

Warszawa, dnia 16 maja 2002 r.

Opinia prawna
w sprawie wniosku Związku Zawodowego Kierowców w Polsce do Trybunału
Konstytucyjnego – sygn. akt K. 17/02

I. Na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 4 w związku z art. 188 pkt 1 Konstytucji, Związek Zawodowy Kierowców w Polsce wniósł o stwierdzenie, że:

- ustawa z dnia 6 września 2001 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. Nr 129, poz. 1444) – dalej cytowana jako „ustawa o ruchu drogowym” oraz
- ustawa z dnia 21 grudnia 2001 r. o zmianie ustawy o uprawnieniach do bezpłatnych i ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu drogowego oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. z 2002 r. Nr 4 poz. 34) – dalej cytowana jako „ustawa o ulgowych przejazdach”;

nie są zgodne z art. 2, art. 20 i art. 32 Konstytucji.

Jak wynika z treści uzasadnienia wniosku zamiarem Związku Zawodowego Kierowców w Polsce nie była jednak kontrola konstytucyjności ww. ustaw w całości (ich wszystkich przepisów). Skarżący zarzuca niezgodność z Konstytucją tylko niektórych przepisów, mianowicie:

- 1) art. 115a, art. 115b i art. 115 c ustawy o ruchu drogowym z art. 2, art. 20 i art. 32 Konstytucji oraz
- 2) art. 8 ustawy o ulgowych przejazdach z art. 2 Konstytucji (utrata praw nabytych oraz naruszenie zasady sprawiedliwości społecznej).

II. Zdaniem skarżącego postanowienia ustawy o ruchu drogowym (art. 115a-115c) naruszają podstawowe zasady ustroju społeczno-gospodarczego państwa (art. 20 Konstytucji), dyskryminują kierowców jako grupę zawodową (art. 32 Konstytucji) oraz są sprzeczne z zasadą sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji).

W szczególności, ustawa o ruchu drogowym podjęta została bez konsultacji ze związkami zawodowymi i przy „zlekceważeniu inicjatywy ustawodawczej zgłoszonej [przez Związek Zawodowy Kierowców w Polsce – uwaga P.R.] Ministrowi Transportu

i Gospodarki Morskiej”, co – według skarżącego – jest nie do pogodzenia z wyrażoną w art. 20 Konstytucji powinnością kształtowania ustroju państwa w zgodzie z ideą „solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych” (cyt. za uzasadnieniem wniosku do TK).

Poza tym, „art. 115a i 115b ustawy o ruchu drogowym (...) wprowadziły obowiązek ukończenia kursu dokształcającego, którego koszty – z uwagi na brak zapisu kto ma je ponosić – obciążają poszczególnych kierowców i dla osób po ukończeniu 55 roku życia będą stanowiły coroczny uszczerbek majątkowy” (cyt. za uzasadnieniem wniosku do TK). Dodatkowo – dowodzi wnioskodawca – przewoźnicy „nie widzą podstaw do zwrotu opłat za ukończony kurs dokształcający w oparciu o przepis art. 17 oraz art. 94 pkt 6 ustawy – Kodeks pracy” (cyt. za uzasadnieniem wniosku do TK).

Skarżący kwestionuje zasadność wprowadzenia przez ustawę o drogach obowiązku ukończenia specjalnych kursów dokształcających przez kierowców pojazdów samochodowych przeznaczonych konstrukcyjnie do przewozu osób oraz kierowców pojazdów samochodowych lub zespołów pojazdów o dopuszczalnej masie całkowitej przekraczającej 7,5 t. Jak czytamy w uzasadnieniu wniosku do TK: „kursy te z jednej strony dublują przepisy dotyczące szkolenia osób ubiegających się o wydanie uprawnień do kierowania pojazdami, a z drugiej strony wkraczają w gestię pracodawców w zakresie obowiązku informowania swoich pracowników-kierowców odnośnie wykonywanego zawodu”.

III. Trudno zgodzić się z argumentacją skarżącego.

W myśl art. 20 Konstytucji: „społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej”. Przepis ten ma charakter ogólny. Nie wynika z niego bezpośredni obowiązek przeprowadzenia przez organ administracji rządowej konsultacji ze Związkiem Zawodowym Kierowców w Polsce w sprawie ustawy o ruchu drogowym. Obligatoryjność konsultacji (opiniowania) projektu aktu normatywnego musi mieć samodzielną podstawę prawną w przepisach prawa materialnego. Obowiązek opiniowania aktu prawnego, którego przedmiot regulacji

mieści się w zakresie ustawowych zadań związków zawodowych można zrekonstruować np. na podstawie przepisów ustawy o związkach zawodowych (Dz. U. z 2001, Nr 79, poz. 854 z późn. zm.) – zarzut ten nie został jednak podniesiony w *petitum* wniosku do TK.

Również w literaturze prawnej podkreśla się, że wymienione w art. 20 Konstytucji: „solidarność, dialog i współpraca partnerów społecznych” stanowią jeden z elementów charakteryzujących istotę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej. Według prof. Leszka Garlickiego: „pojęcia te nie mają ugruntowanej tradycji w polskim prawie (...). Wydają się one dawać wyraz ogólnej idei negocjacyjnego załatwiania spraw spornych (...). Użyte przez Konstytucję określenie >partnerzy społeczni< należy odczytywać na tle sporu towarzyszącego jej uchwalaniu, a dotyczącego wyraźnych unormowań pozycji i zadań tzw. Komisji Trójstronnej w skład której wchodzi przedstawiciele rządu, związków zawodowych oraz organizacji pracodawców, a zajmującej się przede wszystkim negocjowaniem spraw płacowych” (L. Garlicki. Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu, Warszawa 2000, s. 80). Na Komisję Trójstronną jako główne miejsce współpracy oraz forum wymiany opinii pomiędzy partnerami społecznymi wskazuje również prof. Piotr Winczorek (w: Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2000, s. 33). Na podstawie wiedzy zgromadzonej w podręcznikach oraz komentarzach z zakresu prawa konstytucyjnego autorowi niniejszej opinii nie udało się potwierdzić tezy, iż z art. 20 wynika bezpośredni obowiązek przeprowadzania konsultacji ze związkiem zawodowym w sprawie aktu normatywnego lub uwzględnienia przez ministra „projektu ustawy” przedstawionego mu przez związek zawodowy jako jego własną inicjatywę (*nb.* to co we wniosku skarżący nazywa „inicjatywą ustawodawczą” w świetle prawnego rozumienia tego pojęcia inicjatywą ustawodawczą z całą pewnością nie jest).

Podsumowując, zarzut naruszenia art. 20 Konstytucji w aspekcie nie dochowania procedury uchwalenia ustawy o ruchu drogowym (brak konsultacji ze związkami zawodowymi) należy uznać za nieuzasadniony.

IV. W moim przekonaniu, istnieje również racjonalne uzasadnienie wprowadzenia do porządku prawnego art. 119a, art. 119b i art. 119c ustawy o ruchu drogowym, zgodnie z którymi na kierowców „pojazdów samochodowych przeznaczonych konstrukcyjnie do przewozu osób oraz kierowców pojazdów samochodowych lub zespołów pojazdów o dopuszczalnej masie całkowitej przekraczającej 7,5 t” nałożony został m.in. obowiązek ukończenia specjalnego kursu dokształcającego.

Ustawa o ruchu drogowym oraz wydane na jej podstawie rozporządzenie rzeczywiście nie wskazują podmiotu, który powinien ponosić koszty uczestniczenia w kursach dokształcających, a co za tym idzie, w zdecydowanej większości przypadków koszty te będą musieli ponieść sami zainteresowani kierowcy (można przypuszczać, że część pracodawców zdecyduje się sfinansować kurs dokształcający w ramach podnoszenia kwalifikacji zawodowych swojego pracownika).

Kierowanie pojazdami o dużej masie oraz pojazdami przeznaczonymi do przewozu ludzi wiąże się ze znacznym ryzykiem. Zorganizowanie działalności w powyższym zakresie powinno w szczególny sposób gwarantować wyeliminowanie tych kierowców, którzy z różnych przyczyn nie powinni lub nie mogą prowadzić ww. pojazdów drogowych. Temu też mają służyć obligatoryjne kursy dokształcające dla kierowców.

Z analizy obowiązujących przepisów nie wynika również, iż obowiązek ukończenia kursu dokształcającego ma charakter „coroczny” dla osób po ukończeniu 55 roku życia”. Czasowe obowiązki nałożone na kierowców dotyczą tylko przeprowadzenia badań lekarskich i uzyskania świadectwa kwalifikacyjnego (w wieku do 55 lat co 5 lat i w wieku powyżej 55 lat corocznie).

Trzeba też pamiętać, że ukończenie kursu dokształcającego z jednej strony jest co prawda warunkiem wykonywania zawodu na pewnym określonym rodzaju pojazdów drogowych, ale z drugiej strony podnosi ono indywidualne kwalifikacje zawodowe kierowców stwarzając im nowe możliwości zarobkowania.

V. Skarżący zarzuca naruszenie przez art. 115a-115c ustawy o ruchu drogowym zasady równości obywateli wobec prawa (niedyskryminowania w życiu

gospodarczym) – art. 32 Konstytucji oraz zasady sprawiedliwości społecznej – art. 2 Konstytucji. W moim przekonaniu, zarzuty te są nieuzasadnione.

Zasada równości obywateli wobec prawa nie ma charakteru absolutnego. Zgodnie z ugruntowaną linią orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego: „osoby znajdującej się w takiej samej lub podobnej sytuacji faktycznej należy traktować tak samo, natomiast osoby znajdujące się w sytuacji odmiennej należy traktować odmiennie” (orzeczenie TK z 4 lutego 1997 r., sygn. akt P. 4/96, teza orzeczenia wielokrotnie była potwierdzana przez TK). Innymi słowy, wszystkie podmioty (adresaci norm prawnych) charakteryzujący się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu, mają być traktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez różnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących. Równość wobec prawa zakłada równocześnie zasadność wyboru takiego a nie innego kryterium różnicowania podmiotów prawa, uznanie tej a nie innej cechy za istotną, a tym samym za uzasadnioną w regulowanej dziedzinie (por. np.: P. Winczorek, Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2000, s. 50 i n. oraz J. Oniszczyk, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, Zakamycze 2000, s. 269-328). Z zasadą równości wobec prawa ściśle związana jest również zasada sprawiedliwości społecznej. Według prof. Piotra Winczorka: „zasady sprawiedliwości społecznej nie są w pełni usystematyzowane. Nie ulega jednak wątpliwości, że należy do nich równość wszystkich obywateli i ochrona słabszych ekonomicznie jednostek i grup ludności wyrażająca się w istnieniu odpowiednich zabezpieczeń społecznych i usług socjalnych świadczonych przez państwo i różne wspólnoty samorządowe” (*ibidem*, s. 15).

W opiniowanej sprawie kryterium różnicującym, które uzasadnia odmienne potraktowanie pewnej grupy kierowców (w stosunku do reszty kierowców) jest fakt, iż kierują oni pojazdami drogowymi o szczególnych właściwościach (pojazdów samochodowych przeznaczonych konstrukcyjnie do przewozu osób oraz kierowców pojazdów samochodowych lub zespołów pojazdów o dopuszczalnej masie całkowitej przekraczającej 7,5 t). Sytuacja prawna całej ww. grupy kierowców uregulowana została przez ustawodawcę identycznie, bez żadnych elementów dyskryminujących, czy faworyzujących (każdy z ww. kierowców musi na jednakowych zasadach ukończyć kurs dokształcający, żeby wykonywać zawód).

VI. Drugi zarzut podniesiony we wniosku do TK przez Związek Zawodowy Kierowców w Polsce dotyczy naruszenia zasady ochrony praw nabytych (art. 2 Konstytucji), jako skutku skreślenia przez ustawę o ulgowych przejazdach art. 8 ustawy z dnia 20 czerwca 1992 r. o uprawnieniach do bezpłatnych i ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu drogowego oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 54 poz. 254 z późn. zm.). W wyniku ww. nowelizacji „uchylona została podstawa prawna dla przewoźników do wydawania biletów m.in. swoim pracownikom, emerytom i rencistom, a także członkom ich rodzin” (cyt. za uzasadnieniem wniosku do TK). Prawa do przejazdów ulgowych lub bezpłatnych często wpisywane były też do zakładowych układów zbiorowych pracy.

VII. W pierwszej kolejności należy zastanowić się nad konsekwencjami prawnymi zamieszczenia przez ustawodawcę w ustawie z dnia 20 czerwca 1992 r. przepisu art. 8.

Z jego brzmienia dowiadujemy się, iż „przewoźnicy wykonujący publiczny transport zbiorowy mogą utrzymać lub wprowadzić uprawnienia do bezpłatnych albo ulgowych przejazdów dla swoich pracowników oraz emerytów i rencistów i najbliższych członków ich rodzin”. W moim przekonaniu przepis ten stanowi klasyczną nadregulację ustawową (*superfluum*). Biorąc bowiem pod uwagę, iż dziedzina prawa z jaką mamy do czynienia – co do zasady – ma charakter cywilnoprawny, brak ww. art. 8 nie będzie mógł być interpretowany jako bezwzględny zakaz finansowania przez przewoźników ulgowych lub darmowych biletów dla wybranej grupy podmiotów.

Przewoźnicy są przedsiębiorcami działającymi w oparciu o zasadę wolności gospodarczej. Celem uchwalenia ustawy z 20 czerwca 1992 r. było zagwarantowanie z mocy prawa (*ex lege*) bezpłatnych lub zniżkowych przejazdów publicznymi środkami komunikacji zbiorowej dla istotnej z punktu widzenia interesu publicznego grupy osób. W tym sensie ustawa ta miała charakter administracyjno-prawnej ingerencji władzy publicznej w zasady działania przedsiębiorstw przewozowych (przedsiębiorstwa miały obowiązek zastosować się do tej regulacji). Wszelkie zniżki i ulgi pokrywane były w tym przypadku ze środków publicznych (budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego).

Nie ma jednak, moim zdaniem, przeszkód, aby sami przewoźnicy z własnej inicjatywy i na własny koszt również finansowali zniżkowe lub darmowe przejazdy dla swoich pracowników lub ich rodzin. Jest to wewnętrzna sprawa przewoźnika i wybranej przez niego strategii prowadzenia przedsiębiorstwa. Podstawą prawną takich ulg mogą być np.: indywidualne umowy lub postanowienia układów zbiorowych pracy. Układy zbiorowe pracy są zresztą samodzielnym źródłem prawa i na moc obowiązującą ich postanowień uchylenie art. 8 nie powinno mieć wpływu (postanowienia układów zbiorowych nie stoją – moim zdaniem w sprzeczności ustawą o ulgowych przejazdach).

Poza tym, uchylając art. 8 ustawa o ulgowych przejazdach dodała art. 1b, w myśl którego: „przepisów ustawy nie stosuje się do: 1) osób, którym jednostki sektora rządowego i samorządowego oraz podmioty i instytucje spoza sektora publicznego wykupiły od przewoźnika legitymacje i bilety uprawniające do ulgowych przejazdów, 2) osób, którym przewoźnik przyznał, w ramach własnej strategii handlowej, ulgi i zniżki taryfowe o charakterze komercyjnym, 3) pracowników firm przewozowych kolejowych i autobusowych, emerytów, rencistów tych firm i najbliższych członków ich rodzin, 4) pracowników przewoźników kolejowych odbywających służbowe przejazdy na podstawie zezwoleń, o których mowa w odrębnych przepisach, uprawniających do służbowego przebywania podczas jazdy w kabinach podróжных pojazdów trakcyjnych nieprzeznaczonych dla podróжных, 5) pasażerów odbywających podróże pociągami EuroCity, EuroNight i InterCity w komunikacji krajowej i międzynarodowej, 6) pasażerów w komunikacji autobusowej przyspieszonej, pospiesznej i ekspresowej.”

Jak więc widać, udzielanie ulg o zniżek pracownikom firm przewozowych, emerytom, rencistom oraz najbliższym członkom ich rodzin przez przewoźników poddane zostało ogólnym zasadom prawa cywilnego (wyłączone z zakresu zastosowania ustawy z 20 czerwca 1992 r.). Dodatkowo, znajdujący się obecnie w trakcie prac legislacyjnych w Sejmie RP projekt ustawy o zmianie ustawy o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego (druk nr 390) precyzuje, iż „przepisów ustawy nie stosuje się do pracowników firm przewozowych kolejowych i autobusowych, emerytów, rencistów tych firm i najbliższych członków ich rodzin, w zakresie w jakim firmy te przyznały uprawnienia

do ulgowych przejazdów” (art. 1 pkt 2 lit a projektu). II czytanie projektu odbyło się na 21 posiedzeniu Sejmu w dniu 9 maja 2002 r.

Podsumowując, skreślenie art. 8 przez ustawę o ulgowych przejazdach nie doprowadzi do następstw prawnych opisanych przez skarżącego we wniosku (naruszenie praw nabytych), a co za tym idzie nie jest sprzeczne z art. 2 Konstytucji.

Sporządził: Piotr Radzewicz