

Warszawa, 6 października 1999 r.

Opinia prawna
W sprawie wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich, skierowanego do Trybunału
Konstytucyjnego (sygn akt K. 22/99)

Stosowanie do zlecenia z dnia 17 września 1999 r. uprzejmie przedstawiam następującą opinię w sprawie wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 3 sierpnia 1999 r. o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją 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 z późn. zmianami).

1. Wnioskodawca kwestionuje zgodność cytowanego przepisu z Konstytucją w zakresie, w jakim uzależnia on wykonywanie zawodu przez instruktorów i wykładowców nauki jazdy, wykonujących czynności instruktora lub wykładowcy w ośrodkach szkolenia lub w szkołach w dniu wejścia w życie zaskarżonej ustawy, od posiadania średniego wykształcenia oraz od zdania ponownego egzaminu przed komisją powołaną przez wojewodę. Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, zaskarżony przepis jest sprzeczny z art. 2 Konstytucji, bowiem narusza zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego prawa oraz zasadę ochrony praw niewadliwe nabytych.

Wnioskodawca wskazuje, że na skutek wejścia w życie zaskarżonego art. 145 ust. 2 ustawy – Prawo o ruchu drogowym, osoby nie posiadające średniego wykształcenia, a wykonujące dotychczas czynności instruktora szkolącego osoby ubiegające się o uprawnienia do kierowania pojazdami, zostały pozbawione prawa wykonywania tego zawodu, a nierzadko i możliwości zarabiania na życie.

Według Rzecznika Praw Obywatelskich wymieniony przepis powoduje utratę uprawnień również przez inne osoby wykonujące czynności, o których wyżej mowa, jeżeli nie zdadzą one, w terminie 6 miesięcy od wejścia w życie ustawy, egzaminu

kwalifikacyjnego przed komisją powołaną przez wojewodę. Ustawodawca wprowadził bowiem obowiązek złożenia takiego egzaminu także przez instruktorów i wykładowców, którzy nabyli odpowiednie kwalifikacje i uprawnienia zawodowe na podstawie poprzednio obowiązującego prawa.

Zdaniem Wnioskodawcy, uzależnienie prawa do dalszego wykonywania zawodu od złożenia z wynikiem pozytywnym egzaminu kwalifikacyjnego przez osoby, które wcześniej nabyły w sposób niewadliwy odpowiednie uprawnienia zawodowe (art. 145 ust. 2 ustawy – Prawo o ruchu drogowym) narusza zasadę demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji). Według RPO, analogiczny zarzut dotyczy pozbawienia uprawnień zawodowych instruktorów prowadzących szkolenie, którzy w dniu wejścia w życie ustawy nie posiadali średniego wykształcenia.

2. Oceniając zasadność wniosku należy – z jednej strony - mieć na względzie dostrzeganą przez ustawodawcę potrzebę poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego. Zwiększenie tego bezpieczeństwa leży w interesie publicznym i nie podlega kwestionowaniu. Nie budzi również wątpliwości teza, że istnieje pośredni związek przyczynowy między stanem bezpieczeństwa na drogach publicznych a poziomem kwalifikacji fachowych instruktorów prowadzących szkolenie osób – kandydatów na kierowców pojazdów mechanicznych. Należy przyjąć, że wiedza i doświadczenie zawodowe tychże instruktorów, przekazywane osobom szkolonym, są czynnikiem w znacznym stopniu określającym poziom umiejętności prowadzenia pojazdów przez przyszłych kierowców. Z kolei bezsporne jest twierdzenie, że owe szeroko rozumiane umiejętności, obejmujące także kulturę uczestnictwa w ruchu drogowym, z reguły decydują o poziomie bezpieczeństwa tego ruchu. Zależności, o których wyżej mowa, stanowią więc wystarczający argument za ustawowym podniesieniem wymagań kwalifikacyjnych w stosunku do osób prowadzących szkolenie w ośrodkach szkolenia i szkołach jazdy, o których mowa w art. 145 ustawy – Prawo o ruchu drogowym.

Wylania się natomiast kwestia, czy ustawowe wymagania dotyczące posiadania średniego wykształcenia oraz złożenia ponownego egzaminu przed komisją

kwalifikacyjną przez osoby wykonujące czynności instruktora w dniu wejścia w życie ustawy nie naruszają konstytucyjnej zasady ochrony praw nabytych. Otóż poza sporem jest fakt, że na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 27 lipca 1991 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. 73, poz. 321) wszystkie osoby wykonujące czynności wykładowy lub instruktora w ośrodkach szkolenia kierowców w dniu wejścia w życie ustawy, które uzyskały uprawnienia do nauczania na podstawie dotychczasowych przepisów, zostały uznane za posiadające kwalifikacje, chociażby nie posiadały średniego wykształcenia(to znaczy nawet gdyby nie spełniały warunku określonego w art. 78a ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 1 lutego 1983 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. nr 6, poz. 35 z późn. zm) w brzmieniu nadanym ustawą „nowelizującą”). Dotychczasowe zaś przepisy uprawniały do dalszego prowadzenia szkolenia te osoby nie posiadające średniego wykształcenia, które w dniu 1 stycznia 1984 r. ukończyły 45 lat (zob. rozporządzenie Ministrów Komunikacji i Spraw Wewnętrznych z dnia 13 października 1983 r. w sprawie kierowców pojazdów silnikowych (Dz. U. nr 59, poz. 269).

Należy zatem przyjąć, że grupa instruktorów i wykładowców, która w dniu wejścia w życie ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym nie legitymowała się co najmniej średnim wykształceniem, wcześniej nabyła w sposób niewadliwy prawo do prowadzenia szkolenia na kursach w ośrodkach szkolenia kierowców. Pozbawienie tego prawa z mocy zaskarżonego art. 145 ust. 2 wymienionej ustawy nie wydaje się dostatecznie uzasadnione względami bezpieczeństwa ruchu drogowego, ponieważ obecnie stanowią oni niewielką liczebnie grupę osób w wieku 60-64 lat, która zapewne posiada wieloletnie doświadczenie zawodowe, gwarantujące co najmniej dostateczny poziom szkolenia osób ubiegających się o uprawnienia do kierowania pojazdem. W tej sytuacji, ewidentne naruszenie zasady ochrony praw nabytych nie może być w pełni usprawiedliwione koniecznością ochrony dobra publicznego, jakim jest bezpieczeństwo obywateli na drogach. W danym przypadku, zaskarżony przepis, eliminujący osoby nie posiadające średniego wykształcenia z grona osób uprawnionych do prowadzenia szkoleń, narusza zasadę proporcjonalności, wywodzoną przez Trybunał Konstytucyjny z art. 2 Konstytucji. Według Trybunału zasada ta wymaga, aby ustawowa ochrona

określonego dobra (wartości) była realizowana z zachowaniem właściwych proporcji, to znaczy bez nadmiernego uszczerbku (szkody) dla innego dobra (wartości) podlegającego ochronie konstytucyjnej. Istotą zasady proporcjonalności jest zakaz nadmiernej ingerencji w sferę praw i wolności oraz innych wartości podlegających tej ochronie. Ustawodawca nie może ustanawiać ograniczeń redukujących np. prawa słuszenie nabyte, jeżeli ograniczenia te naruszają proporcje między stopniem ingerencji w sferę uprawnień jednostki a rangą interesu publicznego, który w ten sposób ma być chroniony (por. J. Oniszczyk: Orzecznictwo T.K. w latach 1986-1996, s. 161). Wyrażam pogląd, że w opiniowanym przypadku nastąpiło zachwianie tych proporcji ze szkodą dla praw niewadliwie nabytych przez osoby prowadzące szkolenia kierowców w dniu wejścia w życie zaskarżonej ustawy, a nie posiadające średniego wykształcenia.

Analogiczne rozważania należy odnieść do art. 145 ust. 2 ustawy – Prawo o ruchu drogowym w zakresie, w jakim wymaga on ponownego zdania komisyjnego egzaminu przez wszystkich instruktorów prowadzących szkolenie kierowców w dniu wejścia w życie ustawy. Instruktorzy ci zdawali już egzamin kwalifikacyjny i nabyli uprawnienia zawodowe na podstawie dotychczas obowiązującego prawa. Zaskarżona ustawa – Prawo o ruchu drogowym powinna była respektować owe uprawnienia w zakresie określonym w dokumentach stwierdzających zdanie egzaminu i posiadanie określonych kwalifikacji. Argument Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej, że ten egzamin „nie miał cech obiektywnego egzaminu państwowego” nie podważa faktu, że stanowił on integralny (finalny) element kursu kwalifikacyjnego, prowadzonego przez jednostki organizacyjne upoważnione przez wojewodów, według programu zatwierdzonego przez Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej. Nałożony obecnie obowiązek ponownego zdania egzaminu w określonym terminie oznacza ustawowe cofnięcie uprawnień niewadliwie nabytych pod rządami poprzednio obowiązującego prawa.

W konkluzji skłaniam się ku pogładowi, że przepis art. 145 ust./ 2 ustawy w brzmieniu zaskarżonym nie jest niezbędny dla ochrony interesu publicznego, jakim jest poprawa bezpieczeństwa ruchu drogowego. Spodziewane efekty zastosowania tego

przepisu pozostają w dysproporcji do uszczerbku, jakiego doznają słusznie nabyte prawa obywateli.

Z tego względu wypada zgodzić się z RPO, że zaskarżony przepis pozostaje w opozycji do art. 2 Konstytucji, z którego wywodzone są zasady: ochrony praw niewadliwie nabytych oraz zaufania do państwa i stanowionego prawa.

Wydaje się, że ustawodawca, formułując dyspozycje art. 145 ust. 2 zaskarżonej ustawy, nie docenił możliwości selekcji instruktorów prowadzących szkolenie w dniu wejścia w życie ustawy – w drodze normalnego ruchu kadrowego. Zamiast stawiać wymagania dotyczące ponownego złożenia egzaminu, można było dokonać – w określonym terminie – oceny pracy poszczególnych instruktorów i na tej podstawie rozwiązać stosunek pracy z osobami, które uzyskały ocenę niedostateczną.

Sporządził: Witold Pawełko