



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

Irena LIPOWICZ

RPO-658549-V/10/BA

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

Warszawa, dnia 18 grudnia 2011 r.

Pan

Sławomir Nowak

Minister Transportu, Budownictwa

i Gospodarki Morskiej

ul. Chałubińskiego 4/6

00-928 Warszawa

Szanowny Panie Ministrze

Zwracam się do Pana Ministra w sprawie sytuacji osób niepełnosprawnych, na których przepisy obecnie obowiązującego rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 27 października 2005 roku w sprawie szkolenia, egzaminowania i uzyskiwania uprawnień przez kierujących pojazdami, instruktorów i egzaminatorów (Dz. U. Nr 217, poz. 1834 ze zm. - zwanego dalej rozporządzeniem), jak również oczekującej na wejście w życie ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami (Dz. U. Nr 30, poz. 151 ze zm - zwanej dalej ustawą o kierujących pojazdami) nakładają obowiązek zapewnienia na potrzeby przeprowadzenia praktycznej części egzaminu, pojazdu przystosowanego do posiadanej niepełnosprawności.

Przedmiotowy problem był już sygnalizowany Ministrowi Infrastruktury w wystąpieniach Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 25 maja oraz 21 lipca 2009 r. (nr sprawy RPO-600925/08), w których podniesiono wątpliwości odnośnie zgodności z konstytucyjnymi standardami przyjętych rozwiązań prawnych, m.in. z uwagi na nałożenie obowiązków na osoby niepełnosprawne aktem rangi podustawowej, oraz zgłoszono potrzebę podjęcia działań na rzecz ochrony i wyrównywania szans osób niepełnosprawnych.

W odpowiedzi na wskazane wyżej wystąpienia Minister Infrastruktury nie podzielił stanowiska Rzecznika. W piśmie z dnia 25 listopada 2009 r. (nr TD-4p-073-46/09) wskazano przy

tym, iż rozwiązanie polegające na zapewnieniu odpowiedniego pojazdu przez osobę niepełnosprawną jest rozwiązaniem „optymalnym”, także z uwagi na konieczność dostosowania pojazdu do rodzaju niepełnosprawności oraz zapewnienia bezpiecznego kierowania pojazdem w ruchu drogowym.

Pragnę powrócić do przedstawionego problemu i ponownie poddać go uwadze Pana Ministra.

Zgodnie z § 16 pkt 3 w/w rozporządzenia wojewódzki ośrodek ruchu drogowego powinien posiadać pojazdy przeznaczone do przeprowadzania egzaminów w liczbie umożliwiającej obsługę zaplanowanych egzaminów. Przepis ten nie znajduje zastosowania wobec osób niepełnosprawnych, gdyż na podstawie § 19 pkt 3 lit c rozporządzenia, to na nich ciąży obowiązek zapewnienia pojazdu na potrzeby egzaminu.

Tożsame rozwiązanie przewiduje oczekująca na wejście w życie ustawa o kierujących pojazdami. W myśl art. 53 ust. 1 ustawy, praktyczna część egzaminu państwowego w zakresie uzyskiwania uprawnienia do kierowania motorowerem lub pojazdami silnikowymi jest prowadzona pojazdem pozostającym w dyspozycji wojewódzkiego ośrodka ruchu drogowego. Zasady ta nie obowiązuje jednak w przypadku pojazdu osoby niepełnosprawnej wymagającej przystosowania pojazdu do rodzaju schorzenia (art. 53 ust. 4 w zw. z art. 54 ust. 5 ustawy). W konsekwencji, wojewódzkie ośrodki ruchu drogowego nie zostały zobligowane do posiadania tego rodzaju pojazdów, a co za tym idzie, obowiązek ich dostarczenia na potrzeby egzaminu nadal obciążać będzie osoby niepełnosprawne.

Funkcjonujące w tym zakresie zasady egzaminowania osób niepełnosprawnych budzą moje wątpliwości z punktu widzenia konstytucyjnej zasady równości i urzeczywistniania sprawiedliwości społecznej (art. 2 oraz 32 Konstytucji RP), nosząc znamiona nierównego traktowania i dyskryminacji osób niepełnosprawnych. Przeciwdziałanie tego rodzaju zjawiskom, w tym sygnalizowanie pozytywnych obowiązków państwa w zakresie podejmowania działań prewencyjnych, jest dla mnie rzeczą szczególnie ważną gdyż z dniem 1 stycznia 2011 r.,

powierzono mi wykonywanie zadań dotyczących realizacji zasady równego traktowania (art. 18 ustawy z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania (Dz. U. z 2010 r., Nr 254, poz. 1700) - zwanej dalej ustawą dotyczącą równego traktowania).

Zgodnie z art. 3 pkt 1 ustawy dotyczącej równego traktowania, przez dyskryminację bezpośrednią rozumie się sytuację, w której osoba fizyczna m.in. ze względu na niepełnosprawność jest traktowana mniej korzystnie niż jest, była lub byłaby traktowana inna osoba w porównywalnej sytuacji. W zakresie zasad przeprowadzania części praktycznej egzaminu państwowego na prawo jazdy odmienny sposób traktowania osób niepełnosprawnych jest faktem, dla którego - w mojej ocenie - brak jest wystarczających przesłanek i uzasadnienia.

Argumenty za koniecznością utrzymania dotychczasowych rozwiązań prawnych nie mogą bowiem koncentrować się na twierdzeniach o leżących po stronie ośrodków egzaminacyjnych problemach w przystosowaniu pojazdów do przeprowadzenia egzaminów z uwzględnieniem wszystkich rodzajów niepełnosprawności. Ewentualne trudności nie mogą uzasadniać przerwania na osoby niepełnosprawne ciężaru i kosztów zorganizowania w tym zakresie egzaminu, będącego egzaminem państwowym. Tym bardziej, gdy weźmie się pod uwagę okoliczność, iż zmniejszenie opłaty za egzamin praktyczny nie rekompensuje kosztów poniesionych na wynajęcie samochodu na egzamin. Problemy osób niepełnosprawnych dotyczące zorganizowania pojazdu nie koncentrują się przy tym wyłącznie na kwestiach finansowych.

Następnie, w większości przypadków osoby niepełnosprawne przystępujące do egzaminów na prawo jazdy to osoby o stwierdzonej dysfunkcji dolnych narządów ruchu. Dysponowanie przez wojewódzkie ośrodki ruchu drogowego pojazdem przystosowanym do tego rodzaju niepełnosprawności nie powinno powodować trudności. Należy bowiem zauważyć, iż obowiązek posiadania odpowiedniego pojazdu został nałożony na ośrodki szkolenia, a więc podmioty prywatne. Zgodnie z art. 26 ust. 1 pkt 1 ustawy o kierujących pojazdami są to jednostki uprawnione do prowadzenia szkoleń osób ubiegających się o uzyskanie uprawnienia kierowania motorowerem

lub pojazdem silnikowym. Przepis art. 24 pkt 2 ustawy o kierujących pojazdami stanowi z kolei, iż w przypadku szkolenia osoby niepełnosprawnej, nauka jazdy musi być prowadzona pojazdem odpowiednio przystosowanym do rodzaju niepełnosprawności. Przepis ten nie zawiera wyłączenia tożsamego z tym wskazanym w art. 53 ustawy, dotyczącym przeprowadzenia egzaminu państwowego, a co za tym idzie należy wnioskować, iż ośrodek szkolenia będzie musiał dysponować odpowiednio przystosowanym pojazdem w przypadku szkolenia osób niepełnosprawnych. Pewną gwarancją dla wypełnienia przedmiotowego obowiązku będą niewątpliwie stanowiły przepisy ustawy o kierujących pojazdami pozwalające na zakazanie działalności ośrodka szkolenia, w sytuacji wielokrotnego prowadzenia szkolenia pojazdami niespełniającymi wymagania, o których mowa w art. 24 ustawy (art. 45 stawy o kierujących pojazdami).

Obowiązek dysponowania odpowiednimi pojazdami przez ośrodki szkolenia znajduje również uzasadnienie w przepisach powołanej wcześniej ustawy dotyczącej równego traktowania. Zgodnie z jej art. 8, zakazuje się nierównego traktowania osób fizycznych, m.in. ze względu na niepełnosprawność w zakresie podejmowania kształcenia zawodowego, w tym doksztalcenia, doskonalenia i przekwalifikowania zawodowego. Zakres przedmiotowego przepisu obejmuje niewątpliwie usługi szkolenia w zakresie uzyskania prawa jazdy, którego posiadanie stanowi obecnie jeden z podstawowych wymogów, jakie stawia się kandydatom do pracy. Wielokrotnie szkolenia te są prowadzone właśnie przez ośrodki kształcenia zawodowego. Warto także podkreślić, iż kursy prawa jazdy zostały uznane przez Minister Finansów za kształcenie zawodowe, w interpretacji dotyczącej zwolnienia od podatku od towarów i usług, od stycznia 2011 r.

Mając powyższe na uwadze, w mojej ocenie, w sytuacji, gdy prawodawca nakłada obowiązek dysponowania odpowiednimi pojazdami na podmioty prawa prywatnego, nie dostrzegając trudności w zaopatrzeniu i utrzymaniu takich pojazdów, to tym bardziej niezrozumiałe jest zwolnienie z obowiązku dysponowania tego rodzaju pojazdami wojewódzkich ośrodków ruchu

drogowego, będących samorządowymi osobami prawnymi, a więc instytucją prawa publicznego, wykonującą określone zadania o charakterze publicznym. Co istotne, przepisy ustawy o kierujących pojazdami nie wymagają by ośrodek był właścicielem pojazdu, a jedynie by nim dysponował. Takie rozwiązanie daje wojewódzkiemu ośrodkowi ruchu drogowego możliwość wykorzystania także pojazdów ośrodków szkolenia kierowców, na co wskazano chociażby w treści stanowiska Rady Ministrów wobec poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o kierujących pojazdami, druk nr 4416 (pismo Prezesa Rady Ministrów z dnia 14 września 2011 r., nr DSPA-140-108(4)/11).

Skoro, jak wskazano, istnieje tego rodzaju możliwość to powinna ona być wykorzystywana w szczególności dla zrównania sytuacji osób niepełnosprawnych - tak, by podobnie, jak osoby pełnosprawne, miały zapewniony, przez wojewódzki ośrodek ruchu drogowego, pojazd na potrzeby praktycznej części egzaminu. Nie powinno to przy tym nieść za sobą zwiększonych kosztów egzaminu, gdyż po pierwsze, przeczyłoby to samej idei zrównania sytuacji, w której niezależnie od cechy fizycznej osoby to ośrodek ruchu drogowego zapewnia dla niej pojazd. Po drugie, warto zauważyć, iż w odniesieniu do osób niepełnosprawnych przepisy ustawy o kierujących pojazdami nie zawierają wymogu rejestracji przeprowadzenia egzaminu. W celu zwiększenia ochrony praw tych osób przepis art. 54 ust. 6 ustawy o kierujących pojazdami, przewiduje jedynie uczestniczenie, na wniosek osoby niepełnosprawnej, dodatkowego egzaminatora, nadzorującego egzamin, mającego de facto pełnić rolę niezależnego świadka przebiegu egzaminu. Ustawodawca dopuścił, więc wyjątek od zasady rejestrowania przebiegu egzaminu. Z tego też względu przedstawione w w/w piśmie Rządu argumenty dotyczące wzrostu kosztów przeprowadzenia egzaminu, spowodowanego potrzebą wyposażenia pojazdu ośrodka szkolenia, na którym przeprowadzany jest egzamin, nie powinny być w całej rozciągłości odnoszone do egzaminów przeprowadzanych dla osób niepełnosprawnych.

Reasumując, odmienne zasady przeprowadzania praktycznej części egzaminu na prawo jazdy i wynikająca z nich konieczność ponoszenia dodatkowych kosztów uzyskania prawa jazdy (ale także innych trudności związanych z zorganizowaniem pojazdu) przez osoby niepełnosprawne,

będące często w trudnej sytuacji życiowej, w tym materialnej, może powodować u tych osób poczucie niesprawiedliwości, krzywdy i dyskryminacji. Jest to tym bardziej uzasadnione, gdyż dotyczy sfery działalności instytucji prawa publicznego, wykonującej określone zadania o charakterze publicznym, dysponującej przy tym możliwością zapewnienia odpowiednio dostosowanego pojazdu. Przyjęcie równych zasad uzyskania przedmiotowych uprawnień może temu zapobiec, jak również stanowić istotny wkład na poczet wyrównywania szans osób niepełnosprawnych, nie tylko w życiu zawodowym, na rynku pracy, ale także w podwyższeniu standardów ich życia codziennego, obciążonego mniejszą skalą barier oraz w większą aktywizację i uczestnictwo społeczne i kulturalne. Treść przepisów, jak również uzasadnienia, ustawy o kierujących pojazdami, nie zawiera przekonujących argumentów, które przemawiałyby za innym traktowaniem tej części społeczeństwa, co tylko umacnia moje zastrzeżenia. Z tego też względu, jestem przekonana o potrzebie podjęcia prac nad ich zmianą, nie tylko w świetle konstytucyjnych zasad równości i urzeczywistniania zasad sprawiedliwości społecznej, ale także z uwagi na zakazy wprowadzone ustawą dotyczącą równego traktowania.

Powyższe uwagi przedstawiam Panu Ministrowi stosownie do art. 16 ust.2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (t.j., Dz. U. z 2001 r., Nr 14, poz. 147 ze zm.) z uprzejmą prośbą o zajęcie stanowiska w przedmiotowej sprawie, w szczególności w odniesieniu do możliwości podjęcia w tym zakresie odpowiednich działań legislacyjnych.

Leona Wójcicki

Leona Wójcicki