

RYSZARD A. STEFAŃSKI

GLOSA
DO POSTANOWIENIA SĄDU NAJWYŻSZEGO Z DNIA 26 LUTEGO 2014 R., I KZP
29/13¹

COMMENTARY TO THE DECISION OF THE SUPREME COURT
OF 26 FEBRUARY 2014 IN THE CASE I KZP 29/13

Teza

Sąd orzeka o zakazie prowadzenia pojazdów, określając jednocześnie, jakiego rodzaju pojazdów zakaz dotyczy, i dopiero to orzeczenie sądu stanowi podstawę do cofnięcia przez właściwy organ administracji uprawnień do ich prowadzenia w orzeczonym zakresie. Organ ten nie może przy tym rozszerzyć ani zawęzić orzeczonego przez sąd zakazu.

Glosa

Problem, który rozstrzygnął Sąd Najwyższy w glosowanym postanowieniu, dotyczy kształtowania przez sąd zakresu przedmiotowego zakazu prowadzenia pojazdów i jego wykonania przez organ administracyjny.

Treść art. 42 § 1 i 2 k.k. pozwala na daleko idącą swobodę w określeniu uprawnień, które mają być objęte tym zakazem, i – zgodnie z przywołanym przepisem – skazany traci uprawnienia tylko w zakresie orzeczonym przez sąd. Tymczasem co do tej ostatniej kwestii powstały wątpliwości ze względu na to, że przepisy ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o

¹ OSNKW 2014, nr 7, poz. 52.

kierujących pojazdami² zakazują wydania prawa jazdy wyższych kategorii w wypadku, gdy ubiegający się o nie jest pozbawiony – w wyniku orzeczonego zakazu – uprawnień do prowadzenia pojazdów, stwierdzonych prawem jazdy niższej kategorii. Zgodnie z art. 12 ust. 2 w zw. z ust. 1 pkt 2 ustawy o kierujących pojazdami prawo jazdy nie może być wydane osobie ubiegającej się o wydanie lub zwrot zatrzymanego prawa jazdy albo przywrócenie uprawnienia w zakresie prawa jazdy kategorii, w stosunku do której został orzeczony prawomocnym wyrokiem sądu zakaz prowadzenia pojazdów mechanicznych:

- 1) B1 lub B – w okresie obowiązywania zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych obejmującego uprawnienie w zakresie prawa jazdy kategorii AM, A1, A2 lub A;
- 2) AM, A1, A2, A, C1, C, D1 lub D – w okresie obowiązywania zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych obejmującego uprawnienie w zakresie prawa jazdy kategorii B;
- 3) B+E, C1+E, C+E, D1+E lub D+E – w okresie obowiązywania zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych obejmującego uprawnienie w zakresie prawa jazdy kategorii B lub odpowiednio kategorii C1, C, D1 lub D.

Wydawałoby się, że w razie orzeczenia zakazu prowadzenia pojazdów, do których uprawnienia stwierdza prawo jazdy kategorii B, osoba taka nie może korzystać z uprawnień stwierdzonych także prawem jazdy kategorii C lub C+E. Takie rozumienie tego przepisu znalazło odzwierciedlenie w orzecznictwie sądów administracyjnych, w którym prezentowano pogląd, że zakaz prowadzenia pojazdów obejmujący uprawnienia stwierdzone niższą kategorią prawa jazdy uniemożliwia korzystanie z uprawnień stwierdzonych prawem jazdy wyższej kategorii. Twierdzono, że:

- „To, że skarżący posiadał uprawnienia przed wydaniem wyroku, co wynikało z jego prawa jazdy, obejmującego kat. A, B, B+E, C, C+E i T, zaś Sąd prawomocnym wyrokiem z dnia 17 stycznia 2013 r. odebrał jedynie częściowo, tzn. zakazał prowadzenia pojazdów mechanicznych kat. A, B, B+E i T, nie oznacza, że w trakcie obowiązywania tego zakazu skarżący może prowadzić pojazdy mechaniczne kat. C, C+E, bowiem jest to zakazane zakazem wprowadzonym przez ustawodawcę. Sąd karny nie musiał więc orzekać co do zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych kat. C, C+E, bo zakaz ten wynika bezpośrednio z ustawy”³,
- „Ustawa o kierujących pojazdami przypisała wyrokowi zakazującemu prowadzenie pojazdów mechanicznych objętych prawem jazdy kategorii B walor zdarzenia

² Dz.U. z 2015 r., poz. 155.

³ Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 2 lipca 2013 r., III SA/Po 834/13, LEX nr 1343520.

prawnego w zakresie stosunków administracyjnych powstających w sferze uprawnień do prowadzenia pojazdów mechanicznych. Mając na uwadze charakter i znaczenie uprawnień objętych prawem jazdy kategorii B oraz powiązanie z innymi kategoriami (art. 6 ust. 1 pkt 12, pkt 15 ustawy o kierujących pojazdami), prawodawca w unormowaniu zawartym w art. 12 ust. 2 pkt 2 i 3 ustawy o kierujących pojazdami rozciągnął skutki orzeczenia karnego w zakresie prawa jazdy kategorii B także na inne uprawnienia do prowadzenia pojazdów, przy czym skutki te dotyczą jednako zarówno ubiegającego o prawo jazdy określonej kategorii, jak i dysponującego już takim prawem jazdy”⁴.

Istota problemu polega na tym, czy art. 12 ust. 2 ustawy o kierujących pojazdami ma zastosowanie do osób posiadających uprawnienia do kierowania pojazdami w zakresie kategorii w nich wymienionych, a które nie zostały objęte orzeczoną przez sąd zakazem prowadzenia pojazdów, obejmującym uprawnienia do kierowania pojazdami, stwierdzone niższą kategorią prawa jazdy.

Sąd Najwyższy słusznie zanegował stosowanie tego przepisu w takiej sytuacji, podkreślając, że ustawa o kierujących pojazdami rozróżnia wymogi, jakie musi spełnić osoba ubiegająca się o prawo jazdy, którego wcześniej nie posiadała lub które utraciła, od osób posiadających takie uprawnienia. Sąd wskazał, że według ustawy o kierujących pojazdami starosta wydaje decyzję administracyjną o przywróceniu uprawnień do kierowania pojazdami po ustaniu przyczyn, które spowodowały jego cofnięcie, oraz po uiszczeniu opłaty ewidencyjnej (art. 103 ust. 3), jednakże po wejściu w życie art. 103 ust. 1 pkt 2 i 3, tj. z dniem 4 stycznia 2016 r.⁵, w wypadku gdy podstawą cofnięcia uprawnienia do kierowania pojazdami będzie ponowne przekroczenie liczby 24 punktów otrzymanych za naruszenie przepisów ruchu drogowego w okresie 5 lat od dnia wydania skierowania na kurs reedukacyjny oraz popełnienia w okresie próbnym trzech wykroczeń przeciwko bezpieczeństwu w komunikacji lub jednego przestępstwa przeciwko bezpieczeństwu w komunikacji (art. 103 ust. 4), możliwe będzie uzyskanie prawa jazdy po ponownym spełnieniu wszystkich wymagań stawianych osobom po raz pierwszy ubiegającym się o uprawnienie do kierowania pojazdami. Oznacza to – zdaniem Sądu Najwyższego – że wymogi określone dla osób po raz pierwszy ubiegających się o uprawnienie do kierowania

⁴ Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 3 maja 2014 r., III SA/Wr 883/13; wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 11 września 2013 r., II SA/Rz 530/13; wyrok WSA w Olsztynie z dnia 8 października 2013 r., II SA/Ol 754/13; wyrok WSA w Olsztynie z dnia 26 listopada 2013 r., II SA/Ol 845/13, w: Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych NSA.

⁵ Art. 139 pkt 3 ustawy o kierujących pojazdami.

pojazdami nie mają i nie będą mieć zastosowania do osób, którym uprawnienia do kierowania pojazdami zostały cofnięte między innymi w związku z orzeczeniem zakazu ich prowadzenia przez sąd. W związku z tym wymogi te nie będą mieć zastosowania do tych osób także w zakresie uprawnień, które nie zostały im cofnięte. Organ ten wskazał, że zawarty w art. 12 ust. 2 ustawy o kierujących pojazdami zwrot „osoby ubiegającej się o wydanie prawa jazdy” dotyczy osób, które ubiegają się o wydanie prawa jazdy, a nie ma zastosowania do osób, które posiadają określone uprawnienia do prowadzenia pojazdów, i takie rozumienie przepisu jest na poziomie systemowym zgodne z normą wyprowadzoną z art. 42 k.k. w sytuacji, w której sąd pozbawił sprawcę uprawnień tylko do kierowania niektórymi kategoriami pojazdów. Inne rozwiązanie prowadziłoby do tego, że orzeczony przez sąd zakaz prowadzenia pojazdów byłby modyfikowany przez organ administracyjny. Słusznie podkreśla się judykaturze, że „To sąd powszechny – a nie organ administracji – orzeka o zakazie prowadzenia pojazdów, ustalając jednocześnie, jakiego rodzaju pojazdów zakaz dotyczy, i dopiero to orzeczenie sądu powszechnego stanowi podstawę do cofnięcia uprawnień do ich prowadzenia. Zatem organ administracji nie może rozszerzać zakazu orzeczonego przez sąd powszechny na uprawnienia do kierowania pojazdami w zakresie szerszym, niż to orzeczono w prawomocnym wyroku sądu powszechnego”⁶.

Rozstrzygnięcie Sąd Najwyższego jest trafne⁷, lecz prowadzi do tego nieco inna argumentacja. Niewątpliwie jest, że zakaz określony w art. 12 ust. 1 w zw. z ust. 1 pkt 2 ustawy o kierujących pojazdami nie obejmuje kierowców w zakresie posiadanych przez nich innych uprawnień niż objęte zakazem prowadzenia pojazdów, ale dlatego, że nie ubiegają się oni o nadanie im tych innych uprawnień. Przepis ten zaś dotyczy osób, które ubiegają się o wydanie lub zwrot zatrzymanego prawa jazdy, a także o przywrócenie uprawnienia. Chodzi zatem o osoby, którym w drodze decyzji nadaje się uprawnienia do prowadzenia pojazdów, a nie o te, którym przekazuje się prawa jazdy. Trzeba odróżnić nadanie uprawnień do prowadzenia pojazdów od przekazania samego prawa jazdy. Jak słusznie podkreślił Naczelny Sąd Administracyjny, w formie decyzji są wydawane uprawnienia do kierowania pojazdami⁸. Wprawdzie lektura ustawy o kierujących pojazdami może wskazywać, że wydanie prawa jazdy wymaga wydania decyzji administracyjnej, gdyż w jej art. 10 ust. 1, art. 11 ust. 1, art. 12 ust. 1 i 2, art. 16a jest mowa o wydaniu prawa jazdy, lecz nie sposób przyjąć, że chodzi o

⁶ Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 3 czerwca 2014 r., II SA/Bd 401/14, LEX nr 1497986.

⁷ Zostało pozytywnie ocenione w doktrynie (M. Zbrojewska, Glosa do postanowienia SN z dnia 26 lutego 2014 r., I KZP 29/13, LEX/el. 2014).

⁸ Wyrok SN z dnia 14 marca 1988 r., IV SA 1152/87, PiP 1989, nr 4, s. 146 z glosą R.A. Stefańskiego, tamże, s. 146–151.

wydanie prawa jazdy, skoro jest ono dokumentem stwierdzającym uprawnienia do kierowania określonymi rodzajami pojazdów. O tym, że prawo jazdy jest dokumentem stwierdzającym posiadanie uprawnienia do kierowania pojazdem, stanowi wprost art. 4 ust. 1 pkt 1 lit. a ustawy o kierujących pojazdami, w myśl którego „Dokumentem stwierdzającym posiadanie uprawnienia do kierowania motorowerem, pojazdem silnikowym lub zespołem pojazdów składającym się z pojazdu silnikowego i przyczepy lub naczepy jest” m.in. wydane w kraju prawo jazdy. W art. 5 ust. 1, art. 5a, art. 6 ust. 1 ustawy o kierujących pojazdami także jest mowa o tym, że prawo jazdy stwierdza posiadanie uprawnienia do kierowania określonego rodzaju pojazdu. Przyjęcie, że decyzją jest wydanie prawa jazdy, wymagałoby sporządzenia prawa jazdy przez organ administracyjny, tylko on bowiem jest upoważniony do wydania decyzji. Tymczasem organ administracyjny nie sporządza prawa jazdy, lecz jedynie zamawia spersonalizowane prawa jazdy u podmiotu wybranego przez Ministra Infrastruktury i Rozwoju (§ 4 ust. 1 rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 31 lipca 2012 r. w sprawie wydawania dokumentów stwierdzających uprawnienia do kierowania pojazdami⁹). Wydanie dokumentu w postaci prawa jazdy jest czynnością wtórną, gdyż najpierw musi być wydana decyzja o nadaniu uprawnień, a dopiero potem wydaje się osobie uprawnionej dokument stwierdzający uprawnienia objęte tą decyzją¹⁰. Wydanie prawa jazdy jest czynnością administracyjno-techniczną.

W wypadku kiedy sąd orzeka zakaz prowadzenia pojazdów, do prowadzenia których uprawnienia stwierdza prawo jazdy kategorii B, a skazany posiada także uprawnienia stwierdzone prawem jazdy kat. C, starosta cofa uprawnienia stwierdzone prawem jazdy kat. B (art. 182 § 2 k.k.w.), a pozostałe posiadane przez niego uprawnienia pozostają i nie ma potrzeby wydania decyzji o ich nadaniu. Trzeba tylko zwrócić mu prawo jazdy stwierdzające te ostatnie uprawnienia. W czasach, gdy prawo jazdy było wykonane z papieru, organ administracyjny w rubryce „Adnotacje” wpisywał informację o zakazie w zakresie określonej kategorii i zwracał prawo jazdy, które stwierdzało uprawnienia jeszcze innej kategorii. Obecnie jest to niemożliwe, gdyż prawo jazdy ma formę karty zbudowanej z wielowarstwowego poliwęglanu. Na karcie są nadrukowane techniką offsetową i sitodrukową elementy graficzne i zabezpieczające, a techniką druku inkjetowego naniesiono kolorową fotografię posiadacza prawa jazdy (pkt 1.3. załącznika nr 1 „Wzór prawa jazdy wydawanego na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej” do rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 2 sierpnia 2012 r. w sprawie wzorów

⁹ Dz.U. z 2012 r., poz.1005, ze zm.

¹⁰ R.A. Stefański, *Prawo o ruchu drogowym. Komentarz*, Warszawa 2005, s. 594–595.

dokumentów stwierdzających uprawnienia do kierowania pojazdami¹¹). Kategorie prawa jazdy wpisuje się w wierszu 9 tabeli (pkt 2.2.4 cyt. załącznika). W prawie jazdy po jego spersonalizowaniu nie ma możliwości dokonywania jakichkolwiek zmian, a związku z tym w razie orzeczenia wobec posiadacza prawa jazdy zakazu prowadzenia pojazdów, do prowadzenia których wymagane jest prawo jazdy kat. B, cofnięcie tego uprawnienia wymaga odebrania prawa jazdy, stwierdzającego także uprawnienia do prowadzenia innych pojazdów, które nie zostały cofnięte. Organ administracyjny jednakże obowiązany jest zamówić spersonalizowane nowe prawa jazdy z zaznaczeniem w tabeli w wierszu 9 posiadanych przez niego kategorii prawa jazdy, które przekazuje uprawnionemu. Kierowca otrzymuje – w drodze czynności administracyjno-technicznej – nowy dokument prawa jazdy, bez uwidocznienia w nim cofniętych uprawnień, co nie jest równoznaczne z nadaniem uprawnień.

W tym kontekście nie znajduje uzasadnienia pogląd mówiący, że „Wykładnia celowościowa art. 12 ust. 2 pkt 2 ustawy o kierujących pojazdami pozwala twierdzić, że na podstawie tego przepisu starosta jest zobligowany do niewydawania prawa jazdy kategorii AM, A1, A2, A, C1, C, D1 lub D w czasie trwania zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych obejmującego uprawnienie w zakresie prawa jazdy kategorii B, przy czym zakaz ten odnosi się nie tylko do kierowców ubiegających się po raz pierwszy o prawo jazdy danej kategorii (innego niż kategoria B), w czasie trwania zakazu, ale dotyczy również kierowców posiadających już takie uprawnienia – przez wstrzymanie możliwości ich wykonywania na czas trwania zakazu sądowego, orzeczonego co do pojazdów objętych prawem jazdy kategorii B”¹². Błędny jest pogląd, że racje stojące za omawianą regulacją prawną wyrażają się w możliwym do przypisania ustawodawcy przekonaniu, że skoro sąd uznał za zasadne zakazanie danej osobie kierowania nawet motorowerem, bo określone okoliczności dotyczące tej osoby nie gwarantują bezpiecznego uczestniczenia przez nią w ruchu drogowym, to tym bardziej zasadne jest uniemożliwienie takiej osobie prowadzenia samochodu osobowego¹³.

Zasadnie zatem w orzecznictwie sądownoadministracyjnym przyjmuje się, że:

- „Artykuł 12 ust. 2 ustawy z 2011 r. o kierujących pojazdami, który posługuje się wyrażeniem «osoby ubiegającej się o wydanie prawa jazdy...» dotyczy osób, które dopiero ubiegają się o wydanie prawa jazdy. Nie ma on natomiast zastosowania do

¹¹ Dz.U. z 2012 r., poz. 973, ze zm.

¹² Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 5 marca 2014 r., III SA/Wr 883/13, w: Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych NSA.

¹³ J. Kaczor, Głosa do wyroku WSA w Olsztynie z dnia 12 czerwca 2013 r., II SA/Ol 337/13, „Samorząd Terytorialny” 2014, nr 9, s. 92.

osób, które posiadają określone uprawnienia do prowadzenia pojazdów. Wyrażenie «osoba ubiegająca się o wydanie prawa jazdy» w rozumieniu art. 12 ust. 2 powyższej ustawy odnosi się do podmiotu, który ubiega się o wydanie prawa jazdy potwierdzającego istnienie uprawnień, których nie posiadał w chwili prawomocnego orzeczenia kończącego postępowanie karne. W tym znaczeniu przepis ten przewiduje negatywne skutki skazania, ale nie ingerujące w zakres orzeczenia sądu i nie naruszające proporcji między sankcją orzeczoną przez sąd a jej dalszymi konsekwencjami przewidzianymi *ex lege* przez ustawodawcę¹⁴,

- „Prawidłowa wykładnia art. 12 ust. 2 pkt 2 ustawy z 2011 r. o kierujących pojazdami prowadzi do wniosku, iż w przypadku zastosowania przez sąd powszechny art. 42 § 2 k.k. i orzeczenia zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych jedynie określonego rodzaju, organ administracji publicznej jest zobowiązany wydać (zwrócić) osobie, wobec której orzeczono taki zakaz, prawo jazdy kategorii, której ten zakaz nie obejmuje, jeżeli oczywiście ona je uprzednio posiadała¹⁵.”

Abstract

Author supports Supreme Court's thesis contained in the decision, modifying only its argumentation by indicating the idea of driving licence.

¹⁴ Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 8 sierpnia 2014 r., III SA/Po 373/14, LEX nr 1508382. Zob. też wyrok WSA w Łodzi z dnia 19 lutego 2014 r., III SA/Łd 1267/13, LEX nr 1510755; wyrok WSA w Łodzi z dnia 6 marca 2014 r., III SA/Łd 10/14, <<http://orzeczenia.nsa.gov.pl>>; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 11 czerwca 2014 r., III SA/Po 1428/13, LEX nr 1504091; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 23 lipca 2014 r., III SA/Wr 265/14, LEX nr 1495497; wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 11 września 2013 r., II SA/Rz 530/13, LEX nr 1370952; wyrok WSA w Olsztynie z dnia 12 czerwca 2013 r., II SA/Ol 337/13, LEX nr 1333535 z głosą krytyczną J. Kaczora, „Samorząd Terytorialny” 2014, nr 9, s. 87–92.

¹⁵ Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 17 grudnia 2013 r., LEX nr 1429532. Zob. też wyrok WSA w Olsztynie z dnia 24 czerwca 2014 r., II SA/Ol 245/14, LEX nr 1485832; wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 3 czerwca 2014 r., II SA/Bd 401/14, LEX nr 1497986; wyrok WSA o w Rzeszowie z dnia 16 kwietnia 2014 r., II SA/Rz 184/14, LEX nr 1460281; wyrok WSA w Gdańsku z dnia 20 marca 2014 r., III SA/Gd 42/14, LEX nr 1471563; wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 19 lutego 2014 r., II SA/Bd 1522/13, LEX nr 1457886; wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 17 grudnia 2013 r., II SA/Bd 1187/13, LEX nr 1429532; wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 23 października 2013 r., II SA/Bd 815/13, LEX nr 1440558; wyrok WSA w Gdańsku z dnia 19 marca 2014 r., III SA/Gd 41/14, LEX nr 1471561.