Kontrolne sprawdzenie kwalifikacji przy cofnięciu uprawnień

Kategoria: Komunikacja i Transport
Opublikowano: wtorek, 06, listopad 2012 23:00
Grzegorz P. Kubalski
Odsłony: 11790

Czy przywrócenie uprawnień kierowcy, któremu zostały one cofnięte do kierowania pojazdami z przyczyn innych niż utrata kwalifikacji, powinno nastąpić dopiero po kontrolnemu sprawdzeniu kwalifikacji, jeżeli okres, który upłynął od dnia uprawomocnienia się decyzji cofającej uprawnienia do dnia ustania przyczyn cofnięcia przekroczył 1 rok?

Odpowiedź: Tak, kierowca taki powinien uprzednio przejść kontrolne sprawdzenie kwalifikacji.
Uwaga: Orzecznictwo sądów administracyjnych udziela na postawione pytanie odpowiedzi przeciwnej. W uzasadnieniu wykazano, dlaczego taką linię orzeczniczą przygotowujący opinię uznaje za błędną – co nie znaczy, że w konkretnym przypadku sąd administracyjny podzieli wyrażoną powyżej opinię.

Uzasadnienie: Zgodnie z art. 114 ust. 1 pkt 2 lit. a Prawa o ruchu drogowym kontrolnemu sprawdzeniu kwalifikacji podlega osoba ubiegająca się o przywrócenie uprawnienia do kierowania pojazdem cofniętego na okres przekraczający 1 rok lub w związku z utratą kwalifikacji.

Wątpliwość sformułowana w pytaniu jest konsekwencją istniejącej linii orzeczniczej negującej możliwość zastosowania przywołanego przepisu do przypadków, gdy przekraczający rok termin cofnięcia uprawnień nie został explicite wyrażony w decyzji. Dobrym przykładem orzeczenia mieszczącego się w tej linii orzeczniczej jest wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z 23 lutego 2012 roku, sygn. II SA/Sz 1222/11 (publ. LEX nr 1138813), w którym stwierdzono, że przepis art. 114 ust. 1 pkt 2 lit. a Prawa o ruchu drogowym ma zastosowanie wyłącznie w sytuacjach, gdy cofnięcie uprawnień nastąpiło na okres przekraczający 1 rok, przy czym okres cofnięcia musi być wprost wskazany w decyzji o cofnięciu uprawnień. Natomiast gdy cofnięcie nastąpiło bez wskazania terminu, przywrócenie uprawnień następuje po ustaleniu przyczyny, niezależnie od czasu trwania faktycznego pozbawienia uprawnień do kierowania pojazdami.

Taka linia orzecznicza została zapoczątkowana wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku w wyroku z dnia 21 maja 2008 roku, sygn. II SA/Bk 57/08 (publ. ONSAiWSA z 2009 r. Nr 5, poz. 94). W tym wyroku WSA bez głębszej analizy językowej stwierdził, że warunek zwarty w art. 114 ust. 1 pkt 2 lit. a Prawa o ruchu drogowym ma charakter normatywny (prawny), a nie faktyczny, co oznacza, iż cofnięcie uprawnień do kierowania pojazdami na okres przekraczający rok, po upływie którego to okresu osoba ubiegająca się o przywrócenie uprawnień jest zobowiązana poddać się egzaminowi, powinien wyraźnie wynikać z treści decyzji. Wydaje się, że było to wynikiem bezkrytycznego posłużenia się tezą wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 17 listopada 2008 roku, sygn. I OSK 1457/07 (publ. CBOSA), który jednak zapadł w specyficznym stanie faktycznym. W tym bowiem przypadku orzeczono zakaz prowadzenia wszelkich pojazdów mechanicznych na okres jednego roku. Rozpatrując sprawę przywrócenia uprawnień do kierowania pojazdami właściwy starosta uznał jednak, że termin określony w art. 114 ust. 1 pkt 2 lit. a nie jest liczony do chwili ustania przyczyn cofnięcia uprawnień (a zatem wykonania wyroku), lecz do chwili wydania decyzji o przywróceniu uprawnień. W takiej sytuacji obowiązek poddania się kontrolnemu sprawdzeniu kwalifikacji byłby uzależniony od działania administracji publicznej. W tym przypadku nie ulega wątpliwości poprawność oceny dokonanej przez NSA – problemy zaczęły się z chwilą przeniesienia tej tezy na inne stany faktyczne.

Przeciwko takiej linii orzecznictwa przemawia zarówno wykładnia językowa, jak i systemowa:

- art. 114 ust. 1 pkt 2 lit. a Prawa o ruchu drogowym posługuje się pojęciem „przywrócenia uprawnienia do kierowania pojazdem cofniętego na okres przekraczający 1 rok lub w związku z

Phoca PDF

utratą kwalifikacji". Konieczne jest zatem zinterpretowanie pojęcia „uprawnienia cofniętego na okres przekraczający 1 rok". Niewątpliwie cofnięcie ma charakter prawny – następuje bowiem na podstawie decyzji administracyjnej wydawanej co do zasady przez starostę na podstawie art. 140 ust. 1 Prawa o ruchu drogowym. Zwrotu „cofniętego na okres przekraczający 1 rok" nie można jednak utożsamiać – jak czynią wojewódzkie sądy administracyjnej – ze zwrotem „cofniętego na czas oznaczony przekraczający 1 rok". Utożsamienie takie nie wynika w żaden sposób z wykładni językowej.
Trafnie wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 29 września 2011 roku, sygn. IV SA/Gl 26/11 (publ. CBOSA; wskazać jednak należy, iż ostatecznie wydał wyrok mieszczący się w głównej linii orzeczniczej), że nie jest możliwe by starosta podejmując decyzję w sprawie cofnięcia uprawnień określał czasookres cofnięcia wyznaczając jego datą końcową czy też określając go w jednostkach miary czasu (dniach, tygodniach, miesiącach czy latach). Nie da się bowiem a priori ustalić kiedy przyczyny stanowiące podstawę cofnięcia uprawnień mogą zostać usunięte (np. przeciwwskazania psychologiczne czy zdrowotne do kierowania pojazdami). Wobec tego starosta orzekający w sprawie cofnięcia na podstawie art. 140 ust. 1 Prawa o ruchu drogowym z przyczyn obiektywnych takiego czasookresu cofnięcia, w istocie rzeczy terminu do którego cofnięcie pozostaje aktualne, wyznaczać nie może. Oznacza to, że okres cofnięcia wyznaczony jest datą wystąpienia zdarzenia wskazanego w art. 140 ust. 2 Prawa o ruchu drogowym, polegającego na „ustaniu przyczyn" które spowodowały cofnięcie uprawnień do kierowania pojazdami.
Oznacza to jednak, że zasada racjonalnego ustawodawcy nakazuje interpretować „okres przekraczający 1 rok" jako okres między uprawomocnieniem się decyzji cofającej uprawnienia, a ustaniem przyczyn owego cofnięcia. W przeciwnym bowiem wypadku przepis ograniczałby się wyłącznie do przypadku przewidzianego w art. 182 §2 Kodeksu karnego wykonawczego określającego sposób postępowania w przypadku orzeczenia przez sąd zakazu prowadzenia pojazdów.

- w ramach wykładni systemowej warto jest również skonfrontować analizowany przepis z art. 114 ust. 1 pkt 2 lit. b Prawa o ruchu drogowym, zgodnie z którym kontrolnemu sprawdzeniu kwalifikacji podlega osoba ubiegająca się o zwrot zatrzymanego prawa jazdy lub pozwolenia do kierowania tramwajem, którego była pozbawiona na okres przekraczający 1 rok. W tym przypadku sądy administracyjne nie mają żadnych wątpliwości, że użyty zwrot „pozbawiony na okres przekraczający 1 rok" oznacza czasową utratę prawa jazdy mającą swoje umocowanie prawne w określonym wyroku, postanowieniu lub decyzji administracyjnej, przy czym wyłącznie okres faktycznego pozbawienia prawa jazdy wynikający wprost z określonych tytułów prawnych przesądza o terminie pozbawienia prawa jazdy (por. np. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 17 października 2011 roku, sygn. VII SA/Wa 1105/11, publ. CBOSA).

Nie sposób twierdzić, że ustawodawca posługując się w ramach jednego wyliczenia takim samym pojęciem „na okres przekraczający 1 rok" w jednym przypadku miał na myśli okres, który musi być z góry określony w decyzji administracyjnej, a w drugim – wynikał z faktycznego upływu czasu. Do takiej tezy nie prowadzi też porównanie kontekstu użycia tego zwrotu – różnice wynikają jedynie z innego charakteru instytucji prawnej cofnięcia uprawnień i zatrzymania prawa jazdy.

Phoca PDF