



**RZECZPOSPOLITA POLSKA**  
**Rzecznik Praw Obywatelskich**

Warszawa, dnia 11 czerwca 2007 r.

**RPO-556890-VI/07/ST**

**Trybunał Konstytucyjny**

00-090 Warszawa    Tel. centr. 022 551 77 00  
Al. Solidarności 77    Fax 022 827 64 53

**Warszawa**

### **Wniosek**

### **Rzecznika Praw Obywatelskich**

Na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) oraz art. 16 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147 ze zm.)

wnoszę o

stwierdzenie niezgodności art. 105 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. - Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2005 r. Nr 108, poz. 908 ze zm.) w części zawierającej zwrot „lub wykroczenie” z zasadą zaufania obywateli do państwa i prawa wynikającą z art. 2 Konstytucji RP oraz z art. 32 i art. 65 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

## Uzasadnienie

I. Do Rzecznika Praw Obywatelskich wpływają skargi od instruktorów szkolących osoby ubiegające się o uprawnienie do kierowania pojazdami silnikowymi. Skarżący w swoich listach kierowanych do Rzecznika kwestionują obowiązujące rozwiązania prawne pozwalające na skreślenie ich z ewidencji instruktorów w razie ukarania wyrokiem sądu za wykroczenie przeciwko bezpieczeństwu ruchu drogowego. Istota zarzutów zawartych w tych skargach dotyczy tego, iż w sytuacji niedotrzymania przez funkcjonariuszy Policji przewidzianych prawem terminów do ukarania sprawcy wykroczenia drogowego mandatem karnym, sprawa jest kierowana na drogę postępowania sądowego. Wówczas zainteresowani ponoszą nie tylko majątkowe koszty nienależytej organizacji pracy Policji (konieczność zwrotu kosztów postępowania sądowego na rzecz Skarbu Państwa), lecz ponoszą również dotkliwe konsekwencje w postaci skreślenia z ewidencji instruktorów.

Po zbadaniu sprawy Rzecznika Praw Obywatelskich stwierdził, że zarzuty zawarte w skargach obywateli są uzasadnione, zaś regulacja prawna w tym zakresie wymaga kontroli ze strony Trybunału Konstytucyjnego.

II. Wskazać należy, że w myśl art. 105 ust. 1 Prawa o ruchu drogowym szkolenie osoby ubiegającej się o uprawnienie do kierowania pojazdem silnikowym albo tramwajem jest prowadzone przez instruktora. Stosownie do art. 105 ust. 2 Prawa o ruchu drogowym instruktorem jest osoba, która :

- 1) ma co najmniej wykształcenie średnie;
- 2) posiada, przez okres co najmniej 3 lat, uprawnienie do kierowania pojazdami rodzaju objętego szkoleniem;

- 3) przedstawiła orzeczenie lekarskie o braku przeciwwskazań zdrowotnych do kierowania pojazdem oraz orzeczenie psychologiczne o braku przeciwwskazań psychologicznych do kierowania pojazdem;
- 4) ukończyła kurs kwalifikacyjny;
- 5) zdała egzamin przed komisją powołaną przez wojewodę;
- 6) nie była karana wyrokiem sądu za przestępstwo lub wykroczenie przeciwko bezpieczeństwu ruchu drogowego;
- 7) została wpisana do ewidencji instruktorów.

Natomiast na podstawie art. 107 ust. 1 pkt 1 Prawa o ruchu drogowym starosta skreśla instruktora z ewidencji, jeżeli instruktor nie spełnia warunków określonych w art. 105 ust. 1 pkt 1 - 6 tej ustawy.

W zakresie objętym skargami kierowanymi do Rzecznika Praw Obywatelskich istotne znaczenie ma treść art. 105 ust. 2 pkt 6 Prawa o ruchu drogowym, w świetle której instruktorem może być osoba, która nie była karana wyrokiem sądu za przestępstwo lub wykroczenie przeciwko bezpieczeństwu ruchu drogowego. W szczególności chodzi o tę część art. 105 ust. 2 pkt 6 Prawa o ruchu drogowym, która dotyczy niekaralności wyrokiem sądowym za wykroczenie przeciwko bezpieczeństwu ruchu drogowego.

Celem powołanej regulacji jest to, aby instruktorami były osoby, które dają rękojmię należytego nauczania przestrzegania obowiązujących przepisów w zakresie ruchu drogowego. Stąd też ustawodawca zdecydowała się na eliminację z kręgu osób uprawnionych do szkolenia kierowców tych uczestników ruchu drogowego, którzy sami naruszyli zasady bezpieczeństwa w ruchu drogowym, co zostało stwierdzone stosownym wyrokiem sądowym. Jednakże regulacja ta nie uwzględnia zasad rządzących postępowaniem w sprawach o wykroczenia.

Zwrócić należy uwagę, że przepisy ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. - Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz. U. Nr 106, poz. 1148 ze zm.) regulują nie tylko sądowe postępowanie w sprawach o wykroczenia, lecz także pozasądowe postępowanie mandatowe w sprawach wykroczeń (art. 95-102 k. p. s. w.). Zgodnie z art. 95 § 1 k. p. s. w. postępowanie mandatowe prowadzi Policja, a inne organy, gdy przepis szczególny tak stanowi. W postępowaniu mandatowym można nałożyć grzywnę w wysokości do 500 złotych (art. 96 § 1 k. p. s. w.).

Sytuacje, w których dopuszczalne jest prowadzenie postępowania mandatowego w sprawach o wykroczenia zostały określone w art. 97 § 1 k. p. s. w. Stosownie do treści zawartych w nim przepisów w postępowaniu mandatowym, jeżeli ustawa nie stanowi inaczej, funkcjonariusz uprawniony do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego może ją nałożyć jedynie, gdy :

- 1) schwytano sprawcę wykroczenia na gorącym uczynku lub bezpośrednio po popełnieniu wykroczenia,
- 2) stwierdzi popełnienie wykroczenia naocznie pod nieobecność sprawcy albo za pomocą urządzenia pomiarowego lub kontrolnego, a nie zachodzi wątpliwość co do osoby sprawcy czynu

- w tym także, w razie potrzeby, po przeprowadzeniu w niezbędnym zakresie czynności wyjaśniających, podjętych niezwłocznie po ujawnieniu wykroczenia. Nałożenie grzywny w drodze mandatu karnego nie może nastąpić po upływie 14 dni od daty ujawnienia czynu w wypadku, o którym mowa w pkt 1, i 30 dni w wypadku, o którym mowa w pkt 2.

Sprawca wykroczenia może odmówić przyjęcia mandatu karnego (art. 97 § 2 k. p. s. w.). W razie takiej odmowy lub nieuiszczenia w wyznaczonym terminie grzywny nałożonej mandatem zaocznym, organ, którego funkcjonariusz nałożył grzywnę, występuje do sądu z wnioskiem o ukaranie ( art. 99 k. p. s. w.).

Na tle przytoczonych przepisów k. p. s. w. należy poczynić kilka uwag. Przede wszystkim kryterium decydującym o zastosowaniu jednego z dwóch trybów postępowania w sprawach o wykroczenia (sądowego bądź mandatowego) nie jest rodzaj popełnionego wykroczenia, lecz takie okoliczności jak : schwytywanie sprawcy na gorącym uczynku, stwierdzenie przez funkcjonariusza Policji faktu popełnienia wykroczenia naocznie, ale pod nieobecność sprawcy oraz stwierdzenie przez funkcjonariusza wykroczenia za pomocą urządzenia pomiarowego lub kontrolnego. Oznacza to, że sprawa dotycząca takiego samego rodzaju wykroczenia przeciwko bezpieczeństwu w ruchu drogowym może zostać załatwiona w toku postępowania mandatowego bądź też w toku postępowania sądowego. Jednakże niezależnie od zastosowanego trybu postępowania zawsze w tym przypadku przedmiotem ochrony jest bezpieczeństwo ruchu drogowego.

III. Na powyższym też tle trzeba oceniać rozwiązanie przyjęte przez ustawodawcę w art. 105 ust. 2 pkt 6 Prawa o ruchu drogowym, według którego instruktorem może być osoba, która nie była karana wyrokiem sądu za wykroczenie przeciwko bezpieczeństwu w ruchu drogowym. Rozwiązanie to w sposób jednoznaczny różnicuje kategorię podmiotów - sprawców wykroczeń przeciwko bezpieczeństwu w ruchu drogowym, przyjmując jako kryterium zróżnicowania przesłankę w postaci ukarania wyrokiem sądowym. W konsekwencji wprowadzonego kryterium zróżnicowania sprawca wykroczenia przeciwko bezpieczeństwu ruchu drogowego, jeśli został ukarany mandatem w postępowaniu mandatowym, będzie mógł zostać wpisany do ewidencji instruktorów (bądź też nie zostanie z niej skreślony). Natomiast sprawca wykroczenia, który za tożsame wykroczenie został ukarany wyrokiem sądu, nie uzyska stosownego wpisu (bądź też zostanie obligatoryjnie skreślony z ewidencji instruktorów). Dlatego też art. 105 ust. 2 pkt 6 Prawa o ruchu drogowym w zakresie, w jakim stanowi, że instruktorem jest osoba, która nie była karana wyrokiem sądu za wykroczenie

przeciwko bezpieczeństwu w ruchu drogowym wymaga konfrontacji z zasadą równości wobec prawa określoną w art. 32 Konstytucji RP.

W świetle ustabilizowanego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego (m. in. wyrok z dnia 5 listopada 1997 r., sygn. akt K 22/97, OTK z 1997 r., Nr 3-4, poz. 41; wyrok z dnia 22 grudnia 1997 r., sygn. akt K 2/97, OTK z 1997 r., Nr 5-6, poz. 72; wyrok z dnia 6 maja 1998 r., sygn. akt K 37/97, OTK z 1998 r., Nr 3, poz. 33) z zasady równości wyrażonej w art. 32 Konstytucji RP wynika nakaz jednakowego traktowania podmiotów w obrębie określonej kategorii. Wszystkie podmioty prawa charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą istotną (relewantną) powinny być traktowane równo, bez różnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących. Oceniając daną regulację prawną z punktu widzenia konstytucyjnej zasady równości należy przede wszystkim ustalić więc, czy można wskazać wspólną cechę istotną uzasadniającą równe traktowanie podmiotów prawa. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich taką cechą jest ukaranie za wykroczenie przeciwko bezpieczeństwu w ruchu drogowym. Wskazaną cechą istotną charakteryzują się zarówno osoby ukarane wyrokiem sądu jak też osoby ukarane mandatem karnym. Stąd też w interesującym zakresie art. 105 ust. 2 pkt 6 Prawa o ruchu drogowym zawiera odstępstwo od zasady równości wobec prawa. Odstępstwo to nie jest jeszcze równoznaczne z dyskryminacją. Niezbędna w związku z tym jest ocena kryterium, na podstawie którego ustawodawca dokonał różnicowania.

Przedem wszystkim różnicowanie musi mieć charakter relewantny, a więc pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których jest zawarta kontrolowana norma oraz służyć realizacji tego celu i treści. W konsekwencji różnicowania nie wolno dokonywać według dowolnie ustalonego kryterium. Warunku tego nie spełnia różnicowanie wprowadzone art. 105 ust. 2 pkt 6 Prawa o ruchu drogowym. Jak już wspomniano, celem tej regulacji było stworzenie gwarancji, aby instruktorami były osoby,

które dają rękojmię należytego nauczania przestrzegania przepisów obowiązujących w ruchu drogowym. Stąd też art. 105 ust. 2 pkt 6 Prawa o ruchu drogowym nie służy realizacji tego celu, gdyż w sposób odmienny traktuje osoby naruszające tożsame zasady bezpieczeństwa w ruchu drogowym. Wprowadzone zróżnicowanie zostało ponadto wprowadzone według dowolnego kryterium, tj. kryterium formy ukarania za wykroczenie w postaci mandatu karnego bądź wyroku sądowego.

W świetle powyższego zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich art. 105 ust. 2 pkt 6 Prawa o ruchu drogowym w kwestionowanym zakresie ma charakter dyskryminacyjny, a tym samym jest niezgodny z art. 32 Konstytucji RP.

IV. W świetle powoływanego już art. 97 § 1 pkt 2 k. p. s. w. nałożenie grzywny w drodze mandatu karnego nie może nastąpić po upływie 30 dni od ujawnienia wykroczenia za pomocą urządzenia pomiarowego lub kontrolnego. Zgodnie z tym przepisem czynności wyjaśniające powinny zostać podjęte niezwłocznie po ujawnieniu wykroczenia. U podstaw regulacji zawartej w art. 97 § 1 pkt 2 k. p. s. w. legło przekonanie ustawodawcy, iż niezwłoczne wdrożenie czynności wyjaśniających po ujawnieniu wykroczenia stwierdzonego za pomocą urządzenia pomiarowego lub kontrolnego pozwoli na ustalenie tożsamości sprawcy czynu i wymierzenie mu grzywny w drodze mandatu karnego. Czynności wyjaśniające powinny być podjęte niezwłocznie i przeprowadzone w takim terminie, który z uwagi na ograniczenia wynikające z 30 - dniowego terminu, pozwoli na nałożenie grzywny w drodze mandatu karnego bez potrzeby angażowania sądu, o ile oczywiście nie wystąpią obiektywne przeszkody niezależne od funkcjonariuszy Policji czy też przeszkody wywołane zachowaniem sprawcy wykroczenia.

Jednakże ze skarg wpływających do Rzecznika Praw Obywatelskich wynika, iż często przekroczenie 30 - dniowego terminu od daty ujawnienia wykroczenia jest wynikiem rażąco przewlekłego prowadzenia postępowania wyjaśniającego przez funkcjonariuszy Policji. Po

przekroczeniu tego terminu funkcjonariusze Policji są zaś zobligowani do skierowania do sądu wniosku o ukaranie sprawcy wykroczenia. W takim przypadku postępowanie sądowe kończące się wyrokiem sądu wymierzającym karę za wykroczenie przeciwko bezpieczeństwu ruchu drogowego nie jest wywołane postawą obwinionego (np. odmowa przyjęcia mandatu karnego, utrudnianie czynności wyjaśniających), lecz jest wynikiem nienależytego wykonywania obowiązków przez funkcjonariuszy Policji bądź też wynikiem nienależytej organizacji pracy Policji.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich obywatel nie może zaś ponosić konsekwencji nienależytej pracy Policji. Obowiązki w tym zakresie jak też wszelkie konsekwencje związane z niewypełnieniem tych obowiązków powinny obciążać państwo i nie powinny być przerzucane na jednostkę. Przenosząc te uwagi na grunt niniejszej sprawy stwierdzić należy, że nie da się pogodzić z zasadą zaufania obywateli do państwa i prawa wynikającą z zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP) sytuacja, w której w wyniku zaniedbań funkcjonariuszy publicznych może dojść do pozbawienia jednostki prawa wykonywania zawodu (w tym przypadku zawodu instruktora nauki jazdy).

W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego zasada zaufania obywateli do państwa i prawa wyraża się w stanowieniu i w stosowaniu prawa w taki sposób, aby nie stawało się ono swoistą pułapką dla obywatela. Jednak w świetle poczynionych uwag nie powinno budzić wątpliwości, że art. 105 ust. 2 pkt 6 Prawa o ruchu drogowym w kwestionowanym zakresie (co potwierdzają skargi kierowane do Rzecznika Praw Obywatelskich) bywa właśnie taką pułapką zastawioną na obywatela, który musi w wyniku jego zastosowania ponieść wszelkie negatywne konsekwencje nie tylko swoich działań, lecz także zaniedbań w wykonywaniu obowiązków służbowych przez funkcjonariuszy publicznych. Dlatego też zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich art. 105 ust. 2 pkt 6 Prawa o ruchu



drogowym w części zawierającej zwrot „lub wykroczenie” jest również niezgodny z zasadą zaufania obywateli do państwa i prawa wynikającą z art. 2 Konstytucji RP.

V. Nie można jednak tracić z pola widzenia również tego, że krytykowana regulacja prawna w istotny sposób ingeruje w wolność wyboru i wykonywania zawodu. Jej zastosowanie wyklucza bowiem osoby karane wyrokiem sądu za wykroczenie przeciwko bezpieczeństwu w ruchu drogowym z grona osób, które mogą wykonywać zawód instruktora.

Stosownie do art. 65 ust. 1 Konstytucji RP każdemu zapewnia się wolność wyboru i wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy. Wyjątki określa ustawa. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego (m. in. wyrok z dnia 24 stycznia 2001 r., sygn. akt SK 30/99, OTK z 2001 r., Nr 1, poz. 3) z art. 65 ust. 1 Konstytucji RP wynika generalny zakaz, adresowany do władz publicznych, wprowadzania ograniczeń w swobodnym decydowaniu przez jednostkę o podjęciu, kontynuowaniu i zakończeniu pracy w określonym zawodzie, o miejscu i rodzaju wykonywanej pracy oraz wyborze pracodawcy.

Nie oznacza powyższe jednak, iż wolności określone w art. 65 ust. 1 Konstytucji RP nie mogą podlegać ograniczeniu. Treść powołanego art. 65 ust. 1 Konstytucji RP wskazuje bowiem w sposób jednoznaczny, iż wymienione wolności konstytucyjne mogą podlegać ograniczeniu na podstawie ustawy. Nie każde jednak wkroczenie przez ustawodawcę w sferę omawianych wolności może zostać zaakceptowane, ingerencja ustawodawcy w tym zakresie musi ponadto odpowiadać warunkom wyznaczonym przez ustrojodawcę w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Stosownie do art. 31 ust. 3 Konstytucji RP ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.

W zakresie objętym wnioskiem został spełniony warunek formalny w postaci wprowadzenia na podstawie ustawy ograniczenia w korzystaniu z konstytucyjnej wolności. Należy także uznać, że wprowadzone ograniczenie znajduje swoje uzasadnienie w wartościach wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Usprawiedliwia je bowiem wzgląd na ochronę wolności i praw innych osób, przede wszystkim osób szkolonych przez instruktorów nauki jazdy jak też wzgląd na bezpieczeństwo innych uczestników ruchu drogowego. Jednakże wprowadzane przez ustawodawcę ograniczenia w korzystaniu z konstytucyjnych wolności muszą mieć ponadto charakter proporcjonalny. Z zasady proporcjonalności wynika zakaz nadmiernej ingerencji w sferę konstytucyjnych wolności i praw. Z istoty tego zakazu wynika, iż ustawodawca nie powinien ustanawiać ograniczeń przekraczających pewien stopień uciążliwości. W swym końcowym rezultacie stanowisko ustawodawcy nie powinno więc prowadzić do zachwiania proporcji pomiędzy stopniem naruszenia uprawnień jednostki a rangą interesu publicznego, który ma w ten sposób podlegać ochronie.

Z punktu widzenia oceny rozwiązania zawartego w art. 105 ust. 2 pkt 6 Prawa o ruchu drogowym na tle zasady proporcjonalności szczególne znaczenie trzeba przypisać temu, iż wykluczenie z kręgu osób wykonujących zawód instruktora tych osób, które zostały ukarane wyrokiem sądu za wykroczenie przeciwko bezpieczeństwu w ruchu drogowym odpowiada swoją treścią znanemu przepisom prawa karnego (art. 39 pkt 2 k. k.) środkowi karnemu w postaci zakazu wykonywania określonego zawodu. W myśl art. 41 § 1 k. k. sąd może orzec zakaz wykonywania określonego zawodu, jeżeli sprawca nadużył przy popełnieniu przestępstwa wykonywanego zawodu albo okazał, że dalsze wykonywanie zawodu zagraża istotnym dobrom chronionym prawem. Szczególna dolegliwość omawianego środka karnego nie budzi wątpliwości, osoba objęta zakazem traci bowiem możliwość dalszego wykonywania zawodu, a więc w istocie traci dotychczasowe podstawy ekonomiczne utrzymania siebie i rodziny. Jednakże właśnie ze względu na ową dolegliwość ów środek karny nie jest znany

przepisom dotyczącym wykroczeń, a więc przepisom regulującym odpowiedzialność karną za czyny, które z istoty rzeczy zawierają znacznie mniejszy ładunek społecznej szkodliwości. Art. 29 § 1 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. - Kodeks wykroczeń (Dz. U. Nr 12, poz. 114 ze zm.) wymieniając środki karne orzekane wobec sprawców wykroczeń nie wymienia wśród nich zakazu wykonywania zawodu.

Przedstawione ogólne regulacje prawne wskazują na to, że art. 105 ust. 2 pkt 6 Prawa o ruchu drogowym w części zawierającej zwrot „lub wykroczenie” w sposób nadmierny ingeruje w sferę konstytucyjnych wolności określonych w art. 65 ust. 1 Konstytucji RP, przewidując za nawet jednokrotne popełnienie czynu stanowiącego wykroczenie przeciwko bezpieczeństwu w ruchu drogowym, obligatoryjną sankcję w postaci utraty prawa wykonywania zawodu instruktora. Z art. 107 ust. 1 pkt 1 Prawa o ruchu drogowym wynika bowiem, że starosta skreśla instruktora z ewidencji, jeżeli instruktor nie spełnia warunku określonego w art. 105 ust. 2 pkt 6. Oznacza to, że organ wydający rozstrzygnięcie administracyjne jest w tym zakresie związany orzeczeniem sądu o ukaraniu za wykroczenie przeciwko bezpieczeństwu w ruchu drogowym.

W konsekwencji trzeba uznać, że art. 105 ust. 2 pkt 6 Prawa o ruchu drogowym w części zawierającej zwrot „lub wykroczenie” jest niezgodny z art. 65 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

W świetle powyższego, wnoszę jak na wstępie.

Z upoważnienia  
Rzecznika Praw Obywatelskich

*/-/ Stanisław Trociuk*  
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich