

ANNA MUSZYŃSKA

ORCID: 0000-0003-2008-382X

Uniwersytet Wrocławski

KATARZYNA ŁUCARZ

ORCID: 0000-0003-3130-2389

Uniwersytet Wrocławski

ZAKAZ PROWADZENIA POJAZDÓW W PRAWIE WYKROCZEŃ — UWAGI *DE LEGE FERENDA*. CZEŚĆ DRUGA

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 towarzyszą propozycje dalszych modyfikacji, które zdaniem auterek 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

Omówione w pierwszej części opracowania¹ podstawy orzekania zakazu prowadzenia pojazdów ewidentnie redukują jego zakres podmiotowy. Wynika z nich, że środek ten można zastosować wyłącznie wobec osoby prowadzącej pojazd mechaniczny lub inny rodzaj pojazdu w chwili popełnienia wykroczenia. Nie powtarzając ogólnie znanych poglądów na ten temat, należy wskazać, że chodzi tu przede wszystkim o osobę, która wykonuje jakiegokolwiek czynności związane bezpośrednio z ruchem danego pojazdu². Prowadzącym pojazd jest przy tym zarówno

¹ K. Łucarz, A. Muszyńska, *Zakaz prowadzenia pojazdów w prawie wykroczeń — uwagi de lege ferenda. Część pierwsza*, „Przeгляд Prawa i Administracji” 126, 2021, s. 75–87.

² K. Buchała, *Przestępstwa drogowe popełnione w stanie nietrzeźwości (I)*, „Nowe Prawo” 1960, nr 7–8, s. 992; J. Sawicki, *Karalne stany nietrzeźwości. (Na marginesie ustawy antyalkoholowej z 1959 r.)*, „Państwo i Prawo” 1960, nr 4–5, s. 651.

ten, kto własnymi ruchami wprawia w ruch pojazd, jak i ten, kto ma prawo do wydawania wiążących poleceń obsłudze pojazdu co do kierunku i szybkości³. Prowadzenie pojazdu dotyczy oczywiście pojazdu w ruchu. Samo zajęcie miejsca za kierownicą i uruchomienie silnika z zamiarem prowadzenia pojazdu rozważać należy co najwyżej w kategoriach usiłowania⁴. Jest to o tyle istotne, że kodeks wykroczeń nie przewiduje w ogóle możliwości zasądzenia zakazu prowadzenia pojazdów zarówno w razie usiłowania popełnienia któregośkolwiek z obwarowanych nim wykroczeń komunikacyjnych, jak i podżegania oraz pomocnictwa w ich popełnieniu.

Bez znaczenia jest ponadto fakt posiadania przez sprawcę uprawnień do prowadzenia pojazdów. Trzeba bowiem zgodzić się z najwyższą instancją sądową, że zakaz ten nie może ograniczać się tylko do tych osób, które dysponują pozwoleniem na prowadzenie pojazdów, lecz odnosi się także do tych, które w chwili popełnienia wykroczenia nie miały w ogóle wymaganego pozwolenia. Osoby te będą pozbawione możliwości uzyskania takiego pozwolenia przez określony w orzeczeniu sądowym czas⁵. Co za tym idzie — skutki zakazu są różne w zależności od tego, której z tych kategorii osób zakaz dotyczy. Środek ten orzeczony wobec osoby posiadającej już uprawnienia do prowadzenia pojazdów oznacza zawieszenie uprawnień objętych zakresem przedmiotowym zakazu, w przypadku zaś osoby nieposiadającej jeszcze żadnych uprawnień stoi na przeszkodzie nadaniu tych spośród nich, które zostały skonkretyzowane w orzeczeniu sądowym⁶.

Zakaz prowadzenia pojazdów jest środkiem terminowym, wymierzonym w miesiącach i latach na okres od sześciu miesięcy do trzech lat. Nie jest możliwe przekroczenie tych granic rodzajowych, nawet na podstawie art. 39 k.w. Przepis ten przewiduje bowiem mechanizm nadzwyczajnego złagodzenia kar określonych w art. 18 k.w., a nie środków karnych wymienionych w art. 28 § 1 k.w., będących wyodrębnioną formalnie od kar instytucją prawną w kodeksie wykroczeń⁷. Ramy czasowe zakazu nie są też powiązane z żadną z kar, co jest konsekwencją dominującej w kodeksie wykroczeń zasady indywidualizacji kary.

³ I. Andrejew, [w:] I. Andrejew, W. Świda, W. Wolter, *Kodeks karny z komentarzem*, Warszawa 1973, s. 904–905.

⁴ Uchwała SN z dnia 8 grudnia 1960 roku, sygn. VI KO 64/60, „Państwo i Prawo” 1961, nr 4–5, s. 845–846.

⁵ Wytyczne SN z dnia 28 lutego 1975 roku, sygn. V KZP 2/74, OSNKW 1975, Nr 3–4, poz. 33.

⁶ R.A. Stefański, *Konsekwencje prawne kierowania pojazdem po zatrzymaniu dokumentów stwierdzających uprawnienia do prowadzenia pojazdów albo po orzeczeniu zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych lub innych pojazdów bądź po cofnięciu uprawnień w trybie administracyjnym*, „Zagadnienia Wykroczeń” 1989, nr 1, s. 23–25.

⁷ Wyrok SN z dnia 20 grudnia 1991 roku, sygn. II KRN 296/91, OSP 1992, Nr 7–8, poz. 183; wyrok SN z dnia 9 listopada 1992 roku, sygn. II KRN 175/92, OSNKW 1993, Nr 1–2, poz. 14; wyrok SN z dnia 26 września 2001 roku, sygn. IV KKN 220/01, OSN Prok. i Pr. 2002, Nr 3, poz. 11. Por. R.A. Stefański, *Wykroczenia drogowe. Komentarz*, Kraków 2005, s. 338–339 oraz cytowane tam orzecznictwo.

Przyjęte w tym zakresie rozwiązanie od samego początku wzbudzało niechęć części doktryny⁸. Argumentowano, że współcześnie, gdy pojazd stał się instrumentem znacznie ułatwiającym codzienne życie, a jego brak poważnie je utrudniającym, nie zachodzi potrzeba sięgania po aż tak wygórowane granice zakazu. W związku z tym rekomendowano ukształtowanie jego dolnej granicy na poziomie trzech miesięcy, górnej zaś — sześciu miesięcy czy roku. Opozycyjnie nastawieni do tego pomysłu autorzy domagali się z kolei podwyższenia górnej granicy zakazu do pięciu, a nawet dziesięciu lat. Ich zdaniem tak długi okres pozostawał w zgodzie z nadrzędnym celem tego środka karnego, czyli zapewnieniem bezpieczeństwa w ruchu. Zarysowany tu pokrótce spór wbrew pozorom nie ucichł. Zagadnienie granic czasowych zakazu nadal jest w nauce otwarte, głównie za sprawą przesunięcia do sfery przestępstw najgroźniejszego z wykroczeń komunikacyjnych — prowadzenia pojazdu mechanicznego w stanie nietrzeźwości lub pod wpływem środka odurzającego w ruchu lądowym, wodnym lub powietrznym (art. 178a § 1 k.k.).

Trudno oprzeć się wrażeniu, że w zaistniałej sytuacji orzekanie zakazu za inne wykroczenia komunikacyjne na tak długi czas jest raczej bezprzedmiotowe. Zwłaszcza że nie dysponujemy empirycznymi dowodami na to, iż dopiero sześciomiesięczny zakaz prowadzenia pojazdów wpłynie odstrasżająco na niektórych sprawców, pobudzając ich do zachowania daleko idącej ostrożności w komunikacji. Równie dobrze taki skutek może odnieść już trzymiesięczne pozbawienie uprawnień do prowadzenia pojazdów. Nie inaczej jest w przypadku górnej granicy wymiaru tego środka karnego. Także tu nie ma przeciwskażeń, aby powrócić do poprzednio obowiązującej w tej mierze regulacji.

Analiza praktyki sądowej wskazuje zresztą, że zakaz prowadzenia pojazdów rzadko kiedy bywa orzekany w górnej granicy przewidzianej przez art. 29 § 1 k.w.⁹ Prawdopodobnie świadomość ścisłej korelacji między okresem trwania zakazu a częstotliwością lekceważenia wyroku sądowego powstrzymuje organy orzekające przed jego „przedawkowaniem”. To z kolei sprawia, że reakcję w postaci kilkuletniego zakazu prowadzenia pojazdów należałoby raczej zarezerwować dla poważniejszych naruszeń zasad bezpieczeństwa w ruchu, ujętych w kodeksie karnym w charakterze przestępstw komunikacyjnych. Natomiast w prawie wykroczeń zakaz prowadzenia pojazdów powinien działać na zasadzie terapii szokowej. I właśnie do takiego działania powinien być dostosowany jego ustawowy wymiar¹⁰.

⁸ Obszernie na ten temat zob. R.A. Stefański, *Kara dodatkowa zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych na tle noweli do kodeksu karnego i kodeksu wykroczeń*, „Nowe Prawo” 1985, nr 11–12, s. 70–73.

⁹ D. Mieczkowska, *Zakaz prowadzenia pojazdów w polskim prawie karnym w teorii i praktyce*, s. 389, https://repozytorium.uwb.edu.pl/jspui/bitstream/11320/5162/1/Mieczkowska_Dorota_doktorat.pdf (dostęp: 5.04.2021).

¹⁰ Obszernie na temat modyfikacji okresu orzekania zakazu prowadzenia pojazdów w kodeksie wykroczeń zob. R.A. Stefański, *Kara dodatkowa...*, s. 60–62.

Tymczasem pozostawienie ram czasowych zakazu prowadzenia pojazdów na dotychczasowym poziomie w połączeniu z koniecznością jego całościowego wykonania niepotrzebnie wzmacnia jego dolegliwość. Oprócz tego prowadzi do niczym nieuzasadnionej nierówności w sposobie traktowania sprawców zdarzeń komunikacyjnych. Jeśli przykładowo sąd wymierzy za wykroczenie z art. 86 § 1 k.w. zakaz prowadzenia pojazdów mechanicznych na dwa lata, środek ten musi być bezwzględnie wykonany w całości. Z kolei skazany na tożsamy zakaz, lecz za przestępstwo z art. 177 § 1 k.k., korzystając z dobrodziejstwa przewidzianego w art. 84 § 1 k.k., już po upływie roku i spełnieniu dodatkowych warunków może spodziewać się skrócenia trwania tego środka karnego i nieco wcześniejszego powrotu do ruchu w charakterze jego aktywnego uczestnika.

Tego rodzaju rozbieżność niewątpliwie wymaga pilnej korekty ustawodawcy. Jej likwidacji może sprzyjać inkorporowanie do prawa wykroczeń możliwości przedterminowego uwolnienia się od zakazu prowadzenia pojazdów¹¹. Wzorując się na regulacji art. 84 § 1 k.k., także tu należałoby upoważnić sąd do uznania prawomocnie orzeczonego zakazu prowadzenia pojazdów za wykonany w całości w razie zaistnienia określonych przesłanek. Redukcją czasu jego wykonania trzeba by jednak ściślej powiązać z istotą zakazu prowadzenia pojazdów, który służy zwalczaniu nie każdej przestępczości, lecz wyłącznie tej skierowanej przeciwko bezpieczeństwu w komunikacji. Dlatego podstawowym warunkiem wcześniejszego uznania tego środka za wykonany powinno być ustalenie, że zagrożenie ze strony skazanego dla bezpieczeństwa w komunikacji już ustało. Kolejnym kryterium zaś powinno być zastrzeżenie, że zakaz prowadzenia pojazdów musi być wykonywany co najmniej przez połowę okresu, na jaki został orzeczony. Chodzi bowiem o zapewnienie rzetelnej kontroli postawy skazanego i ocenę zagrożenia związanego z ponownym dopuszczeniem go do ruchu jako prowadzącego. Ze względu na zawężone ramy czasowe zakazu zbędne jest natomiast wyznaczenie minimalnego okresu wykonywania zakazu prowadzenia pojazdów. Poza tym mniejszy *in genere* stopień karygodności wykroczeń komunikacyjnych sprzeciwia się wykluczeniu *a priori* możliwości stosowania analizowanego udogodnienia wobec zakazu orzeczonego nawet w najniższym dopuszczalnym wymiarze¹².

Warto dodać, że zaproponowane rozwiązanie redukujące nadmierną surowość pierwotnie orzeczonego zakazu nie jest czymś zupełnie nieznanym prawu wykroczeń. Przypomnijmy, że od pewnego czasu obowiązuje w nim art. 182a § 1 k.k.w., na podstawie którego sąd może orzec o dalszym wykonywaniu tego środka

¹¹ Podobną propozycję przewidywał swego czasu projekt kodeksu wykroczeń w redakcji z 22 lutego 1996 roku (maszynopis powielony), który w art. 44a pozwalał na zwolnienie od odbycia reszty zakazu prowadzenia pojazdów po upływie połowy okresu, na który go orzeczono, nie wcześniej jednak niż po upływie sześciu miesięcy, jeżeli ukarany w tym czasie przestrzegał porządku prawnego.

¹² Szerzej na ten temat zob. K. Łucarz, A. Muszyńska, *Zakaz prowadzenia pojazdów*, [w:] *Reforma prawa wykroczeń*, red. P. Daniluk, t. 1, Warszawa 2019, s. 277.

karnego w postaci zakazu prowadzenia pojazdów niewyposażonych w blokadę alkoholową, jeżeli był on wykonywany przez co najmniej połowę orzeczonego wymiaru oraz jeżeli postawa, właściwości i warunki osobiste sprawcy bądź jego zachowanie w okresie wykonywania uzasadniają przekonanie, że prowadzenie pojazdu przez tę osobę nie zagraża dłużej bezpieczeństwu w komunikacji¹³. Nie wchodząc w szczegóły, wystarczy w tym miejscu wskazać, że sens przywołanej instytucji sprowadza się do umożliwienia ukaranemu wcześniejszego, niżby to wynikało z orzeczenia sądowego, powrotu do udziału w ruchu drogowym w charakterze prowadzącego pojazd. Na podstawie przepisu art. 182a § 1 k.k.w. w postępowaniu wykonawczym ogranicza się bowiem prawomocnie orzeczony zakaz prowadzenia pojazdów do uprawnień dotyczących prowadzenia pojazdów niewyposażonych w blokadę alkoholową. W rezultacie tej modyfikacji ukarany zyskuje uprawnienie do prowadzenia pojazdów wyposażonych w taką blokadę. Natomiast w zakresie nieobjętym orzeczeniem nadal wiąże go pierwotnie orzeczony zakaz.

Łatwo zauważyć, że dalej idące profity stwarzałyby skazanemu przedterminowe uwolnienie się od tego środka karnego. W odróżnieniu od art. 182a § 1 k.k.w., który umożliwia warunkowe prowadzenie pojazdu ukaranemu zakazem za wykroczenie popełnione w stanie intoksykacji alkoholowej, w proponowanym rozwiązaniu chodzi o faktyczne ograniczenie czasu wykonania zakazu prowadzenia pojazdów. Ilekroć bowiem ukarany zakazem prowadzenia pojazdów wykaże się pozytywną postawą, sąd zyska za jego sprawą uprawnienie do bezwarunkowego uznania zakazu za wykonany przed upływem okresu wynikającego z orzeczenia zasądzającego ten środek karny. Sam skazany zaś nie będzie już dłużej krępowany żadnymi ograniczeniami generowanymi przez zakaz prowadzenia pojazdów.

Zgodnie z art. 29 § 3 k.w. zakaz prowadzenia pojazdów obowiązuje od momentu uprawnomocnienia się wyroku. Ponieważ bezwzględne stosowanie zasady wyrażonej w tym przepisie mogłoby podważyć sens wymierzania zakazu, postanowiono powiązać jego bieg z momentem odebrania sprawcy dokumentu stwierdzającego uprawnienia do prowadzenia pojazdów, jeżeli wcześniej go nie zatrzymano. Chodzi tu o zapewnienie prawidłowego wykonywania tego środka karnego, a nie podlega dyskusji, że można o nim mówić dopiero wówczas, gdy ukarany niejako fizycznie zostanie pozbawiony dokumentu stwierdzającego uprawnienia do prowadzenia pojazdów.

Wprowadzone rozwiązanie miało pozytywnie wpłynąć na zachowanie samych ukaranych i zapobiec wcale nierzadkiej praktyce posługiwania się przez nich dokumentem uprawniającym do prowadzenia pojazdów wbrew prawomocnie orzeczonemu zakazowi¹⁴. Uważano przy tym, że skoro początek biegu zakazu

¹³ Art. 182a k.k.w. został wprowadzony ustawą z dnia 20 marca 2015 roku o zmianie ustawy — Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2015 r. poz. 541 ze zm.).

¹⁴ A. Bewszko, *Luki w ustawie o zwalczaniu alkoholizmu*, „Prawo i Życie” 1961, nr 22, s. 7; R.A. Stefański, *Wykonanie kary dodatkowej zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych lub innych pojazdów*, „Problemy Praworządności” 1987, z. 4, s. 67.

prowadzenia pojazdów uzależniony jest od momentu odebrania przez uprawniony organ pozwolenia na prowadzenie pojazdów, ukarani nie powinni być — jak do tej pory — zainteresowani opóźnianiem oddania stosownego dokumentu, wszak nic na tym nie zyskują¹⁵.

Zniesienie ciążącego na prowadzących pojazdy obowiązku posiadania przy sobie dokumentu prawa jazdy oraz wprowadzenie do prawa o ruchu drogowym (dalej: p.r.d.)¹⁶ nowego art. 135b ust. 1, zgodnie z którym zatrzymanie wydanego w kraju prawa jazdy następuje przez wprowadzenie informacji o zatrzymaniu do centralnej ewidencji kierowców, zmieniło dość istotnie dotychczas obowiązujący w tym zakresie stan rzeczy¹⁷. Na podstawie art. 2 ustawy z dnia 14 sierpnia 2020 roku o zmianie ustawy — Prawo o ruchu drogowym i niektórych innych ustaw uchylono bowiem zdanie drugie i trzecie w art. 29 w § 3 k.w.

Eliminując obowiązek zwrotu prawa jazdy przez kierującego do organu w przypadku orzeczenia przez sąd zakazu prowadzenia pojazdów, zmodyfikowano jednocześnie sposób liczenia biegu zakazu. Nowe podejście zakłada zrównanie początku biegu terminu wykonania zakazu z momentem uprawomocnienia się orzeczenia. Co więcej, bieg tego środka karnego nie będzie też rozmiął się z odebraniem ukaranemu odpowiednich dokumentów. W przypadku elektronicznego zatrzymania dokumentu policja zamiast fizycznego odebrania tego ostatniego dokona odpowiedniej adnotacji w centralnej ewidencji kierowców, a następnie przekaze zgodnie z właściwością prokuratorowi bądź sądowi informację o tym fakcie. To niewątpliwie znacznie uprości procedurę dotyczącą zatrzymania, a na pewno ją uszczelni¹⁸. Do postępowań dotyczących zatrzymanych praw jazdy wszczętych i niezakończonych przed dniem wskazanym w komunikacie, o którym mowa w art. 22 ust. 1 nowelizacji, stosuje się oczywiście przepisy dotąd obowiązujące (art. 25 cytowanej ustawy)¹⁹.

¹⁵ K. Porada, *Wykładnia przepisów o zakazie prowadzenia pojazdów mechanicznych*, „Państwo i Prawo” 1977, nr 8–9, s. 183.

¹⁶ Dz.U. poz. 1517.

¹⁷ Przedmiotowa zmiana jest efektem ogólnej automatyzacji systemu umożliwiającego weryfikację danych o kierującym pojazdem w centralnej ewidencji kierowców.

¹⁸ Zastosowana zmiana w zakresie procedury zatrzymywania prawa jazdy prowadzi do tego, że może ono zostać zatrzymane niezależnie od posiadania przy sobie dokumentu, oczywiście po wystąpieniu określonych w p.r.d. przesłanek do zatrzymania. Do tej pory osoba, która nie miała przy sobie dokumentu, dostawała mandat za brak dokumentu i mimo że występowały przesłanki do jego zatrzymania, dokument ten nie podlegał zatrzymaniu. W takim przypadku nie była również odnotowywana w systemie informacja o zatrzymaniu. Omawiana zmiana jest więc szczególnie pożądana w kontekście szczelności systemu i zapewnienia bezpieczeństwa ruchu drogowego (por. uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy — Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy IX kadencji, nr 388, s. 36).

¹⁹ Art. 22 ust. 1 ustawy o zmianie ustawy — Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw stanowi, że: „Minister właściwy do spraw informatyzacji ogłasza w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej oraz na stronie podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej ministra właściwego do spraw informatyzacji komunikat określający dzień wdrożenia rozwiązań technicz-

Samo zatrzymanie nadal podlega zaliczeniu na poczet zakazu prowadzenia pojazdów (art. 29 § 4 k.w.). W razie wcześniejszego zatrzymania dokumentu uprawniającego do prowadzenia pojazdów i zaliczenia tego zatrzymania na poczet orzeczonego zakazu termin tego środka karnego biegnie więc od dnia faktycznego zatrzymania dokumentu, z tym że w zależności od sposobu zatrzymania jest on liczony albo od daty fizycznego zatrzymania dokumentu, albo też od daty wprowadzenia odnośnej informacji do centralnej ewidencji kierowców²⁰. Jeśli natomiast nie zatrzymano dokumentu, okres zatrzymania liczy się od daty wydania decyzji o zatrzymaniu. Dla ścisłości należy dodać, że zaliczenie zatrzymania dokumentu na poczet zakazu prowadzenia pojazdów nie oznacza obejścia zasady wyrażonej w art. 29 § 3 k.w. Nie przesuwają bowiem początku obowiązywania omawianego środka karnego do momentu zatrzymania dokumentu, a jedynie wywierają ten skutek, że okres zatrzymania tego ostatniego do uprawomocnienia się orzeczenia traktuje się *ex post* jako równoważny z wykonaniem zakazu prowadzenia pojazdów. Przyjęta tutaj fikcja prawna wykonania tego środka karnego ma zatem eliminować ujemne konsekwencje, jakie pociąga za sobą zatrzymanie dokumentu stwierdzającego uprawnienia do prowadzenia pojazdów. Dopóki bowiem uprawomocnienie się orzeczenia nie nastąpi, dopóty nie może być mowy o jakimkolwiek wykonywaniu tego środka karnego, nawet jeśli ukarany rzeczywiście nie korzystał z uprawnień do prowadzenia pojazdów ze względu na zatrzymanie dokumentu je stwierdzającego.

Zauważalna na gruncie art. 29 § 3 k.w. troska ustawodawcy o to, aby zrekompenzować skutki stosowania środka zbliżonego pod względem treści do zakazu prowadzenia pojazdów jeszcze przed wydaniem orzeczenia skazującego, sprowadza się tak naprawdę do zmniejszenia rzeczywistego jego wymiaru w wyniku zaliczenia okresu, w którym nastąpiło uprzednie pozbawienie bądź istotne ograniczenie prawa do prowadzenia pojazdów. Zabiegając o prawidłowe wykonywanie tego środka, ustawodawca zapomniał niestety rozciągnąć instytucję zawieszenia biegu na sytuacje, w których ukarany z obiektywnych przyczyn nie może korzystać z utraconych uprawnień. Dzieje się to choćby w czasie odbywania kary aresztu czy kary pozbawienia wolności (w tym w postaci zastępczej). Z powodu izolacji ukarany nie jest w stanie odczuć dolegliwości, jaka wiąże się z tym środkiem karnym, a przecież zakaz wyzbyty elementu represji przestaje pełnić funkcję kary i staje się czystą fikcją²¹. Chcąc odwrócić ten niekorzystny stan rzeczy, należałoby

nych umożliwiających weryfikację danych o kierującym pojazdem w centralnej ewidencji kierowców i wprowadzanie do centralnej ewidencji kierowców informacji o zatrzymaniu wydanego w kraju prawa jazdy lub pozwolenia na kierowanie tramwajem oraz o ich zwrocie. Komunikat ogłasza się w terminie co najmniej 3 miesiące przed dniem wdrożenia rozwiązań technicznych określonym w tym komunikacie”.

²⁰ Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy — Prawo o ruchu drogowym, s. 24.

²¹ J. Kulesza, *Bieg kar dodatkowych wymienionych w art. 38 pkt 1–4 k.k.*, „Nowe Prawo” 1981, nr 5, s. 40; R.A. Stefański, *Zawieszenie biegu kar dodatkowych pozbawienia praw lub zakazu*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 1988, nr 2, s. 144.

zatem uzupełnić treść art. 29 § 3 k.w. o zapis, który — podobnie jak art. 43 § 2a k.k. — przewidywałby wstrzymanie biegu zakazu prowadzenia pojazdów również w czasie pobytu ukaranego w zakładzie karnym.

Analizując obowiązujący stan prawny, łatwo zauważyć, że głównym wyznacznikiem pozycji zakazu prowadzenia pojazdów w prawie wykroczeń jest przepis określający jego miejsce w katalogu środków karnych (art. 28 § 1 pkt 1 k.w.). To oznacza, że musi być on uznany przede wszystkim za środek karny. Kodeks wykroczeń nie wprowadza wyłomu w jednolitej konstrukcji prawnej zakazu prowadzenia pojazdów. Nie tworzy odrębnych podstaw jego orzekania. Wciąż brakuje możliwości jego stosowania tytułem tak zwanego administracyjnego środka zabezpieczającego ze względu na stwierdzenie niepoczytalności sprawcy *tempore criminis*. Tymczasem analogiczna regulacja obowiązuje od lat w prawie karnym *sensu stricto* (art. 99 § 1 k.k.) i wystarczyłaby tutaj prosta jej recepcja do kodeksu wykroczeń. Pod względem treści oraz zakresu zobowiązań zakaz orzekany na nowej podstawie nie musiałby znacząco odbiegać od swojego odpowiednika w postaci środka karnego. O ich zróżnicowaniu decydowałoby bowiem nie tyle generowane przez sprawcę zagrożenie dla bezpieczeństwa w komunikacji, czy szerzej — porządku prawnego, ile ustalenie, czy sprawca w chwili czynu był poczytalny, czy przeciwnie — w tym momencie jego poczytalność uległa całkowitemu zniesieniu. Kwestią wymagającą pewnego wysiłku byłoby jedynie odpowiednie wkomponowanie wskazanej podstawy orzekania zakazu prowadzenia pojazdów w obowiązujący na gruncie wykroczeń system środków penalnych.

Porównywalny namysł powinien także towarzyszyć powołaniu kolejnej nowej instytucji — warunkowego zawieszenia wykonania zakazu prowadzenia pojazdów. Propozycja ta nie jest czymś zupełnie nowym, przewidywał ją swego czasu art. 72 projektu kodeksu karnego w redakcji z grudnia 1991 roku. Zgodnie z tym przepisem sąd mógł warunkowo zawiesić wykonanie zakazu w sytuacji, gdy odstępował od wymierzenia kary albo warunkowo zawieszał jej wykonanie, przy czym zastosowanie tej instytucji ograniczone było do fakultatywnego trybu orzekania zakazu. Do tego projektu nawiązał Ryszard A. Stefański, który podkreślając liczne walory warunkowego zawieszenia tego środka karnego, przedstawił bardziej skonkretyzowane rozwiązanie tej kwestii²². Odwołując się do sugestii sformułowanych przez tego autora, należy stwierdzić, że warunkowe zawieszenie wykonania kary na gruncie wykroczeń mogłoby dotyczyć zakazu prowadzenia pojazdów nieprzekraczającego dwóch lat (przy obecnym ustawowym jego wymia-

²² R.A. Stefański, *Model normatywny zakazu prowadzenia pojazdów w projekcie kodeksu karnego*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 1992, nr 1–2, s. 85; zob. też J. Kulesza, *Aktualne problemy wymiaru kar dodatkowych utraty praw*, „Palestra” 1987, nr 10–11, s. 193; K. Łuczarski, *O propozycji warunkowego zawieszenia wykonania zakazu prowadzenia pojazdów*, „Nowa Kodyfikacja Prawa Karnego” 22, 2008, s. 91–100; A. Krakówka, *Warunkowe zawieszenie wykonania środków karnych — propozycje de lege ferenda*, „Probacja” 2009, nr 3–4, s. 154–159.

rze²³), o ile byłoby to wystarczające dla ochrony bezpieczeństwa w komunikacji. Dalej musiałoby ono następować na okres próby od sześciu miesięcy do dwóch lat (znów — przy obecnym ustawowym wymiarze zakazu²⁴) i biegłoby oczywiście od uprawomocnienia się orzeczenia²⁵. Zawieszając wykonanie zakazu, sąd mógłby nałożyć na skazanego odpowiednie obowiązki probacyjne, na przykład zobowiązać go do wzięcia udziału w szkoleniu z przepisów ruchu drogowego w określonym zakresie lub do odbycia jazdy z instruktorem w określonej liczbie godzin. Odwołanie warunkowego zawieszenia zakazu prowadzenia pojazdów w trybie fakultatywnym powinno mieć miejsce, jeżeli skazany w okresie próby rażąco naruszałby porządek prawny, przede wszystkim popełniłby inne wykroczenie niż komunikacyjne lub uchylałby się od nałożonych nań obowiązków probacyjnych. Odwołanie warunkowego zawieszenia zakazu zaś w trybie obligatoryjnym (gdyby ten dalej utrzymano) następowaloby w razie popełnienia kolejnego wykroczenia przeciwko bezpieczeństwu w komunikacji. Zarządzenie wykonania zakazu prowadzenia pojazdów mogłoby nastąpić w ciągu dwóch miesięcy od zakończenia okresu próby; jeżeli w tym czasie warunkowe zawieszenie nie zostałoby odwołane — skazanie w zakresie tego środka karnego należałoby uznać za niebyłe.

Nie ulega wątpliwości, że sygnalizowana instytucja wobec przypadkowych sprawców, co do których nie zachodzi bezwzględna konieczność eliminacji z ruchu, może być swoistego rodzaju przestrogą udzieloną w celu uczynienia ich bardziej ostrożnymi w przyszłości. Potencjał wychowawczy z nią związany jest tu zresztą dodatkowo wzmocniony wyznaczeniem okresu próby oraz możliwością odwołania i zarządzenia wykonania nieodbytego środka karnego w przypadku niepomyślnego jej przebiegu, kiedy dochodzi do naruszenia lub złamania przez skazanego określonych warunków. Takie podejście wydaje się logiczne, skoro jedną z przesłanek zastosowania warunkowego zawieszenia wykonania zakazu prowadzenia pojazdów ma być uznanie go za reakcję wystarczającą dla ochrony bezpieczeństwa w komunikacji. Kontynuowanie w okresie próby przestępczej działalności, w tym tej wymierzonej przeciwko bezpieczeństwu w komunikacji, oznacza na ogół, że sankcja warunkowo zawieszona nie spełniła wobec skazanego pokładanych w niej nadziei. Co do zasady instytucja ta dotyczyłaby wypadków tak zwanej mniejszej wagi; obejmowałaby zakaz prowadzenia pojazdów nieprzekraczający dwóch lat. I mogłaby następować tylko o tyle, o ile sąd doszedłby do wniosku, na podstawie całokształtu okoliczności sprawy, że mimo niewykonania

²³ W razie obniżenia dolnej granicy zakazu prowadzenia pojazdów do trzech miesięcy, a górnej do dwóch lat należałoby zrewidować omówione ustalenia i przyjmując, że warunkowe zawieszenie wykonania tego środka karnego mogłoby dotyczyć zakazu nieprzekraczającego roku.

²⁴ Przy zredukowanych granicach (zob. przyp. 23) okres próby powinien wynosić od trzech miesięcy do roku.

²⁵ Szerzej na ten temat zob. K. Łucarz, A. Muszyńska, *Zakaz prowadzenia pojazdów*, [w:] *Reforma...*, s. 278–280.

tego środka karnego skazany nie powróci na drogę wykroczenia popełnionego w związku z posiadanymi uprawnieniami.

Wartość omawianej instytucji wzmacnia dodatkowo to, że nie odrywa ona skazanego od praktyki prowadzenia pojazdów, a co za tym idzie nie pogarsza jego dotychczasowego warsztatu w tym zakresie. Trzeba bowiem pamiętać, że prowadzenie pojazdów, zwłaszcza mechanicznych, jest rzemiosłem, które jak każde inne wymaga ciągłego praktykowania i adaptowania do zmieniających się warunków ruchu: nowych faktów oraz regulacji prawnych²⁶. Nie należy ulegać złudzeniu, że przejście przez kierowcę ponownie egzaminu (art. 51 ust. 1–2 ustawy o kierujących pojazdami²⁷) skompensuje wszystkie ubytki w jego doświadczeniu i sprawności. Wymagania egzaminacyjne są bowiem sprawdzianem wiadomości oraz umiejętności, ale na poziomie elementarnym. Tymczasem do zdarzeń w ruchu najczęściej dochodzi w warunkach odbiegających od normy albo w związku z odwróceniem uwagi kierowców. Doceniając niewątpliwe walory analizowanej formy orzekania zakazu prowadzenia pojazdów, należy mieć świadomość, że aplikacja tego rodzaju rozwiązania z powodu pozytywnej prognozy kryminologicznej w praktyce należeć będzie raczej do rzadkości. Takie przypuszczenie w żadnym razie nie umniejsza jednak walorów tkwiących w tej instytucji.

Pozostaje na koniec zaznaczyć, że to, czy zakaz prowadzenia pojazdów rzeczywiście będzie środkiem prewencji w sprawach wykroczeń komunikacyjnych, zależy nie tylko od tkwiących w nim walorów jurydycznych, które są bezsporne, ale przede wszystkim od sposobu jego uregulowania w przepisach kodeksu wykroczeń, szczególnie ukształtowania przesłanek orzekania. Ich ustawowa redakcja może bowiem dać sędziom szerokie możliwości stosowania zakazu prowadzenia pojazdów albo też odwrotnie — może wyraźnie zawęzić tę swobodę. Oceniając z tej właśnie perspektywy ustawowe ujęcie zakazu prowadzenia pojazdów, łatwo zauważyć, że cechuje je daleko idąca ograniczoność. Poluzowaniu zbędnych w tym wypadku rygorów służyłoby na pewno kompleksowe opracowanie przesłanek jego orzekania już w części ogólnej kodeksu wykroczeń, z której jednocześnie należałoby usunąć przepis art. 28 § 4 k.w., odsyłający w zakresie sposobu wymiaru środka karnego do podstaw szczególnych. Ich oznaczenie w aktualnej postaci byłoby zbędne. Zabiegowi temu mogłoby towarzyszyć uzupełnienie nowej formuły zakazu o szczególną dyrektywę jego orzekania, która wskazywałaby, że zastosowanie zakazu znajduje uzasadnienie zwłaszcza wtedy, gdy z okoliczności popełnionego wykroczenia wynika, iż prowadzenie pojazdów przez określoną osobę zagraża bezpieczeństwu w komunikacji. Przyjęta przez kodeks wykroczeń koncepcja stosowania tego środka karnego obecnie przemilcza zupełnie jego właściwości. Tymczasem stosując ten środek karny, trzeba wiedzieć nie tylko, w jaki

²⁶ A. Bachrach, *Przestępstwa drogowe w projekcie kodeksu karnego*, „Państwo i Prawo” 1969, z. 1, s. 72.

²⁷ Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 1268 ze zm.

sposób go orzec, wobec kogo, ale także dlaczego i w jakim celu. Dodanie wskazanej przesłanki byłoby swego rodzaju „wentylem bezpieczeństwa”, ograniczającym stosowanie zakazu prowadzenia pojazdów do sytuacji, które rzeczywiście wymagają tego ze względu na ochronę bezpieczeństwa w komunikacji.

Niezależnie od sformułowania ogólnych warunków stosowania zakazu prowadzenia pojazdów w ramach samoistnej podstawy kwestią wartą zastanowienia jest potrzeba dalszego utrzymania w prawie wykroczeń obligatoryjnego trybu jego orzekania, który już dzisiaj doznaje poważnego uszczuplenia. Wydaje się, że zamierzony w tym wypadku efekt ogólnie prewencyjny został przez ustawodawcę mimo wszystko przeceniony. Podobnej rewizji domagają się ramy czasowe zakazu prowadzenia pojazdów. Pozostawienie ich na obecnym poziomie nie do końca bowiem koresponduje z charakterem wykroczeń komunikacyjnych, za które środek ten jest przewidziany. Mając na uwadze ich mniejszy ciężar gatunkowy, niezbędne wydaje się także wyodrębnienie kolejnej jednostki redakcyjnej poświęconej sprawie przedterminowego uwolnienia się od wykonania zakazu w całości. Wystarczyłoby tutaj odwzorować myśl legislacyjną wyrażoną w prawie karnym *sensu stricto*. Doprecyzowanie formuły omawianego środka karnego powinno objąć wreszcie problematykę spoczywania jego biegu. Chodziłoby o to, aby bieg zakazu prowadzenia pojazdów ulegał zawieszeniu nie tylko do momentu zwrotu właściwego dokumentu, ale też w czasie odbywania kary pozbawienia wolności lub kary aresztu, chociażby orzeczonej za inne przestępstwo lub wykroczenie.

Dalsze doskonalenie modelu zakazu prowadzenia pojazdów należałoby kontynuować na gruncie wybranych instytucji probacyjnych, zabezpieczających oraz tych, które stwarzają mechanizm samoistnego jego stosowania, ewentualnie kumulowania z innymi środkami o charakterze nieizolacyjnym. Dopiero z chwilą uwzględnienia sformułowanych w artykule propozycji zmian może bowiem dojść do pełnej racjonalizacji przepisów normujących istotę i podstawy stosowania tego środka karnego w prawie wykroczeń. Jeśli więc zakaz prowadzenia pojazdów ma rzeczywiście stanowić dobrze przemyślany instrument polityki karnej, znajdujący odpowiednie zastosowanie w praktyce orzeczniczej, pożądane byłoby podjęcie przez ustawodawcę bardziej zdecydowanych działań legislacyjnych ukierunkowanych na ich wdrożenie.

BAN ON DRIVING VEHICLES IN THE PETTY OFFENCES LAW — *DE LEGE FERENDA* REMARKS. PART TWO

Summary

In the study, the authors present the current model of a 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 the infertility of the driving ban. The considerations are accompanied by proposals for further modifications which, they believe, can lead to more rational normative solutions. Due to the wide scope of the issue raised, the study was divided into two parts.

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

BIBLIOGRAFIA

- Andrejew I., Świda W., Wolter W., *Kodeks karny z komentarzem*, Warszawa 1973.
- Bachrach A., *Przestępstwa drogowe w projekcie kodeksu karnego*, „Państwo i Prawo” 1969, z. 1.
- Bewszko A., *Luki w ustawie o zwalczaniu alkoholizmu*, „Prawo i Życie” 1961, nr 22.
- Buchała K., *Przestępstwa drogowe popełnione w stanie nietrzeźwości (I)*, „Nowe Prawo” 1960, nr 7–8.
- Krakówka A., *Warunkowe zawieszenie wykonania środków karnych — propozycje de lege ferenda*, „Probacja” 2009, nr 3–4.
- Kulesza J., *Aktualne problemy wymiaru kar dodatkowych utraty praw*, „Palestra” 1987, nr 10–11.
- Kulesza J., *Bieg kar dodatkowych wymienionych w art. 38 pkt 1–4 k.k.*, „Nowe Prawo” 1981, nr 5.
- Łuczak K., *Głos w sprawie obliczania początkowej granicy biegu zakazu prowadzenia pojazdów*, „Przegląd Sądowy” 2016, nr 10.
- Łuczak K., *O propozycji warunkowego zawieszenia wykonania zakazu prowadzenia pojazdów*, „Nowa Kodyfikacja Prawa Karnego” 22, 2008.
- Łuczak K., Muszyńska A., *Zakaz prowadzenia pojazdów*, [w:] *Reforma prawa wykroczeń*, red. P. Daniluk, t. 1, Warszawa 2019.
- Łuczak K., Muszyńska A., *Zakaz prowadzenia pojazdów w prawie wykroczeń — uwagi de lege ferenda. Część pierwsza*, „Przegląd Prawa i Administracji” 126, 2021.
- Mieczkowska D., *Zakaz prowadzenia pojazdów w polskim prawie karnym w teorii i praktyce*, https://repozytorium.uwb.edu.pl/jspui/bitstream/11320/5162/1/Mieczkowska_Dorota_doktorat.pdf.
- Porada K., *Mikrospołeczne skutki stosowania zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych*, „Studia Kryminologiczne, Kryminalistyczne i Penitencjarne” 10, 1979.
- Porada K., *Wykładnia przepisów o zakazie prowadzenia pojazdów mechanicznych*, „Państwo i Prawo” 1977, nr 8–9.
- Reforma prawa wykroczeń*, red. P. Daniluk, t. 1, Warszawa 2019.
- Sawicki J., *Karalne stany nietrzeźwości. (Na marginesie ustawy antyalkoholowej z 1959 r.)*, „Państwo i Prawo” 1960, nr 4–5.
- Stefański R.A., *Kara dodatkowa zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych na tle noweli do kodeksu karnego i kodeksu wykroczeń*, „Nowe Prawo” 1985, nr 11–12.
- Stefański R.A., *Konsekwencje prawne kierowania pojazdem po zatrzymaniu dokumentów stwierdzających uprawnienia do prowadzenia pojazdów albo po orzeczeniu zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych lub innych pojazdów bądź po cofnięciu uprawnień w trybie administracyjnym*, „Zagadnienia Wykroczeń” 1989, nr 1.
- Stefański R.A., *Model normatywny zakazu prowadzenia pojazdów w projekcie kodeksu karnego*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 1992, nr 1–2.
- Stefański R.A., *Wykonanie kary dodatkowej zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych lub innych pojazdów*, „Problemy Praworządności” 1987, z. 4.
- Stefański R.A., *Wykroczenia drogowe. Komentarz*, Kraków 2005.
- Stefański R.A., *Zawieszenie biegu kar dodatkowych pozbawienia praw lub zakazu*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 1988, nr 2.