu stosowania tej kary⁶². Zapoczątkowana w okresie stanu wojennego tendencja do nadużywania aresztu zastępczego cechowała orzecznictwo kolegiów lat 80. W 1983 r. w więzieniach przebywało czterokrotnie, a rok później już sześciokrotnie więcej sprawców odbywających karę aresztu zastępczego niż ukaranych aresztem zasadniczym. Istotne znaczenie miał fakt, że w przeciwieństwie do aresztu zasadniczego towarzysząca grzywnie kara aresztu zastępczego nie podlegała kontroli sądowej⁶³.

Prowadzeniu represyjnej polityki karnej sprzyjała przeprowadzona w grudniu 1982 r.⁶⁴ centralizacja struktury organizacyjnej kolegiów⁶⁵, w wyniku której kolegia I instancji zostały usytuowane przy rejonowych urzędach spraw wewnętrznych. Były to terenowe organy administracji resortu spraw wewnętrznych, funkcjonujące w stanowiących odpowiedniki zlikwidowanych w 1975 r. powiatów rejonach administracyjnych. W rejonowych urzędach spraw wewnętrznych usytuowane zostały także komendy MO, których funkcjonariusze sporządzali około 90% wniosków o ukaranie sprawców wykroczeń i pełnili w związku z tym funkcję oskarżycieli publicznych podczas rozpraw przed kolegiami⁶⁶. Działające w ramach scentralizowanej struktury rejonowe kolegia do spraw wykroczeń oficjalnie stały się organami resortu spraw wewnętrznych, skrupulatnie realizującymi wyrażone w wytycznych ministra spraw wewnętrznych represyjne założenia polityki karnej w sprawach o wykroczenia.

ną na areszt zastępczy. J. Lewiński, *Orzecznictwo kolegiów do spraw wykroczeń w 1983 r.*, ZW 1984, nr 2, s. 9–10.

⁶¹ J. Szumski, *Kolegia d/s wykroczeń. Główne tendencje polityki karnej*, „Gazeta Prawnicza” 1988, nr 1, s. 4–5.

⁶² O ile w 1981 r. orzeczono 76 837 grzywnien podlegających zmianie na areszt zastępczy, o tyle w kolejnym roku liczba ta wzrosła do 159 748. W 1982 r. odnotowano wzrost stosowania aresztu zastępczego o 82 911 przypadków. J. Lewiński, *Orzecznictwo kolegiów do spraw wykroczeń w 1982 r.*, ZW 1983, nr 2, s. 3.

⁶³ J. Szumski, *O potrzebie nowego uregulowania instytucji kary zastępczej za niewykonaną grzywnę w prawie wykroczeń*, „Palestra” 1988, nr 4, s. 49.

⁶⁴ Na mocy ustawy z dnia 29 grudnia 1982 r. o zmianie ustaw: o ustroju kolegiów do spraw wykroczeń oraz Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz. U. Nr 45, poz. 291).

⁶⁵ W wyniku Gierkowskiej reformy administracji terenowej z lat 1973–1975 funkcjonujące dotychczas przy prezydiach rad narodowych kolegia zostały usytuowane przy organach monokratycznych – wojewodach, prezydentach miast, naczelnikach miast, naczelnikach dzielnic i gmin. K. Siarkiewicz, *Trzeci etap reformy terenowych organów władzy i administracji państwowej w PRL*, „Państwo i Prawo” 1975, nr 6, s. 5–6.

⁶⁶ J. Lewiński, *Rejonowe kolegia do spraw wykroczeń*, ZW 1983, nr 1, s. 8–9.

Pierwsze adresowane do kolegiów rejonowych wytyczne z listopada 1984 r. nakazywały orzekanie surowych kar wobec sprawców wykroczeń o dużym ciężarze gatunkowym i popełnionych z pobudek politycznych. Po raz pierwszy w wydanych pod rządami kodyfikacji z 1971 r. wytycznych nie zawarto wzmianki o potrzebie ograniczenia zakresu stosowania aresztu zastępczego, zalecając orzekanie wysokich grzywnien podlegających zmianie na areszt zastępczy w sprawach o wszystkie wykroczenia. Kolegia miały pamiętać o tym, by „orzekając grzywnę z zamianą na karę zastępczą, przyjmować taki równoważnik, aby odbycie aresztu było dla ukaranego nieopłacalne”⁶⁷. Według doktryny takie zalecenie stanowiło swego rodzaju zachętę do posługiwania się karą zastępczą w celu wyegzekwowania grzywny za wszelką cenę, wskazując na występujące w kierownictwie resortu spraw wewnętrznych tendencje do fiskalizacji orzecznictwa⁶⁸.

Po wydaniu wytycznych skala stosowania aresztu zastępczego wzrastała w tak dużym tempie, iż minister spraw wewnętrznych zaprzestał w 1985 r. publikowania statystyk dotyczących liczby orzeczonych grzywnien podlegających zamianie na areszt zastępczy. Zamiast tego w publikowanych co pół roku sprawozdaniach z przebiegu orzecznictwa kolegiów podkreślano wyraźne zmniejszanie się udziału kary aresztu zasadniczego w ogólnej strukturze kar wymierzonych sprawcom wykroczeń. W rezultacie w latach 1985–1987 nastąpiło kolejne zaostrzenie represyjności orzecznictwa kolegiów, które tym razem przybrało postać wydatnego zintensyfikowania represji natury ekonomicznej⁶⁹. Gwałtowny wzrost wysokości orzekanych grzywnien podlegających zamianie na areszt zastępczy miał miejsce w warunkach pogłębiającej się pauperyzacji społeczeństwa, która była spowodowana kryzysem gospodarczym i galopującą inflacją. Powszechna praktyka obligatoryjnego orzekania wysokich grzywnien podlegających zamianie na areszt zastępczy skutkowałą wzrostem liczby osób pozbawionych wolności, pomimo zastosowania wobec nich środka karnego wyrażającego dolegliwość natury ekonomicznej⁷⁰.

Cechująca lata 80. tendencja do dalszego zaostrzenia represyjności orzecznictwa kolegiów dotyczyła również kar dodatkowych, których szersze niż dotychczas stosowanie zalecały wytyczne ministra spraw wewnętrznych z 1984 r. Kierownictwo resortu spraw wewnętrznych wychodziło z założenia iż „o stopniu dolegliwości nie przesądza rodzaj i wymiar kary zasadniczej, lecz całokształt zastosowanych środków”.

⁶⁷ Wytyczne Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 15 listopada 1984 r. co do polityki orzecznictwa w sprawach o wykroczenia, ZW 1984, nr 6, s. 1–3.

⁶⁸ J. Szumski, *Kolegia d/s wykroczeń...*

⁶⁹ Wyniki przeprowadzonych w 1986 r. przez J. Jakubowską-Harę badań orzecznictwa kolegiów wskazują, iż zastępczą karą aresztu orzeczono wobec około 70% sprawców wykroczeń ukaranych karą grzywny. Na tle całokształtu kar orzeczonych przez kolegia areszt zastępczy miał zastosowanie wobec 63% sprawców ukaranych przez kolegia. J. Jakubowska-Hara, *Grzywna...*, s. 203.

⁷⁰ J. Szumski, *O potrzebie...*, s. 49.

Dlatego w wytycznych podkreślono potrzebę łączenia najbardziej dolegliwych dla ukaranego kar dodatkowych, czyli zakazu prowadzenia pojazdów z podaniem orzeczenia do publicznej wiadomości⁷¹. Kładąc szczególny nacisk na publikację orzeczeń w prasie na koszt ukaranego, minister spraw wewnętrznych dążył do przekształcenia tej piętnującej sprawcę i jego najbliższych kary dodatkowej w instrument represji ekonomicznej. W połowie lat 80. koszt ogłoszenia prasowego oscylował bowiem w granicach średniej wysokości grzywny⁷².

Odnosząc się do najczęściej stosowanej w praktyce kary dodatkowej zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych, wytyczne z 1984 r. podkreślały rolę tej kary w zapewnieniu bezpieczeństwa ruchu drogowego. Względę natury ogólnoprewencyjnej miały przemawiać za obligatoryjnym orzekaniem tej kary także wobec kierowców prowadzących pojazdy w stanie po użyciu alkoholu, a nie jak przewidywał k.w. – jedynie wobec sprawców znajdujących się w stanie nietrzeźwości⁷³. Zawarty w wytycznych postulat zostanie zrealizowany w wyniku dokonanej w 1985 r. na mocy ustawy majowej nowelizacji k.w. Zmiany legislacyjne pociągnęły za sobą gwałtowne nasilenie represji w sprawach o wykroczenia drogowe. Przejawiało się ono zarówno we wzroście liczby kierowców ukaranych zakazem prowadzenia pojazdów, jak i w wydłużeniu okresu, na jaki zakaz ten był orzekany⁷⁴.

5. Liberalizacja polityki karnej po przełomie 1989 r.

Nasilające się pod koniec lat 80. oznaki kryzysu systemu komunistycznego, zwłaszcza protesty społeczne w 1988 r. oraz obrady Okrągłego Stołu, skłoniły ministra spraw wewnętrznych do liberalizacji polityki karnej w sprawach o wykroczenia. Przemianom społeczno-politycznym towarzyszyła nowelizacja systemu prawa wykroczeń z końca maja 1989 r., której celem było usunięcie rozwiązań wykorzystywanych do zwalczania opozycji politycznej⁷⁵. Zniesiono natychmiastową wykonalność orzeczeń zapadłych w trybie przyspieszonym, skutkiem czego był odnotowany w 1989 r. dwu-

⁷¹ J. Lewiński, *Surowe kary za wykroczenia*, ZW 1985, nr 6, s. 26–28.

⁷² J. Szumski, *Główne kierunki...*, s. 117.

⁷³ J. Lewiński, *Wdrażanie w życie wytycznych Ministra Spraw Wewnętrznych z 15 listopada 1984 r. co do polityki orzecznictwa w sprawach o wykroczenia*, ZW 1985, nr 1, s. 10.

⁷⁴ O ile w 1985 r. karę dodatkową zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych orzeczono wobec 113 727 kierowców, o tyle w kolejnym roku liczba ukaranych zakazem wzrosła do 156 677 osób prowadzących pojazdy w stanie po użyciu alkoholu. W kolejnych latach zakres stosowania tej szczególnie dotkliwej dla kierowców kary dodatkowej utrzymywał się na podobnym poziomie, nieznacznie spadając do 155 540 orzeczeń w 1987 r. i wzrastając do rekordowego poziomu 160 205 przypadków w 1988 r. J. Szumski, *Główne kierunki...*, s. 116.

⁷⁵ Na mocy ustawy z dnia 29 maja 1989 r. o zmianie niektórych przepisów prawa karnego, prawa o wykroczeniach i innych ustaw (Dz. U. Nr 34, poz. 180).

krotny spadek liczby osób pozbawionych wolności z tytułu odbywania zastępczej kary aresztu⁷⁶. Z art. 52 a usunięto stany faktyczne wykroczeń polegających na sporządzaniu i kolportażu materiałów informacyjnych w ramach tzw. drugiego obiegu, podejmowaniu działań w celu wywołania niepokoju społecznego lub rozruchów oraz pozostawiania w nielegalnym związku⁷⁷.

Dalszemu łagodzeniu nadmiernej represyjności orzecznictwa w sprawach o wykroczenia sprzyjała przeprowadzona w 1990 r. reforma ustrojowa⁷⁸, w wyniku której kolegia zostały odcięte od wpływów administracji państwowej i usytuowane w strukturach resortu sprawiedliwości. Powierzając zwierzchni nadzór nad funkcjonującymi przy sądach rejonowych kolegiami do spraw wykroczeń ministrowi sprawiedliwości, zniesiono krępującą niezawisłość członków kolegiów instytucję wytycznych co do polityki orzecznictwa w sprawach o wykroczenia. Zwieńczeniem procesu liberalizacji orzecznictwa w sprawach o wykroczenia w latach 90. była kompleksowa nowelizacja k.w. z 1998 r.⁷⁹ Została ona przeprowadzona w celu harmonizacji przepisów części ogólnej k.w. z rozwiązaniami obowiązującej wówczas kodyfikacji prawa karnego⁸⁰. Modyfikacji uległy zwłaszcza rozwiązania części ogólnej k.w., stworzone z myślą o surowym karaniu sprawców wykroczeń o dużym ciężarze gatunkowym, które w okresie komunistycznym były wykorzystywane w celu prowadzenia represyjnej polityki karnej⁸¹.

W ramach reformy systemowej z 1998 r. dokonano obniżenia górnego pułapu kary aresztu oraz kary ograniczenia wolności z trzech do jednego miesiąca. Dyrektywy wymiaru grzywny uzupełniono o obowiązek uwzględnienia warunków osobistych i rodzinnych sprawcy, jego stosunków majątkowych oraz możliwości zarobkowych. Wyjątkowy charakter zyskała kara aresztu zastępczego, gdyż obowiązujący k.w. przewiduje w pierwszej kolejności zamianę nieuiszczonej grzywny na pracę społecznie użyteczną. Najbardziej dolegliwa z kar dodatkowych na gruncie kodyfikacji z 1971 r. – zakaz prowadzenia pojazdów mechanicznych – jako środek karny miał zastosowanie wobec sprawców znajdujących się w stanie po użyciu alkoholu, gdyż prowadzenie pojazdu mechanicznego w stanie nietrzeźwości zostało spenalizowane

⁷⁶ Według szacunków J. Jakubowskiej-Hary liczba osób pozbawionych wolności wskutek orzeczenia aresztu zastępczego wynosiła: w 1985 r. – 20 661, w 1986 r. – 19 778, w 1987 r. – 18 821, w 1988 r. – 20 167 i zaledwie 9 344 w 1989 r. J. Jakubowska-Hara, *Grzywna...*, s. 209.

⁷⁷ M. Łysko, *Prawo wykroczeń...*, s. 64–65.

⁷⁸ Na mocy ustawy z dnia 8 czerwca 1990 r. o zmianie ustaw: Kodeks postępowania karnego, Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia, o ustroju kolegiów do spraw wykroczeń i Kodeks pracy (Dz. U. Nr 43, poz. 251).

⁷⁹ Na mocy ustawy z dnia 28 sierpnia 1998 r. o zmianie ustawy – Kodeks wykroczeń, ustawy – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia, ustawy o ustroju kolegiów do spraw wykroczeń, ustawy – Kodeks pracy i niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 113, poz. 717).

⁸⁰ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553).

⁸¹ M. Łysko, *Prace nad kodyfikacją...*, s. 322.

jako występek w Kodeksie karnym. Z katalogu okoliczności obciążających skreślono nieodpowiadające współczesnym realiom przesłanki działania na szkodę mienia społecznego oraz prowadzenia przez sprawcę „próżniaczego trybu życia”⁸².

Wnioski

Kompleksowa kodyfikacja prawa wykroczeń Polski Ludowej z 1971 r. została stworzona w oparciu o założenie polaryzacji wykroczeń i rozwarstwienia odpowiedzialności ich sprawców. Dlatego stanowiący trzon kodyfikacji k.w. zawierał nie tylko rozwiązania służące surowemu karaniu sprawców najpoważniejszych wykroczeń, lecz także instytucje umożliwiające prowadzenie liberalnej polityki karnej w sprawach o wykroczenia. Spośród tych ostatnich największą wagę przywiązywano do stosowanych w miejsce tradycyjnych kar środków oddziaływania wychowawczego, aczkolwiek z wyjątkiem upomnienia pozostałe z nich nie sprawdziły się w praktyce. Łagodnemu traktowaniu sprawców wykroczeń sprzyjało również przyznanie kolegom „w wypadkach zasługujących na szczególne uwzględnienie” możliwości nadzwyczajnego złagodzenia kary oraz odstąpienia od wymierzenia kar. Podobnie należy ocenić rozszerzenie katalogu kar zasadniczych o dotychczas niewystępujące na gruncie polskiego prawa wykroczeń naganę i karę ograniczenia wolności. Ograniczeniu nadmiernego stosowania kar o charakterze izolacyjnym służyło zarówno określenie przesłanek leżących u podstaw orzekania aresztu zasadniczego, jak i nadanie wyjątkowego charakteru nadużywanej w latach 60. karze aresztu zastępczego.

Podczas prowadzonych w okresie gomułkowskim prac kodyfikacyjnych zakładano, iż stworzony w ich wyniku system prawa wykroczeń będzie cechować „wrażną przewagę środków przekonywania i oddziaływania społecznego nad środkami karania w ścisłym tego słowa znaczeniu”⁸³. Jednak wbrew oczekiwaniom twórców kodyfikacji z 1971 r. w czasie jej obowiązywania zachodził proces stopniowego zaostrzania represyjności orzecznictwa kolegów⁸⁴. Wynikało to z faktu, że główne kierunki polityki karnej w sprawach o wykroczenia w sposób arbitralny wyznaczał minister spraw wewnętrznych. Postrzegał on prawo wykroczeń w kategoriach swobodnego prawa resortowego⁸⁵, nastawionego na represjonowanie społeczeństwa w celu wymuszenia jego subordynacji⁸⁶. Instrumentem służącym realizacji tego założenia była kompleksowa kodyfikacja prawa wykroczeń z 1971 r., której praktyka stosowania nadała orzecznictwu kolegów typowo represyjne oblicze. Kluczowe znaczenie dla

⁸² M. Łysko, *Prawo wykroczeń...*, s. 66–67.

⁸³ *Nowe ustawy o wykroczeniach...*, s. 6.

⁸⁴ J. Szumski, *Główne kierunki...*, s. 131.

⁸⁵ J. Bafia, *Jeszcze raz o czynach przepełowionych – artykuł polemiczny*, ZW 1988, nr 6, s. 94.

⁸⁶ J. Szumski, *Środki penalne...*, s. 211.

kształtowania polityki karnej w duchu represyjnym miały rozwiązania części ogólnej k.w. stworzone z myślą o surowym traktowaniu sprawców czynów alkoholowo-chuligańskich. Wobec sprawców tej kategorii czynów przewidziano szereg obostrzeń w sferze wymiaru kary, a przesłanki towarzyszące popełnieniu przez nich wykroczeń były traktowane jako okoliczności obciążające przy wymiarze kary. Powyższe rozwiązania powszechnie wykorzystywano również celem surowego karania osób dopuszczających się wykroczeń z pobudek politycznych oraz sprawców szeregu czynów godzących w porządek i spokój publiczny. Odczuwalne zwłaszcza w latach 80. nasilenie represyjności kar orzeczonych przez kolegia przejawiało się w masowym orzekaniu wysokich grzywien w trybie postępowania przyspieszonego, które z reguły podlegały zamianie na areszt zastępczy. Chociaż twórcy k.w. postrzegali areszt zastępczy jako środek karny o charakterze wyjątkowym, to wydawane przez ministra spraw wewnętrznych wytyczne sprowadzały go do roli instrumentu wzmacniającego skuteczność egzekucji orzeczonych grzywien.

Odejście od polityki traktowania kodyfikacji z 1971 r. jako narzędzia służącego prowadzeniu represyjnej polityki karnej przyniósł dopiero upadek systemu komunistycznego w Polsce. Przeprowadzona w 1990 r. reforma ustrojowa usytuowała kolegia w strukturach resortu sprawiedliwości, wskutek czego minister spraw wewnętrznych został pozbawiony wpływu na kształtowanie polityki karnej w sprawach o wykroczenia. Likwidacji ulegała krępująca swobodę orzekania kolegiów instytucja wytycznych co do polityki orzecznictwa, czego efektem było odczuwalne złagodzenie represyjności orzecznictwa kolegiów na początku lat 90.⁸⁷

BIBLIOGRAFIA

Akty prawne

- Dekret z dnia 12 grudnia 1981 r. o postępowaniach szczególnych w sprawach o przestępstwa i wykroczenia w czasie obowiązywania stanu wojennego (Dz. U. nr 29, poz. 156).
Dekret z dnia 12 grudnia 1981 r. o stanie wojennym (Dz. U. Nr 29, poz. 154).
Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 22 stycznia 2021 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy – Kodeks wykroczeń (Dz. U. poz. 281).
Ustawa z dnia 2 grudnia 1958 r. o zmianie ustawy z dnia 15 grudnia 1951 r. o orzecznictwie karno-administracyjnym (Dz.U. Nr 77, poz. 396).

⁸⁷ Złagodzenie polityki karnej po transformacji ustrojowej miało miejsce w latach 1990–1993 i przejawiało się w ograniczeniu zakresu ścigania, zwłaszcza sprawców czynów „alkoholowo-chuligańskich”. Ponadto nastąpiło znaczne zmniejszenie udziału aresztu zasadniczego i zastępczego w całokształcie kar orzeczonych przez kolegia. Zwiększeniu uległo stosowanie nagany i instytucji odstąpienia od wymierzania kary, zdecydowanie rzadziej niż w okresie komunistycznym kolegia orzekały kary dodatkowe. Ibidem, s. 210.

- Ustawa z dnia 29 grudnia 1982 r. o zmianie ustaw: o ustroju kolegiów do spraw wykroczeń oraz Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz. U. Nr 45, poz. 291).
- Ustawa z dnia 10 maja 1985 r. o zmianie niektórych przepisów prawa karnego i prawa o wykroczeniach (Dz. U. Nr 23, poz. 100).
- Ustawa z dnia 24 października 1986 r. o zmianie niektórych przepisów prawa o wykroczeniach (Dz. U. Nr 39, poz. 193).
- Ustawa z dnia 29 maja 1989 r. o zmianie niektórych przepisów prawa karnego, prawa o wykroczeniach i innych ustaw (Dz. U. Nr 34, poz. 180).
- Ustawa z dnia 8 czerwca 1990 r. o zmianie ustaw: Kodeks postępowania karnego, Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia, o ustroju kolegiów do spraw wykroczeń i Kodeks pracy (Dz. U. Nr 43, poz. 251).
- Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553).
- Ustawa z dnia 28 sierpnia 1998 r. o zmianie ustawy – Kodeks wykroczeń, ustawy – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia, ustawy o ustroju kolegiów do spraw wykroczeń, ustawy – Kodeks pracy i niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 113, poz. 717).
- Ustawa z dnia z dnia 24 sierpnia 2001 r. (Dz. U. Nr 106, poz. 1148).

Literatura

- Bafia J., *Jeszcze raz o czynach przepołowionych – artykuł polemiczny*, „Zagadnienia Wykroczeń” 1988, nr 6.
- Brodzki J., *Optymizm uzasadniony*, „Zagadnienia Karno-Administracyjne” 1971, nr 4–5.
- Daniluk P. (red.), *Reforma prawa wykroczeń*, t. 2, Warszawa 2020.
- Galaj M., Sałajczyk D., Pawłowska A., *Kara aresztu w praktyce orzecznictwa kolegiów*, „Zagadnienia Wykroczeń” 1977, nr 3.
- Grzegorzczak T. (red.), *Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia*, Warszawa 2012.
- Gubiński A., *Wokół problemów nowej kodyfikacji*, „Zagadnienia Wykroczeń” 1972, nr 2.
- Jakubowska-Hara J., *Grzywna w polskim prawie wykroczeń. Model ustawowy i praktyka*, Warszawa 2004.
- Kolegia ds. wykroczeń w PRL Rozwiązania ustawowe i praktyka*, Kraków – Warszawa 1987.
- Lewiński J., *Kształtowanie polityki karnej przez organy nadzoru*, „Zagadnienia Wykroczeń” 1978, nr 2.
- Lewiński J., *Orzecznictwo kolegiów do spraw wykroczeń w 1982 r.*, „Zagadnienia Wykroczeń” 1983, nr 2.
- Lewiński J., *Orzecznictwo kolegiów do spraw wykroczeń w 1983 r.*, „Zagadnienia Wykroczeń” 1984, nr 2.
- Lewiński J., *Prawo o wykroczeniach*, „Prawo i Życie” 1970, nr 12.
- Lewiński J., *Rejonowe kolegia do spraw wykroczeń*, „Zagadnienia Wykroczeń” 1983, nr 1.
- Lewiński J., *Surowe kary za wykroczenia*, „Zagadnienia Wykroczeń” 1985, nr 6.
- Lewiński J., *Wdrażanie w życie wytycznych Ministra Spraw Wewnętrznych z 15 listopada 1984 r. co do polityki orzecznictwa w sprawach o wykroczenia*, „Zagadnienia Wykroczeń” 1985, nr 1.
- Lewiński J., *Zaostrzenie odpowiedzialności za wykroczenia przeciwko bezpieczeństwu i porządkowi w komunikacji*, „Zagadnienia Wykroczeń” 1985, nr 3.

- Łysko M., *Działalność kolegiów do spraw wykroczeń w okresie obowiązywania stanu wojennego*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 2019, t. CXII.
- Łysko M., *Kształtowanie polityki karnej w sprawach o wykroczenia przez aparat administracji Polski Ludowej* [w:] T. Bykowska, A. Górak, J. Legieć (red.), *Dzieje biurokracji*, t. VIII, Lublin 2018.
- Łysko M., *Kształtowanie się ustroju kolegiów orzekających w Polsce Ludowej*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 2012, t. LXIV, z. 2.
- Łysko M., *Prace nad kodyfikacją materialnego prawa wykroczeń w Polsce Ludowej*, Białystok 2016.
- Łysko M., *Prawo wykroczeń Polski Ludowej*, Białystok 2020.
- Nowe ustawy o wykroczeniach – narzędziem ochrony porządku publicznego i dyscypliny społecznej*, „Zagadnienia Karno-Administracyjne” 1971, nr 3.
- Prawo o wykroczeniach. Projekt*, Warszawa 1970.
- Radecki W., *System kar i innych środków oddziaływania w prawie wykroczeń*, „Służba MO”, 1977, nr 6.
- Rogowski E., *Ostrzej zwalczać społeczną plagę alkoholizmu (Wokół doniosłej uchwały Rady Ministrów)*, „Zagadnienia Wykroczeń” 1972, nr 2.
- Siarkiewicz K., *Kształtowanie się ustroju kolegiów*, „Zagadnienia Wykroczeń” 1977, nr 4–5.
- Siarkiewicz K., *Trzeci etap reformy terenowych organów władzy i administracji państwowej w PRL*, „Państwo i Prawo” 1975, nr 6.
- Smereczański J., *Kodyfikacja prawa o wykroczeniach*, „Gazeta Sądowa i Penitencjarna” 1970, nr 13.
- Smereczański J., *Nowelizacja prawa o wykroczeniach*, „Zagadnienia Wykroczeń” 1985, nr 3.
- Szumski J., *Główne kierunki polityki karnej realizowane przez kolegia do spraw wykroczeń w latach 1972–1989*, „Archiwum Kryminologii” 1993, t. XIX.
- Szumski J., *Kolegia d/s wykroczeń. Główne tendencje polityki karnej*, „Gazeta Prawnicza” 1988, nr 1.
- Szumski J., *O potrzebie nowego uregulowania instytucji kary zastępczej za niewykonaną grzywnę w prawie wykroczeń*, „Palestra” 1988, nr 4.
- Szumski J., *Środki karne stosowane wobec sprawców wykroczeń* [w:] J. Skupiński (red.), *Problemy recydywy i drobnej przestępczości w prawie Polski i RFN*, Wrocław 1984.
- Szumski J., *Środki penalne w polskim prawie wykroczeń na tle doświadczeń praktyki*, Lublin 1995.
- Tezy wystąpienia Ministra Spraw Wewnętrznych Kazimierza Świtały*, „Zagadnienia Karno-Administracyjne” 1970, nr 2.
- Wytyczne Ministra Spraw Wewnętrznych co do polityki orzecznictwa w sprawach o wykroczenia*, „Zagadnienia Wykroczeń” 1973, nr 4–5.
- Wytyczne Ministra Spraw Wewnętrznych co do polityki orzecznictwa w sprawach o wykroczenia drogowe*, „Zagadnienia Wykroczeń” 1976, nr 1.
- Wytyczne Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 15 listopada 1984 r. co do polityki orzecznictwa w sprawach o wykroczenia*, „Zagadnienia Wykroczeń” 1984, nr 6.

CRIMINAL POLICY IN INFRACTION CASES
IN THE POLISH PEOPLE'S REPUBLIC
WHILE THE CODIFICATION OF 1971 WAS IN FORCE

Abstract

The complex codification of the infraction law of the Polish People's Republic of 1971 contained not only the solutions which were created with the aim of severely punishing the perpetrators of the most serious infractions but also the institutions which made it possible to conduct a liberal criminal policy. However, the practice of employing the codification aimed to gradually make repressions more severe by placing the boards adjudicating on infractions within the structures of the Ministry of Internal Affairs. The adjudicating boards were supervised by the Minister of Internal Affairs, who treated the infraction law as a method of persecuting political opponents as well as repressing the remainder of the society. In order to carry out the Minister's guidelines, the boards meted out such punishments as prison and high fines not only to the perpetrators of infractions which were political in character but also to the perpetrators of numerous infractions against public order. The basic instrument of the criminal policy of repression was the institution of the alternative sentence of imprisonment which, contrary to the punishment of prison, was not subject to judicial review in the 1980s. High fines which could be substituted for the alternative sentence of imprisonment were adjudicated in the form of accelerated proceedings, and they were characterized by immediate enforceability. The repressive character of adjudication, which was characteristic of the Polish People's Republic, was eased as a result of the political reform of 1990 which was carried out after the fall of the communist system in Poland. The placement of the adjudicating boards within the structure of the Ministry of Justice in conjunction with the abolishment of the institution of guidelines concerning the policy of judicial decisions created the conditions to conduct a liberal criminal policy in the 90s.

Keywords: Polish People's Republic, codification of the infraction law, Minister of Internal Affairs, alternative sentence of imprisonment, boards adjudicating on infractions