



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

Irena LIPOWICZ

RPO-715580-V/12/GM

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

Warszawa, 21. III. 2013

Pan

Sławomir Nowak

Minister Transportu, Budownictwa

i Gospodarki Morskiej

Szanowny Panie Ministrze,

Zwracam się do Pana Ministra w związku z licznymi skargami obywateli dotyczącymi zasad uzyskiwania uprawnień do kierowania pojazdami, wprowadzonymi z dniem 19 stycznia 2013 r., na mocy ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami (Dz. U. z 2011 r. Nr 30, poz. 151 ze zm.). Zarzuty podnoszone w otrzymywanych skargach dotyczą w głównej mierze braku odpowiednich przepisów przejściowych, które w sposób wystarczający zabezpiecząby obywateli przed poniesieniem niekorzystnych skutków wprowadzonych zmian.

W pierwszej kolejności pragnę zwrócić uwagę na sytuację osób odbywających szkolenie na prawo jazdy na podstawie przepisów ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym, postawionych - w związku z wejściem w życie *ustawy o kierujących pojazdami* - przed koniecznością zdawania egzaminu państwowego według nowych, zmienionych zasad.

Zgodnie z art. 134 ust. 1 *ustawy o kierujących pojazdami*, szkolenie osób ubiegających się o wydanie prawa jazdy prowadzone w dniu wejścia w życie ustawy w formie kursu lub zajęć szkolnych jest kontynuowane na podstawie dotychczasowych przepisów. W otrzymanym piśmie Sekretarza Stanu Ministerstwa Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 15 stycznia 2013 r. (nr pisma: TD-6jz-0731-1/13) wskazano jednoznacznie, iż przedmiotowy przepis „*odnosi się jedynie do szkolenia osób ubiegających się do kierowania pojazdami, a nie do egzaminu na prawo jazdy. Wyłącznie szkolenie na prawo jazdy prowadzi się na dotychczasowych zasadach, a nie egzamin państwowy*”.

Każdorazowo w sytuacji, gdy nowa ustawa reguluje sprawy, które wcześniej były już w jakikolwiek sposób uregulowane, w przepisach przejściowych należy określić wpływ nowej

ustawy na stosunki powstałe pod działaniem ustawy dotychczasowej. W przypadku braku takich przepisów przyjmuje się, że ustawodawca zdecydował o bezpośrednim działaniu nowej ustawy¹.

Niewątpliwie prawem ustawodawcy było wprowadzenie obowiązku zdawania egzaminu państwowego na nowych zasadach. Z punktu widzenia praw obywateli wyjaśnienia wymaga jednak zasadnicza kwestia, mianowicie, czy szkolenia prowadzone na dotychczasowych zasadach przygotowywały faktycznie, w równym stopniu - m.in. w zakresie wymaganego materiału, zakresu pytań, sposobu oceniania, czy samej formy, w tym czasu, zdawania egzaminu - do zdania egzaminu przeprowadzanego już na nowych zasadach, określonych w art. 51 *ustawy o kierujących pojazdami*, jak również przepisami, obowiązującego od 19 stycznia 2013 r.. rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 13 lipca 2012 r. w sprawie egzaminowania osób ubiegających się o uprawnienia do kierowania pojazdami, szkolenia, egzaminowania i uzyskiwania uprawnień przez egzaminatorów oraz wzorów dokumentów stosowanych w tych sprawach (Dz. U. z 2012 r., poz. 995).

Dotychczasowe doniesienia medialne wskazują na bardzo niski odsetek osób zdających nowy egzamin, podkreślając m.in., iż kandydaci byli dotychczas szkoleni całkowicie odmiennym systemem testów, niż ten, który wprowadzony został z dniem 19 stycznia 2013 r.- Taki odsetek zdających może natomiast świadczyć o tym, iż dotychczasowe szkolenia, prowadzone na podstawie przepisów *Prawa o ruchu drogowym*, w rzeczywistości nie przygotowywały kursantów, w sposób wystarczający i kompleksowy, do zdania egzaminu według nowych reguł.

Pragnę zaznaczyć w tym miejscu, iż nie jest moją intencją krytykowanie, na obecnym etapie, zmian dotyczących nowych zasad kształcenia i egzaminowania kierowców. Niewątpliwie należy pozytywnie oceniać i promować wszelkie działania i zmiany nakierowane na zwiększenie i poprawę bezpieczeństwa ruchu drogowego. Pragnę jednak uzyskać stanowisko Pana Ministra w opisanej powyżej kwestii, w szczególności w zakresie tego, czy szkolenia prowadzone na dotychczasowych zasadach faktycznie przygotowywały kandydatów do nowych wymogów i zasad uzyskiwania uprawnień do kierowania pojazdami.

W sytuacji bowiem, gdyby dotychczasowe szkolenia nie odpowiadały wymogom nowego systemu egzaminowania, na co może wskazywać bardzo niska zdawalność, trudno uznać, za trafne oraz zgodne ze standardami konstytucyjnymi, rozwiązanie nakładające na obywateli obowiązek zdania egzaminu według zasad, do których nie mogli zostać w istocie przygotowani.

¹ Por. § 31 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2002 r., Nr 100, poz. 908) oraz Wierczyński G.. „Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz”, Oficyna 2009.

² Przykładowo: www.motogen.pl/Nowe-prawo-iazd\--zdawalnosc-egzaminow-w-styczniu.17026.html, <http://autokult.pl/2013/01/28/nowy-egzamin-na-prawo-jazdy-za-trudny-szef-word-u-nie-zdal>.

Kolejna grupa skarg dotyczy kwestii związanych ze zmianą wieku uprawniającego do otrzymania danej kategorii prawa jazdy. Odnosi się to w szczególności do osób, które na podstawie *Prawa o ruchu drogowym* ubiegały się o prawo jazdy kategorii C, C + E, D oraz D+E, a które, ze względu na podniesienie granic wiekowych (z 18 lat do 21 lat - dla kategorii C, C + E oraz z 21 lat do 24 lat - dla kategorii D i D+E)³, nie mogą aktualnie uzyskać uprawnień. W kierowanych do mojego Biura skargach obywatele podnoszą, iż zostali pozbawieni możliwości uzyskania przedmiotowych uprawnień w toku trwającej już procedury, narażeni na koszty odbytego szkolenia oraz koszty opłat za egzamin. Na podstawie analizy otrzymanych skarg pragnę wskazać, iż przedmiotowy problem dotyczy w szczególności:

- osób, które rozpoczęły kurs na kategorię C, C+E lub D i D+E przed zmianą przepisów, a zakończyły szkolenie już po 19 stycznia 2013 r, i które nie spełniając kryterium wieku minimalnego dla danej kategorii, nie mogą przystąpić do egzaminu państwowego;
- osób, które rozpoczęły i zakończyły kurs na kategorię C, C+E lub D i D+E przed zmianą przepisów, ale nie zdały egzaminu praktycznego - często z powodów nie leżących po ich stronie (np. brak wolnych terminów, brak możliwości przeprowadzenia egzaminu z uwagi na warunki atmosferyczne) - i jako nie spełniające kryterium wieku, nie mogą obecnie przystąpić do egzaminu państwowego;
- osób, które odbyły kurs kategorii C, C+E lub D i D+E na "starych" zasadach, a pełny egzamin państwowy zaliczyły jeszcze przed wejściem w życie nowych przepisów, jednak dokumenty z WORD - wnioski o wydanie prawa jazdy - zostały przekazane do właściwego starosty już po 19 stycznia br. Osoby takie, jako nie spełniające kryterium wieku minimalnego, również nie mogą otrzymać uprawnień do kierowania pojazdami mechanicznymi - gdyż organy stoją na stanowisku, iż momentem miarodajnym dla oceny spełnienia warunku minimalnego (podwyższonego) wieku jest data wydania dokumentów, a nie data zdania egzaminu.

W tym ostatnim przypadku, jak wynika z napływających skarg, ale także doniesień medialnych, obecna sytuacja obywateli jest następstwem m.in. braku odpowiedniej współpracy pomiędzy ośrodkami ruchu drogowego, a właściwymi starostami, skutkującej nieprzekazaniem przed 19 stycznia br., wszystkich wniosków o wydanie prawa jazdy, dotyczących przeegzaminowanych już z wynikiem pozytywnym osób.

Otrzymuję także skargi od osób, ubiegających się o prawo jazdy kategorii A. W tym przypadku również podniesienie granic wiekowych z 18 do 20 lat, dla osób, które przez co najmniej 2 lat posiadały prawo jazdy kat. A2 lub do 24 lat, jeżeli nie posiadały prawa jazdy kat. A2.,

Por. art. 90 ust. 2 pkt 3 i 4 Prawa o ruchu drogowym (uchylony z dniem 19 stycznia 2013 r.) oraz art. 8 ust. 1 pkt 6 i 7 lit b) ustawy o kierujących pojazdami.

<http://trojmiasto.gazeta.pl/trojmiasto/2029020,35612,13473870.html>

spowodowało, że dość liczna grupa osób, niespełniających aktualnie kryterium wieku, pozostała bez możliwości uzyskania obecnie przedmiotowych uprawnień.

Nowelizacja dokonana ustawą z dnia 4 stycznia 2013 r. o zmianie ustawy o kierujących pojazdami (Dz. U. z 2013 poz. 82) doprecyzowała sytuację osób ubiegających się o prawo jazdy kategorii A (art. 1 ust. 4 w/w ustawy), w ten sposób, że wynik pozytywny z części teoretycznej egzaminu państwowego w zakresie prawa jazdy kategorii A, uzyskany przed dniem wejścia w życie ustawy, przez osobę która nie spełnia kryterium wieku, uznaje się za ważny, na zasadach określonych w art. 52 ust. 1 ustawy, w przypadku kiedy osoba ta przystępuje do części praktycznej egzaminu w zakresie prawa jazdy kategorii A2. W uzasadnieniu projektu ustawy nowelizującej (druk nr 985) wskazano m.in. iż wprowadzone zmiany pozwolą na uniknięcie niezadowolenia społecznego związanego brakiem możliwości uzyskania prawa jazdy kategorii A.

Przedmiotowe rozwiązanie, jak pokazują otrzymywane skargi, nie jest jednak dla wielu osób satysfakcjonujące, gdyż prawo jazdy kategorii A2 uprawnia do kierowania motocyklem o mocy nieprzekraczającej 35 kW i stosunku mocy do masy własnej nieprzekraczającym 0.2 kW/kg.

Uchwalając *ustawę o kierujących pojazdami* ustawodawca krajowy dokonał implementacji m.in. dyrektywy nr 2006/126/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 grudnia 2006 r. w sprawie praw jazdy (przekształcenie) (Dz. Urz. UE L 403 z 30.12.2006, str. 18). Przedmiotowa dyrektywa stanowi wprost w art. 16 ust. 2, iż transponowane do porządku krajowego przepisy, a więc także te dotyczące minimalnego wieku, mają być stosowane przez Państwa członkowskie od dnia 19 stycznia 2013 r.

Nie kwestionując obowiązków wynikających z transponowanych przepisów prawa unijnego, pragnę wyrazić ocenę, iż przedstawione powyżej przykłady otrzymywanych skarg nakazują jednak krytycznie ocenić sposób uregulowania kwestii intertemporalnych. Za znamienne przykłady, mogący świadczyć o tym, iż nie została w odpowiednim czasie przeprowadzona kompleksowa analiza wszystkich kwestii wymagających uregulowań przejściowych, może służyć przytoczona powyżej nowelizacja *ustawy o kierujących pojazdami*, które została ogłoszona w dniu 17 stycznia, wchodząc w życie w dniu następnym, a więc w ostatnim dniu poprzedzającym obowiązywanie nowych zasad uzyskiwania uprawnień do kierowania pojazdami.

Należy przypomnieć w tym miejscu, iż zarówno w doktrynie oraz orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazuje się: „Konstytucja wymaga, by sytuacja prawna osób dotkniętych nową regulacją była poddana takim przepisom przejściowym, by mogły mieć one czas na dokończenie przedsięwzięć podjętych na podstawie wcześniejszej regulacji w przeświadczeniu, że będzie ona miała charakter stabilny; zasada zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa nakazuje ustawodawcy należyte zabezpieczenie "interesów w toku".

Stanowienie przepisów przejściowych musi obejmować wszystkie sytuacje, które mogą pojawiać się na tle wprowadzania w życie nowych uregulowań, i nie może pomijać ochrony praw jakiegokolwiek grupy podmiotów, dotkniętych tymi przepisami, nawet gdy grupa ta jest znikoma liczebnie. Na ustawodawcy ciąży obowiązek starannego uwzględniania za pomocą powszechnie przyjętych technik stanowienia prawa, ze szczególnym uwzględnieniem techniki przepisów przejściowych, ochrony praw słusznie nabytych i ochrony interesów będących w toku.

Ustawodawca, chcąc pozostawać w zgodzie z klauzulą demokratycznego państwa prawnego, musi uwzględniać przy kolejnych modyfikacjach stanu prawnego jego konsekwencje faktyczne i prawne, jakie zrodził on do chwili wejścia w życie nowych uregulowań. W związku z tym, że demokratyczne państwo prawne oznacza państwo, w którym chroni się zaufanie obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, ustawodawca, dokonując kolejnych zmian stanu prawnego, nie może stracić z pola widzenia interesów podmiotów, jakie ukształtowały się przed dokonaniem zmiany stanu prawnego"⁵

Konstytucyjna zasada ochrony zaufania do państwa i prawa (art. 2 Konstytucji RP) oznacza także, że w demokratycznym państwie prawnym stanowienie i stosowanie prawa nie może być swoistą pułapką dla obywatela i że obywatel powinien mieć możliwość układania swoich spraw w zaufaniu, że nie naraża się na negatywne skutki prawne swoich decyzji i działań niemożliwe do przewidzenia w chwili podejmowania decyzji (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 grudnia 1996 r., sygn. akt K 25/95, OTK z 1996 r., Nr 6, poz. 52).

Przykłady otrzymywanych skarg oraz doniesienia medialne nakazują następnie wyrazić krytyczną ocenę, także w odniesieniu do przygotowania poszczególnych podmiotów zaangażowanych w proces egzaminowania kandydatów na kierowców. Jest to tym bardziej niepokojące, gdy weźmie się pod uwagę stosunkowo długi, bowiem prawie dwuletni, okres od ogłoszenia *ustawy o kierujących pojazdami* do momentu wejścia jej przepisów w życie, a więc okres zdecydowanie wystarczający na odpowiednie przygotowanie się do „przejścia na nowe zasady”. Tymczasem, po wejściu w życie nowych przepisów, opinia społeczna wielokrotnie informowana była o wstrzymaniu egzaminów⁶. Ponadto, wskutek braku współpracy poszczególnych ośrodków ruchu drogowego z właściwymi starostami, skutkującej nieprzekazaniem przed 19 stycznia 2013 r. wniosków o wydanie prawa jazdy, część osób, które zdały w całości

⁵ Por.: Wierczyński G., „Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz”, Oficyna 2009. komentarz do § 30 załącznika do rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, Nb. 2.2-2.4., wraz z powołanym tam orzecnictwem Trybunału Konstytucyjnego.

⁶ Przykładowo: <http://warszawa.naszerniasto.pl/arttykul/49995.word-wstrzymal-egzaminv-na-motocyklowe-prawo-jazdy.id.t.html>, <http://jastrzebieonline.pl/news,4234.jastrzebski-word-wstrzvmuje-egzaminv-na-kilka-dni.html>, <http://www.kanal6.pl/Mog%C4%85%20wstrzyma%C4%87%20egzaminv.newsID=7919.stronaID=32/>

egzamin państwowy nie może aktualnie otrzymać dokumentu prawa jazdy, będąc postawionym przed koniecznością czekania z otrzymaniem uprawnień do momentu spełnienia warunku dotyczącego kryterium wieku. W demokratycznym państwie prawa nie jest dopuszczalne przerzucanie na obywatela konsekwencji niesprawnego funkcjonowania administracji publicznej. Warto w tym miejscu wskazać także, iż zgodnie z art. 134 ust. 3 ustawy o *kierujących pojazdami* „Egzamin państwowy złożony z wynikiem pozytywnym przed dniem wejścia w życie ustawy uznaje się za spełniający wymagania określone w ustawie”. Fragmentaryczność i nieprecyzyjność przepisów przejściowych skutkuje obecnie tym, iż jak pokazuje praktyka, nawet zdanie egzaminu, uznawanego pod rządami nowej ustawy, nie gwarantuje otrzymania uprawnień - jeżeli stosowny dokument nie został wydany przed dniem 19 stycznia 2013 r.

Następny problem, dotyczący ochrony praw już nabytych, dotyczy wymiany dokumentu prawa jazdy. Pragnę zwrócić uwagę Pana Ministra na otrzymaną skargę, w której wnioskodawca wskazał, iż w sierpniu 2012 r. nabył uprawnienia do kierowania pojazdami kategorii A. Następnie, w styczniu 2013 r. zdał egzamin na prawo jazdy kategorii B. W zaistniałej sytuacji, powstała konieczność dokonania wymiany prawa jazdy, w trakcie której zainteresowany dowiedział się, iż z uwagi na obowiązujące przepisy dotyczące granic wiekowych dla kierowców, nie zostanie mu wydane prawo jazdy kategorii A, a jedynie kategoria A2. W tym miejscu należy zauważyć, iż sama czynność wymiany prawa jazdy ma jedynie charakter czynności materialno-technicznej. Dodatkowo, należy podkreślić, iż pkt 5 cytowanej wyżej dyrektywy stanowi, iż "Niniejsza dyrektywa nie powinna naruszać istniejących uprawnień do kierowania pojazdami nadanych lub nabytych przed datą jej zastosowania".

Sytuacja zaistniała po wejściu w życie przepisów *ustawy o kierujących pojazdami* uzasadnia również, w mojej ocenie, tezę o braku wystarczającej kampanii informacyjnej, dotyczącej nowych regulacji prawnych i ich praktycznych konsekwencji, skierowanej zarówno do obywateli, ale także do podmiotów stosujących nowe przepisy.

Mając wszystko powyższe na uwadze, na podstawie art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o *Rzeczniku Praw Obywatelskich* (t.j.: Dz. U. z 2001 r., nr 14, poz. 147 ze zm.) zwracam się do Pana Ministra z uprzejmą prośbą o zajęcie stanowiska w zasygnalizowanych sprawach.

Łęczyca, 15 stycznia 2013 r.
Zawie Jędrzejewski