

KATARZYNA ŁUCARZ

ORCID: 0000-0003-3130-2389

Uniwersytet Wrocławski

ANNA MUSZYŃSKA

ORCID: 0000-0003-2008-382X

Uniwersytet Wrocławski

ZAKAZ PROWADZENIA POJAZDÓW W PRAWIE WYKROCZEŃ — UWAGI *DE LEGE FERENDA*. CZĘŚĆ PIERWSZA

Abstrakt: W opracowaniu Autorki przedstawiają aktualnie obowiązujący model zakazu prowadzenia pojazdów w prawie wykroczeń. Uwzględniając wątki historyczne, omawiają przyjęte w tym zakresie rozwiązania z zaznaczeniem wątpliwości interpretacyjnych dotyczących wybranych aspektów jego funkcjonowania. Wskazują też obszary, które ich zdaniem dowodzą wadliwości konstrukcji zakazu prowadzenia pojazdów. Rozważaniom w tym zakresie towarzyszą propozycje dalszych modyfikacji, które w opinii autorek prowadzą do bardziej racjonalnych rozwiązań normatywnych. Z uwagi na wielowątkowość poruszanej problematyki opracowanie zostało podzielone na dwie części.

Słowa kluczowe: zakaz prowadzenia pojazdów, prawo wykroczeń, środek karny, kara dodatkowa, wykroczenie komunikacyjne

Zakaz prowadzenia pojazdów jako środek reakcji karnej po raz pierwszy pojawił się dopiero w Kodeksie wykroczeń z 1971 roku¹. W okresie poprzedzającym pozbawianie uprawnień do prowadzenia pojazdów w związku z popełnieniem wykroczenia komunikacyjnego następowało w trybie administracyjnym i sprowadzało się do cofnięcia prawa jazdy w przypadkach określonych w różnych przepisach prawnych. Przykładowo w ustawie z dnia 27 listopada 1961 roku o bezpieczeństwie i porządku na drogach publicznych (art. 20 ust. 3 i 4)² stałe po-

¹ Dz.U. z 1971 r. Nr 12, poz. 114.

² Dz.U. z 1961 r. Nr 53, poz. 295 ze zm. Podobną możliwość cofnięcia uprawnień do prowadzenia pojazdów mechanicznych z powodu naruszenia przepisów porządkowych przewidywały też obowiązujące w okresie międzywojennym akty regulujące ruch na drogach publicznych (por. między innymi § 27 w zw. z § 24 rozporządzenia Ministra Robót Publicznych i Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 6 lipca 1922 roku o ruchu samochodów i innych pojazdów mechanicznych

zbawienie uprawnień do prowadzenia pojazdów zachodziło wówczas, gdy kierowca naruszył przepis o obowiązku udzielenia pomocy ofierze wypadku drogowego w razie uczestnictwa w nim, a czasowo lub na stałe, jeżeli naruszył przepisy o zakazie znajdowania się w stanie wskazującym na użycie alkoholu lub innego podobnie działającego środka bądź też utracił warunki zdrowia fizycznego lub psychicznego potrzebne do prowadzenia pojazdów. Natomiast w sytuacji uporczywego naruszania przepisów o ruchu drogowym cofnięcie uprawnień przybierało charakter fakultatywny. Podobny rezultat wywierała utrata kwalifikacji fachowych czy pociągnięcie do odpowiedzialności karnej za czyny o charakterze chuligańskim popełnione w związku z kierowaniem pojazdem.

Poddając słusznej krytyce powyższe regulacje, zwracano uwagę na potrzebę wzmocnionej ochrony ruchu drogowego. Gwałtowny rozwój motoryzacji sprzyjał bowiem podejmowaniu ryzykownych zachowań w komunikacji, spośród których za wyjątkowo kłopotliwe uznano zwłaszcza nagminne łamanie przepisów prawa drogowego przez nietrzeźwych kierowców³. Podkreślano, że brak zmiany w podejściu do kierowców prowadzących niezawodowo pojazdy mechaniczne stanowi poważne niedociągnięcie legislacyjne, które potęgowała jeszcze wyraźna dysharmonia między uprawnieniami kolegium karno-administracyjnego (później nazwanego kolegium do spraw wykroczeń) a organami administracyjnymi. W przeciwieństwie do tych ostatnich kolegia w ogóle nie posiadały uprawnień do pozbawienia sprawcy uprawnień do prowadzenia pojazdów mechanicznych. W rezultacie orzeczenia o ukaraniu za naruszenia przepisów o ruchu na drogach publicznych miały charakter prejudycjalny w stosunku do niektórych decyzji organu administracyjnego o cofnięciu prawa jazdy⁴, chociaż to właśnie kolegia, orzekając w tych sprawach, powinny mieć możliwość decydowania o pozbawieniu prawa jazdy zamiast kierować sprawę na drogę postępowania administracyjnego, którego przepisy mogły tu pełnić co najwyżej rolę uzupełniającą⁵.

na drogach publicznych (Dz.U. RP z 1922 r. Nr 65, poz. 587), § 78 ust. 3 rozporządzenia Ministra Robót Publicznych i Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 27 stycznia 1928 roku o ruchu pojazdów na drogach publicznych (Dz.U. RP z 1928 r. Nr 41, poz. 396), § 69 ust. 2 rozporządzenia 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. RP z 1933 r. Nr 9, poz. 55), § 49 ust. 2 rozporządzenia Ministrów Komunikacji, Spraw Wewnętrznych i Spraw Wojskowych z dnia 27 października 1937 roku o ruchu pojazdów mechanicznych na drogach publicznych (Dz.U. RP z 1937 r. Nr 85, poz. 616).

³ Taki stan rzeczy generował trudną do wytłumaczenia dysharmonię pomiędzy uprawnieniami kolegiów karno-administracyjnych a organami administracyjnymi (por. Zarządzenie Ministra Komunikacji z dnia 23 listopada 1963 roku w sprawie zasad cofania praw jazdy, M.P. z 1963 r. Nr 90, poz. 426).

⁴ J. Skupiński, *Model polskiego prawa o wykroczeniach*, Wrocław 1974, s. 225.

⁵ Z. Łukaszewicz, *O właściwą interpretację art. 31 ustawy o zwalczaniu alkoholizmu*, „Nowe Prawo” 1960, nr 12, s. 1645.

Wychodząc naprzeciw powyższym sugestiom, ustawodawca włączył zakaz prowadzenia pojazdów do systemu dodatkowych kar za wykroczenia (art. 28 § 1 pkt 2 k.w.). Kara ta została wyodrębniona z szerokich ram kary zakazu prowadzenia określonej działalności, co uzasadniano wagą, jaką ustawodawca przywiązywał w tamtym czasie do zwalczania wykroczeń przeciwko bezpieczeństwu i porządkowi w komunikacji. Gwałtowny rozwój motoryzacji wymuszał poszukiwanie nowych rozwiązań w tym zakresie. Potencjał profilaktyczny tkwiący w zakazie prowadzenia pojazdów pozwalał zaś upatrywać w nim szanse na wzmocnienie dyscypliny społecznej, a co za tym idzie znaczące zmniejszenie liczby zdarzeń w ruchu, szczególnie z udziałem kategorii sprawców nietrzeźwych⁶. Poza doniosłą rolę w ściganiu wykroczeń drogowych popełnionych w stanie nietrzeźwości zakaz prowadzenia pojazdów mechanicznych zaostrzał również represję karną. Szczególnie wobec kierowców zawodowych przedstawiał on zdecydowanie większą dolegliwość niż grożące za wykroczenia drogowe kary zasadnicze aresztu bądź grzywny⁷. Trzeba też pamiętać, że wprowadzeniu tej kary do k.w. towarzyszyło jednocześnie przejście przezeń dawnego występku polegającego na prowadzeniu pojazdu w stanie nietrzeźwości. Nadanie tego typu czynom karalnym rangi wykroczenia wiązało się z podwyższeniem górnej granicy wymiaru zakazu prowadzenia pojazdów, co przy braku uzasadnienia dla określenia takiej wysokości dla kary zakazu prowadzenia określonej działalności lub wykonywania czynności związanych z wymaganym zezwoleniem dodatkowo przemawiało za jego odrębnym uregulowaniem⁸.

Kodeks wykroczeń początkowo przewidywał karę dodatkową zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych (art. 87 § 3 k.w.) lub karę dodatkową zakazu prowadzenia pojazdów samochodowych (art. 86 § 2, 92 § 3, 93 § 2 k.w.). Z takiego sposobu jej sformułowania wynika, że tylko w jednym przypadku zakres przedmiotowy zakazu mógł objąć wszystkie rodzaje pojazdów, zaś w pozostałym zakresie dotyczył on tylko pojazdu samochodowego. Kara ta była wymierzana fakultatywnie w razie prowadzenia pojazdu mechanicznego służącego komunikacji lądowej, wodnej lub powietrznej w stanie po użyciu alkoholu lub podobnie działającego środka (art. 87 § 3 k.w.), spowodowania zagrożenia w ruchu drogowym (art. 86 § 2 k.w.) oraz niezatrzymania się na polecenie osoby uprawnionej do kontroli ruchu drogowego (art. 92 § 3 k.w.), a obligatoryjnie, gdy prowadząc pojazd sprawca znajdował się w stanie nietrzeźwości (art. 87 § 3 in fine k.w.)

⁶ Zob. M. Kulczycki, J. Zduńczyk, *Prawo przeciw alkoholizmowi*, Warszawa 1968, s. 87. W wydanej w 1969 roku broszurze poświęconej roli przepisów prawnych w zwalczaniu plagi społecznej alkoholizmu podkreślano, że „największe niebezpieczeństwo dla zdrowia i życia ludzkiego stanowi alkoholizm uczestników ruchu drogowego”.

⁷ D. Egierska-Pakuła, *Projekt prawa o wykroczeniach*, „Zagadnienia Karno-Administracyjne” 1967, nr 5, s. 23; K. Porada, *Mikrosocjalne skutki stosowania zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych*, „Studia Kryminologiczne, Kryminalistyczne i Penitencjarne” 10, 1979, s. 340–341.

⁸ A. Gubiński, *Prawo karno-administracyjne*, Warszawa 1972, s. 199.

albo też uczestnicząc w tym samym charakterze w wypadku, nie udzielił pomocy jego ofierze (art. 93 § 2 k.w.). Przyjęte rozwiązanie zasadniczo zyskało aprobatę środowiska naukowego, chociaż trzeba przyznać, że tu i ówdzie pojawiały się propozycje rozszerzenia obligatoryjności jej orzekania także za prowadzenie pojazdu w stanie po użyciu alkoholu⁹. Podobnie rzecz przedstawiała się z określeniem górnej granicy zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych. Ostatecznie ukształtowano ją na poziomie dwóch lat (zgodnie z art. 29 § 1 *in fine* k.w. zakaz mógł być wymierzany na okres od trzech miesięcy do dwóch lat). Za takim rozwiązaniem przemawiały doświadczenia wyniesione z praktyki rozpatrywania przez sądy spraw o występki prowadzenia pojazdu mechanicznego w stanie nietrzeźwości. Z uwagi na to, że wymiar kary dodatkowej zakazu orzekany za tego rodzaju czyny nie przekraczał w zasadzie dwóch lat, racjonalnym wydało się kontynuowanie tej linii orzeczniczej również przez kolegia do spraw wykroczeń¹⁰.

Ponieważ uprawnienia organów administracyjnych do cofania uprawnień do prowadzenia pojazdów mechanicznych z przyczyn represyjnych nie zostały w żaden sposób skorygowane — wciąż aktualny pozostawał bowiem art. 20 ust. 3 ustawy z dnia 27 listopada o bezpieczeństwie i porządku ruchu na drogach — rychło pojawił się problem podwójnych standardów postępowania wobec sprawców tych wykroczeń, w związku z popełnieniem których kolegia zyskały sposobność orzekania kary dodatkowej zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych. Istniejąca w tym zakresie dwutorowość regulacji prawnej doprowadziła w praktyce do tego, że organ administracyjny niejednokrotnie poprawiał orzeczenia kolegium do spraw wykroczeń w ten sposób, że cofał prawo jazdy w sytuacji, gdy kolegium uznawało za bezcelowe orzeczenie zakazu, bądź też wyznaczał dłuższy niż orzeczony przez kolegium okres jego cofnięcia¹¹. Nie trzeba dodawać, że w wyniku tej kolizji kompetencji dochodziło do niczym nieuzasadnionego zwielokrotnienia w trybie administracyjnym dolegliwości wynikającej z faktu ukarania za wykroczenie, a to z kolei przekreślało indywidualizację winy i kary¹². Poza tym pozbawienie uprawnień do prowadzenia pojazdów mechanicznych na drodze administracyjnej skutkowało osłabieniem gwarancji procesowych dla sprawcy. W postępowaniu administracyjnym nie stosowano przecież typowych dla procesu karnego zasad (na przykład domniemania niewinności czy kontrydiktoryjności)¹³. Niewątpliwie wszystko to podważało autorytet kolegiów do spraw wykroczeń.

⁹ A. Wydmański, *Zapobieganie nietrzeźwości w ruchu drogowym*, [w:] *Rola Milicji Obywatelskiej w przeciwdziałaniu przestępczości związanej z alkoholizmem. Materiały z konferencji naukowej*, red. K. Stępnia, J. Wójcik, Warszawa 1984, s. 348.

¹⁰ A. Gubiński, *Projekt prawa o wykroczeniach*, „Problemy Alkoholizmu” 1971, nr 4, s. 2–3.

¹¹ R. Stefański, *Zakaz prowadzenia pojazdów*, Warszawa 1990, s. 29.

¹² J. Szumski, *Środki penalne w polskim prawie wykroczeń na tle doświadczeń praktyki*, Lublin 1995, s. 112.

¹³ *Ibidem*.

Wskazaną nierówność w sposobie traktowania sprawców niektórych naruszeń prawa drogowego usunęła ostatecznie ustawa z dnia 1 lutego 1983 roku — Prawo o ruchu drogowym¹⁴, która pozbawiła organy administracji możliwości cofania uprawnień do prowadzenia pojazdów mechanicznych w sytuacjach związanych z popełnieniem przestępstwa lub wykroczenia. Organom tym pozostawiono odnośnie uprawnienia jedynie na wypadek utraty warunków zdrowia czy kwalifikacji, od których uzależnione było nadanie takich uprawnień. Od tej pory cofnięcie uprawnień do prowadzenia pojazdów mechanicznych na drodze administracyjnej mogło więc następować wyłącznie z przyczyn profilaktycznych.

Wątpliwości rozwiane w jednym miejscu za sprawą wspomnianej ustawy pojawiły się w innym ogniwie regulacji zakazu. Tym razem rzecz dotyczyła instytucji zatrzymania dokumentów uprawniających do prowadzenia pojazdów. I nie chodziło tu bynajmniej o lukę prawną wynikającą z pominięcia w dotychczasowym stanie prawnym możliwości zaliczenia zatrzymania prawa jazdy w poczet zakazu prowadzenia pojazdów (którą szczęśliwie zniwelowano, dodając § 3 do art. 29 k.w.¹⁵), lecz o zakres jej zastosowania. Nowe przepisy prawa o ruchu drogowym zezwalały bowiem na zatrzymanie nie tylko praw jazdy, ale i kart motorowych, rowerowych oraz kart woźnicy (art. 84 ust. 1 pkt 1, 2 i 7 p.r.d. w pierwotnym brzmieniu). Tymczasem kodeks wykroczeń nie przewidywał zakazu prowadzenia pojazdów niemechanicznych, w rezultacie czego po każdym prawomocnym orzeczeniu kolegium do spraw wykroczeń, w tym także o ukaraniu, zatrzymana karta motorowerowa, rowerowa lub woźnicy podlegała zwrotowi uprawnionemu podmiotowi. Oprócz tego wskazane rozwiązanie naruszało logiczną konstrukcję zakazu prowadzenia pojazdów. Słusznie podkreślano, że te same względy, które uzasadniają zakaz prowadzenia łodzi z silnikiem lub samolotu silnikowego, przemawiają też za orzeczeniem zakazu prowadzenia łodzi żaglowej czy szybowca¹⁶.

To wyraźne niedopatrzenie wyeliminowała dopiero ustawa z dnia 10 maja 1985 roku o zmianie niektórych przepisów prawa karnego i prawa o wykroczeniach¹⁷, która nadała tej karze kształt prawny „zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych lub innych pojazdów”. Poza rozszerzeniem zakresu przedmiotowego zakazu na pojazdy niemechaniczne i wyeliminowaniem obowiązującego dotychczas w tym względzie zakazu dotyczącego wyłącznie pojazdów samochodowych wspomniana nowela objęła dodatkowo jego trybem obligatoryjnym przypadki prowadzenia pojazdu w stanie po użyciu alkoholu lub podobnie działającego środka,

¹⁴ Dz.U. z 1983 r. Nr 6, poz. 35 ze zm. uchylona później ustawą z dnia 20 czerwca 1997 roku — Prawo o ruchu drogowym, Dz.U. z 2020 r. poz. 110 ze zm.

¹⁵ Prawną możliwość zaliczenia zatrzymania prawa jazdy do kategorii kary dodatkowej zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych wprowadziła wspomniana już wcześniej ustawa z dnia 1 lutego 1983 roku — Prawo o ruchu drogowym.

¹⁶ A. Bachrach, *Reglamentacja prawna bezpieczeństwa ruchu drogowego*, „Państwo i Prawo” 1972, nr 5, s. 82.

¹⁷ Dz.U. z 1985 r. Nr 23, poz. 100.

które powiązała z rezygnacją z elementu dotyczącego przeznaczenia pojazdu oraz podwyższyła czasowe granice trwania tej kary — dolną z trzech do sześciu miesięcy, górną zaś z dwóch do trzech lat. Wszystkie te zmiany dość istotnie zaostrzyły represyjność zakazu, co nie do końca współgrało z pozostawieniem uprawnień do jego stosowania kolegiom do spraw wykroczeń. Uważano, nie bez racji zresztą, że ze względu na mniejszą niezawisłość tudzież niższe kwalifikacje zawodowe orzekających w tych organach, jak i znaczne zawężenie — w porównaniu z procesem karnym — gwarancji procesowych obwinionego w postępowaniu przed nimi, kolegia nie powinny decydować o pozbawieniu uprawnień do prowadzenia pojazdów, zwłaszcza na tak długi okres. W związku z tym coraz częściej sugerowano przekazanie uprawnień w tym zakresie do orzecznictwa sądowego bądź przynajmniej zapewnienie możliwości takiej kontroli orzeczeniom kolegium¹⁸.

Postulat ten częściowo zrealizowała ustawa z dnia 28 sierpnia 1998 roku 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 ustaw¹⁹, dodając do kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia nowy art. 55a § 1 w brzmieniu: „Jeżeli kolegium uzna, że zachodzi potrzeba [...] orzeczenia zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych na okres powyżej roku, wydaje postanowienie o przekazaniu sprawy sądowi”. Spośród innych przekształceń dokonanych tą ustawą w konstrukcji zakazu należy przytoczyć jeszcze zmianę jego nazwy, nałożenie na sąd obowiązku dookreślenia rodzaju pojazdu objętego zakazem, ściślejsze powiązanie tego ostatniego z obowiązkiem zwrotu dokumentu uprawniającego do prowadzenia pojazdu, jeżeli dokument ten nie został wcześniej zatrzymany, oraz uzależnienie okresu trwania zakazu od wykonania tego obowiązku. Chociaż nowelizacja ta miała odpowiadać istocie zmian wprowadzanych do Kodeksu karnego z 1997 roku, to jednak ustawodawca nie podążył za nimi ściśle. Przytoczone unormowania sprowadzały się właściwie do uszczegółowienia dotychczasowej charakterystyki normatywnej zakazu i wbrew oczekiwaniom nie doprowadziły do jego przeobrażeń modelowych.

W wyniku nowelizacji z 1998 roku zakaz prowadzenia pojazdów zaszeregowano do kategorii środków karnych (art. 28 § 1 pkt 1 k.w.), które zastąpiły dawne kary dodatkowe. Takie działanie ustawodawcy potwierdza tylko, że istota tego środka nie uległa w zasadzie żadnej zmianie w porównaniu do poprzedniego stanu prawnego. Również obecnie może on towarzyszyć karze albo stanowić reakcję prawnokarną równorzędną wobec niej. Dzieje się tak tylko wówczas, gdy sąd — w wypadkach przewidzianych w ustawie — decyduje się na odstępianie od wymierzenia kary (art. 39 k.w.). Z uwagi jednak na ograniczoność ustawowego ujęcia tej instytucji, samoistne stosowanie zakazu prowadzenia pojazdów

¹⁸ M. Siewierski, *Praktyka karania w sprawach na styku przestępstw i wykroczeń*, „Zeszyty Naukowe Instytutu Badania Prawa Sądowego” 1978, z. 9, s. 111; J. Skupiński, *Kierunki doskonalenia polskiego prawa wykroczeń*, „Studia Prawnicze” 1981, nr 4, s. 28.

¹⁹ Dz.U. z 1998 r. Nr 113, poz. 717.

w odniesieniu do wykroczeń komunikacyjnych stanowi raczej tylko potencjalną możliwość i nie przekłada się w zadowalającym stopniu na praktykę, co budzi uzasadnione zastrzeżenia. Mamy tu wszak do czynienia ze środkiem dolegliwym zawierającym poważny ładunek zapobiegawczy, który upoważnia go do pełnienia roli samodzielnej reakcji karnej²⁰. Rozszerzeniu możliwości samoistnego orzekania zakazu prowadzenia pojazdów mogłoby służyć przejęcie przez k.w. rozwiązań przewidzianych w art. 59 k.k. czy też art. 60 § 7 k.k.

Tak samo zastąpienie nieco przydługiej nazwy i zastąpienie jej nową syntetyczną formułą „zakaz prowadzenia pojazdów” nie wnosi zbyt wiele do całej sprawy. W ten sposób ukrócono jedynie mocno już przestarzałe dyskusje o tym, czy mamy tu do czynienia z jednym rodzajem środka o dwóch postaciach czy też z dwoma odrębnymi środkami, to jest z zakazem prowadzenia pojazdów mechanicznych oraz z zakazem prowadzenia pojazdów niemechanicznych²¹. Aby uniknąć kolejnych nieporozumień, wprowadzono równocześnie obowiązek każdorazowego określenia w orzeczeniu sądowym rodzaju pojazdu, którego zakaz dotyczy (art. 29 § 2 k.w.). Trzymanie się bowiem literalnego brzmienia tej nazwy mogłoby sugerować, że należy zawsze orzekać zakaz zintegrowany. Zresztą problem niedopasowania zakresu przedmiotowego zakazu do rodzaju popełnionego wykroczenia komunikacyjnego również wcześniej nie był wcale rzadkim zjawiskiem. Nagminnie wręcz ignorowano zalecenia formułowane w tej mierze przez orzecznictwo sądowe oraz doktrynę, ograniczając się do automatycznego naśladownictwa zapisów ustawy²². Tymczasem niższy *in genere* stopień społecznej szkodliwości wykroczeń drogowych sprzeciwia się wyraźnie pozbawianiu ich sprawców uprawnień do prowadzenia wszelkich pojazdów we wszystkich strefach ruchu, a narzucenie wymogu doprecyzowania zakresu przedmiotowego zakazu niewątpliwie unicestwia jego „lawinowy” charakter²³.

Przy takim ujęciu nie ma już wątpliwości co do tego, że sąd musi w każdym przypadku określić zakres przedmiotowy zakazu prowadzenia pojazdów, a możliwości jego kształtowania są stosunkowo szerokie, co nie znaczy, że zupełnie

²⁰ Na temat stworzenia w przyszłym kodeksie wykroczeń odrębnych i znacznie szerszych podstaw samoistnego orzekania środków karnych zob. J. Szumski, *Środki penalne...*, s. 192; oraz *idem*, *Środki alternatywne wobec kary za wykroczenia (w związku z projektem kodeksu wykroczeń)*, „Państwo i Prawo” 1992, z. 12.

²¹ J. Kulesza, *Aktualne problemy wymiaru kar dodatkowych utraty praw*, „Palestra” 1987, nr 10–11, s. 190; R. Stefański, *Kara dodatkowa zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych na tle noweli do kodeksu karnego i kodeksu wykroczeń*, „Nowe Prawo” 1985, nr 11–12, s. 57–58.

²² Wytyczne Sądu Najwyższego z 28 lutego 1975 roku, V KZP 2/74, „Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Kar i Wojskowa” 1975, nr 3–4, poz. 33; J. Łabacki, *Niektóre problemy związane z wymiarem kary za wykroczenia z art. 87 § 1 k.w. na tle orzecznictwa kolegium do spraw wykroczeń w Szczytnie*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Oficerskiej Milicji Obywatelskiej” 1978, nr 2, s. 357; R. Stefański, *Zakaz prowadzenia...*, s. 42–45.

²³ A. Bachrach, *Nowe wytyczne Sądu Najwyższego w sprawach o przestępstwa drogowe (dyrektywy wymiaru kary)*, „Państwo i Prawo” 1976, z. 5, s. 58.

dowolne. Decydujący w tej mierze powinien być wzgląd na jego funkcję zapobiegawczą. Orzekanie zakazu prowadzenia pojazdów ma przecież zmierzać do eliminowania z ruchu jako prowadzących pojazdy osób, które z uwagi na popełnione wykroczenie nie dają gwarancji bezpiecznego w nim udziału. Stąd niezbędne jest ustalenie niebezpieczeństwa, jakie może powodować uczestnictwo danej osoby w charakterze prowadzącego pojazd, zaś o jego stopniu świadczą okoliczności popełnionego wykroczenia komunikacyjnego. Zgodnie z zasadą „im większe zagrożenie, tym szerszy zakres zakazu”, to one będą ostatecznie wskazywać, czy zagrożenie takie zachodzi tylko w razie prowadzenia jednego rodzaju pojazdu czy też kilku ich rodzajów, w jednej bądź wielu strefach ruchu. Jednocześnie ten sam wzgląd nakazuje, by zakresem przedmiotowym zakazu obejmować w pierwszej kolejności pojazd, który sprawca prowadził, popełniając wykroczenie drogowe²⁴. Wprawdzie w literaturze wskazuje się, że obowiązek określenia strefy ruchu, której dotyczyć miałby zakaz nie wynika wprost z regulacji art. 29 § 2 k.w., to jednak należy zauważyć, że zdecydowana większość wykroczeń komunikacyjnych może być popełniona wyłącznie w ruchu drogowym (wyjątkiem jest art. 87 § 1 k.w.). Jeśli chcemy nadać zakazowi cechy instrumentu represji celowej, okoliczność ta nie powinna umknąć uwadze organów orzekających. Warto przy okazji dodać, że obowiązek określenia rodzaju pojazdu może zostać spełniony zarówno od strony „pozytywnej”, to jest poprzez wymienienie rodzaju czy rodzajów pojazdu objętych zakazem, jak i od strony „negatywnej” — poprzez wyłączenie spod zakazu pojazdów określonego rodzaju²⁵. Opierać się więc będzie na węższym lub szerszym kryterium wyróżnienia określonych rodzajów pojazdów, którego wybór należy do wyłącznej kompetencji sądu. Sam sposób kształtowania zakresu przedmiotowego ma jednak drugorzędne znaczenie. Ważne, aby z jego sformułowania jasno wynikało, jakie konkretnie uprawnienia obejmuje zakaz prowadzenia pojazdów.

Podsumowując problematykę zakresu przedmiotowego zakazu, trzeba wreszcie zaznaczyć, że przepisy regulujące istotę, podstawy oraz wykonanie tego środka

²⁴ K. Łuczarski, *Zakres przedmiotowy zakazu prowadzenia pojazdów*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 2006, nr 2, s. 19; R. Stefański, *Glosa do wyroku SN z 1 czerwca 1995 roku, II KRN 54/95*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 1995, z. 3–4, s. 101–104; J. Lewiński, *Prawnik odpowiada*, „Zagadnienia Wykroczeń” 1985, z. 3, s. 85. Zob. też wyrok Sądu Najwyższego z 6 lipca 2006 roku, IV KK 146/06, niepublikowany; wyrok Sądu Najwyższego z 4 grudnia 2006 roku, V KK 360/06, „Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Karna i Wojskowa” 2007, z. 1, poz. 7; wyrok Sądu Najwyższego z 10 stycznia 2007 roku, III KK 437/06, „Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Karna i Wojskowa” 2007, z. 3, poz. 29; wyrok Sądu Najwyższego z 24 stycznia 2007 roku, III KK 438/06, „Prokuratura i Prawo” 2007, nr 7–8, poz. 3; wyrok Sądu Najwyższego z 20 czerwca 2007 roku, III KK 145/07, niepubl.; wyrok Sądu Najwyższego z 31 sierpnia 2007 roku, V KK 253/07, „Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Karna i Wojskowa” 2007, z. 1, poz. 1962; wyrok Sądu Najwyższego z 14 stycznia 2009 roku, VKK 364/08, „Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Karna i Wojskowa” 2009, z. 1, poz. 167.

²⁵ Wyrok z 16 czerwca 1994 roku, II KRN 101/94, „Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Karna i Wojskowa” 1994, z. 7–8, poz. 45; z glosą R. Stefańskiego, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 1995, nr 1, s. 88–92.

karnego wskazują na to, że nie może on dotyczyć pojazdów, do których prowadzenia nie jest konieczne posiadanie uprawnień stwierdzonych odpowiednim dokumentem wydanym przez uprawniony organ²⁶. W konsekwencji niedopuszczalne jest orzeczenie zakazu prowadzenia motoroweru, roweru oraz pojazdu zaprzęgowego wobec osoby, która ukończyła 18 lat, skoro do kierowania tymi pojazdami — zgodnie z art. 87 ust. 3 pkt 1 Prawa o ruchu drogowym — nie jest w ogóle wymagane posiadanie karty rowerowej, motorowerowej lub prawa jazdy. Można natomiast skutecznie pozbawić możliwości prowadzenia takich pojazdów osobę, która nie ukończyła 18 lat (musi ona bowiem legitymować się odpowiednim uprawnieniem do prowadzenia takich pojazdów), i to zarówno w wypadku odpowiedzialności na zasadach określonych w k.w. po ukończeniu 17 lat, jak i w przypadku stosowania środka przewidzianego w art. 6 pkt 7 ustawy z 26 października 1982 roku o postępowaniu w sprawach nieletnich²⁷. Taka sytuacja niewątpliwie stawia praktykę wymiaru sprawiedliwości przed trudnym zadaniem. Ukaranie za wykroczenie z art. 87 § 1 a k.w. czy art. 87 § 2 k.w. rodzi bowiem dylemat, jakie rodzaje pojazdów niemechanicznych należy objąć zakresem przedmiotowym zakazu. Wydaje się, że jego rozwiązanie przynieść może tylko zmiana normatywna niwelująca wskazaną niespójność przepisów prawa wykroczeń oraz Prawa o ruchu drogowym.

W znowelizowanym stanie prawnym zachowano również — właściwie w niezmienionej postaci — podstawy prawne orzekania zakazu prowadzenia pojazdów²⁸. Ustawodawca ponownie uchylił się od sformułowania uniwersalnych przesłanek jego stosowania. Zamiast tego podaje jedynie ogólne zasady orzekania zakazu, w pozostałym zakresie odsyłając do przepisów części szczególnej k.w., czyli do rozdziału XI, w którym stypizowano wykroczenia przeciwko bezpieczeństwu i porządkowi w komunikacji. Rekonstrukcja przesłanek warunkujących jego stosowanie wymaga zatem odwołania się do treści przepisu przewidującego dane wykroczenie. Przytoczone ujęcie pozwala dostrzec dość kazuistycznie oznaczony

²⁶ Por. między innymi A. Herzog, *Zakaz prowadzenia rowerów, motorowerów i pojazdów zaprzęgowych*, „Prokuratura i Prawo” 2002, nr 5, s. 129; R. Stefański, *Zakres przedmiotowy zakazu prowadzenia pojazdów*, „Prokuratura i Prawo” 1999, nr 11–12, s. 145; Z. Sienkiewicz, *Glosa do uchwały SN z dnia 26 października 2002 r.* — *KZP 20/2*, „Przegląd Sądowy” 2003, nr 10, s. 148–149; K. Łuczarski, *Zakaz prowadzenia pojazdów jako środek polityki kryminalnej*, Wrocław 2005, s. 203–207; J. Lewiński, *Odpowiedzialność i orzekanie po 30 czerwca 1999 r.*, „Rzeczpospolita” 1.07.1999, nr 151. Por. W. Marcinkowski, *Glosa do uchwały SN z dnia 26 września 2002 r.*, *I KZP 20/02*, „Prokurator” 2003, nr 1, s. 95; Uchwała SN z 26 września 2002 roku, *I KZP 20/02*, „Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Karna i Wojskowa” 2002, z. 11–12, poz. 92; Uchwała Sądu Najwyższego z 22 listopada 2002 roku, *I KZP 34/02*, niepubl.

²⁷ Tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 969.

²⁸ Ustawą z 27 września 2013 roku o zmianie ustawy — Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2013 r. poz. 1247 ze zm.) przestępstwo określone dotychczas w art. 178 a § 2 k.k. przekwalifikowano z mocą obowiązywania od 9 listopada 2013 roku w wykroczenie z art. 87 § 1a k.w.

zakres możliwości orzekania zakazu prowadzenia pojazdów, a dochodzi do tego jeszcze limitowany art. 28 § 2 k.w., zgodnie z którym środki karne orzeka się tylko wtedy, gdy istnieje przepis szczególny, przewidujący taką możliwość. Przywołana reguła, charakterystyczna dla prawa wykroczeń, oznacza, że zakaz prowadzenia pojazdów nie może być stosowany dowolnie, to znaczy w przypadku każdego wykroczenia komunikacyjnego. Brak przepisu szczególnego, który dopuszczałby orzeczenie zakazu prowadzenia pojazdów, jest bowiem równoznaczny z zakazem wydania takiego rozstrzygnięcia i sprawa celowości nie ma tutaj większego znaczenia²⁹. Obowiązki zasady określoności środków karnych w prawie wykroczeń tłumaczono zazwyczaj względami gwarancyjnymi, a zatem ochroną osoby sprawcy przed nadmierną ingerencją organu orzekającego. Dążąc do zminimalizowania ryzyka instrumentalnego podejścia, ustawodawca sam, według swego rozważania, wskazał przypadki wykroczeń, które wymagają orzeczenia takich środków ze względu na ich charakter i wagę albo potrzebę prewencyjnego oddziaływania na sprawcę³⁰. Wskazany argument zdaje się obecnie tracić na aktualności³¹. O ile powyższe rozwiązanie mogło się jeszcze obronić w czasie, gdy orzecznictwo w sprawach o wykroczenia sprawowały dedykowane im kolegia, które faktycznie często nie przestrzegały zapisanych w ustawie praw i gwarancji procesowych, to wraz z przyjęciem w 2001 roku kognicji sądowej w tych sprawach utrzymanie go w niezmienionym kształcie dowodzi raczej braku zaufania ustawodawcy do władzy sądowniczej, która z racji przymiotu fachowości oraz niezawisłości powinna akurat cieszyć się nieco większym respektem z jego strony. Dlatego właśnie należałoby zrezygnować ze wspomnianego zastrzeżenia i wzorem k.k. wprowadzić ogólną podstawę normatywną w art. 29 k.w. umożliwiającą orzekanie zakazu prowadzenia pojazdów wszędzie tam, gdzie sąd uzna to za potrzebne i celowe.

Póki co musimy jednak porzucić na obecnej formule kodeksowej, która zawęża stosowanie tego środka karnego do kilku zaledwie najpoważniejszych wykroczeń komunikacyjnych. W tym miejscu należy dodać, że zasada określoności środków karnych rozstrzyga też kwestię trybu ich orzekania. Regułą jest fakultatywne stosowanie środków karnych, natomiast obligatoryjność wchodzi w rachubę jedynie wtedy, gdy przepis szczególny wprost ją przewiduje. I tak też jest w przypadku zakazu prowadzenia pojazdów — z siedmiu bowiem podstaw

²⁹ Zob. wyrok Sądu Najwyższego z 28 sierpnia 2002 roku, WK 28/02, „Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Karna i Wojskowa” 2002, nr 11–12, poz. 108.

³⁰ D. Egierska, J. Smerczański, *Projekt prawa o wykroczeniach*, „Nowe Prawo” 1969, nr 4, s. 528; W. Tomczyk, *Kary dodatkowe w projekcie prawa o wykroczeniach*, „Zagadnienia Karno-Administracyjne” 1969, nr 3–4, s. 68.

³¹ O tym, jak dalece chybiłoby jest obowiązujące w tym zakresie unormowanie, świadczy sprawa rozszerzenia podstaw zatrzymania oraz cofnięcia w jego następstwie prawa jazdy przez starostę (chodzi o ustawę z 20 marca 2015 roku o zmianie ustawy — Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2015 r. poz. 541 ze zm.). Nie wchodząc w szczegóły przyjętych rozwiązań, podkreślić należy, że w ten sposób ustawodawca powetował sobie brak możliwości orzeczenia zakazu za wykroczenia określone w art. 92 a oraz 97 k.w.

orzekania zakazu k.w. zastrzega możliwość jego wymierzenia aż w pięciu przypadkach, a tylko z dwoma wiąże tego rodzaju obowiązek³². Okazuje się zatem, że w obecnym stanie prawnym zakaz prowadzenia pojazdów występuje przede wszystkim jako fakultatywny środek karny. Ponieważ nie dysponujemy ogólną regułą przesądzającą o którymkolwiek z tych trybów, można przypuszczać, że kluczową rolę odegrała tutaj waga wykroczenia komunikacyjnego³³. Wyraźny sceptycyzm ustawodawcy co do trybu obligatoryjnego zakazu prowadzenia pojazdów każe się jednak ponownie zastanowić nad potrzebą jego dalszego utrzymania.

Warto przypomnieć, że wyłączając jakąkolwiek merytoryczną decyzję, obligatoryjność sprowadza sąd do roli narzędzia automatycznie rejestrującego ukaranie. Celowość tego środka wymyka się zatem spod jego oceny, a on sam traci na znaczeniu³⁴. Tymczasem zakaz prowadzenia pojazdów posiada wiele zalet, ale tylko wtedy, gdy zapewniona jest jego pełna indywidualizacja, w tym także w zakresie okoliczności obligujących sąd do stosowania tego środka karnego, które występują zazwyczaj z różną intensywnością³⁵. Zresztą dostrzega to chyba sam ustawodawca, skoro z popełnieniem wykroczenia z art. 87 § 1 a k.w. i art. 87 § 2 k.w. łączy możliwość, a nie obowiązek orzeczenia zakazu prowadzenia pojazdów, jak gdyby przeczuwał, że polityka karania oparta na sztywnych ocenach będzie niekiedy prowadzić do niesprawiedliwych rozstrzygnięć³⁶. Obligatoryjności orzekania nie ratuje nawet art. 39 § 2 k.w., który pozwala zrezygnować z wymierzenia w tym trybie środka karnego, głównie dlatego, że warunkiem jego aplikacji jest jednocześnie odstąpienie od orzeczenia kary, brak natomiast zgody na podjęcie takiej decyzji tylko w odniesieniu do obligatoryjnego środka karnego. A jedynie to ostatnie, jak się zdaje, mogłoby zapobiec schematycznemu stosowaniu zakazu prowadzenia pojazdów tam, gdzie nie zachodzi potrzeba tak surowego traktowania sprawców wykroczeń komunikacyjnych, jak przewiduje to ustawa. Wbrew pozorom odejście od obligatoryjnego trybu orzekania zakazu nie musi wcale oznaczać cofania się przed jego stosowaniem w szerokim zakresie. Słusznie zwraca się uwagę, że każdy przypadek ukarania osoby prowadzącej pojazd za wykroczenie

³² Orzeczenie zakazu prowadzenia pojazdów jest możliwe wobec sprawcy wykroczenia z art. 86 § 1 k.w. (spowodowanie zagrożenia w ruchu drogowym), art. 87 § 1 a k.w. (prowadzenie pojazdu innego niż mechaniczny w stanie nietrzeźwości), art. 87 § 2 k.w. (prowadzenie pojazdu innego niż mechaniczny w stanie po użyciu alkoholu lub podobnie działającego środka), art. 92 § 2 k.w. (niezatrzymanie się na sygnał osoby uprawnionej do kontroli ruchu drogowego), art. 94 § 1 k.w. (prowadzenie pojazdu bez uprawnień). A obligatoryjnie wobec sprawcy wykroczenia z art. 87 § 1 k.w. (prowadzenie pojazdu mechanicznego w stanie po użyciu alkoholu lub podobnie działającego środka) i art. 93 § 1 k.w. (nieudzielenia pomocy ofierze wypadku).

³³ R. Stefański, *Kara dodatkowa zakazu...*, s. 65.

³⁴ S. Pławski, *Zagadnienie kar dodatkowych i prawnych skutków skazania*, „Nowe Prawo” 1958, nr 1, s. 15.

³⁵ J. Szumski, *Środki penalne...*, s. 193.

³⁶ A. Gubiński, *Wykroczenia w komunikacji*, [w:] *Materiały międzynarodowej konferencji „Problemy współczesnego prawa wykroczeń”*, red. M. Bojarski, Wrocław 1986, s. 213.

drogowe stanowi „punkt wyjścia” do rozważenia celowości orzeczenia zakazu prowadzenia pojazdów. Weryfikacja dalszego uczestnictwa ukaranego w komunikacji w charakterze prowadzącego pojazd wymaga, jak już wspomniano, oceny zagrożenia, jakie stwarza on dla bezpieczeństwa komunikacyjnego. Toteż odstąpienie od wymierzenia fakultatywnego zakazu prowadzenia pojazdów powinno wynikać z przekonania organu orzekającego o tym, że w przyszłości sprawca nie będzie stanowił zagrożenia dla ruchu³⁷.

DISQUALIFICATION FROM DRIVING VEHICLES IN THE PETTY OFFENCES LAW — REMARKS *DE LEGE FERENDA*. PART ONE

Summary

In the study, the authors present the current model of driving ban in the petty offences law. Considering historical references, they discuss the solutions adopted in this respect, taking into account interpretative doubts regarding selected aspects of its functioning. They also identify areas which, in their opinion, prove infertility of the driving ban. The considerations in this area are accompanied by proposals for further modifications which, they think, can lead to more rational normative solutions. Due to the multithreading of the issue raised, the study was divided into two parts.

Keywords: driving ban, petty offences law, penal measure, additional penalty, traffic offence

BIBLIOGRAFIA

- Bachrach A., *Nowe wytyczne Sądu Najwyższego w sprawach o przestępstwa drogowe (dyrektywy wymiaru kary)*, „Państwo i Prawo” 1976, nr 5.
- Bachrach A., *Reglamentacja prawna bezpieczeństwa ruchu drogowego*, „Państwo i Prawo” 1972, nr 5.
- Egierska-Pakuła D., *Projekt prawa o wykroczeniach*, „Zagadnienia Karno-Administracyjne” 1967, nr 5.
- Egierska D., Smerczański J., *Projekt prawa o wykroczeniach*, „Nowe Prawo” 1969, nr 4.
- Gubiński A., *Prawo karno-administracyjne*, Warszawa 1972.
- Gubiński A., *Projekt prawa o wykroczeniach*, „Problemy Alkoholizmu” 1971, nr 4.
- Gubiński A., *Wykroczenia w komunikacji*, [w:] *Materiały międzynarodowej konferencji „Problemy współczesnego prawa wykroczeń”*, red. M. Bojarski, Wrocław 1986.
- Herzog A., *Zakaz prowadzenia rowerów, motorowerów i pojazdów zaprzęgowych*, „Prokuratura i Prawo” 2002, nr 5.
- Kulczycki M., Zduńczyk J., *Prawo przeciw alkoholizmowi*, Warszawa 1968.
- Kulesza J., *Aktualne problemy wymiaru kar dodatkowych utraty praw*, „Palestra” 1987, nr 10–11.
- Lewiński J., *Odpowiedzialność i orzekanie po 30 czerwca 1999 r.*, „Rzeczpospolita” 1.07.1999, nr 151.
- Lewiński J., *Prawnik odpowiada*, „Zagadnienia Wykroczeń” 1985, z. 3.

³⁷ J. Wasilewski, *O wypadkach drogowych nieco inaczej*, „Gazeta Sądowa i Penitencjarna” 1971, nr 16, s. 15.

- Łabacki J., *Niektóre problemy związane z wymiarem kary za wykroczenia z art. 87 § 1 k.w. na tle orzecznictwa kolegium do spraw wykroczeń w Szczytnie*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Oficerskiej Milicji Obywatelskiej” 1978, nr 2.
- Łuczar K., *Zakaz prowadzenia pojazdów jako środek polityki kryminalnej*, Wrocław 2005.
- Łuczar K., *Zakres przedmiotowy zakazu prowadzenia pojazdów*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 2006, nr 2.
- Łukaszewicz Z., *O właściwą interpretację art. 31 ustawy o zwalczaniu alkoholizmu*, „Nowe Prawo” 1960, nr 12.
- Marcinkowski W., *Glosa do uchwały SN z dnia 26 września 2002 r., I KZP 20/02*, „Prokurator” 2003, z. 1.
- Pławski S., *Zagadnienie kar dodatkowych i prawnych skutków skazania*, „Nowe Prawo” 1958, nr 1.
- Sienkiewicz Z., *Glosa do uchwały SN z dnia 26 października 2002 roku, KZP 20/2*, „Przegląd Sądowy” 2003, nr 10.
- Siewierski M., *Praktyka karania w sprawach na styku przestępstw i wykroczeń*, „Zeszyty Naukowe Instytutu Badania Prawa Sądowego” 1978, z. 9.
- Skupiński J., *Kierunki doskonalenia polskiego prawa wykroczeń*, „Studia Prawnicze” 1981, nr 4.
- Skupiński J., *Model polskiego prawa o wykroczeniach*, Wrocław 1974.
- Stefański R., *Glosa do wyroku SN z dnia 1 czerwca 1995 roku, II KRN 54/95*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 1995, z. 3–4.
- Stefański R., *Glosa do wyroku SN z dnia 16 czerwca 1994 roku, II KRN 101/94*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 1995, nr 1.
- Stefański R., *Kara dodatkowa zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych na tle noweli do kodeksu karnego i kodeksu wykroczeń*, „Nowe Prawo” 1985, nr 11–12.
- Stefański R., *Zakaz prowadzenia pojazdów*, Warszawa 1990.
- Stefański R., *Zakres przedmiotowy zakazu prowadzenia pojazdów*, „Prokuratura i Prawo” 1999, nr 11–12.
- Szumski J., *Środki alternatywne wobec kary za wykroczenia (w związku z projektem kodeksu wykroczeń)*, „Państwo i Prawo” 1992, nr 12.
- Szumski J., *Środki penalne w polskim prawie wykroczeń na tle doświadczeń praktyki*, Lublin 1995.
- Tomczyk W., *Kary dodatkowe w projekcie prawa o wykroczeniach*, „Zagadnienia Karno-Administracyjne” 1969, nr 3–4.
- Wasilewski J., *O wypadkach drogowych nieco inaczej*, „Gazeta Sądowa i Penitencjarna” 1971, nr 16.
- Wydmański A., *Zapobieganie nietrzeźwości w ruchu drogowym*, [w:] *Rola Milicji Obywatelskiej w przeciwdziałaniu przestępczości związanej z alkoholizmem. Materiały z konferencji naukowej*, red. K. Stępnia, J. Wójcik, Warszawa 1984.