

BARTOSZ KOŁACZKOWSKI

## EWOLUCJA ADMINISTRACYJNOPRAWNEJ REGULACJI KORZYSTANIA Z DRÓG PUBLICZNYCH W II R.P.

### 1. WPROWADZENIE

Jednym z ważniejszych zadań stojących przed ustawodawcą w okresie bezpośrednio po odzyskaniu niepodległości było stworzenie jednolitego systemu uregulowań prawnych w zakresie korzystania z dróg publicznych. Uporządkowanie tej sfery prawa administracyjnego było jednym z czynników wpływających na rozwój transportu samochodowego – gałęzi transportu, która stosunkowo najszybciej mogła połączyć ziemie zaborów w jeden sprawnie funkcjonujący organizm gospodarczy. Występowały bowiem znaczne dysproporcje w zakresie kondycji transportu samochodowego między terenami, na których obowiązywały przecież trzy różne systemy prawne, a także które od wieków różniły się stopniem rozwoju cywilizacyjnego i ogólnym poziomem zamożności. I tak np. na początku okresu międzywojennego na 1 km<sup>2</sup> powierzchni kraju w okręgach mińskim i wileńskim przypadało 4 i 9 metrów dróg utwardzonych, a na Górnym Śląsku i Śląsku Cieszyńskim odpowiednio 400 i 750 metrów takich dróg<sup>1</sup>. Stosunek ten w poznańskim wynosił 207<sup>2</sup> i jak widać nie dorównywał najlepiej rozwiniętym częściom kraju. Słaby rozwój sieci dróg w zaborze pruskim na przełomie XIX i XX w. (oczywiście w stosunku do innych prowincji państwa niemieckiego) był wyrazem dyskryminacyjnej polityki rządu w Berlinie wobec ziem polskich, których pozbawiono znaczniejszej pomocy finansowej na budowę dróg<sup>3</sup>.

O skali zacofania infrastruktury transportu drogowego w województwach wschodnich może świadczyć fakt, że gęstość dróg z twardą nawierzchnią we wspomnianym wyżej okręgu mińskim była 278,5 razy mniejsza niż w najlepiej rozwiniętym pod tym względem kraju europejskim – we Francji<sup>4</sup>. Również ilość samochodów w stosunku do liczby mieszkańców danego terenu była zróżnicowana. W styczniu 1928 roku jeden pojazd mechaniczny przypadał w województwie śląskim na 422 osoby, a w województwie tarnopolskim na 11 955 osób<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> H. Dudek, *Drogi i mosty*, w: *Dziesięciolecie Polski Odrodzonej 1918 - 1928*, Warszawa 1928, s. 457.

<sup>2</sup> Ibidem, s. 457.

<sup>3</sup> E. Brzosko, *Rozwój transportu w Polsce w latach 1918 - 1939*, Szczecin 1982, s. 40.

<sup>4</sup> We Francji wg stanu z lat 1913 - 1914 na 1 km<sup>2</sup> powierzchni kraju przypadało aż 1114 m dróg, źródło: H. Dudek, *Drogi* (...), s. 457.

<sup>5</sup> R. Morsztyn, *Automobilizm*, w: *Dziesięciolecie* (...), s. 478.

Dopełnieniem dysproporcji gospodarczo-cywilizacyjnych był brak jednolitych przepisów prawnych. Dobrym przykładem ilustrującym skalę zróżnicowania uregulowań prawnoadministracyjnych, związanych ze sferą korzystania z dróg publicznych w poszczególnych częściach powstającej Polski, może być mało znany fakt obowiązywania zasady lewostronnego ruchu pojazdów na ziemiach zaboru austriackiego.

Liczne utrudnienia i niedogodności związane z brakiem odpowiedniej infrastruktury transportu samochodowego, a także powszechny brak kapitału oraz ogólnie niski poziom materialny życia społeczeństwa polskiego nie były jednak w stanie zahamować dynamicznego rozwoju tej gałęzi gospodarki w latach 1918 - 1939. Tylko w okresie między 1 VII 1924 r. a 1 I 1928 r., zatem w ciągu niespełna czterech lat, ogólna liczba pojazdów mechanicznych w Polsce zwiększyła się o ponad 300%<sup>6</sup>. Coraz szerszy rozwój motoryzacji stwarzał liczne nowe problemy i zagadnienia, wśród których zdecydowanie na pierwszy plan wysuwała się problematyka administracyjnoprawnej ingerencji państwa w sferę korzystania z dróg publicznych.

## **2. ADMINISTRACYJNOPRAWNA REGULACJA KORZYSTANIA Z DRÓG PUBLICZNYCH W PIERWSZYM OKRESIE PO ODZYSKANIU NIEPODLEGŁOŚCI**

Znaczenie uregulowań prawnych dotyczących dróg publicznych zostało szybko dostrzeżone przez ustawodawcę tworzącego się państwa. Już 26 października 1918 roku utworzono Ministerstwo Komunikacji<sup>7</sup>. 7 lutego 1919 roku został wydany przez Naczelnika Państwa, Prezydenta Ministrów i Ministra Robót Publicznych dekret „w przedmiocie tymczasowych przepisów o zarządzie drogami kołowymi”<sup>8</sup>. Poza ustanowieniem zasady, że „wszystkie drogi kołowe w Państwie Polskiem znajdują się pod zwierzchnim zarządem Ministerstwa Robót Publicznych”<sup>9</sup> przyjęto również trzy inne ważne rozstrzygnięcia:

- 1) dokonano administracyjnego podziału dróg kołowych na dwie kategorie<sup>10</sup>:
  - a) drogi powiatowe zarządzane bezpośrednio przez organy samorządu powiatowego,
  - b) drogi gminne zarządzane bezpośrednio przez organy samorządu gminnego,
    - przy czym nadzór nad działalnością samorządów w dziedzinie gospodarki drogowej powierzono okręgowym inspektorom drogowym, mianowanym przez Ministra Robót Publicznych<sup>11</sup>;

<sup>6</sup> Na podstawie danych zawartych w: R. Morsztyn, *Automobilizm*, w: *Dziesięciolecie (...)*, s. 479.

<sup>7</sup> Na mocy art. 3 dekretu Rady Regencyjnej Królestwa Polskiego o utworzeniu Ministerstw: Spraw Zewnętrznych, Spraw Wojskowych Komunikacji i Apropowizacji; Dziennik Praw Królestwa Polskiego 1918, Nr 14, poz. 30.

<sup>8</sup> Dziennik Praw Państwa Polskiego 1919, Nr 14, poz. 149.

<sup>9</sup> Art. 1 dekretu.

<sup>10</sup> Art. 4 i 5 dekretu.

<sup>11</sup> Art. 8 dekretu.

- 2) z konieczności przedłużono obowiązywanie przepisów dotyczących poszczególnych kategorii dróg (a więc także przepisów określających zasady korzystania z dróg), wydanych przez państwa zaborcze do czasu wydania jednej ustawy drogowej dla całego kraju<sup>12</sup>;
- 3) dla opracowania programu polityki drogowej państwa oraz w celu wydania opinii o przedsięwzięciach Ministerstwa z zakresu dróg kołowych przy Wydziale Dróg Kołowych Ministerstwa Robót Publicznych utworzono Komitet Drogowy.

Regulamin utworzonego na mocy powyższego dekretu Komitetu Drogowego został określony w rozporządzeniu Ministra Robót Publicznych z dnia 9 kwietnia 1919 roku<sup>13</sup>. Warte zauważenia jest fakt, że w skład Komitetu, obok przedstawicieli kilku ministerstw i instytucji samorządowych, wchodzili także przedstawiciele Polskiego Klubu Automobilistów w Warszawie<sup>14</sup>. Jak widać w zakresie kształtowania prawa dotyczącego budowy, utrzymania a przede wszystkim korzystania z dróg publicznych, liczone się wówczas z opinią ich użytkowników.

Właściwy początek rozwoju automobilizmu w Polsce wiązał się z zakończeniem wojny polsko-radzieckiej i okresem wielkiej inflacji, kiedy to „zapanował szal lokowania pieniędzy w towarach i ruchomościach”<sup>15</sup>. Gwałtownie wzrastająca liczba samochodów poruszających się po polskich drogach rodziła palącą potrzebę uchwalenia pakietu ustaw oraz wydania na ich podstawie rozporządzeń, które to akty prawne uregulowałyby zagadnienia administracyjnoprawnej reglamentacji ruchu pojazdów. Skala problemu wynikała po części także ze spowodowanego wojną faktu niemal całkowitego zatrzymania prac legislacyjnych w omawianej dziedzinie. Jedynym wyjątkiem było wydane 26 sierpnia 1920 roku rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych w przedmiocie uregulowania ruchu publicznego<sup>16</sup>. Treścią tego krótkiego rozporządzenia było wprowadzenie zakazu ruchu publicznego na ulicach miasta stołecznego Warszawy od północy do godziny 4 rano pod rygorem m.in. aresztu na czas do 3 miesięcy. Rozporządzenie to było jednak nieistotne dla ewolucji prawa drogowego ponieważ miało charakter przejściowy, wynikający z zagrożenia wojennego.

Pierwszą polską ustawą, regulującą sprawy dróg publicznych w skali całego kraju, była ustawa z dnia 10 grudnia 1920 roku o budowie i utrzymaniu dróg publicznych w Rzeczypospolitej Polskiej<sup>17</sup>. Wprawdzie nie dotyczyła ona bezpośrednio sfery korzystania z dróg, ale zawierała kilka istotnych z punktu widzenia tematu opracowania unormowań.

Najważniejszym z nich było wprowadzenie obowiązującego przez cały okres II R.P. podziału dróg publicznych na cztery kategorie<sup>18</sup>:

- 1) drogi państwowe, mające znaczenie ogólnopaństwowe i uznane za takie przez Sejm,

<sup>12</sup> Art. 10 dekretu.

<sup>13</sup> „Dziennik” (...) 1919, Nr 39, poz. 286.

<sup>14</sup> Art. 3 rozporządzenia.

<sup>15</sup> R. Morsztyn, *Automobilizm*, w: *Księga* (...), s. 477.

<sup>16</sup> Dz. U. 1920, Nr 83, poz. 559.

<sup>17</sup> Dz. U. 1921, Nr 6, poz. 32.

<sup>18</sup> Art. 1 ustawy.

- 2) drogi wojewódzkie, mające znaczenie ekonomiczno-komunikacyjne dla województw i zaliczone do tej kategorii przez uchwałę wojewódzkiego związku samorządowego,
- 3) drogi powiatowe, mające znaczenie ekonomiczno-komunikacyjne dla powiatów i zaliczone do tej kategorii przez uchwałę powiatowego związku samorządowego,
- 4) drogi gminne, do których należały drogi publiczne nie zaliczone do żadnej z trzech poprzednich kategorii i uznane za drogi gminne uchwałą rady gminnej, względnie miejskiej, oraz ulice i place miejskie w trybie powyższym za drogi gminne uznane.

W ustawie zawarto także przepisy określające kompetencje organów administracji drogowej. Zgodnie z art. 9 ustawy ogólna polityka drogowa, zarząd dróg państwowych, zwierzchni nadzór nad stanem istniejących i budową nowych dróg publicznych wszystkich kategorii oraz nad gospodarką drogową pod względem technicznym i administracyjnym należał do Ministerstwa Robót Publicznych (w przypadku dróg samorządowych nadzór administracyjny miał być wykonywany „w porozumieniu z Ministerstwem Spraw Wewnętrznych”). W artykułach 10 - 17 omawianej ustawy bliżej sprecyzowano zagadnienia budowy i utrzymania poszczególnych kategorii dróg. I tak budowa oraz utrzymanie dróg państwowych należało do zakresu kompetencji Ministerstwa Robót Publicznych, przy czym zadania te mogły być w drodze porozumień administracyjnych przekazywane związkowi samorządowemu. Zadania związane z budową i utrzymaniem dróg wojewódzkich i powiatowych przekazano związkowi samorządowemu wojewódzkiemu, a odpowiednie zadania dotyczące dróg gminnych – powiatowemu związkowi samorządowemu. Dla wykonywania powyższych zadań związki samorządowe powoływały samorządową służbę drogową, której struktura została określona w rozporządzeniu Ministra Robót Publicznych z dnia 12 lipca 1922 roku<sup>19</sup>. Z rozporządzenia wynika, że omawianą służbę tworzył personel techniczny, który stanowili inżynierowie i technicy oraz „personel liniowy” – dozorczy drogowi, dozorczy mostowi i dróżnicy.

W tym miejscu warto zwrócić uwagę na fakt, że pojęcie „utrzymania” dróg rozumiano wówczas szeroko – obejmowało ono bowiem również pewne formy ingerencji w sferę korzystania z drogi. Wniosek taki można wyciągnąć na podstawie analizy § 14 i 17 wspomnianego wyżej rozporządzenia. Zgodnie z treścią § 14 dozorczy drogowi i mostowi byli zobowiązani znać przepisy porządkowe, określające zasady ruchu pojazdów na drogach publicznych, a w szczególności postępowanie karne związane z egzekwowaniem tych przepisów. Podobnie § 17 wprowadzał obowiązek znajomości przepisów porządkowych obowiązujących na drogach publicznych przez osoby pełniące funkcję dróżnika. Tak więc kwalifikacje personelu samorządowej służby drogowej, do której kompetencji zgodnie z ustawą z 10 grudnia 1920 należała tylko budowa i utrzymanie dróg, wyraźnie wskazują, że dozorczy drogowi i mostowi oraz dróżnicy mogli ingerować w sferę korzystania z dróg.

<sup>19</sup> Dz. U. 1922, Nr 64, poz. 579; pełny tytuł: Rozporządzenie Ministra Robót Publicznych z dnia 12 lipca 1922 r. określające kwalifikacje wymagane od samorządowej służby drogowej.

Sprzeczność ta, zdaniem autora, daje się wyjaśnić jedynie przez zastosowanie rozszerzającej wykładni terminu „utrzymanie”. Jak wynika z powyższego rozumowania ustawa z 10 grudnia 1920 r. o budowie i utrzymaniu dróg publicznych w Rzeczypospolitej Polskiej przynajmniej pośrednio reguluje także kwestie korzystania z dróg.

### **3. ANALIZA AKTÓW PRAWNYCH WYDANYCH W LATACH 1921 - 1939**

#### **3.1. Zmiany w ustawie o przepisach porządkowych na drogach publicznych**

Po raz pierwszy w II R.P. kilka ogólnych zasad korzystania z dróg publicznych zostało określonych w Ustawie z dnia 7 października 1921 roku o przepisach porządkowych na drogach publicznych<sup>20</sup>. W art. 6 wprowadziła ona obowiązującą na terytorium całego kraju zasadę ruchu prawostronnego – „Każdy pojazd podczas jazdy, jeżeli jakieś szczególne okoliczności nie zmuszają do wyjątku, winien trzymać się prawej strony”. Innym rozstrzygnięciem powszechnie przyjmowanym także we współczesnych przepisach określających zasady poruszania się po drogach publicznych, było wprowadzenie zakazu utrudniania ruchu innym użytkownikom dróg<sup>21</sup>. W ustawie zawarto przepisy określające organy uprawnione do kontroli jej przestrzegania oraz tryb nakładania i wysokość odpowiednich kar<sup>22</sup>. Kontrolę przestrzegania przepisów porządkowych na drogach publicznych powierzono równolegle trzem podmiotom – zaprzysiężonej służbie drogowej, policji państwowej oraz urzędowi gminnym. Za nieprzestrzeganie tych przepisów groziła kara grzywny lub aresztu do dwóch miesięcy.

W byłych zaborach rosyjskim i austriackim do orzecznictwa powołano władze administracyjne pierwszej instancji, które na podstawie doniesienia służby drogowej, policji lub urzędu gminnego wydawały tzw. osąd karny (odpowiednik dzisiejszego mandatu). Sprawca przekroczenia przepisów mógł w ciągu 14 dni złożyć sprzeciw wobec osądu, co powodowało wszczęcie „zwyczajnego” postępowania administracyjnego. Od orzeczenia władz administracyjnych stronom przysługiwało jeszcze prawo odwołania się do właściwego sądu okręgowego. Na terenach byłej dzielnicy pruskiej przekroczenia ustawy podlegały karze wymierzanej wyłącznie przez sądy powiatowe, które stosowały w tego typu sprawach zasady procedury karnej<sup>23</sup>.

Wspólny dla całego kraju tryb orzekania w sprawach o naruszenie przepisów porządkowych na drogach publicznych wprowadziło Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 14 lutego 1928 roku o zmianie ustawy z dnia 7 października 1921 r. o przepisach porządkowych na dro-

<sup>20</sup> Dz. U. 1921, Nr 89, poz. 656.

<sup>21</sup> Art. 4 ustawy.

<sup>22</sup> Art. 19 - 22 ustawy.

<sup>23</sup> Art. 22 ustawy

gach publicznych<sup>24</sup>. Zgodnie z nową treścią art. 22 ustawy o przepisach porządkowych na drogach publicznych do orzekania o przestępstwach drogowych powołane zostały powiatowe władze administracji ogólnej. Ukarany orzeczeniem powiatowej władzy administracji ogólnej mógł w ciągu siedmiu dni od dnia doręczenia orzeczenia wnieść na ręce tejże władzy wniosek o przekazanie sprawy właściwemu sądowi powiatowemu (pokoju), który musiał rozpocząć postępowanie zgodnie z zasadami obowiązującymi w I instancji sądowej. Strony mogły odwołać się od orzeczenia sądu powiatowego do sądu okręgowego. Wyrok sądu okręgowego był ostateczny.

Wartą odnotowania cechą omawianej ustawy z 1921 roku o przepisach porządkowych na drogach publicznych było pozostawienie organom władzy wykonawczej pełnej swobody w zakresie ustalania szczegółowych zasad ruchu drogowego. Zgodnie z treścią art. 5 ustawy zagadnienia np. dopuszczalnej szybkości jazdy, warunków technicznych jakie muszą spełniać pojazdy poruszające się po drogach publicznych, znaków drogowych czy ruchu pojazdów na mostach miały zostać uregulowane w przyszłości, w drodze rozporządzeń ministrów, samorządów wojewódzkich a także wojewodów.

### **3.2. Zmiany przepisów zawartych w rozporządzeniach o wymijaniu i wyprzedzaniu na drogach publicznych**

Krótkie, ale jakże istotne z punktu widzenia bezpieczeństwa ruchu drogowego było Rozporządzenie Ministra Robót Publicznych i Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 3 czerwca 1922 roku o wymijaniu i wyprzedzaniu na drogach publicznych<sup>25</sup>. Ustalono w nim reguły zachowania się użytkowników dróg podczas dokonywania tych czynności. Przy wymijaniu pojazdów lub zwierząt jadących lub idących w przeciwnym kierunku należało usunąć się swym pojazdem lub ze swoimi zwierzętami na prawo. Również na prawo „winni zboczyć (*korzystający z dróg publicznych*) gdy zostają wyprzedzani, natomiast gdy wyprzedzają dążących w tym samym kierunku, winni zboczyć na lewo”<sup>26</sup>. Rozporządzenie wprowadziło także obowiązek ostrzegania osoby wyprzedzanej przy pomocy sygnału dźwiękowego (ewentualnie wołania). Sam manewr wyprzedzania natomiast był dopuszczalny „tylko wówczas, gdy droga jest odpowiednio szeroka, gdy przed wyprzedzaniem znajduje się dostateczna przestrzeń wolna i gdy żaden pojazd lub zwierzę nie zbliża się z przeciwnej strony”<sup>27</sup>. Całkowity zakaz wyprzedzania obowiązywał na mostach, na zakrętach, na skrzyżowaniach, na znacznych spadkach i w warunkach niedostatecznej widoczności.

Warto zwrócić uwagę na fakt, że przepisy określające podstawowe zasady wymijania i wyprzedzania zostały sformułowane w sposób doskonały. Niełatwo jest bowiem znaleźć normy prawne, które w niezmienionej formie (aczkolwiek wyrażane w różnych aktach prawnych) obowiązują przez 78 lat.

<sup>24</sup> Dz. U. 1928, Nr 18, poz. 151.

<sup>25</sup> Dz. U. 1922, Nr 46, poz. 407.

<sup>26</sup> § 1 rozporządzenia.

<sup>27</sup> § 2 rozporządzenia.

W 1930 roku wydano nowe rozporządzenie o wymijaniu i wyprzedzaniu na drogach publicznych<sup>28</sup>. Nie zmieniało ono rozwiązań przyjętych w 1922 roku, w niewielkim zakresie sprecyzowano jedynie czynności związane z manewrem wyprzedzania. Przy zbaczaniu w lewo podczas wyprzedzania jadących w tym samym kierunku (dodano wyrażenie „o tyle, ile potrzeba”) należało dodatkowo upewnić się, że można to uczynić „bez zawadzenia o jakąś przeszkodę i bez narażenia się na zderzenie z dążącymi drogą w przeciwnym kierunku”, a po wyprzedzeniu trzeba było skierować się z powrotem na prawą stronę drogi, jednak dopiero po upewnieniu się, że można to uczynić bez niebezpieczeństwa dla wyprzedzonych<sup>29</sup>.

### **3.3. Ewolucja uregulowań zawartych w rozporządzeniach określających zasady ruchu samochodów i innych pojazdów mechanicznych na drogach publicznych**

Najobszerniejszym i zawierającym najpełniejszy katalog norm prawnych dotyczących sfery korzystania z dróg publicznych źródłem prawa okresu międzywojennego jest zbiór przepisów zawartych pierwotnie w rozporządzeniu Ministra Robót Publicznych i Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 6 lipca 1922 roku o ruchu samochodów i innych pojazdów mechanicznych na drogach publicznych<sup>30</sup>. Ten odpowiednik dzisiejszego prawa o ruchu drogowym był często zmieniany, wyraźnie można zaobserwować jego ewolucję. Rozporządzenie w najbardziej dojrzałej postaci z 1937 roku<sup>31</sup> określało tak istotne z punktu widzenia tematu pracy zagadnienia jak: ewidencja i warunki techniczne pojazdów mechanicznych, kwestie dopuszczenia pojazdów do ruchu na drogach publicznych, pozwolenia na prowadzenie pojazdów mechanicznych, czy szczegółowe zasady ruchu drogowego.

Zdaniem autora można wyróżnić trzy zasadnicze etapy ewolucji przepisów normujących ruch pojazdów na drogach publicznych. Za pierwszy należy uznać wydanie rozporządzenia z 6 lipca 1922 roku. Kolejnym było wejście w życie rozporządzenia Ministra Robót Publicznych i Ministra Spraw Wewnętrznych w porozumieniu z Ministrem Spraw Wojskowych z dnia 27 stycznia 1928 roku o ruchu pojazdów mechanicznych na drogach publicznych<sup>32</sup>.

Rozporządzenie to zasadniczo zmieniało i uzupełniało poprzednie uregulowania; jest wzorcowym przykładem nowoczesnych przepisów prawa administracyjnego. Do tego samego etapu autor zaliczyłby rozporządzenie

<sup>28</sup> Dz. U. 1930, Nr 43, poz. 373.

<sup>29</sup> § 1 rozporządzenia.

<sup>30</sup> Dz. U. 1922, Nr 65, poz. 587.

<sup>31</sup> Rozporządzenie Ministrów Komunikacji, Spraw Wewnętrznych i Spraw Wojskowych z dnia 27 października 1937 roku wydane w porozumieniu z Ministrem Opieki Społecznej o ruchu pojazdów mechanicznych na drogach publicznych (Dz. U. 1937, Nr 85, poz. 616).

<sup>32</sup> Dz. U. 1928, Nr 41, poz. 396.

o ruchu pojazdów z 15 stycznia 1933 roku<sup>33</sup>. Merytorycznie niewiele się ono bowiem różniło od wcześniejszego aktu wykonawczego.

Trzeci ważny etap – obowiązujące do wybuchu II wojny światowej rozporządzenie z 27 października 1937 roku było najdoskonalszym i najbardziej współczesnym źródłem prawa spośród wszystkich aktów normujących sferę korzystania z dróg w okresie międzywojennym.

Stwierdzić można, że od 1928 roku rozporządzenia normujące sferę korzystania z dróg publicznych powstawały zasadniczo w drodze rozwinięcia, uzupełnienia i doprecyzowania wcześniej przyjętych rozwiązań.

Jak już wspomniano, rozporządzenie z 6 lipca 1922 roku było pierwszą w niepodległej Polsce próbą kompleksowego uregulowania problematyki ruchu pojazdów na drogach publicznych. Zostało ono podzielone na osiem odrębnych tematycznie części. Pierwszą stanowiły przepisy ogólne, określające jakiego typu pojazdów dotyczą pozostałe przepisy rozporządzenia. W części oznaczonej literą „B” zawarto przepisy „dotyczące budowy i urządzenia pojazdów mechanicznych”, dalej kolejno: „przepisy dotyczące udzielania pozwoleń na ruch pojazdów mechanicznych”, „przepisy dotyczące rejestracji i znaków pojazdów mechanicznych”, „przepisy dotyczące kierowców pojazdów mechanicznych”, „przepisy dotyczące bezpieczeństwa ruchu”, „przepisy dotyczące ruchu zagranicznego” i wreszcie „przepisy końcowe”.

Do rozporządzenia dołączono 4 załączniki, w których zawarto wzory: zaświadczenia o dopuszczalności typu pojazdu mechanicznego, pozwolenia na prawo kursowania na drogach publicznych, pozwolenia na prawo prowadzenia na drogach publicznych Rzeczypospolitej Polskiej oraz Międzynarodowego Świadectwa Drogowego.

Zgodnie z § 1 przepisy rozporządzenia stosowano do „wszystkich pojazdów, służących do przewozu osób lub ciężarów, a poruszanych siłą mechaniczną (...), nie biegnących po szynach, korzystających stale lub czasowo z dróg publicznych i przeznaczonych zarówno dla celów zarobkowych, jak i dla własnego użytku osób prywatnych lub instytucji samorządowych, państwowych, spółek, firm itd.” Język tekstu cechuje anachroniczna opisowość. Tą samą treść można wyrazić w sposób zwięzły i krótki: „Pojazdem w rozumieniu niniejszego rozporządzenia jest pojazd mechaniczny, poruszany przez umieszczony na nim silnik i nie biegnący po szynach” – tak brzmi § 1 rozporządzenia o ruchu pojazdów mechanicznych na drogach publicznych z 27 stycznia 1928 r. Mało precyzyjne posługiwanie się językiem jest charakterystyczne dla rozporządzenia z 1922 roku, późniejsze akty prawne są pod tym względem znacznie lepiej zredagowane. Z merytorycznego punktu widzenia warto podkreślić fakt, że wszystkie wydane w II R.P. akty wykonawcze ustalające zasady ruchu pojazdów mechanicznych na drogach publicznych nie dotyczyły rowerów, dla których tworzono odrębne uregulowania.

Omawiane rozporządzenie zawierało ogólne upoważnienie wojewodów do wydawania przepisów o ruchu pojazdów obowiązujących w danym województwie, po uprzednim uzyskaniu aprobaty Ministerstwa Robót Publicznych

---

<sup>33</sup> Rozporządzenie Ministra Komunikacji i Ministra Spraw Wewnętrznych w porozumieniu z Ministrem Spraw Wojskowych z dnia 15 stycznia 1933 roku o ruchu pojazdów mechanicznych na drogach publicznych (Dz. U. 1933, Nr 9, poz. 55).



w porozumieniu z Ministerstwem Spraw Wewnętrznych<sup>34</sup>. Rozwiązanie to utrzymano także w późniejszych uregulowaniach, w 1928 roku zlikwidowano nawet obowiązek „porozumienia z Ministrem Spraw Wewnętrznych”.

W grupie przepisów określających „budowę i urządzenia pojazdów mechanicznych” (od 1928 roku ta część rozporządzenia była zatytułowana po prostu „warunki techniczne pojazdów”) sformułowano podstawową zasadę budowy samochodów: „Pojazdy mechaniczne powinny być zbudowane i urządzone w sposób, zapewniający bezpieczeństwo ruchu, a wykluczający możliwość wywołania pożaru lub wybuchu, niepokojenia publiczności i straszenia zwierząt przez nadmierny hałas, dym, parę lub woń”<sup>35</sup>. Ta obowiązująca do dziś zasada została bardziej współcześnie wyrażona w § 6 rozporządzenia (...) o ruchu pojazdów mechanicznych na drogach publicznych z 27 października 1937 roku – „Do ruchu na drogach publicznych mogą być dopuszczone i używane tylko takie pojazdy mechaniczne, które są zbudowane i urządzone w ten sposób, aby nie zagrażały bezpieczeństwu publicznemu w ogóle, a bezpieczeństwu i porządkowi ruchu w szczególności (...)”. Ciekawostką jest wprowadzenie obowiązku projektowania w sposób uwzględniający wymogi bezpieczeństwa elementów obsługi pojazdu na tak wczesnym etapie ich technicznego rozwoju. Paragraf 5 rozporządzenia z 1922 r. stanowił: „Wszystkie przyrządy (...) powinny być umieszczane w ten sposób, aby kierowca miał łatwy i pewny dostęp do nich tak we dnie, jak i w nocy, bez niebezpieczeństwa omyłki i nie będąc zmuszony do odwracania uwagi od drogi”. Okazuje się, że niejeden współczesny samochód miałby problemy z dopuszczeniem do ruchu w 1922 roku.

Pomijając wymogi ergonomii, każdy pojazd musiał być wyposażony w kierownicę, dwa niezależne hamulce, przyrząd zapobiegający przy jeździe pod górę niespodziewanemu stoczeniu się w dół (odpowiednik dzisiejszego hamulca ręcznego), wsteczny bieg<sup>36</sup>, urządzenie uniemożliwiające wprawienie pojazdu w ruch przez osoby niepowołane (odpowiednik dzisiejszej „stacyjki”), dwa dźwiękowe sygnały ostrzegawcze (jeden o silnym i donośnym dźwięku dla użytku w miejscach otwartych, drugi słaby dla terenów zabudowanych), dwie bezbarwne latarnie z przodu i jedną czerwoną z tyłu oraz oświetlenie tylnego znaku rejestracyjnego<sup>37</sup>. Dodatkowo każdy pojazd mogący przekraczać prędkość 20 km/h powinien być wyposażony przynajmniej w jeden reflektor oświetlający drogę na przestrzeni nie krótszej niż 100 metrów przed nim. Zdaniem autora, ten ostatni przepis musiał być przepisem „martwym”. Nawet dzisiaj nie istnieją seryjnie produkowane samochody, które miałyby tak doskonałe reflektory. Najnowocześniejsze bowiem współczesne systemy oświetlenia drogi mają zasięg maksymalnie do 80 m<sup>38</sup>. Niektóre przepisy okresu międzywojennego najwyraźniej mocno wyprzedzały swoje czasy. Miało to jednak swoje dobre strony – stawiano surowe wymagania producentom aut z korzyścią dla ich użytkowników.

<sup>34</sup> § 2 rozporządzenia.

<sup>35</sup> § 4 rozporządzenia.

<sup>36</sup> Dla pojazdów ważących ponad 350 kg.

<sup>37</sup> § 6 rozporządzenia.

<sup>38</sup> „Auto Świat” 1997, nr 12, s. 34.

Z dróg publicznych korzystać mogli tylko kierujący pojazdami dopuszczonymi do ruchu. Zgodnie z zasadą wyrażoną w § 7, do ruchu dopuszczalne były pojazdy zbadane przez Komisję Samochodową wyznaczaną przez wojewodę, zarejestrowane oraz zaopatrzone w odpowiednie świadectwo, numer i znak rejestracyjny. Istniały dwa rodzaje dopuszczenia do jazdy na drogach publicznych – dopuszczenie określonego typu pojazdu oraz dopuszczenie poszczególnego pojazdu.

Wniosek o dopuszczenie typu pojazdu składał producent samochodu do właściwego urzędu wojewódzkiego (okręgowej dyrekcji robót publicznych). Samochód badała Komisja Samochodowa<sup>39</sup> i na podstawie jej wniosku wojewoda wydawał (bądź odmawiał wydania) zaświadczenie o dopuszczalności typu pojazdu mechanicznego do ruchu na drogach publicznych Rzeczypospolitej Polskiej.

Właściciel pojazdu składał natomiast wniosek do właściwego urzędu wojewódzkiego (okręgowej dyrekcji robót publicznych) o dopuszczenie do ruchu poszczególnego pojazdu<sup>40</sup>. Do wniosku należało dołączyć m.in. poświadczony urzędowo odpis zaświadczenia o dopuszczalności typu pojazdu mechanicznego do ruchu, który producent przekazywał nabywcy w momencie sprzedaży auta.

Decyzję o dopuszczeniu pojazdu do ruchu wydawał wojewoda, podobnie jak poprzednio, na podstawie wniosku Komisji Samochodowej, która sprawdzała jedynie czy pojazd rzeczywiście odpowiadał danemu typowi. Odpis zaświadczenia o dopuszczalności typu pojazdu mechanicznego do ruchu po drogach publicznych jako dokument ściśle związanym z pojazdem był przekazywany każdorazowemu jego właścicielowi. Rejestr dopuszczonych do ruchu pojazdów prowadziły urzędy wojewódzkie. Każdy wciągany do rejestru pojazd otrzymywał znak rejestracyjny<sup>41</sup>, a właścicielowi wydawano (zawiadamiając o tym okręgową komendę Policji Państwowej) pozwolenie na prawo kursowania pojazdu – odpowiednik dzisiejszego dowodu rejestracyjnego.

Wszystkie pojazdy mechaniczne musiały być poddawane okresowym badaniom technicznym. Ten istotny z punktu widzenia bezpieczeństwa przepis<sup>42</sup> nakładał na właściciela pojazdu obowiązek udostępnienia go Komisji Samochodowej raz na trzy lata (raz na rok jeśli pojazd używany był do celów zarobkowych) pod rygorem utraty prawa kursowania.

W części rozporządzenia zatytułowanej: „Przepisy dotyczące kierowców pojazdów mechanicznych” określono warunki, jakie powinna spełniać osoba kierująca pojazdami poruszającymi się po drogach publicznych. Taka osoba musiała uzyskać pozwolenie na prawo prowadzenia na drogach publicz-

<sup>39</sup> Członkiem Komisji, obok przedstawiciela urzędu wojewódzkiego, okręgowej komendy Policji Państwowej oraz rzeczoznawcy, mógł być przedstawiciel Automobilkлубu Polskiego.

<sup>40</sup> § 12 rozporządzenia.

<sup>41</sup> Znak ten składał się z jednej lub dwóch wielkich liter łacińskich dla oznaczenia województwa oraz cyfr arabskich wskazujących numer rejestracyjny. Miastu st. Warszawie odpowiadała litera „W”, woj. warszawskiemu – „WR”, łódzkiemu – „LD”, kieleckiemu – „KL”, lubelskiemu – „LB”, białostockiemu – „BŁ”, krakowskiemu – „KR”, lwowskiemu – „LW”, tarnopolskiemu – „TR”, stanisławowskiemu – „ST”, nowogrodzkiemu – „NW”, poleskiemu – „PL”, wołyńskiemu – „WL”, poznańskiemu – „PZ”, pomorskiemu – „PM” i Ziemi Wileńskiej – „WN”. Znaki były umieszczane na białych prostokątnych tablicach, litery były czerwone a cyfry czarne (§ 17 - 19 rozp.).

<sup>42</sup> § 14 rozporządzenia.

nych<sup>43</sup>. Pozwolenia takie były wydawane przez urząd wojewódzki (okręgową dyrekcję robót publicznych). Aby uzyskać pozwolenie trzeba było spełniać kilka warunków, takich jak: wiek co najmniej 18 lat, biegła znajomość czytania i pisania, nie można było być uzależnionym od nałogów ani posiadać wad organicznych lub chorób utrudniających prowadzenie pojazdu. Przede wszystkim trzeba było jednak złożyć egzamin przed komisją egzaminacyjną, wyznaczoną przez wojewodę<sup>44</sup>. Na egzaminie należało wykazać się znajomością przepisów porządkowych na drogach publicznych oraz odpowiednich rozporządzeń policyjnych, sposobów przechowywania i obchodzenia się z benzyną, znajomością konstrukcji pojazdu oraz praktycznymi umiejętnościami kierowania pojazdem (elementem egzaminu była jazda próbna). Pozwolenie na prawo kierowania pojazdem wydawał wojewoda na podstawie świadectwa komisji egzaminacyjnej. W przypadku niepomyślnego wyniku egzaminu można było go powtórzyć, ale tylko jeden raz.

Stosunkowo trudniej było zdobyć pozwolenie na prowadzenie nie będąc właścicielem pojazdu. W takim przypadku trzeba było dodatkowo odbyć 6 miesięczną praktykę w warsztatach pojazdów mechanicznych oraz uczyć się prowadzenia co najmniej przez 3 miesiące (posiadać 3 miesięczną praktykę prowadzenia pojazdów<sup>45</sup>), albo ukończyć specjalną szkołę szoferską z programem zatwierdzonym przez Ministerstwo Robót Publicznych, lub ewentualnie jakąkolwiek średnią szkołę techniczną, mechaniczną lub też szkołę inżynierską<sup>46</sup>.

W rozporządzeniu z 1922 roku, w części oznaczonej „F”<sup>47</sup>, zawarto przepisy dotyczące bezpieczeństwa ruchu na drogach. Ustalały one przede wszystkim podstawowe zasady ruchu drogowego, ale także wprowadzały najróżniejsze zakazy np. zakaz ścigania się samochodów podczas ruchu zwykłego.

W bardzo liberalny sposób określono kwestie dopuszczalnych maksymalnych prędkości jazdy. Na terenie zabudowanym ograniczono prędkość pojazdów osobowych do 25 km/h a ciężarowych do 15 km/h. Na obszarach niezabudowanych natomiast nie ustalono dopuszczalnej maksymalnej prędkości, wprowadzono jedynie ogólną zasadę, że: „szybkość pojazdów mechanicznych na drogach publicznych nie może zagrażać bezpieczeństwu osób z nich korzystających i musi być taka, aby kierowca w każdej chwili i przy wszelkich okolicznościach mógł dostosować się do wymagań bezpieczeństwa ruchu publicznego, oraz ochrony dróg i mostów”. Oczywiście pozostawiono miejscowym władzom administracyjnym możliwość wprowadzania (o ile zaistnieje taka potrzeba) ograniczeń szybkości jazdy na poszczególnych

<sup>43</sup> § 24 - 27 rozporządzenia.

<sup>44</sup> W skład komisji wchodził: przedstawiciel okręgowej dyrekcji robót publicznych, urzędnik z urzędu wojewódzkiego, rzeczoznawca oraz przedstawiciel Automobilklubu Polskiego.

<sup>45</sup> W brzmieniu określonym rozporządzeniem (...) z dnia 18 października 1924 roku o częściowej zmianie rozporządzenia z dn. 6 lipca 1922 r. o ruchu samochodów i innych pojazdów mechanicznych na drogach publicznych; zmiana niezrozumiała – jak można mieć 3-miesięczną praktykę prowadzenia pojazdów skoro jeszcze nie posiada się pozwolenia na prowadzenie?

<sup>46</sup> § 24 pkt e) rozporządzenia.

<sup>47</sup> § 31 - 36 rozporządzenia.

odcinkach dróg. Podobne rozwiązanie z powodzeniem funkcjonuje wspólnie w niektórych bogatych i nowoczesnych krajach, takich jak np. Niemcy czy USA (niektóre stany)<sup>48</sup>.

Zaskakujące jest zawarcie wśród omawianych przepisów określenia zasad wymijania i wyprzedzania. Zostały przecież one już sformułowane w równocześnie obowiązującym rozporządzeniu Ministra Robót Publicznych i Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 3 czerwca 1922 r. o wymijaniu i wyprzedzaniu na drogach publicznych<sup>49</sup>. Tym bardziej jest to zastanawiające, że odpowiednie przepisy są w obu aktach prawnych identyczne; dodatkowo w 1930 roku wydano nowe rozporządzenie o wymijaniu i wyprzedzaniu<sup>50</sup>, które również nie zmieniło raz przyjętych rozwiązań.

Ponieważ nie wprowadzono jeszcze obowiązku wyposażania aut w urządzenia sygnalizujące, w którą stronę kierowca zamierza skręcać (popularnie zwanego „migaczami”), każdy tego typu manewr musiał być poprzedzony podniesieniem względnie wyciągnięciem ręki. Podobnie nie istniała jeszcze zasada pierwszeństwa pojazdów znajdujących się po prawej stronie i dlatego przed skrzyżowaniami należało wydać dźwiękowy sygnał ostrzegawczy oraz zwolnić do prędkości 10 km/h.

Bardzo istotna sprawa została uregulowana w umieszczonym wśród przepisów końcowych § 44. Zgodnie z jego treścią składanie doniesień o naruszeniu norm prawnych zawartych w rozporządzeniu należało do obowiązków służby drogowej, organów Policji Państwowej, urzędów gminnych oraz urzędników lub członków Automobilklubu Polskiego<sup>51</sup> upoważnionych przez Ministerstwo Robót Publicznych albo wojewodów.

Zgodnie z przyjętymi wcześniej etapami ewolucji przepisów dotyczących problematyki korzystania z dróg publicznych, za drugi etap ich rozwoju należy uznać wydanie w 1928 roku przez Ministra Robót Publicznych i Ministra Spraw Wewnętrznych w porozumieniu z Ministrem Spraw Wojskowych rozporządzenia o ruchu pojazdów mechanicznych na drogach publicznych<sup>52</sup>. Dla zachowania przejrzystości pracy omawiane będą jedynie przyjęte w nim nowe rozwiązania, bądź też znaczne zmiany już istniejących.

W zakresie warunków technicznych pojazdów pojawiły się dodatkowe wymagania związane z ich obowiązkowym wyposażeniem<sup>53</sup>. Każdy samochód musiał posiadać dodatkowo także tłumik a gdy jego masa przekraczała 3,5 tony również boczne lustro. Wprowadzono możliwość zastąpienia przednich latarni i reflektora przez jedną parę reflektorów, pod warunkiem, że będą one posiadały urządzenie pozwalające na szybkie i łatwe opuszczanie snopów światła lub zmniejszanie jego natężenia (odpowiednik dzisiejszych świateł drogowych i mijania).

<sup>48</sup> „Auto Motor und Sport” 1997, heft 5, s. 155.

<sup>49</sup> Dz. U. 1922, Nr 46, poz. 407.

<sup>50</sup> Dz. U. 1930, Nr 43, poz. 373.

<sup>51</sup> Automobilklub Polski powstał w 1921 r. Do jego najważniejszych uprawnień należało m.in. prawo ustanawiania znaków ostrzegawczych na wszystkich drogach w Polsce. Automobilklub Polski zajmował się również promowaniem rozwoju automobilizmu poprzez np. organizowanie imprez sportowych czy turystycznych. R. Morstyn, *Automobilizm*, w: *Dziesięciolecie (...)*, s. 481.

<sup>52</sup> Dz. U. 1928, Nr 41, poz. 396.

<sup>53</sup> § 3 - 11 rozporządzenia.

W rozporządzeniu z 1928 roku uporządkowano przepisy dotyczące dopuszczania pojazdów do ruchu. Po raz pierwszy pojawiły się pojęcia dowodu rejestracyjnego i próbnych znaków rejestracyjnych. Zgodnie z § 11 do ruchu na drogach publicznych były dopuszczane:

- a) pojazdy zaopatrzone w dowód rejestracyjny i w znaki rejestracyjne,
- b) pojazdy zaopatrzone w specjalne pozwolenia i w próbne znaki rejestracyjne,
- c) pojazdy zaopatrzone w międzynarodowe świadectwa drogowe i w międzynarodowe znaki rejestracyjne (inicjały),
- d) pojazdy wojskowe, zaopatrzone w wojskowe znaki i dowody rejestracyjne,
- e) pojazdy o specjalnym przeznaczeniu bez dowodów rejestracyjnych i znaków rejestracyjnych, korzystające z dróg publicznych wyjątkowo, i które nie mogły rozwinąć szybkości większej niż 10 km/h.

Dowody rejestracyjne wydawano na podstawie zaświadczenia o dopuszczalności typu do ruchu na drogach publicznych, albo na podstawie wyniku zbadania poszczególnego pojazdu. W celu uzyskania dowodu rejestracyjnego właściciel musiał wnieść podanie do urzędu wojewódzkiego, załączając do niego odpis zaświadczenia o dopuszczalności typu. Po przeprowadzeniu oględzin i jazdy próbnej oraz ustaleniu klasyfikacji wojskowej pojazdu urząd wojewódzki wydawał właścicielowi pojazdu (bądź odmawiał wydania) dowód rejestracyjny, zapisywał pojazd do specjalnego rejestru oraz zawiadamiał o wydaniu dowodu rejestracyjnego powiatową władzę administracji ogólnej (Starostwo, Magistrat, Komisarjat Rządu). Razem z dowodem rejestracyjnym wydawano tablice ze znakami rejestracyjnymi. Dowody rejestracyjne były ważne rok dla pojazdów przeznaczonych do użytku publicznego oraz trzy lata dla pozostałych pojazdów. W przypadku pojazdów nie przeznaczonych do użytku publicznego zrezygnowano z okresowych badań technicznych. Przedłużenie ważności dowodu następowało automatycznie, na podstawie oświadczenia właściciela, że w pojeździe nie dokonano ważnych zmian konstrukcyjnych.

Próbne tablice rejestracyjne na podstawie czasowego dopuszczenia do ruchu wydawano dla pojazdów przeznaczonych do jazd „które nie mają charakteru normalnego użytkowania”<sup>54</sup>.

Wyraźnie rozwinęto i wzbogacono w stosunku do poprzednich regulacji określone w rozporządzeniu zasady ruchu drogowego<sup>55</sup>. Po raz pierwszy sformułowano racjonalną zasadę pierwszeństwa przejazdu pojazdów nadjeżdżających z prawej strony. Podwyższono dopuszczalną dla samochodów osobowych prędkość jazdy w miastach do 40 km/h.

Wprowadzono obowiązek używania oświetlenia zewnętrznego pojazdu od zmierzchu do świtu oraz podczas jazdy we mgle. Ustanowiono specjalne uprawnienia dla pojazdów straży pożarnej i policji – „Kierowcy pojazdów straży ogniowej i policji państwowej, spieszących do wypadków, nie są obowiązani stosować się do przepisów o szybkości, o ruchu pojazdów na

<sup>54</sup> § 32 rozporządzenia; na próbnym znakach rejestracyjnych litery były czarne a cyfry czerwone (odwrotnie niż w normalnych znakach rejestracyjnych), po cyfrach dodawano litery „PR” (§ 33).

<sup>55</sup> § 36 - 56 rozporządzenia.

skrzyżowaniach dróg i ulic, o mijaniu i wyprzedzaniu pojazdów, oraz mogą używać odmiennego oświetlenia i odrębnych sygnałów dźwiękowych, a znajdujący się na drodze obowiązani są zawczasu usuwać się z drogi i pozostawiać miejsce wolne tym pojazdom<sup>56</sup>. Urzędy wojewódzkie mogły nadawać takie uprawnienia również ambulansom sanitarnym.

Po raz pierwszy pojawiły się enumeratywnie wymienione zakazy i nakazy obowiązujące kierowców. Osoba prowadząca pojazd była obowiązana stosować się do znaków i poleceń wydawanych przez funkcjonariuszy Służby Drogowej, Policji Państwowej, urzędów gminnych oraz generalnie do wszelkich znaków ustawianych przy drogach publicznych przez właściwe władze. Na kierowcy, który spowodował wypadek ciężył obowiązek zatrzymania pojazdu i przyścia z pomocą ofiarom wypadku. Na liście zakazów pojawiły się takie pozycje jak np. zakaz prowadzenia w stanie nietrzeźwym, zakaz oddalania się od pojazdu przy pracującym silniku czy też dopuszczania do dymienia lub hałasu w miastach.

Kierowca zawsze musiał mieć przy sobie pozwolenie na prowadzenie oraz dowód rejestracyjny.

Zmiany zaszły także w sferze administracyjnoprawnej reglamentacji udzielania pozwoleń na prowadzenie pojazdów<sup>57</sup>. Wyraźnie obniżono wymagania stawiane kandydatom na kierowców. Pozwolenie prowadzenia motocykli bez wózków mogły uzyskać osoby, które ukończyły 16 lat (w stosunku do innych pojazdów dalej obowiązywał wiek 18 lat). Odstępiono od wymogu bieglej znajomości czytania i pisania – wystarczyło umieć czytać „w takim stopniu, aby orientować się w warunkach ruchu drogowego”<sup>58</sup>. W razie niepomyślnego wyniku egzaminu, osoba ubiegająca się o pozwolenie na prowadzenie mogła go powtórzyć jeszcze dwa razy (poprzednio tylko raz).

Po raz pierwszy wprowadzono podział pozwoleń na prowadzenie (odpowiednik dzisiejszych kategorii praw jazdy). Ustanowiono pięć rodzajów tych pozwoleń:

- a) pozwolenie na prowadzenie wszelkich pojazdów mechanicznych,
- b) pozwolenie na prowadzenie wszelkich pojazdów mechanicznych z wyjątkiem motocykli,
- c) pozwolenie na prowadzenie motocykli z wózkami doczepnymi,
- d) pozwolenie na prowadzenie motocykli bez wózków doczepnych,
- e) pozwolenie na prowadzenie pojazdów przeznaczonych do użytku publicznego.

Pozwolenia określone w punktach a) - d) dotyczyły prowadzenia pojazdów nie przeznaczonych do użytku publicznego. Aby uzyskać pozwolenie ostatniego rodzaju trzeba było spełnić dodatkowe warunki, takie jak: ukończenie 21 lat, posiadanie co najmniej przez 1 rok pozwolenia na prowadzenie pojazdów nie przeznaczonych do użytku publicznego oraz posiadanie kwalifikacji dających gwarancję, że zawód kierowcy wykonywany będzie bez narażenia na szkodę bezpieczeństwa publicznego. W celu uzyskania

<sup>56</sup> § 46 ust. 1 rozporządzenia.

<sup>57</sup> § 57 - 82 rozporządzenia.

<sup>58</sup> § 58 rozporządzenia.

takiego pozwolenia należało przekazać odpowiednie podanie do wojewódzkiej władzy administracji ogólnej, za pośrednictwem powiatowej władzy administracji ogólnej. Organy powiatu ustalały czy kandydat na kierowcę zawodowego był karany, czy „oddawał się pijaństwu lub innym szkodliwym nałogom”<sup>59</sup> oraz przesyłały zaopiniowane podanie do wojewódzkiej władzy administracji ogólnej, która mogła (ale nie musiała) nakazać zbadanie zainteresowanego przez lekarza urzędowego oraz przeprowadzić dodatkowy egzamin praktyczny, mający wykazać umiejętności jazdy na ulicach o dużym natężeniu ruchu.

Wszelkie pozwolenia na prowadzenie pojazdów musiały być przedłużane co trzy lata, co następowało (po złożeniu przez kierowcę wniosku) w zasadzie automatycznie, chyba że pojawiły się nowe okoliczności np. ujawniły się wady organiczne lub psychiczne utrudniające prowadzenie pojazdu.

Dobrym rozwiązaniem było ustanowienie bardzo surowej sankcji za spowodowanie wypadku „po pijanemu” oraz nieudzielenie pomocy ofiarom wypadku. W takiej sytuacji następowało automatyczne cofnięcie pozwolenia na prowadzenie pojazdów.

W rozporządzeniu pojawił się osobny rozdział zatytułowany „Ewidencja pojazdów i kierowców”<sup>60</sup>. Na mocy przepisów w nim zawartych utworzono centralną bazę danych o kierowcach<sup>61</sup>, prowadzoną przez Komisariat rządu miasta stołecznego Warszawy. Na wojewódzkie władze administracji ogólnej nałożono obowiązek zawiadamiania Komisariatu o każdym udzieleniu, przedłużeniu, odmowie udzielenia, czasowym odebraniu oraz cofnięciu pozwolenia na prowadzenie, Komisariat natomiast prowadził wykaz osób, którym udzielono, przedłużono, odmówiono udzielenia, czasowo odebrano oraz cofnięto pozwolenie, a także wszystkich tych, którzy zostali ukarani za naruszenie przepisów rozporządzenia.

Stosunkowo niewiele nowych rozwiązań wprowadzało do sfery korzystania z dróg publicznych rozporządzenie Ministra Komunikacji i Ministra Spraw Wewnętrznych w porozumieniu z Ministrem Spraw Wojskowych z dnia 15 stycznia 1933 roku o ruchu pojazdów mechanicznych na drogach publicznych<sup>62</sup>. Warto zwrócić uwagę na fakt, że nastąpiła zmiana organu upoważnionego do wydania tego aktu wykonawczego. W zakresie spraw uregulowanych rozporządzeniem kompetencje Ministra Robót Publicznych przejął Minister Komunikacji i tak już pozostało do 1939 roku.

Analiza tekstu omawianego aktu prawnego skłania do refleksji, że większość zawartych w nim przepisów została bezpośrednio przejęta z wcześniejszego rozporządzenia. Ich zmiany mają charakter często niemal kosmetyczny, merytorycznych naniesiono niewiele.

W rozporządzeniu z 1933 roku nieznacznie zmodyfikowano procedurę uzyskiwania dowodu rejestracyjnego. Na podstawie wyników oględzin

<sup>59</sup> § 74 rozporządzenia.

<sup>60</sup> § 113 - 118 rozporządzenia.

<sup>61</sup> Nazwa stworzona przez autora na podstawie analizy § 114 - 118; księgi zarejestrowanych pojazdów istniały jedynie na poziomie województw.

<sup>62</sup> Dz. U. 1933, Nr 9, poz. 55.

i próbnej jazdy wojewódzka władza administracji ogólnej wydawała właścicielowi pojazdu tylko tymczasowe zaświadczenie o rejestracji, dowód rejestracyjny natomiast przesyłano powiatowej władzy administracji ogólnej, właściwej według miejsca postoju pojazdu<sup>63</sup>. Dopiero po „wykorzystaniu danych zawartych w dowodzie dla celów ewidencyjnych”<sup>64</sup> powiatowa władza administracji ogólnej doręczała go właścicielowi pojazdu.

Dowód rejestracyjny musiał być corocznie przedłużany (do 1933 roku dla pojazdów nie przeznaczonych do publicznego użytku – raz na trzy lata). W celu uzyskania przedłużenia należało przekazać dowód wraz z pisemnym oświadczeniem, że pojazd nie uległ ważnym zmianom konstrukcyjnym powiatowej władzy administracji ogólnej (do 1933 roku wojewódzkiej władzy administracji ogólnej), która właścicielowi pojazdu wydawała zaświadczenie o złożeniu dowodu, a sam dowód rejestracyjny przysyłała właściwej wojewódzkiej władzy administracji ogólnej. Jeśli pojazd nie był przeznaczony do publicznego użytku to przedłużenie następowało automatycznie, wszystkie pozostałe pojazdy musiały przechodzić coroczne badania techniczne<sup>65</sup>. Przedłużenie następowało w drodze decyzji wojewódzkiej władzy administracji ogólnej.

Rozporządzenie zobowiązało Ministra Komunikacji do przekazania kompetencji do przeprowadzania oględzin i próbnych jazd pojazdów „odpowiednim organizacjom społecznym”<sup>66</sup>. Takie rozwiązanie wyraźnie uświadamia ewolucyjny proces „uwalniania się” administracji od kosztownych i pracochłonnych zadań. Zdaniem autora było to zjawisko korzystne, pozwalało zwiększyć udział czynnika społecznego w podejmowaniu decyzji przez organy administracji; wprowadzało nowe formy kontroli nad działalnością administracji.

W zakresie przepisów zawartych w rozdziale zatytułowanym „Prowadzenie pojazdów mechanicznych”<sup>67</sup> wprowadzono ograniczenie prędkości jazdy autobusów poza obszarem zabudowanym. Maksymalną prędkość autobusów na pełnych obręczach gumowych określono na 40 km/h, a autobusów wyposażonych w opony pneumatyczne – na 60 km/h. Pozostałe przepisy rozdziału nie uległy istotnym zmianom.

Uporządkowano zagadnienia związane z problematyką pozwoleń na prowadzenie pojazdów mechanicznych<sup>68</sup>. Już w pierwszym paragrafie rozdziału zawarto podział pozwoleń na prowadzenie pojazdów przeznaczonych i nieprzeznaczonych do użytku publicznego. Podział ten występował już we wcześniejszym rozporządzeniu, jednak nie był jasno wyrażony – wynikał bowiem z treści kilku paragrafów<sup>69</sup>. Nieznacznie zmodyfikowano również tryb uzyskiwania pozwolenia. Zmieniono podmiot uprawniony do przeprowadzania egzaminów – od wejścia w życie rozporządzenia kandydatów na kierowców

<sup>63</sup> § 18 rozporządzenia.

<sup>64</sup> Ibidem.

<sup>65</sup> § 23 i 24 rozporządzenia.

<sup>66</sup> § 17 rozporządzenia.

<sup>67</sup> § 35 - 55 rozporządzenia.

<sup>68</sup> § 56 - 72 rozporządzenia.

<sup>69</sup> § 57 - 66 oraz 73 - 77 rozporządzenia Ministra (...) o ruchu pojazdów mechanicznych na drogach publicznych z dnia 27 stycznia 1928 r. (Dz. U. 1928, Nr 41, poz. 396).



egzaminowała „instytucja upoważniona przez Ministra Komunikacji w porozumieniu z Ministrem Spraw Wewnętrznych”<sup>70</sup>. Na podstawie wyników egzaminu instytucja ta wydawała zainteresowanemu świadectwo potwierdzające znajomość przepisów porządkowych na drogach oraz posiadanie przez niego wymaganych od kierowcy praktycznych umiejętności. Świadectwo to, osoba, ubiegająca się o pozwolenie na prowadzenie, musiała dołączyć do odpowiedniego podania, składanego do właściwej według miejsca zamieszkania wojewódzkiej władzy administracji ogólnej. Władza ta była zobligowana „automatycznie” wydać pozwolenie, o ile zainteresowany spełniał wymagania co do wieku, zdrowia i elementarnej znajomości języka polskiego.

W omawianym rozporządzeniu zrezygnowano z warunku posiadania przynajmniej przez okres jednego roku „zwykłego” pozwolenia na prowadzenie jako niezbędnej przesłanki uzyskania pozwolenia na prowadzenie pojazdów mechanicznych przeznaczonych do użytku publicznego. Z drugiej strony podwyższono wymagania stawiane kandydatom na kierowców takich pojazdów. Do zakresu egzaminu dołączono sprawdzenie umiejętności przeprowadzania „doraźnych napraw” pojazdu, natomiast do samego podania o pozwolenie na prowadzenie należało dołączyć, obok świadectwa komisji egzaminacyjnej, także świadectwo stwierdzające, że zainteresowany posiada umiejętność udzielania pierwszej pomocy ofiarom wypadku.

Wydaje się, że było to ważne rozwiązanie, stanowiące próbę ograniczenia liczby śmiertelnych ofiar wypadków drogowych w czasach, w których samochody nie musiały jeszcze spełniać żadnych norm bezpieczeństwa. Aby docenić pozytywną rolę tego przepisu wystarczy zdać sobie sprawę jak słabo rozwinięta była wówczas łączność telefoniczna, w wyniku czego życie ofiar wypadku najczęściej zależało wyłącznie od fachowego udzielenia pomocy na miejscu zdarzenia.

Najlepiej zredagowanym i najbardziej dojrzałym aktem normatywnym dotyczącym ingerencji państwa w sferę korzystania z dróg publicznych w okresie II R.P. było rozporządzenie Ministrów Komunikacji, Spraw Wewnętrznych i Spraw Wojskowych z dnia 27 października 1937 roku wydane w porozumieniu z Ministrem Opieki Społecznej o ruchu pojazdów mechanicznych na drogach publicznych<sup>71</sup>.

Rozporządzenie to, powstałe w wyniku ewolucji wcześniejszych oraz dodania nowych przepisów było jednym z najdoskonalszych źródeł prawa administracyjnego okresu międzywojennego.

Zwraca uwagę systematyka przepisów i przejrzystość tekstu oraz duża precyzja używanego języka. To nowoczesny akt prawny, który bez szkody dla rozwoju motoryzacji mógłby, z niewielkimi zmianami, obowiązywać również dzisiaj. Dopracowania wymagałyby jedynie zagadnienia bezpieczeństwa ruchu na drogach.

Z powyższych względów rozporządzenie to należy uznać za trzeci i ostatni etap rozwoju przepisów normujących zagadnienia związane z ruchem pojazdów na drogach publicznych.

<sup>70</sup> § 58 rozporządzenia z 15 stycznia 1933.

<sup>71</sup> Dz. U. 1937, Nr 85, poz. 616.

Pierwszym wnioskiem wypływającym z analizy rozporządzenia z 1937 roku jest wyraźna zmiana jego struktury w porównaniu do wcześniejszych aktów wykonawczych. Przepisy rozporządzenia uporządkowano w siedmiu działach, niektórych podzielonych na rozdziały (rozporządzenie z 1933 roku było podzielone tylko na rozdziały). Zdecydowanie poprawiło to przejrzystość omawianego aktu prawnego. Dział I stanowią przepisy wstępne, dział II zawiera normy prawne określające zagadnienia ewidencji pojazdów mechanicznych, dział III zatytułowano „Warunki techniczne pojazdów mechanicznych” i podzielono na trzy rozdziały („Warunki ogólne”, „Dodatkowe warunki techniczne autobusów przeznaczonych do przewozu zarobkowego”, „Dodatkowe warunki techniczne dorożek samochodowych”). W dziale IV określono zasady dopuszczania pojazdów mechanicznych do ruchu na drogach publicznych. Dział V – „O kierowcach pojazdów mechanicznych” – podzielono na pięć rozdziałów: „Pozwolenie na prowadzenie pojazdów mechanicznych”, „Kierowcy niezawodowi”, „Kierowcy zawodowi”, „Zamiana pozwoleń wojskowych” i „Odbieranie pozwoleń na prowadzenie pojazdów mechanicznych”. W dziale VI znalazły się przepisy o prowadzeniu i ruchu pojazdów mechanicznych, wśród których wyodrębniono cztery rozdziały. Ich tytuły to kolejno: „Przepisy ogólne”, „Międzynarodowy ruch pojazdów mechanicznych”, „Zawody pojazdów mechanicznych” oraz „Przyczepki i pociągi drogowe”. Ostatni dział (VII) to przepisy przejściowe i końcowe.

Zwraca uwagę wyodrębnienie problematyki ewidencji pojazdów mechanicznych. Dostrzegając stały wzrost znaczenia tej formy ingerencji państwa w sferę korzystania z dróg przeniesiono odpowiednie przepisy na początek rozporządzenia (we wcześniejszych aktach wykonawczych znajdowały się one bezpośrednio przed przepisami końcowymi).

Ważne jest również zawarcie w rozporządzeniu z 1937 roku uregulowań dotyczących ruchu autobusów przy jednoczesnym uchynieniu obowiązującego rozporządzenia Ministrów (...) z dnia 5 sierpnia 1932 r. o ruchu autobusów na drogach publicznych<sup>72</sup>. To dobry przykład porządkowania prawa i scalania pokrewnych przepisów w celu stworzenia spójnego i przejrzystego systemu administracyjnoprawnej reglamentacji korzystania z dróg publicznych.

Jak już wspomniano, obok przepisów wstępnych, określających m.in. definicję pojazdu mechanicznego – „Pojazdem mechanicznym w rozumieniu rozporządzenia niniejszego jest pojazd, poruszany przez umieszczony na nim silnik i nie biegnący po szynach”<sup>73</sup> – w początkowych paragrafach rozporządzenia uregulowano zagadnienia ewidencji pojazdów mechanicznych. Zgodnie z § 2 „Każdy pojazd mechaniczny zbudowany w kraju lub sprowadzony z zagranicy, powinien być zgłoszony powiatowej władzy administracji ogólnej”. Przekazanie kompetencji w zakresie ewidencji pojazdów powiatom (do 1937 r. należała do wojewódzkiej władzy administracji ogólnej) zostało zapewne wymuszone przez gwałtowny przyrost liczby samochodów i związane z tym trudności w prowadzeniu rejestrów na poziomie

<sup>72</sup> § 85 ust. 2 rozporządzenia.

<sup>73</sup> § 1 ust. 1 rozporządzenia.

województwa. Obowiązek zgłaszania nie dotyczył jednak pojazdów zaopatrzonych w międzynarodowe świadectwa samochodowe i nie należących do obywateli polskich zamieszkałych w kraju oraz dopuszczonych do ruchu i zaopatrzonych w dowody rejestracyjne lub w czasowe pozwolenia na kursowanie oraz w tablice rejestracyjne<sup>74</sup>.

Kwestie dopuszczania pojazdów do ruchu regulowały przepisy zawarte w IV dziale omawianego rozporządzenia<sup>75</sup>. Paragraf 19 określał kategorie pojazdów, które mogły zostać dopuszczone do ruchu na drogach publicznych. Były to:

- a) pojazdy mechaniczne zarejestrowane tj. zaopatrzone w dowód rejestracyjny, zawierający również kartę kontroli opłat na rzecz Państwowego Funduszu Drogowego, albo w czasowe pozwolenie na kursowanie i w tablice rejestracyjne,
- b) pojazdy mechaniczne, zaopatrzone w czasowe pozwolenie na kursowanie i w tablice ze znakami próbnymi,
- c) pojazdy mechaniczne, będące własnością władz, instytucji lub oddziałów wojskowych, zaopatrzone w wojskowe znaki i wojskowe dowody rejestracyjne,
- d) zagraniczne pojazdy mechaniczne, zaopatrzone w międzynarodowe świadectwa samochodowe, w znaki rejestracyjne państwa, z którego pochodzą i w międzynarodowe znaki wyróżniające,
- e) pojazdy mechaniczne, nie mogące rozwinąć szybkości ponad 10 km/h – bez dowodów rejestracyjnych lub czasowych pozwoleń na kursowanie oraz bez tablic rejestracyjnych lub tablic ze znakami próbnymi.

Rejestracji pojazdów mechanicznych dokonywały wojewódzkie władze administracji ogólnej, właściwe ze względu na miejsce stałego postoju pojazdu, na podstawie podania właściciela pojazdu oraz pozytywnych wyników badania technicznego<sup>76</sup>. Do podania o rejestrację należało dołączyć potwierdzenie zgłoszenia pojazdu powiatowej władzy administracji ogólnej oraz potwierdzenie nabycia, jeśli pojazd nie był dotychczas rejestrowany, lub unieważniony dowód rejestracyjny jeżeli pojazd był już rejestrowany<sup>77</sup>. Właściciel pojazdu mógł przedstawić samochód do badania technicznego jednocześnie składając podanie o rejestrację i jeśli jego wynik był pozytywny, to wojewódzka władza administracji ogólnej wydawała tablice rejestracyjne oraz dowód rejestracyjny wraz z kartą kontroli opłat na rzecz Państwowego Funduszu Drogowego po pobraniu należnych opłat na rzecz tego Funduszu. Jeśli natomiast pojazd nie został przedstawiony do badania technicznego jednocześnie ze złożeniem podania o rejestrację lub jeśli w wyniku badania technicznego okazało się niezbędne usunięcie usterek nie zagrażających bezpieczeństwu ruchu, wojewódzka władza administracji ogólnej mogła dopuścić czasowo pojazd do ruchu wydając tablice rejestracyjne i pozwolenie na kursowanie na okres do 30 dni<sup>78</sup>. Przed upływem ważności czasowego pozwolenia na kursowanie pojazd musiał być poddany badaniu technicznemu.

<sup>74</sup> § 5 rozporządzenia.

<sup>75</sup> § 19 - 38 rozporządzenia.

<sup>76</sup> § 20 rozporządzenia

<sup>77</sup> § 21 ust. 2 rozporządzenia.

<sup>78</sup> § 24 rozporządzenia.

Powyższe przepisy nie dotyczyły pojazdów przeznaczonych do zarobkowego przewozu osób (np. autobusów), które mogły być dopuszczone do ruchu wyłącznie na podstawie wyników badania technicznego. Z przepisów rozporządzenia wynika, że tylko pojazdy przeznaczone do zarobkowego przewozu osób lub towarów podlegały corocznym badaniom technicznym<sup>79</sup>. W przypadku pozostałych pojazdów musiały być one poddane badaniu technicznemu tylko gdy dokonano w nich ważnych zmian konstrukcyjnych. Rozporządzenie upoważniło jednak wojewódzką władzę administracji ogólnej do zarządzenia sprawdzenia stanu technicznego pojazdu w każdym czasie bez podania przyczyn. Gdy badanie takie ujawniło braki techniczne pojazd podlegał wycofaniu z ruchu publicznego. W sytuacjach zagrożenia bezpieczeństwa ruchu powiatowa władza administracji ogólnej mogła zabezpieczyć używanie pojazdu do czasu przeprowadzenia badania technicznego.

Wycofanie pojazdu z ruchu mogło nastąpić tylko w drodze odebrania lub dobrowolnego zwrotu tablic rejestracyjnych<sup>80</sup>.

W rozporządzeniu z 1937 roku wyraźnie zaostrzono warunki techniczne, jakie musiały spełniać pojazdy poruszające się po drogach publicznych. Po raz pierwszy określono maksymalne wymiary pojazdu (szerokość 2,5 m, wysokość 4 m<sup>81</sup>) oraz dopuszczalny nacisk osi (8 i 6 ton; przy pojazdach wieloosiowych wartości te dotyczyły dwóch sąsiednich osi). Poszerzono katalog przyrządów i urządzeń, w jakie musiał być wyposażony każdy pojazd (z wyjątkiem motocykli) o dwa kierunkowskazy „ze światłem czerwonym lub pomarańczowym, wprawiane w ruch przez kierowcę, wystające w chwili działania z dwóch boków na zewnątrz nadwozia tak, aby były widoczne z przodu i z tyłu pojazdu i zmieniały obrys pojazdu (...)”<sup>82</sup>. Powyższy przepis stanowił, obok wprowadzenia zasady pierwszeństwa przejazdu pojazdów znajdujących się po prawej stronie, prawdziwy kamień milowy na drodze prowadzącej do zwiększenia bezpieczeństwa na drogach.

Do rozporządzenia dodano przepisy określające dodatkowe warunki techniczne, jakie powinny spełniać autobusy przeznaczone do przewozu zarobkowego<sup>83</sup>. Do 1937 roku były one zawarte w odrębnych aktach wykonawczych<sup>84</sup>.

W § 13 sformułowano generalną zasadę, że „Autobusy powinny być tak zbudowane, urządzone i utrzymywane, aby posiadały estetyczny wygląd, nie zagrażały bezpieczeństwu podróżnych oraz zapewniały im dostateczną wygodę i warunki higieniczne podróży, a nadto zapewniały ciągłość i regularność przewozów”. Obok tej generalnej zasady określono także szereg dodatkowych, szczegółowych warunków technicznych, jakie powinny spełniać autobusy. I tak np. ich nadwozia musiały być szczelnie zamykane (nie dotyczyło autobusów turystycznych) i posiadać co najmniej dwoje drzwi, dokładnie określono minimalną wysokość wnętrza pojazdu a także szerokość

<sup>79</sup> § 26 ust. 3 rozporządzenia.

<sup>80</sup> § 29 rozporządzenia.

<sup>81</sup> § 6 ust. 2 rozporządzenia.

<sup>82</sup> § 9 ust. 1 pkt k rozporządzenia.

<sup>83</sup> Rozdział 2 działu III; § 13 - 15.

<sup>84</sup> Rozporządzenia: z dnia 17 kwietnia 1929 r. o ruchu na drogach publicznych autobusów, służących do utrzymywania publicznej komunikacji (Dz. U. 1929, Nr 55, poz. 439) oraz z dnia 5 sierpnia 1932 r. o ruchu autobusów na drogach publicznych (Dz. U. 1932, Nr 100, poz. 844).

kość i głębokość siedzeń dla podróżnych oraz szerokość wewnętrznego przejścia wzdłuż autobusu, każde miejsce stojące powinno posiadać poręcz lub „specjalne trzymadła”. Dodatkowo autobus powinien być wyposażony w szyby z nie rozpryskującego się szkła, w wycieraczkę szyby przedniej, dwie niebieskie latarnie w przednich narożnikach dachu, dwie gaśnice, dwa zapasowe koła, komplet narzędzi i części zamiennych, nagrzewnicę wnętrza, sprawny system przewietrzania wnętrza, apteczkę oraz czytelny, w nocy oświetlony, napis umieszczony na zewnątrz pojazdu z nazwami krańcowych punktów obsługiwanej linii<sup>85</sup>. Jak widać już w latach 30 bardzo poważnie traktowano sprawy bezpieczeństwa i komfortu podróży pasażerów. Z czasem, w okresie powojennym, większość wymagań dotyczących autobusów rozszerzono na samochody osobowe. Proces ten był jednak długotrwały – np. obowiązek wyposażania samochodów w gaśnicę wprowadzono dopiero w 1993 roku.

Inną nowością wprowadzoną przez rozporządzenie z 1937 roku było określenie dodatkowych warunków technicznych jakie musiały spełniać taksówki, wówczas zwane „dorożkami samochodowymi”<sup>86</sup>. Warunki te stanowiły złagodzoną wersję wymagań stawianych autobusom. Taksówkarz w swoim pojeździe nie musiał mieć gaśnicy, apteczki ani ogrzewania. Pozostałe, wymienione wcześniej obowiązkowe elementy wyposażenia autobusu (z wyjątkiem niebieskich latarni w narożnikach dachu oraz pary kół zapasowych – wystarczyło jedno) dotyczyły także „dorożek samochodowych”.

W rozporządzeniu określono również warunki używania przyczep samochodowych<sup>87</sup>. Paragraf 77 ust. 1 stanowił, że „Do przyczep samochodowych mają odpowiednie zastosowanie przepisy, dotyczące ewidencji, rejestracji, warunków technicznych oraz dopuszczenia do ruchu pojazdów mechanicznych”. Przyczepy musiały być wyposażone<sup>88</sup> w system hamulcowy (dla przyczep o nośności powyżej 1 tony), „takie połączenie z pojazdem ciągnącym i innymi przyczepkami, aby ślady kół przyczepki nawet na zakrętach jak najmniej odchyłały się poza ślady kół pojazdu ciągnącego”, urządzenie zapobiegające staczaniu się przyczepki w tył (dla przyczep o nośności powyżej 1 tony), w tabliczkę umieszczoną w widocznym miejscu i wskazującą ciężar własny przyczepy i jej dopuszczalne obciążenie, oświetlenie (dla przyczep o nośności powyżej 1 tony) oraz w numer ewidencyjny, wyznaczony przy rejestracji, namalowany z boku przedniej części przyczepki po lewej stronie. Ostatnia przyczepa (jeśli jest ich więcej) powinna być zaopatrzona w tablicę rejestracyjną (oświetlaną) taką samą jak tylna tablica pojazdu ciągnącego.

Znaczące zmiany można zaobserwować wśród przepisów określających problematykę wydawania oraz odbierania pozwoleń na prowadzenie<sup>89</sup>. W zależności od kwalifikacji podzielono kierowców na dwie grupy: kierowców

<sup>85</sup> § 15 rozporządzenia z 1937 r.

<sup>86</sup> Rozdział 3 działu III; § 16 - 18.

<sup>87</sup> Rozdział 4 działu VI; § 77 - 82.

<sup>88</sup> § 77 ust. 2 rozporządzenia.

<sup>89</sup> § 39 - 51 rozporządzenia.

zawodowych oraz niezawodowych. Ustalono, że kierowcy niezawodowemu może być udzielone pozwolenie na prowadzenie pojazdów mechanicznych nie przeznaczonych do zarobkowych przewozów, natomiast kierowca zawodowy może uzyskać pozwolenie na prowadzenie wszelkich pojazdów mechanicznych. Wprowadzono generalny podział pozwoleń na upoważniające do prowadzenia samochodów, motocykli bądź obu powyższych rodzajów pojazdów. Zlikwidowano rozróżnienie pozwoleń na prowadzenie motocykli bez wózków i z wózkami. Od 1937 roku każdy, kto wykazał się umiejętnością prowadzenia motocykli bez wózków, otrzymywał pozwolenie na prowadzenie również motocykli z wózkami.

Aby uzyskać pozwolenie na prowadzenie pojazdów mechanicznych dla kierowców niezawodowych należało mieć ukończone 16 lat (dotąd, z wyjątkiem pozwoleń na prowadzenie motocykli bez wózków – 18 lat), nie posiadać wad organicznych lub psychicznych, uniemożliwiających lub utrudniających prowadzenie pojazdu oraz znać język polski w takim stopniu, aby orientować się w warunkach ruchu drogowego<sup>90</sup>.

Bardzo istotną zmianą wprowadzaną przez rozporządzenie była zmiana podmiotu upoważnionego do wydawania pozwoleń na prowadzenie pojazdów mechanicznych dla kierowców niezawodowych. Pozwolenia takie wydawała upoważniona przez Ministra Komunikacji w porozumieniu z Ministrem Spraw Wewnętrznych organizacja społeczna, reprezentująca interesy automobilizmu. Podstawą wydania pozwolenia było stwierdzenie, że osoba ubiegająca się o nie posiada umiejętność prowadzenia pojazdu oraz znajomość przepisów o ruchu drogowym. Do 1937 roku pozwolenia były wydawane przez wojewódzką władzę administracji ogólnej. Powyższy przykład dobrze ilustruje proces przejmowania niektórych funkcji administracji przez organizacje społeczne i zmniejszania się zakresu zadań wykonywanych przez organy państwa.

Pozwolenie na prowadzenie pojazdów mechanicznych dla kierowców zawodowych wydawała powiatowa (dotąd wojewódzka) władza administracji ogólnej po sprawdzeniu kwalifikacji zainteresowanego przez upoważnioną przez Ministra Komunikacji w porozumieniu z Ministrem Spraw Wewnętrznych organizację społeczną, reprezentującą interesy automobilizmu. Minister Komunikacji mógł przekazać tej organizacji również samo wydawanie pozwoleń. Pozwolenia nie można było wydać osobom, które<sup>91</sup>:

- a) nie ukończyły 21 lat,
- b) były żołnierzami pozostającymi w czynnej służbie wojskowej lub w stanie nieczynnym,
- c) nie posiadały kwalifikacji, dających gwarancję, że zawód kierowcy pojazdów wykonywać będą bez zagrożenia bezpieczeństwu publicznemu,
- d) posiadały wady organiczne lub psychiczne, utrudniające prowadzenie pojazdu, albo podlegały nałogom, utrudniającym prawidłowe prowadzenie pojazdów,
- e) nie umiały biegle mówić i czytać po polsku.

<sup>90</sup> § 42 rozporządzenia.

<sup>91</sup> § 44 rozporządzenia.

Do ustalonego we wcześniejszych rozporządzeniach katalogu praktycznych umiejętności jakie powinien posiadać kierowca dodano wymaganie „umiejętności czytania map samochodowych”<sup>92</sup>.

Pozwolenia na prowadzenie były odbierane w następujących sytuacjach<sup>93</sup>:

- a) jeżeli kierowca, będąc w stanie nietrzeźwym, spowodował wypadek,
- b) jeżeli kierowca, w razie spowodowania wypadku z ludźmi, nie udzielił pomocy ofiarom wypadku,
- c) w razie stwierdzenia niezdolności organicznej lub psychicznej do prowadzenia pojazdów,
- d) w razie skazania prawomocnym wyrokiem sądowym kierowcy zawodowego za przestępstwo, które świadczy o utracie wymaganych kwalifikacji.

Bardzo istotne z punktu widzenia zwiększania bezpieczeństwa ruchu drogowego było wprowadzenie szczególnego trybu eliminacji kierowców często naruszających przepisy. Zgodnie z treścią § 49 ust. 2 „W razie stwierdzenia stałego przekraczania przepisów o ruchu, nadużywania alkoholu, powtarzania się nieszczęśliwych wypadków itp., powiatowa władza administracji ogólnej, właściwa według miejsca zamieszkania kierowcy, może odebrać pozwolenie na prowadzenie pojazdów mechanicznych, po uprzednim dwukrotnym pisemnym uprzedzeniu”.

Wiele nowych rozwiązań pojawiło się w sferze przepisów o prowadzeniu i ruchu pojazdów mechanicznych. Utworzono listę okoliczności, w których kierowca powinien zmniejszyć szybkość i zachować szczególną ostrożność<sup>94</sup>. Do takiego zachowania się był on zobowiązany:

- a) na skrzyżowaniach dróg oraz w tych miejscach, gdzie droga nie była widoczna na dostateczną odległość,
- b) na odcinkach dróg, gdzie znajdowały się wyznaczone za pomocą tablic lub znaków na jezdni przejścia przez jezdnię,
- c) w razie przejeżdżania przez chodnik,
- d) przed przystankami tramwajów i innych kolei na drogach, gdy na przystanku stały lub do niego zbliżały się tramwaje lub pociągi,
- e) przy zbliżaniu się do przejazdu kolejowego w poziomie szyn,
- f) przy mijaniu lub wyprzedzaniu pochodów, oddziałów wojskowych itp.,  
oraz
- g) w innych przypadkach, gdy bezpieczeństwo ruchu tego wymagało.

W analizowanym rozporządzeniu z 1937 roku sformułowano obowiązującą do dzisiaj zasadę pierwszeństwa przejazdu pojazdów szynowych – „Na skrzyżowaniach dróg, jeżeli nie ma odmiennych przepisów miejscowych, kierowca powinien ustąpić pierwszeństwa pojazdom, nadjeżdżającym z jego prawej strony; jednak pojazdom biegnącym po szynach (tramwaje itp.) powinien ustąpić pierwszeństwa przejazdu również i wtedy, kiedy nadjeżdżają z jego lewej strony(...) Powyższe zasady mają zastosowanie również

<sup>92</sup> § 45 ust. 8 pkt f.

<sup>93</sup> § 49 ust. 1 rozporządzenia.

<sup>94</sup> § 55 rozporządzenia.

na zbiegu lub na rozwidleniu (rozgałęzieniu) dróg oraz w razie przecinania się kierunków ruchu pojazdów na jednej drodze<sup>95</sup>.

Paragraf 60 rozporządzenia wprowadzał obowiązek używania kierunkowskazów podczas dokonywania manewru skręcania bądź zatrzymywania się. Kierowcy nie wolno było zatrzymywać pojazdu na skrzyżowaniach i zakrętach dróg, na mostach, na przejazdach kolejowych, na przystankach tramwajów i kolei na drogach, na wyznaczonych przejściach przez jezdnię, na chodnikach oraz w tych miejscach, gdzie droga nie była widoczna na dostateczną odległość. Zatrzymywanie pojazdów na chodnikach było dopuszczalne tylko na warunkach określonych przez władze administracji ogólnej stosownie do miejscowych warunków<sup>96</sup>.

Po raz pierwszy unormowano problem holowania pojazdów<sup>97</sup>. Było to możliwe tylko w razie niezbędnej konieczności, przy zachowaniu szczególnej ostrożności. Maksymalną prędkość holowania określono na 25 km/h.

### 3.4. Ewolucja przepisów zawartych w rozporządzeniu regulującym używanie i ochronę dróg

Kolejne miejsce na liście aktów prawnych bezpośrednio reglamentujących sferę korzystania z dróg publicznych zajmuje rozporządzenie Ministra Robót Publicznych i Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 26 czerwca 1924 r. regulujące używanie i ochronę dróg<sup>98</sup>. W rozporządzeniu tym zawarto definicję pojęcia drogi publicznej, zasady ruchu drogowego obowiązujące pieszych, rowerzystów<sup>99</sup>, pojazdy zaprzęgowe oraz osoby prowadzące zwierzęta, a także przepisy określające rodzaje i funkcje znaków drogowych.

W okresie międzywojennym pojęcie drogi publicznej obejmowało „nie tylko samą jezdnię, lecz całą szerokość gruntu, zajętego przez drogę, oraz budowle i urządzenia do niej należące, łącznie z pasami przydrożnymi, bądź stanowiącymi przynależność drogi, bądź to pozostawionymi przez właścicieli przydrożnych gruntów wolnymi od uprawy – w myśl art. 11 powołanej ustawy z dnia 7 października 1921 r. o przepisach porządkowych na drogach publicznych”<sup>100</sup>. Jest to jedyna występująca w ustawodawstwie II R.P. definicja drogi publicznej.

Jak już wspomniano, rozporządzenie z 1924 roku określało zasady ruchu obowiązujące pieszych, rowerzystów, pojazdy zaprzęgowe i osoby

<sup>95</sup> § 56 ust. 1 rozporządzenia.

<sup>96</sup> § 60 ust. 3 rozporządzenia.

<sup>97</sup> § 60 ust. 5 rozporządzenia.

<sup>98</sup> Dz. U. 1924, Nr 61, poz. 611.

<sup>99</sup> Przepisy dotyczące rowerzystów (§ 24 - 27) obowiązywały do dnia wejścia w życie rozporządzenia Ministrów: Komunikacji i Spraw Wewnętrznych z dnia 22 maja 1936 r. o używaniu rowerów na drogach publicznych (Dz. U. 1936, Nr 42, poz. 312), a więc do 31 maja 1936 r.

<sup>100</sup> § 1 rozporządzenia z 1924 r.; zgodnie z treścią artykułu 11 ustawy z dnia 7 października 1921 r. o przepisach porządkowych na drogach publicznych władze samorządowe (samorząd wojewódzki dla dróg wojewódzkich i powiatowych oraz powiatowy związek samorządowy dla dróg gminnych) mogły zobowiązać właścicieli gruntów przydrożnych do pozostawienia wolnego od uprawy pasa gruntu o szerokości 75 cm od zewnętrznego brzegu rowu lub stopy nasypu jeśli szerokość korony drogi nie pozwalała na składanie na niej błota zgarniętego z drogi, na sadzenie drzew przydrożnych lub stawianie słupów dla przewodów elektrycznych bądź telefonicznych.



prowadzące zwierzęta. I tak ruch pieszy wzdłuż drogi mógł się odbywać tylko na specjalnych ścieżkach lub chodnikach, w przypadku ich braku – na poboczach drogi<sup>101</sup>. W przypadku niemożności użycia poboczy ruch pieszy odbywał się „na jezdni, lecz jak najdalej od środka drogi”<sup>102</sup>. Grupowy ruch pieszy był dozwolony tylko po prawej stronie jezdni (w kierunku ruchu).

Każdy zaprzęg powinien posiadać swojego woźnicę, jeden za drugim nie mogło jechać więcej niż 6 wozów. Odległość pomiędzy grupami wozów musiała wynosić co najmniej 30 metrów<sup>103</sup>. Konie w zaprzęgu musiały być „okiełznane”<sup>104</sup>, woźnicy zabroniono „spać na wozie”<sup>105</sup>. Zgodnie z § 22 rozporządzenia wszystkie pojazdy (z wyjątkiem samochodów osobowych nie służących dla celów zarobkowych) znajdujące się poza obrębem miejsca zamieszkania właściciela powinny mieć napisy, względnie tablicę umieszczoną z lewej strony pojazdu, zawierającą imię, nazwisko i miejsce zamieszkania właściciela lub „adres firmy, fabryki, majątku itp.” Każdy pojazd korzystający z drogi publicznej w czasie nocy musiał być oświetlany przynajmniej jednym białym światłem „widocznym z daleka”<sup>106</sup>.

Pędzenie zwierząt po drogach publicznych było dozwolone tylko przy zachowaniu określonych w rozporządzeniu wymogów bezpieczeństwa – jeden poganiacz mógł pędzić najwyżej 15 sztuk koni lub bydła albo 40 sztuk owiec bądź trzody chlewnej<sup>107</sup>.

Rozporządzenie wprowadzało dla użytkowników rowerów obowiązek posiadania karty rowerowej<sup>108</sup>. Karty te były wydawane na wniosek zainteresowanego przez władze administracyjne I instancji po sprawdzeniu czy dana osoba zna przepisy o ruchu na drogach publicznych. Obowiązkowym wyposażeniem rowerów były hamulec i dzwonek, a po zmroku także biała latarka<sup>109</sup>.

Przepisy dotyczące ruchu rowerów na drogach publicznych ulegały zauważalnym zmianom. Zostały one zmodyfikowane już w 1925 roku w rozporządzeniu Ministrów: Robót Publicznych i Spraw Wewnętrznych o częściowej zmianie rozporządzenia z dnia 26 czerwca 1924 r. regulującego używanie i ochronę dróg. W województwach poznańskim i pomorskim kompetencję do wydawania kart rowerowych przekazano policji; w miastach władze administracyjne I instancji mogły ich wydawanie powierzyć magistratom.

Stale wzrastająca liczba rowerów była zapewne jednym z czynników, które spowodowały wydzielenie z rozporządzenia regulującego używanie i ochronę dróg przepisów określających zasady korzystania z tego środka transportu. W 1936 roku wydano rozporządzenie Ministrów: Komunikacji i Spraw Wewnętrznych o używaniu rowerów na drogach publicznych<sup>110</sup>.

<sup>101</sup> § 13 rozporządzenia.

<sup>102</sup> Ibidem.

<sup>103</sup> § 18 - 19 rozporządzenia.

<sup>104</sup> § 20 rozporządzenia.

<sup>105</sup> § 21 rozporządzenia.

<sup>106</sup> § 23 rozporządzenia.

<sup>107</sup> § 28 rozporządzenia.

<sup>108</sup> § 24 rozporządzenia.

<sup>109</sup> § 25 rozporządzenia.

<sup>110</sup> Dz. U. 1936, Nr 42, poz. 312.

Wprowadzało ono obowiązek rejestracji rowerów, wózków o dwóch lub trzech kołach, poruszanych „siłą nóg” oraz rowerów z silnikami pomocniczymi o pojemności skokowej do 100 cm<sup>3</sup><sup>111</sup>. Rejestracja następowała przy wykupieniu przez posiadacza tego rodzaju pojazdu tabliczki rowerowej we właściwym ze względu na jego miejsce zamieszkania zarządzie gminy. Zarządy gmin prowadziły księgi rejestracyjne rowerów<sup>112</sup>. Tabliczki rowerowe były ważne dwa lata; wydanie oraz przedłużenie jej ważności było możliwe dopiero po uiszczeniu odpowiedniej opłaty.

W rozporządzeniu określono dolną granicę wieku kierowcy roweru na 13 lat<sup>113</sup>.

W 1937 roku wydano nowe rozporządzenie o ruchu rowerów na drogach publicznych<sup>114</sup>. Kompleksowo uregulowało ono określone w swoim tytule zagadnienia. Rozporządzenie stanowi w zasadzie kompilację przyjętych wcześniej rozwiązań, pojawiły się tylko niewielkie zmiany. W minimalnym stopniu zwiększono wymagania techniczne stawiane rowerom.

Od 1937 roku każdy rower musiał być wyposażony<sup>115</sup> w co najmniej jeden hamulec (dwa niezależne w przypadku rowerów z silnikami pomocniczymi), w umieszczonej z tyłu z lewej strony roweru latarkę z czerwonym światłem lub w ten sam sposób umieszczone szkieleto odbłaskowe (czerwone, o średnicy co najmniej 3 cm), w dzwonek oraz po zmroku w umieszczonej na przedzie latarkę.

Wprowadzono ponadto kilka zakazów obowiązujących kierowców rowerów np. zakaz jazdy środkiem jezdni (z wyjątkiem wyprzedzania), jazdy dwóch lub więcej rowerów obok siebie, jazdy bez trzymania rąk na kierownicy czy też „czepiania się podczas jazdy innych pojazdów”<sup>116</sup>.

#### 4. PODSUMOWANIE

Przy ocenie obowiązujących w latach 1918 - 1939 aktów prawnych kształtujących ingerencję państwa w sferę korzystania z dróg publicznych należy mieć na uwadze fakt, że uregulowania w nich zawarte miały charakter pionierski; w sensie dosłownym uczono się wtedy na własnych błędach. Z jednej strony nasz system prawa administracyjnego dopiero się kształtował, z drugiej zjawisko społeczne transportu samochodowego było czymś zupełnie dotychczas nieznanym. I dlatego należy docenić osiągnięcia ustawodawcy II R.P. w tym zakresie, a w szczególności fakt, że pomimo wielu rozwiązań, które się nie sprawdziły, pod koniec lat 30 istniał już wewnętrznie spójny i praktyczny system ingerencji państwa w sferę korzystania z dróg publicznych.

<sup>111</sup> § 1 rozporządzenia.

<sup>112</sup> Ibidem.

<sup>113</sup> Ibidem.

<sup>114</sup> Rozporządzenie Ministrów: Komunikacji i Spraw Wewnętrznych z dnia 15 lipca 1937 r. o ruchu rowerów na drogach publicznych (Dz. U. 1937, Nr 58, poz. 458).

<sup>115</sup> § 5 rozporządzenia.

<sup>116</sup> § 6 rozporządzenia.

W podsumowaniu tego opracowania warto zwrócić uwagę na najważniejsze tendencje ewolucji ingerencji państwa w sferę korzystania z dróg w II R.P. Wydaje się, iż tendencje te wyrażały się głównie poprzez:

- stały wzrost wymagań w zakresie warunków technicznych jakie musiały spełniać pojazdy poruszające się po drogach publicznych,
- tworzenie oraz precyzowanie zasad ruchu drogowego,
- obniżanie wymagań stawianych kierowcom (kwestie wieku, stopnia znajomości języka polskiego, czy wreszcie statusu majątkowego),
- wyraźny rozwój przepisów, których celem było zwiększanie bezpieczeństwa na drogach,
- wzrost znaczenia oraz doskonalenie systemów ewidencji pojazdów i kierowców,
- stopniowe przekazywanie kompetencji organów administracyjnych organizacjom społecznym (np. egzaminowanie kandydatów na kierowców),
- zawężanie kręgu osób upoważnionych do kontroli ruchu na drogach.

Powyższe tendencje składały się na ogólne rozszerzanie zakresu ingerencji państwa w sferę korzystania z dróg publicznych.

Najważniejsze kierunki rozwoju ówczesnych przepisów to, zdaniem autora:

- łączenie przepisów zawartych pierwotnie w wielu aktach normatywnych (scalanie pokrewnych uregulowań) i wydawanie aktów prawnych o szerokim zakresie normowania – „porządkowanie” prawa,
- zwiększanie precyzji języka używanego w poszczególnych aktach prawnych poprzez stopniową eliminację przepisów o charakterze kazuistycznym.

#### EVOLUTION OF LEGAL ADMINISTRATIVE REGULATION OF PUBLIC ROADS USING IN POLAND IN THE PERIOD 1918 - 1939

#### S u m m a r y

When evaluating legal acts in force within the period 1918 - 1939 relating to the State intervention in the sphere of using public roads one has to keep in mind that these regulations were a pioneer work; literally – own errors served as a lesson. On one hand – our own system of administrative law was in its very beginning and, on the other, social phenomenon of automobile transport was a too quite new and unknown until then thing. And for this reason we must highly appreciate achievements of the then legislator in this respect, and more particularly – we must stress the fact that – despite of many solutions that proved to be a mistake – in late thirties there already was existing a whole system of the State intervention in this sphere.

Main tendencies we can observe in this field are:

- constantly increasing exigencies in relation to technical conditions that must be fulfilled in case of automobiles admitted to the traffic on public roads,
- creation and precise adjustment of principles of traffic,
- diminishing of exigencies for drivers (age, knowledge of Polish language or even property status),

- clear developing of provisions aimed at security of traffic,
  - more importance attached and ameliorating register systems (concerned vehicles and drivers, too),
  - gradual transmitting of competencies of administrative organs to social organizations (e.g. – examination of candidates for drivers),
  - limitation of the number of agents authorized for controlling the traffic.
- According to the Author the provisions developed mainly towards:
- agglomeration of provisions comprised primarily in many normative acts (uniting of similar regulations) and issuing of legal acts with wide range of regulations – briefly, „setting the law in order”,
  - augmentation of precision level in what concerned the language used in particular legal acts on the way of eliminating casuistry.