

Warszawa, 03/08/1999r.

RPO/262956/VI/DN-Z

RPO/313202/VI/DN-Z

Trybunał Konstytucyjny

w WARSZAWIE

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), art. 2 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643) oraz art. 16 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (t.j. Dz. U. z 1991 r. Nr 109, poz. 471 ze zm.)

w n o s z ę

o stwierdzenie, że:

art. 145 ust. 2 w związku z art. 105 ust. 2 pkt 1 i 5 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. - Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. Nr 98, poz. 602) w zakresie, w jakim uzależnia wykonywanie zawodu dotychczasowych instruktorów i wykładowców nauki jazdy w ośrodkach szkolenia lub szkołach jazdy wykonujących te czynności w dniu wejścia w życie niniejszej ustawy z mocy art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 27 lipca 1991 r. o zmianie ustawy z dnia 1 lutego 1993 r. - Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. Nr 73, poz. 321) od posiadania średniego wykształcenia oraz od zdania ponownego egzaminu przed komisją powołaną przez wojewodę jest sprzeczny z art. 2 Konstytucji R.P., narusza bowiem zasadę zaufania obywatela do Państwa i stanowionego prawa oraz zasadę ochrony praw niewadliwie nabytych.

UZASADNIENIE

I. Pod rządami ustawy z dnia 1 lutego 1983 r. Prawo o ruchu drogowym - według jej tekstu pierwotnego opublikowanego w Dz. U. Nr 6, poz. 35 - wymogi kwalifikacyjne, jakie powinien spełniać instruktor nauki jazdy nie były określone w ustawie, a w wydanym na jej podstawie rozporządzeniu Ministrów Komunikacji i Spraw Wewnętrznych z dnia 13 października 1983 r. w sprawie kierowców pojazdów silnikowych (Dz. U. Nr 59, poz. 269). Paragraf 17 ust. 1 pkt 4 tego rozporządzenia stanowił, że instruktorem lub wykładowcą w ośrodku kursowego szkolenia kierowców mogła być osoba posiadająca co najmniej średnie wykształcenie. Jednakże zgodnie z § 18 ust. 1 osoby wykonujące w dniu wejścia w życie tego rozporządzenia (1 stycznia 1984 r.) czynności wykładowcy lub instruktora w ośrodkach szkolenia kierowców, które na podstawie poprzednio obowiązujących przepisów uzyskały uprawnienia do nauczania osób ubiegających się o uprawnienia do kierowania pojazdami silnikowymi i ukończyły 45 lat życia uznane zostały, za posiadające wymagane kwalifikacje, chociażby nie spełniały niektórych warunków określonych w § 17 ust. 1 pkt 4. Instruktorzy nie posiadający średniego wykształcenia, którzy w dniu 1 stycznia 1984 r. nie ukończyli 45 lat życia, mogli nadal wykonywać czynności instruktora nauki jazdy pod warunkiem uzupełnienia wykształcenia w terminie do 31 grudnia 1986 r.

Ustawowa regulacja wymogów kwalifikacyjnych, jakie powinni spełniać instruktorzy i wykładowcy na kursach dla osób ubiegających się o uprawnienia do kierowania pojazdami silnikowymi albo tramwajowymi została dokonana w wyniku przyjęcia art. 1 pkt 44 ustawy z dnia 27 lipca 1991 r. o zmianie ustawy - Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. Nr 73, poz. 321), mocą którego do ustawy Prawo o ruchu drogowym dodano art. 78a. Przepis ten nakładał na instruktorów i wykładowców obowiązek posiadania średniego wykształcenia, jednakże w myśl art. 2 ust. 1 powołanej wyżej ustawy nowelizującej ustawę - Prawo o ruchu drogowym, osoby wykonujące już czynności wykładowcy lub instruktora w ośrodkach szkolenia kierowców w dniu wejścia w życie ustawy (1 październik 1991 r.), które wcześniej uzyskały uprawnienia do nauczania na podstawie dotychczasowych przepisów, uważało się za posiadające kwalifikacje, chociażby nie posiadały średniego wykształcenia.

Tak więc według regulacji zawartej w rozporządzeniu, jak i następnie w ustawie, wymóg posiadania średniego wykształcenia przez instruktorów i wykładowców nauki jazdy, którzy nabyli już prawo do wykonywania tego zawodu, nie był bezwzględnym warunkiem do wykonywania tych czynności.

II. W art. 105 ust. 2 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. - Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. Nr 98, poz. 602 z późn. zm.) określono nowe wymagania, jakie powinna spełniać osoba wykonująca czynności instruktora nauki jazdy. Instruktorem może obecnie być osoba, która: ma co najmniej wykształcenie średnie, posiada przez okres co najmniej 3 lat uprawnienia do kierowania pojazdami tego rodzaju, jaki objęty jest szkoleniem, posiada wymagany stan zdrowia i predyspozycje psychiczne potwierdzone odpowiednim orzeczeniem specjalistycznym, ukończyła kurs kwalifikacyjny w jednostce upoważnionej przez wojewodę, zdała egzamin przed komisją powołaną przez wojewodę, nie była karana wyrokiem sądu lub orzeczeniem kolegium do spraw wykroczeń za przestępstwo lub wykroczenie przeciwko bezpieczeństwu w ruchu drogowym oraz została wpisana do ewidencji instruktorów. Przepis ten w myśl art. 152 pkt 3 ustawy - Prawo o ruchu drogowym - wszedł w życie z dniem 1 lipca 1999 r. Z mocy art. 145 ust. 2 ustawy, osoby wykonujące czynności instruktora lub wykładowcy w ośrodkach szkolenia w dniu wejścia w życie ustawy, mogą w dotychczas posiadanym zakresie prowadzić szkolenie osób ubiegających się o prawo jazdy, jednakże pod warunkiem spełniania wymogów określonych w art. 105 ust. 2 pkt 1, 2, 6 i 7 ustawy Prawo o ruchu drogowym oraz pod warunkiem zdania - w terminie 6 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy - egzaminu przed komisją powołaną przez wojewodę. Ustalono ustawowo wymagania dotyczą każdego instruktora: tak wykładowcy prowadzącego zajęcia w zakresie teoretycznej znajomości przepisów i zasad ruchu drogowego, jak i instruktora uczącego techniki kierowania pojazdem. Prawo o ruchu drogowym zrównało w zakresie ustawowych wymagań kwalifikacyjnych obie, dotychczas rozdzielone, grupy instruktorów szkolących ubiegających się o uprawnienia do kierowania pojazdami silnikowymi.

Na skutek zmiany przepisów ustawy o ruchu drogowym osoby wykonujące dotychczas czynności instruktora szkolącego osoby ubiegające się o uprawnienia do kierowania pojazdami, które nie posiadają średniego wykształcenia, pozbawione zostały prawa wykonywania tego zawodu, a więc - często i możliwości zarabiania na życie, i to mimo posiadania uznawanych dotychczas kwalifikacji zawodowych.

Dla innych natomiast, dalsze wykonywanie dotychczasowej działalności uzależnione zostało od zdania egzaminu przed komisją powołaną przez wojewodę.

Nie powinno przy tym budzić wątpliwości, że mimo wprowadzenia okresu na uzupełnienie kwalifikacji, uzyskanie średniego wykształcenia przez osoby, które przed wielu laty zaprzestały nauki, jest warunkiem w praktyce niemożliwym do spełnienia.

Z kolei art. 145 ust. 2 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. - Prawo o ruchu drogowym uzależnia utrzymanie uprawnień przez osoby wykonujące w dniu wejścia w życie ustawy czynności instruktora lub wykładowcy w ośrodkach szkolenia lub w szkołach, od zdania egzaminu przed komisją powołaną przez wojewodę, mimo iż kwalifikacje i uprawnienia do wykonywania tego zawodu osoba ta nabyła niewadliwie z mocy poprzednio obowiązujących przepisów prawa. Tak więc ustawodawca wprowadził obowiązek ponownego zdawania egzaminu kwalifikacyjnego dla osób, które nabyły już odpowiednie kwalifikacje i uprawnienia zawodowe na podstawie poprzednio obowiązującego prawa.

Podobne rozwiązanie znalazło się także w nowej ustawie z dnia 9 stycznia 1997 r. - Kodeks celny (Dz.U. Nr 23, poz. 117 z późn. zm.). Zgodnie z art. 292 w pierwotnej wersji ustawy osoby, które na podstawie przepisów dotychczasowych uzyskały uprawnienia do wykonywania czynności agenta celnego, zobowiązane zostały pod rygorem utraty uprawnień do zdania w okresie 24 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy (tj. do dnia 1.01.2000 r.), egzaminu uzupełniającego w zakresie stosowania przepisów prawa celnego mimo, iż niewadliwie uzyskiwali uprawnienia agentów celnych pod rządami uprzednio obowiązującej ustawy z dnia 28 grudnia 1989 r. - Prawo celne (tekst jednolity: Dz.U. 1994 r. Nr 71, poz. 312 z późn. zm.) i ukończyli przewidziany ówczesnym prawem kurs łącznie ze złożeniem egzaminu końcowego przed komisją powołaną przez Główny Urząd Ceł. Rzecznik uznając, że wskazane rozwiązanie jest niezgodne z zasadą nienaruszalności praw niewadliwie nabytych oraz zasadą zaufania obywateli do państwa złożył odpowiednie wystąpienie, a ustawodawca ustawą z dnia 21 maja 1999 r. o zmianie ustawy - Kodeks celny (Dz.U. Nr 40, poz. 402) skreślił art. 292 Kodeksu celnego, uznając, iż przepis ten godził w prawa niewadliwie nabyte przez agentów celnych.

Nie budzi wątpliwości, że ustawodawca uchwalając nowe prawo o ruchu drogowym postanowił ustalić wyższe kwalifikacje dla osób zajmujących się szkoleniem kierowców. Jednakże powiązanie to zostało niesłusznie

z wyeliminowaniem z grupy zawodowo zajmującej się szkoleniem kandydatów na kierowców, osób nie posiadających wprawdzie średniego wykształcenia, ale posiadających niezbędną wiedzę zawodową i wieloletnie doświadczenia. Uzależniono też prawo do dalszego prowadzenia działalności od złożenia z wynikiem pozytywnym ponownego egzaminu kwalifikacyjnego przed komisją powołaną przez wojewodę, mimo iż mający być poddani nowemu egzaminowi uzyskali już wcześniej niewadliwe odpowiednie uprawnienia zawodowe wedle wówczas obowiązującego prawa.

Z tego powodu w ocenie Rzecznika art. 145 ust. 2 ustawy z dnia 20 czerwca 1998 r. Prawo o ruchu drogowym w związku z art. 105 ust. 2 pkt 1 i 5 tej ustawy narusza wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP zasadę demokratycznego państwa prawnego i wywodzące się z niej zasady: ochrony praw niewadliwie nabytych oraz zaufania obywateli do państwa i stanowionego przezeń prawa.

III. Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie wielokrotnie zajmował się zagadnieniami ochrony praw nabytych oraz zaufania obywateli do państwa i stanowionego prawa wskazując, iż zasada ochrony praw nabytych stanowi podstawę bezpieczeństwa prawnego obywateli sprzyjającą wiarygodności państwa i jego organów w stosunkach z obywatelami, których zaufanie jest z kolei warunkiem skuteczności wykonywania władzy państwowej. Zasada zaufania jest dyrektywą takiego stanowienia i stosowania prawa, by nie stawało się ono swoistą „pułapką” dla obywatela i aby mógł on układać swoje sprawy w zaufaniu, iż nie naraża się na niekorzystne skutki, których nie mógł przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań. Z punktu widzenia zaufania obywateli do państwa i prawa obywatel powinien dysponować pewnością że jego działania podejmowane pod rządami obowiązującego prawa i wszelkie związane z nimi następstwa będą także i później uznane przez porządek prawny (m.in. Orzeczenie T.K. z dnia 20 sierpnia 1992 r. sygn. K. 4/92, Orzeczenie z dnia 30 listopada 1993 r. sygn. K. 18/92 i inne).

Zasada ochrony praw nabytych nie ma wprawdzie charakteru bezwzględnego i w pewnych sytuacjach, przy spełnieniu określonych warunków nabyte przez obywateli prawa mogą ulec niekorzystnym dla nich zmianom. Zasada ochrony praw nabytych oznacza bowiem, że ochronie przed likwidacją i uszczupleniem podlegają jedynie prawa uzyskane słusznie i pod warunkiem, że nie odpadła też ich ratio legis w nowym układzie stosunków społecznych. Kontynuując wieloletnią linię

orzecznictwem Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z dnia 15 września 1998 r. sygn. K 10/98 stwierdził, iż „ingerencja ustawodawcy w prawa nabyte, a zwłaszcza ich ograniczenie, jest dopuszczalna, gdy przemawia za tym inny konstytucyjnie chroniony interes publiczny”. W omawianym przypadku, żaden inny chroniony konstytucyjnie interes jednak za tym nie przemawia.

Gdy chodzi o obowiązek zdania egzaminu przed komisją powołaną przez wojewodę (art. 105 ust. 2 pkt 5 to zważyć należy, iż art. 82 ustawy z dnia 1 lutego 1983 r. - Prawo o ruchu drogowym (t.j. Dz.U. z 1991 r. Nr 11, poz. 41) - określający warunki, jakie powinny spełniać osoby wykonujące czynności instruktorów i wykładowców na kursach dla osób ubiegających się o uprawnienia do kierowania pojazdami silnikowymi stanowił w ust. 1 pkt 5, że osoby te muszą ukończyć kurs kwalifikacyjny w jednostkach upoważnionych przez wojewodę według programu ustalonego przez Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej. Zgodnie z § 13 ust. 2 rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 10 marca 1992 r. (t.j. Dz.U. z 1996 r., Nr 134, poz. 626 ze zm.) kurs kwalifikacyjny kończył się egzaminem, obejmującym znajomość: prawa o ruchu drogowym, techniki kierowania i obsługi pojazdu, elementów dydaktyki oraz realizacji programów kursów dla osób ubiegających się o uprawnienia do kierowania pojazdami. W myśl pkt 1.14 i następnych załącznika nr 6 do powyższego rozporządzenia, egzamin składało się przed komisją złożoną z wykładowców prowadzących zajęcia na kursie oraz przedstawiciela wojewody, sprawującego nadzór nad szkoleniem kierowców, który to przedstawiciel pełnił funkcję przewodniczącego komisji egzaminacyjnej. Absolwenci kursu, którzy uzyskali pozytywny wynik egzaminu, legitymują się więc dokumentem o posiadaniu kwalifikacji do nauczania na kursach dla kandydatów na kierowców. Uwarunkowanie wykonywania zawodu od zdania ponownego egzaminu kwalifikacyjnego oznacza naruszenie praw niewadliwie nabytych i podważa zasadę zaufania obywateli do państwa i prawa.

Co się zaś tyczy braku średniego wykształcenia, jako przesłanki uniemożliwiającej dotychczasowym instruktorom wykonywania działalności zawodowej, to odnosi się to do osób, które w dniu 1 stycznia 1984 r. ukończyły 45 lat, a zatem obecnie mają około 60 lat i więcej. Uprawnienia emerytalne mężczyźni (a w zawodzie instruktora nauki jazdy zdecydowanie oni przeważają) nabywają z ukończeniem 65 lat życia. W praktyce oznacza to, iż pewna grupa czynnych dotąd zawodowo i zdolnych do pracy instruktorów została przez

ustawodawcę pozbawiona nie tylko prawa wykonywania czynności instruktora, lecz - de facto - pracy i możliwości uzyskania właściwej emerytury, gdyż ich wiek i obecna sytuacja na rynku pracy stawiają pod znakiem zapytania możliwość przekwalifikowania się i uzyskania zatrudnienia w innym zawodzie. Stosując zaskarżone ograniczenia konieczne było zatem odpowiednie wyważenie z jednej strony interesu publicznego, któremu służyć mają zmiany, z drugiej - wagi interesów naruszonych przez te ograniczenia. Wymagała tego reguła proporcjonalności, jakiej poddane powinny być zmiany ograniczające posiadane prawa.

Interesem publicznym, chronionym przez zastosowanie nowych kryteriów, ma być poprawa bezpieczeństwa ruchu drogowego. Ustawodawca przyjął tu jednak za podstawę zmian jedynie kryteria formalne, bez rozważenia rzeczywistej wiedzy i doświadczenia tej grupy zawodowej. Zaskarżona regulacja jest przy tym niekonsekwentna, nie ustanawia bowiem analogicznych - jak zaskarżone - wymogów dla innych grup zawodowych, których działalność ma nie mniejszy wpływ na poziom nauczania prowadzenia pojazdów oraz ich sprawność techniczną, a więc na bezpieczeństwo w ruchu drogowym. Obok instruktorów uczących zasad ruchu drogowego i techniki kierowania pojazdami kandydatów na kierowców, zasadniczy wpływ na bezpieczeństwo ruchu drogowego mają osoby egzaminujące kandydatów na kierowców i stwierdzające czy osiągnięte przez te osoby umiejętności są dostateczne dla samodzielnego kierowania pojazdami oraz zachowania zasad bezpieczeństwa ruchu drogowego, co jest niezbędną przesłanką przyznania pozwolenia na prowadzenie pojazdów określonego rodzaju, jak również osoby wykonujące czynności diagnosty, które w stacjach kontroli pojazdów badając stan techniczny samochodów decydują o dopuszczeniu pojazdów do ruchu. W stosunku do tych osób ustawodawca nie uznał za konieczne przeprowadzenie stosownych weryfikacji, stanowiąc w art. 145 ust. 4 zdanie pierwsze i ust. 6 ustawy - Prawo o ruchu drogowym, iż osoby wykonujące w dniu wejścia w życie ustawy czynności egzaminatora i diagnosty na podstawie dotychczasowych przepisów uważa się za spełniające wymagania określone ustawą.

Rzecznik Praw Obywatelskich przed złożeniem wniosku do Trybunału Konstytucyjnego swoje zastrzeżenia przedstawił Ministrowi Transportu i Gospodarki Morskiej. W piśmie z lutego 1998 r. (TD-2S-072-1/98) Minister Transportu i Gospodarki Morskiej stwierdził, iż egzamin kwalifikacyjny, który zobowiązani byli składać instruktorzy i wykładowcy nauki jazdy pod rządami

poprzedniego Prawa o ruchu drogowym nie miał cech obiektywnego egzaminu państwowego, niezależnego od wykładowców poszczególnych przedmiotów. W efekcie poziom osiągniętych przez wykładowców i instruktorów kwalifikacji był bardzo zróżnicowany i - jak wykazywały wyniki egzaminów państwowych kandydatów na kierowców - w większości niedostateczny. Wyjaśnienie to nie uwzględnia jednak wskazanych wyżej okoliczności, w tym zwłaszcza faktu, iż po zdaniu takiego egzaminu każdy z dotychczasowych instruktorów wykonywał swe obowiązki, co musiało mieć wpływ na jego kwalifikacje.

W innych zawodach zmiana przepisów, których w związku ze zmianami polityczno-gospodarczymi dokonuje się wiele, nie powoduje konieczności dokonywania weryfikacji dotychczas posiadanych uprawnień do wykonywania zawodu, wiążących się bezpośrednio lub pośrednio z wprowadzanymi zmianami przepisów prawa.

Z tych względów Rzecznik wnosi jak w sentencji wniosku.

ZASTĘPCA
Rzecznika Praw Obywatelskich

/-/ Jerzy Świątkiewicz