



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

Warszawa, 23/10/2008r.

RPO-597286-XX-08/MU

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Szanowny Pan
Cezary Grabarczyk
Minister Infrastruktury
Ministerstwo Infrastruktury
ul. Wspólna 2/4
00-926 Warszawa

Szanowny Panie Ministrze

Do Rzecznika Praw Obywatelskich napływają sygnały od obywateli dot. projektu ustawy o kierujących pojazdami, nad którym zakończono prace w Ministerstwie Infrastruktury (projekt umieszczony na stronie internetowej ministerstwa, na etapie uzgodnień międzyresortowych).

Kwestionowany jest projektowany art. 57 ust. 1 pkt 10, w którym wyłącza się bezwzględnie możliwość bycia egzaminatorem osobom, które pozostają w stosunkach prawnych, o których mowa w art. 24 k.p.a. z instruktorami, wykładowcami oraz z przedsiębiorcami lub jednostkami prowadzącymi szkolenie kandydatów na kierowców. Argumentuje się przy tym, że wystarczający dla osiągnięcia celu ustawodawcy byłby zapis przewidujący, że egzaminator nie egzaminuje kandydatów na kierowców szkolonych przez osoby (podmioty), z którymi pozostaje w stosunkach prawnych, o których mowa w art. 24 k.p.a.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich projektowana regulacja w istocie budzi zasadnicze wątpliwości, jeżeli chodzi o zgodność z zasadą proporcjonalności wywodzoną z zasady demokratycznego państwa prawnego zawartej w art. 2 - również w związku z art. 31 ust. 3 - oraz z art. 22 (wolność prowadzenia działalności gospodarczej) i art. 65 ust. 1 (wolność wykonywania zawodu) Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Zasada proporcjonalności (zakaz nadmiernej ingerencji) oznacza, że ustawodawca nie może ustanawiać ograniczeń przekraczających pewien stopień uciążliwości, a zwłaszcza naruszających proporcję pomiędzy stopniem naruszenia uprawnień jednostki a rangą interesu publicznego, który ma w ten sposób podlegać ochronie. Zakaz nadmiernej ingerencji pełnić ma funkcję ochronną w stosunku do wszystkich praw i wolności, w tym więc wolności prowadzenia działalności

gospodarczej (art. 22 konstytucji) i wykonywania zawodu (art. 65 ust. 1 konstytucji). Wprowadzając regułę określoną w art. 57 ust. 1 pkt 10 kwestionowanego projektu, ustawodawca powinien szczególnie rozważyć udzielić sobie odpowiedzi na trzy pytania będące składową minimalnego testu proporcjonalności.

Wydaje się, że w razie wejścia w życie kwestionowanej regulacji w projektowanym kształcie zasada proporcjonalności zostanie złamana przez kategoryzm skutków prawnych i nie wyważenie wchodzących w grę kolidujących interesów publicznego i prywatnego. Nie zdaje ona egzaminu konstytucyjności pod względem efektów proponowanej regulacji w stosunku do ograniczeń (ciężarów) nakładanych na obywatela.

Obowiązuje zasada wyrażona w art. 31 ust. 3 Konstytucji, tworząca granice wolności i praw obywatelskich. Zgodnie z art. 31 ust. 3 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.

Trzeba bowiem wziąć pod uwagę ogólne zasady decydujące o niekonstytucyjności regulacji ustawowej z uwagi na brak proporcjonalności w działaniu ustawodawcy. Zgodnie z ustalonym na tle art. 31 ust. 3 Konstytucji orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, zarzut braku proporcjonalności wymaga przeprowadzenia testu, polegającego na udzieleniu odpowiedzi na trzy pytania dotyczące analizowanej normy: 1) czy jest ona w stanie doprowadzić do zamierzonych przez ustawodawcę skutków (przydatność normy); 2) czy jest ona niezbędna (konieczna) dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana (konieczność podjęcia przez ustawodawcę działania); 3) czy jej efekty pozostają w proporcji do nałożonych przez nią na obywatela ciężarów lub ograniczeń (proporcjonalność *sensu stricto*). Wskazane postulaty przydatności, niezbędności i proporcjonalności *sensu stricto* składają się na treść wyrażonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji „konieczności”. W dotychczasowym orzecznictwie dotyczącym zasady proporcjonalności Trybunał Konstytucyjny konsekwentnie wskazywał, że jeżeli dany cel jest możliwy do osiągnięcia przy zastosowaniu innego środka, nakładającego mniejsze ograniczenia na prawa i wolności, to zastosowanie przez ustawodawcę środka bardziej uciążliwego wykracza poza to, co jest konieczne, a zatem narusza Konstytucję (zob. w szczególności wyrok z 12 stycznia 2000 r., sygn. P 11/98, OTK ZU nr 1/2000, poz. 3 i wyrok z 10 kwietnia 2002 r., sygn. K 26/00, OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 18).

Tak rozumianego egzaminu konstytucyjności (w zakresie powołanych wyżej pkt 2 i 3) projektowana regulacja w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich nie zdaje.

W związku z tym zwracam się z uprzejmą prośbą do Pana Ministra o rozważenie przedstawionej argumentacji i poinformowanie mnie o zajętych w tej sprawie stanowisku.

Z poważaniem

Z upoważnienia
Rzecznika Praw Obywatelskich

/-/ Stanisław Trociuk
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich