

WYROK*

z dnia 21 grudnia 1999 r.

Sygn. K. 22/99**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Jerzy Stępień – przewodniczący
Zdzisław Czeszejko-Sochacki
Lech Garlicki
Jadwiga Skórzewska-Łosiak
Janusz Trzcíński – sprawozdawca

Joanna Szymczak – protokolant

po rozpoznaniu na rozprawie 21 grudnia 1999 r. sprawy z wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich, z udziałem umocowanych przedstawicieli uczestników postępowania; wnioskodawcy, Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i Prokuratora Generalnego 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 ze zm.) 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 art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 27 lipca 1991 r. o zmianie ustawy z dnia 1 lutego 1983 r. - Prawo o ruchu drogowym (Dz.U. Nr 73, poz. 321) od posiadania średniego wykształcenia oraz zdania ponownego egzaminu przed komisją powołaną przez wojewodę jest sprzeczny z art. 2 Konstytucji RP, gdyż narusza zasadę zaufania obywatela do Państwa i stanowionego prawa oraz zasadę ochrony praw niewadliwie nabytych

o r z e k a:

1. Art. 145 ust. 2 w związku z art. 105 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. - Prawo o ruchu drogowym (Dz.U. Nr 98, poz. 602, Nr 123, poz. 779, Nr 160, poz. 1086; z 1998 r. Nr 106, poz. 668, Nr 133, poz. 872) 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 art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 27 lipca 1991 r. o zmianie ustawy z dnia 1 lutego 1983 r.- Prawo o ruchu drogowym, od posiadania średniego wykształcenia, jest niezgodny z art. 2 Konstytucji RP, gdyż narusza zasadę zaufania obywatela do Państwa i stanowionego przezeń prawa.

2. Art. 145 ust. 2 w związku z art. 105 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. - Prawo o ruchu drogowym (Dz.U. Nr 98, poz. 602, Nr 123, poz. 779, Nr 160, poz.

* Tekst sentencji opublikowany został w Dz.U. Nr 106, poz. 1216

1086; z 1998 r. Nr 106, poz. 668, Nr 133, poz. 872) w zakresie, w jakim wymaga zdania egzaminu przez dotychczasowych instruktorów i wykładowców nauki jazdy w ośrodkach szkolenia lub szkołach jazdy jest zgodny z art. 2 Konstytucji RP.

Uzasadnienie:

I

1. Wnioskiem z 3 sierpnia 1999 r. Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie, iż: art. 145 ust. 2 w związku z art. 105 ust. 2 pkt 1 i 5 ustawy 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 1983 r.- Prawo o ruchu drogowym (Dz.U. Nr 73, poz. 321) od posiadania średniego wykształcenia oraz zdania ponownego egzaminu przed komisją powołaną przez wojewodę jest sprzeczny z art. 2 Konstytucji RP, narusza bowiem zasadę zaufania obywatela do Państwa i stanowionego prawa oraz zasadę ochrony praw niewadliwie nabytych.

Na wstępie Rzecznik Praw Obywatelskich przypomniał historię regulacji dotyczącej warunków jakie powinni spełniać instruktorzy i wykładowcy szkolący kierowców. Zgodnie z rozporządzeniem Ministrów Komunikacji i Spraw Wewnętrznych z 13 października 1983 r. instruktorzy lub wykładowcy w ośrodkach kursowego szkolenia winni posiadać co najmniej średnie wykształcenie. Wyjątek uczyniono jedynie dla wykładowców i instruktorów wykonujących te czynności w dniu wejścia w życie rozporządzenia, którzy na podstawie poprzednio obowiązujących przepisów uzyskali uprawnienia do nauczania osób ubiegających się o uprawnienia do kierowania pojazdami mechanicznymi i ukończyli 45 rok życia. W 1991 r. wymóg średniego wykształcenia umieszczono w ustawie z 1983 r.- Prawo o ruchu drogowym (art. 78a). Jednocześnie jednak zastrzeżono, że osoby wykonujące te czynności w dniu wejścia nowelizacji w życie, mogą to czynić nadal, mimo nie posiadania średniego wykształcenia (art. 2 ust. 1 ustawy nowelizującej). Zaskarżony art. 105 ust. 2 powtarza wymóg posiadania średniego wykształcenia przez instruktorów nauki jazdy. Przepis ten wszedł w życie 1 lipca 1999 roku. Przepis przejściowy (art. 145 ust. 2) przewiduje, że dotychczasowi instruktorzy muszą spełnić wymóg co najmniej średniego wykształcenia i w ciągu 6 miesięcy od dnia wejścia ustawy w życie zdać egzamin przed komisją powołaną przez wojewodę. Rzecznik Praw Obywatelskich wskazał, iż ustalone ustawowo wymagania dotyczą każdego instruktora: zarówno wykładowcy prowadzącego zajęcia w zakresie teoretycznej znajomości przepisów i zasad ruchu drogowego, jak i instruktora uczącego techniki kierowania pojazdem.

Rzecznik Praw Obywatelskich wskazuje, że w ten sposób osoby wykonujące czynności instruktora i nie posiadające średniego wykształcenia, pozbawione zostały prawa wykonywania zawodu. Mimo wprowadzenia okresu przejściowego, uzyskanie średniego wykształcenia przez osoby, które przed wielu laty zaprzestały nauki, jest warunkiem praktycznie niemożliwym do spełnienia. Jednocześnie Rzecznik Praw Obywatelskich podnosi, iż ustawodawca wprowadził wymóg ponownego egzaminu mimo, że osoby wykonujące te czynności nabyły kwalifikacje i uprawnienia na podstawie dotychczasowych przepisów.

Następnie Rzecznik Praw Obywatelskich analizuje zasadę zaufania obywatela do

państwa i stanowionego prawa oraz zasadę ochrony praw niewadliwie nabytych, powołując się przy tym również na orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich zasada zaufania jest dyrektywą takiego stanowienia i stosowania prawa, by nie stało się ono swoistą „pułapką” dla obywatela i aby mógł on układać sprawy w zaufaniu, iż nie naraża się na niekorzystne skutki, których nie mógł przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań. Zasada ochrony praw nabytych stanowi podstawę bezpieczeństwa prawnego obywateli, sprzyjającą wiarygodności państwa i jego organów. Zasada ta nie ma charakteru bezwzględnej, dopuszczalna jest ingerencja, gdy przemawia za tym inny konstytucyjnie chroniony interes publiczny.

Rzecznik Praw Obywatelskich podkreśla, iż osoby wykonujące czynności instruktorów i wykładowców na kursach osób ubiegających o uprawnienia do kierowania pojazdami silnikowymi musiały, zgodnie z obowiązującymi przepisami, ukończyć kurs kwalifikacyjny w jednostkach upoważnionych przez wojewodę i zdać egzamin przed komisją złożoną z wykładowców prowadzących zajęcia na kursie oraz przedstawiciela wojewody. Zatem uwarunkowanie wykonywania zawodu od ponownego zdania egzaminu kwalifikacyjnego oznacza naruszenie praw niewadliwie nabytych i podważa zasadę zaufania do państwa i prawa.

Rzecznik Praw Obywatelskich zauważa, iż osoby wykonujące czynności instruktora i nie mające średniego wykształcenia mogą mieć obecnie 60 lub więcej lat (1 stycznia 1984 r. musiały mieć ukończone 45 lat). Oznacza to pozbawienie prawa wykonywania czynności instruktora, a także *de facto* pracy na kilka lat przed emeryturą (uprawnienia emerytalne mężczyźni nabywają z ukończeniem 65 roku życia), gdy ich wiek i sytuacja na rynku pracy stawia pod znakiem zapytania możliwość znalezienia innej pracy. Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, dokonując zmian należało wyważyć z jednej strony interes publiczny, któremu mają służyć zmiany, z drugiej zaś wagę interesów naruszonych przez te ograniczenia.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, ustawodawca chciał poprawić bezpieczeństwo ruchu drogowego, jednak za podstawę przyjął jedynie kryteria formalne, bez rozważenia rzeczywistej wiedzy i doświadczenia tej grupy zawodowej. Zaskarżona regulacja jest przy tym niekonsekwentna, gdyż ani egzaminujący, ani osoby wykonujące czynności diagnosty nie zostali poddani weryfikacji.

2. Prokurator Generalny 14 października 1999 r. przedstawił swoje stanowisko, w którym uznaje, iż art. 145 ust. 2 w związku z art. 105 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz.U. Nr 98, poz. 602), w zaskarżonej części, jest niezgodny z art. 2 Konstytucji RP. Natomiast art. 145 ust. 2 w związku z art. 105 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. Nr 98, poz. 602), w zaskarżonej części, jest zgodny z art. 2 Konstytucji RP.

W uzasadnieniu swego stanowiska Prokurator Generalny wskazał, iż przedmiotem wniosku Rzecznika jest ta grupa adresatów zaskarżonego przepisu, która dla zachowania swoich dotychczasowych uprawnień w zakresie szkolenia przyszłych kierowców zobowiązana jest uprzednio uzupełnić swoje wykształcenie do co najmniej średniego (art. 105 ust. 2 pkt 1), aby przystąpić do egzaminu przed komisją powołaną przez wojewodę (art. 105 ust. 2 pkt 5). Warunek posiadania co najmniej średniego wykształcenia nie dotyczył osób, które w dniu 1 stycznia 1984 r. ukończyły 45 lat. Zaskarżona ustawa objęła te osoby wymaganiami posiadania średniego wykształcenia z dniem 1 lipca 1999 r. (art. 152 pkt 3), a więc po upływie ponad 15 lat od prawnego uznania ich kwalifikacji do prowadzenia szkoleń osób ubiegających się o prawo jazdy.

Zdaniem Prokuratora Generalnego powstaje pytanie, czy ustawodawca nie naruszył tą regulacją zaufania obywateli do państwa i stanowionego przezeń prawa i ściśle z nią

związanej zasady ochrony praw nabytych, które powstały na gruncie poprzednio obowiązujących regulacji. Wprawdzie bowiem zasada ochrony praw nabytych nie ma charakteru bezwzględnego, to jednak ustawodawca może ingerować w te prawa tylko wówczas, gdy przemawia za tym inny konstytucyjnie chroniony ważny interes. Państwo nie powinno także ingerować w nabyte prawa w sposób przekraczający rzeczywistą potrzebę. Celem nowej ustawy – Prawo o ruchu drogowym były: poprawa bezpieczeństwa ruchu drogowego i zbliżenie naszego prawa do ustawodawstwa europejskiego. Bezsprzeczne jest, że zapewnienie bezpieczeństwa użytkownikom ruchu drogowego wiąże się z odpowiednio wysokim poziomem szkolenia przyszłych kierowców. Na poziom ich kształcenia mają zaś wpływ kwalifikacje osób prowadzących naukę w tym zakresie. Zdaniem jednak Prokuratora, realizując ten cel, ustawodawca, w zaskarżonym przepisie, w części jakim dotyczy on warunku posiadania średniego wykształcenia, wykroczył poza rzeczywistą potrzebę z niego wynikającą.

Dla utrzymania dotychczasowych uprawnień nie wystarczy jedynie legitymowanie się co najmniej średnim wykształceniem, konieczne jest także złożenie egzaminu przed komisją powołaną przez wojewodę. Ostatecznie więc o posiadanych kwalifikacjach decyduje pozytywny wynik egzaminu, nie zaś przewidziane w ustawie wykształcenie. Prokurator wskazuje, iż niewątpliwie wymóg uzupełnienia wykształcenia, ustanowiony w stosunku do osób zbliżonych do wieku emerytalnego, cechuje znaczna dolegliwość, a nawet niemożność spełnienia. Znacznie mniej dolegliwym oraz możliwym do spełnienia jest drugi warunek, a mianowicie złożenie egzaminu przez wszystkie osoby, które chcą zachować swoje dotychczasowe uprawnienia do prowadzenia nauki jazdy.

Prokurator Generalny nie zgadza się z zarzutem Rzecznika, iż ustawodawca przyjął „kryterium formalne bez rozważenia rzeczywistej wiedzy i doświadczenia tej grupy zawodowej”. Egzamin jest sprawdzianem wymaganej wiedzy. Nie zawsze doświadczenie idzie w parze z aktualnie konieczną wiedzą, zwłaszcza gdy mamy do czynienia z ustanowieniem nowych przepisów o ruchu drogowym. Obowiązek złożenia egzaminu objął wszystkie osoby, które w dniu wejścia w życie omawianej ustawy wykonują czynności instruktora lub wykładowcy. Zdaniem Prokuratora, zarzut Rzecznika dotyczy jedynie określonej grupy adresatów (wykonujących te czynności z mocy art. 2 ust. 1 ustawy z 27 lipca 1991 r. o zmianie ustawy - Prawo o ruchu drogowym). Zwolnienie właśnie tej grupy z obowiązku złożenia egzaminu prowadziłoby do nieuzasadnionego jej uprzywilejowania w stosunku do posiadających średnie wykształcenie.

Podsumowując, Prokurator Generalny uznał, iż uzależnienie wykonywania dotychczasowych czynności instruktora lub wykładowcy od posiadania średniego wykształcenia narusza zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przezeń prawa oraz ochrony praw słusznie nabytych przez to, że ustanowiony został wbrew konstytucyjnego zakazu nadmiernej ingerencji we wcześniej uzyskane uprawnienia.

II

Na rozprawie 21 grudnia 1999 roku przedstawiciel wnioskodawcy podtrzymał wnioski z 3 sierpnia 1999 roku stwierdzając, 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 ze zm.) 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 art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 27 lipca 1991 r. o zmianie ustawy z dnia 1 lutego 1983 r. - Prawo o ruchu drogowym (Dz.U. Nr 73, poz. 321) od posiadania średniego wykształcenia oraz zdania ponownego egzaminu przed komisją powołaną przez wojewodę jest sprzeczny z art. 2 Konstytucji RP, gdyż narusza

zasadę zaufania obywatela do państwa i stanowionego prawa oraz zasadę ochrony praw niewadliwie nabytych.

Przedstawiciel Sejmu RP stwierdził, że przepis ustawy uzależniający wykonywanie zawodu od posiadania średniego wykształcenia powoduje naruszenie art. 2 Konstytucji RP. Natomiast wymóg ponownego zdania egzaminu przez te osoby nie obraża, zdaniem Sejmu, przepisów konstytucyjnych.

Przedstawiciel Prokuratora Generalnego podtrzymał swoje stanowisko zawarte w piśmie z 14 października 1999 roku.

III

1. W pierwszej kolejności Trybunał Konstytucyjny dokonał analizy poprzednio obowiązujących przepisów w zakresie wymagań, jakie przewidywały one w stosunku do osób prowadzących szkolenie kierowców, wychodząc z założenia, iż mają one związek z przepisami obecnie obowiązującymi. Jak trafnie wskazał wnioskodawca, wymagania te pod rządami poprzednio obowiązującej ustawy z dnia 1 lutego 1983 r. - Prawo o ruchu drogowym (w jej pierwotnym brzmieniu - Dz.U. Nr 6 poz. 35) regulowały przepisy wydanego na jej podstawie rozporządzenia wykonawczego Ministrów Komunikacji i Spraw Wewnętrznych z dnia 13 października 1983 r. w sprawie kierowców pojazdów silnikowych (Dz.U. Nr 59, poz. 269 ze zm.). Stosownie do paragrafu 17 ust. 1 tegoż rozporządzenia wykładowcą lub instruktorem w ośrodku kursowego szkolenia kierowców mogła być osoba, która oprócz innych wymogów dotyczących wieku, korzystania z pełni praw publicznych, niekaralności za przestępstwa przeciwko bezpieczeństwu w ruchu lądowym i dawania rękojmi należytego wykonywania obowiązków, legitymowała się co najmniej średnim wykształceniem i posiadała 2 lata praktyki zawodowej w dziedzinie samochodowej oraz 2 lata praktyki (w przypadku instruktorów - 4 lata) w kierowaniu pojazdem samochodowym (pkt 4), oraz ukończyła specjalistyczny kurs metodyczno-dydaktyczny według obowiązującego programu, bądź posiadała kwalifikacje pedagogiczne do nauczania kandydatów na kierowców w szkołach (pkt 7). Niezależnie od tego, wykładowcy i instruktorzy nauki jazdy mogli być okresowo poddawani sprawdzeniu kwalifikacji pedagogicznych i fachowych (ust. 3). Gdy idzie o uwzględnianie wyżej wymienionych warunków w odniesieniu do osób, które w dniu wejścia w życie powołanego rozporządzenia (1 stycznia 1984 r.) wykonywały w ośrodkach szkolenia kierowców czynności wykładowcy lub instruktora, to paragraf 18 ust. 1 rozporządzenia odmiennie regulował tę kwestię w przypadku każdego z tych warunków. Mianowicie osoby, które na podstawie dotychczas obowiązujących zasad uzyskały uprawnienia do nauczania w wymienionych ośrodkach szkolenia kierowców i ukończyły 45 lat życia uznano za posiadające wymagane kwalifikacje, chociażby nie spełniały warunków określonych w powołanym paragrafie 17 ust. 1 pkt 4 rozporządzenia, tzn. nie posiadały średniego wykształcenia i wymaganych lat praktyki zawodowej. Instruktorzy (powołany przepis nie wymienia wykładowców) nie posiadający wymaganego wykształcenia i ukończonych 45 lat życia mogli być nadal zatrudniani na dotychczasowym stanowisku, ale pod warunkiem uzupełnienia wykształcenia w terminie do 31 grudnia 1986 r., tj. w przeciągu najbliższych 3 lat. Ten ostatni warunek został przy tym istotnie złagodzony w wyniku nowelizacji omawianego rozporządzenia przepisami rozporządzenia Ministra Komunikacji i Spraw Wewnętrznych z dnia 14 stycznia 1987 r. (Dz.U. Nr 2 poz. 14.). W wyniku tej zmiany zdanie drugie ust. 1 powołanego paragrafu otrzymało nowe brzmienie, zgodnie z którym instruktorzy nie mający wymaganego wykształcenia i ukończonych 45 lat mogli być w dalszym ciągu zatrudniani na dotychczasowym stanowisku, jeżeli posiadali wykształcenie na poziomie zasadniczej szkoły zawodowej o kierunku

samochodowym i podjęli pracę w ośrodku szkolenia kierowców przed dniem 1 stycznia 1984 roku. Natomiast wszystkie osoby wykonujące czynności wykładowcy lub instruktora (a więc należy przyjąć że także i te, które taki kurs ukończyły wcześniej) zostały zobowiązane do ukończenia kursu metodyczno-dydaktycznego, według obowiązującego programu, w terminie do 31 grudnia 1985 r., tj. w przeciągu najbliższych 2 lat. Przepisy omawianego rozporządzenia nie przewidywały zaś wprost obowiązku zdawania osobnego egzaminu.

Ustawowa regulacja wymagań, jakie powinni spełniać instruktorzy i wykładowcy na kursach dla osób ubiegających się o uprawnienia do kierowania pojazdami silnikowymi albo tramwajowymi, została wprowadzona art. 1 pkt 44 ustawy z dnia 27 lipca 1991 r. o zmianie ustawy - Prawo o ruchu drogowym (Dz.U. Nr 73, poz. 321) poprzez dodanie art. 78 a. Przepis ten występujący, po ustaleniu tekstu jednolitego ustawy z dnia 1 lipca 1983 r. – Prawo o ruchu drogowym (tekst jednolity z 1992 r. Dz.U. Nr 11, poz. 41), jako art. 82 tej ustawy, określił te wymagania nieco odmiennie w stosunku do poprzedniej regulacji, jednakże nie były to różnice zasadnicze. W zakresie mającym znaczenie dla rozpatrywanej sprawy wspomniany przepis rozdzielił jedynie warunek posiadania średniego wykształcenia od wymogu posiadania praktyki w kierowaniu odpowiednimi pojazdami (podwyższając jednocześnie okres jej trwania w odniesieniu do instruktorów z 4 do 5 lat), regulując je w odrębnych punktach (por. odpowiednio pkt 2 i 3 ust. 1). Ponadto został wprowadzony osobny wymóg posiadania teoretycznej i praktycznej wiedzy w zakresie budowy i obsługi pojazdów odpowiednio silnikowych lub tramwajowych oraz znajomości przepisów o ruchu drogowym (pkt 4), przy zachowanym nadal obowiązku ukończenia kursu kwalifikacyjnego w jednostkach upoważnionych przez wojewodę, według programu ustalonego przez Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej (pkt 5). Zrezygnowano natomiast z wymagań co do posiadania pełni praw publicznych, niekaralności i dawania rękojmi należytego wykonywania swoich obowiązków. Minister Transportu i Gospodarki Morskiej został zobowiązany (art. 84) do szczegółowego określenia w drodze rozporządzenia trybu, warunków i zasad uzyskiwania uprawnień m.in. instruktorów i wykładowców oraz egzaminatorów osób ubiegających się o uprawnienia do kierowania pojazdami.

Zgodnie z art. 2 ust.1 wspomnianej ustawy nowelizującej osoby wykonujące czynności wykładowcy lub instruktora w ośrodkach szkolenia kierowców w dniu wejścia w życie tej ustawy (tj. 1 października 1991 r.), które uzyskały uprawnienia do nauczania na podstawie dotychczasowych przepisów, uznano za posiadające wymagane kwalifikacje, chociażby nie spełniały one warunku określonego w art. 78a ust. 1 pkt 2 (wg tekstu jednolitego ustawy - w art. 82 ust. 1 pkt 2) ustawy – Prawo o ruchu drogowym, tzn. nie posiadały średniego wykształcenia. Odmiennie niż w przepisach omawianego wcześniej rozporządzenia wykonawczego z 1983 r., w artykule tym nie przewidywano w stosunku do omawianej kategorii osób obowiązku ukończenia jakiegoś dodatkowego kursu., ani zdawania egzaminu, potwierdzającego posiadane kwalifikacje.

Wymóg zaliczania egzaminu, mimo iż nie został sformułowany wprost w art. 82 ustawy z 1 lutego 1983 r. - Prawo o ruchu drogowym, faktycznie obowiązywał, lecz jedynie w stosunku do osób, które ubiegały się o uprawnienia wykładowcy lub instruktora w zakresie szkolenia kierowców po 1 października 1991 roku. Wynikało to z przepisów rozporządzenia (wydanego na podstawie upoważnienia zawartego art. 84 ustawy) Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 10 marca 1992 r. w sprawie uzyskiwania uprawnień do kierowania pojazdami i uprawnień instruktorów, wykładowców, egzaminatorów oraz w sprawie szkolenia i egzaminowania (tekst jednolity z 1996 r. Dz.U. Nr 134, poz. 626). Paragraf 13 ust. 1-2 tego rozporządzenia przewidywał, iż od osób wykonujących w ośrodkach szkolenia czynności wykładowcy i instruktora wymagane jest:

1) posiadanie kwalifikacji określonych w ustawie, 2) ukończenie z wynikiem pozytywnym kursu, którego program określał załącznik Nr 6 do rozporządzenia lub złożenie egzaminu, o którym mowa w ust. 2, jeżeli osoba rozszerza uprawnienia. Szczegółowy zakres egzaminu i sposób jego przeprowadzenia określał wspomniany załącznik do rozporządzenia.

Zgodnie z postanowieniami omawianego załącznika kurs kończył się egzaminem przed komisją, złożoną z wykładowców prowadzących zajęcia z przedmiotów określonych w planie nauczania oraz przedstawiciela wojewody, który sprawował nadzór nad szkoleniem kandydatów na kierowców; przedstawiciel wojewody był przewodniczącym komisji. Egzamin końcowy obejmował sprawdzenie znajomości zagadnień objętych planem nauczania na kursie.

Aktualnie wymagania, jakie powinna spełnić osoba wykonująca czynności instruktora nauki jazdy określa obecnie obowiązująca ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz.U. Nr 98, poz. 602 ze zm.). Ustawa ta zniósła dotychczas występujące rozróżnienie na wykładowców i instruktorów, stanowiąc w art. 105 ust. 1, iż szkolenie osoby ubiegającej się o uprawnienie do kierowania pojazdem silnikowym albo tramwajem jest prowadzone przez instruktora, z wyjątkiem szkolenia w zakresie udzielania pomocy przedlekarskiej, które jest prowadzone przez osoby posiadające kwalifikacje medyczne lub zbliżone, wymienione w ust. 3 tegoż artykułu.

Stosownie do art. 105 ust. 2 ustawy, instruktorem może być osoba, która ma co najmniej wykształcenie średnie, posiada przez okres co najmniej 3 lat uprawnienie do kierowania pojazdami rodzaju objętego szkoleniem, potwierdziła wymagany stan zdrowia i predyspozycje psychiczne odpowiednim orzeczeniem, ukończyła kurs kwalifikacyjny w jednostce upoważnionej przez starostę, zdała egzamin przed komisją powołaną przez wojewodę, nie była karana za przestępstwo lub wykroczenie przeciwko bezpieczeństwu w ruchu drogowym oraz została wpisana do ewidencji instruktorów. W stosunku do poprzedniej regulacji ustawa obniżyła więc z 5 do 3 lat okres posiadania uprawnień do kierowania pojazdami silnikowymi lub tramwajami, odstąpiła od granicy wymaganego wieku (dotąd co najmniej 22 lata), oraz od sformułowanego poprzednio odrębnie warunku posiadania praktycznej i teoretycznej wiedzy w zakresie budowy i obsługi pojazdów oraz znajomości przepisów o ruchu drogowym (znajomość tych zagadnień jest jednak obecnie przedmiotem kursu i egzaminu). Przepis ten natomiast wprowadził wyraźnie wymóg potwierdzenia odpowiednim zaświadczeniem wymaganego stanu zdrowia i predyspozycji psychicznych, przywrócił obowiązujący przed 1991 r. wymóg niekaralności - ograniczony jednak do określonej kategorii przestępstw oraz przewidział w samej ustawie (a nie jak dotąd w przepisach wykonawczych) obowiązek zdania egzaminu przed komisją powołaną przez wojewodę. Bez zmian utrzymany został wymóg posiadania średniego wykształcenia oraz ukończenia kursu kwalifikacyjnego. W płaszczyźnie formalnej wymagany jest także wpis do ewidencji instruktorów; którego obecnie dokonuje - zgodnie z art. 106 ust. 1 ustawy - starosta, wydając jednocześnie legitymację instruktora, jeżeli dana osoba spełnia wszystkie wymienione wcześniej warunki.

Zgodnie z art. 152 pkt 3 ustawy przepis art.105, określający na nowo wymagania, jakie muszą spełniać osoby ubiegające się o status instruktora wszedł w życie 1 lipca 1999 roku. Do tej daty zachowywał moc - na podstawie art. 151 ustawy - wspomniany art. 82 poprzedniej ustawy z 1 lutego 1983 r. - Prawo o ruchu drogowym, regulujący wymagania wobec wykładowców lub instruktorów na kursach dla osób ubiegających się o uprawnienia kierowców lub motorniczych. Osoby wykonujące czynności instruktora lub wykładowcy w ośrodkach szkolenia lub w szkołach w dniu wejścia w życie ustawy na podstawie dotychczasowych przepisów mogą - zgodnie z art. 145 ust. 2 ustawy - prowadzić szkolenie osób ubiegających się o uprawnienia do kierowania pojazdami w zakresie dotychczas

posiadanych, jeżeli spełniają wymagania, o których mowa w art. 105 ust. 2 pkt 1, 2, 6 i 7 ustawy, tzn. dotyczące posiadania co najmniej średniego wykształcenia, uprawnienia przez co najmniej 3 lata do kierowania pojazdami rodzaju objętego szkoleniem, niekaralności i wpisu do ewidencji instruktorów oraz pod warunkiem zdania w okresie 6 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy egzaminu, o którym mowa w art. 105 ust. 2 pkt 5 ustawy.

2. Dokonana przez Trybunał Konstytucyjny analiza kolejno obowiązujących przepisów regulujących wymagania kwalifikacyjne, jakie powinni spełniać instruktorzy prowadzący szkolenie przyszłych kierowców lub motorniczych pozwala stwierdzić, iż posiadanie przynajmniej średniego wykształcenia było zawsze jednym z warunków podjęcia pracy zawodowej w tym charakterze. Na gruncie poprzednio obowiązujących przepisów nie był to wymóg bezwzględnie wymagany, ponieważ przepisy te jednocześnie łagodziły omawiany warunek w stosunku do osób (lub niektórych z nich), które w dniu wejścia w życie kolejnych przepisów (i ich zmian) wykonywały już czynności instruktora lub wykładowcy w ośrodkach kursowego szkolenia kierowców poprzez uznanie, iż spełniają one ten wymóg, nawet gdy faktycznie osoby te nie posiadały średniego wykształcenia. Decydujące znaczenie miała tu regulacja – o czym już wspomniano – zawarta w rozporządzeniu wykonawczym z 1983 r., która odstąpiła od wymagania posiadania średniego wykształcenia przez osoby, które ukończyły już 45 lat i posiadały uprawnienia do wykonywania czynności instruktora, uzyskane na podstawie poprzednio obowiązujących przepisów. Po nowelizacji wspomnianego rozporządzenia w 1987 r. warunku tego nie wymagano także od osób młodszych, posiadających jednak wykształcenie na poziomie zasadniczej szkoły zawodowej o profilu samochodowym. Uprawnienia tych osób potwierdziła, jak już wspomniano, ustawa z 1991 r. nowelizująca ustawę z 1983 r. – Prawo o ruchu drogowym, uznając wszystkie osoby, które uzyskały uprawnienia do nauczania na podstawie dotychczasowych przepisów, za posiadające wymagane kwalifikacje. Jednocześnie kolejno obowiązujące przepisy przewidywały warunek posiadania średniego wykształcenia, bez żadnych wyjątków, w stosunku do wszystkich osób podejmujących wykonywanie zawodu instruktora lub wykładowcy po raz pierwszy. Po dacie wejścia ich w życie nie było więc możliwe, aby instruktorem mogła zostać osoba nie posiadająca średniego wykształcenia.

Mając na uwadze powyższe, Trybunał Konstytucyjny podzielił opinię wnioskodawcy, iż wymaganie przez art. 145 ust. 2 obecnie obowiązującej ustawy - Prawo o ruchu drogowym spełnienia warunku posiadania średniego wykształcenia przez osoby, które przez dotychczasowe przepisy, mimo ich kolejnych zmian, były traktowane jako posiadające takie wykształcenie, jest sprzeczne z zasadą praw nabytych. Trybunał przychylił się także do stwierdzenia wnioskodawcy, iż praktycznie warunek ten może dotyczyć tylko tych osób, które 1 stycznia 1984 r. pełniły już czynności instruktora szkolenia kierowców i miały w tej dacie co najmniej 45 lat oraz ewentualnie pewnej grupy osób nieco młodszych, w stosunku do których w 1987 r. (o czym już wspomniano) - także odstąpiono od wymogu posiadania średniego wykształcenia. Oznacza to, że kwestionowany przepis wymaga posiadania, a praktycznie uzupełnienia, średniego wykształcenia od stosunkowo nielicznej grupy instruktorów, którzy obecnie - uwzględniając okres jaki upłynął od 1984 r. - mają około 60 i więcej lat. Trybunał Konstytucyjny stoi na stanowisku, iż żądanie uzupełnienia średniego wykształcenia przez dotychczasowych instruktorów, będące w istocie warunkiem dalszego ich zatrudnienia w tym charakterze, uwzględniając fakt, iż są to osoby w wieku przedemerytalnym, nie znajduje racjonalnego i społecznego uzasadnienia, pomijając nawet okoliczność, iż w większości przypadków nie byłoby to faktycznie możliwe lub przynajmniej poważnie utrudnione. W praktyce społecznej zaawansowany wiek jest ważną przesłanką, braną pod uwagę przy ocenie możliwości i zasadności tzw. przekwalifikowania się. Dla przykładu

można tu wskazać przepisy ustawodawstwa rentowego i praktykę ich stosowania, na gruncie których przy ocenie zdolności do pracy dla celów rentowych wiek osoby zainteresowanej stanowi istotne kryterium decydujące np. o celowości przekwalifikowania; zaawansowany wiek (w tym przypadku na ogół ukończenie 50 lat) uznaje się na ogół za okoliczność wyłączająca taką możliwość.

Innym przykładem, powołanym przez wnioskodawcę, jest regulacja dotycząca celników, z tym tylko iż wymieniony we wniosku przepis art. 292 (w pierwotnym brzmieniu) ustawy z dnia 9 stycznia 1997 r. - Kodeks celny (Dz.U. Nr 23, poz. 117 ze zm.) nie dotyczył kwestii posiadania średniego wykształcenia przez osoby, które na podstawie dotychczasowych przepisów uzyskały uprawnienia do wykonywania czynności agenta celnego, lecz konieczności zdania - pod rygorem utraty tych uprawnień - w okresie 2 lat egzaminu uzupełniającego w zakresie niezbędnym do prawidłowego stosowania przepisów prawa celnego. Przepis ten został uchylony ustawą z dnia 10 kwietnia 1999 r. o zmianie ustawy - Kodeks celny (Dz.U. Nr 40, poz. 402), jednakże z punktu obecnie rozstrzyganej przez Trybunał sprawy ważniejsza jest treść art. 2 wymienionej ustawy nowelizującej. Zgodnie bowiem z art. 2 tegoż artykułu osoby, które w dniu wejścia w życie kodeksu celnego posiadały uprawnienia do wykonywania czynności agenta celnego powinny - pod rygorem utraty uprawnień do wykonywania tego zawodu - wystąpić w terminie 6 miesięcy do Prezesa GUC z wnioskiem o wpis na listę agentów celnych, jeżeli spełniają warunki wymagane dla pełnienia tego zawodu, określone w art. 257 ust. 1 pkt 1-3 i 5-7 ustawy - Kodeks celny i w okresie ostatnich 2 lat przed wejściem w życie ustawy nowelizującej przez okres co najmniej 6 miesięcy wykonywały czynności agenta celnego. Wśród wymienionych tu warunków pominięty został - w stosunku do tej kategorii celników - wymóg posiadania średniego wykształcenia, zawarty we wspomnianym art. 257 ust. 1 pkt 4 ustawy, co stanowi kolejny przykład odstąpienia od formalnego wymogu posiadania takiego wykształcenia od osób, które wykonywały wcześniej swój zawód, uzyskując uprawnienia do jego wykonywania, na podstawie poprzednio obowiązujących przepisów.

Dokonane ustalenia pozwalają na dokonanie przez Trybunał Konstytucyjny oceny konstytucyjności zaskarżonego przepisu i na uznanie za słuszny zarzutu wnioskodawcy, iż art. 145 ust. 2 w związku z art. 105 ust. 2 pkt 1 ustawy - Prawo o ruchu drogowym, uzależniający dalsze wykonywanie zawodu przez dotychczasowych instruktorów i wykładowców od uzupełnienia średniego wykształcenia, narusza wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP zasadę demokratycznego państwa prawnego i wywiedzione z niej szczegółowe zasady: ochrony praw nabytych, zaufania obywateli do państwa i stanowionego przezeń prawa oraz bezpieczeństwa prawnego obywateli. Istota naruszenia zasady praw nabytych sprowadza się tu do wprowadzenia wymogu uzupełniania średniego wykształcenia w stosunku do osób, które odpowiednie kwalifikacje, wymagane dla prowadzenia szkolenia kierowców i motorniczych, uzyskały pod rządami poprzednio obowiązujących przepisów.

Naruszając zasadę ochrony praw nabytych ustawodawca dopuszcza się także naruszenia zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przezeń prawa oraz zasady bezpieczeństwa prawnego obywateli. Zasada ta od dawna (por. szerzej uzasadnienie wyroku w sprawie *K. 36/98*) była przez Trybunał Konstytucyjny traktowana jako oczywista cecha demokratycznego państwa prawnego, z której wyprowadzono dalsze szczegółowe normy, odnoszące się przede wszystkim do sytuacji, gdy mamy do czynienia z wieloma następującymi po sobie zmianami obowiązującego stanu prawnego, w których ustawodawca musi uwzględnić konsekwencje faktyczne i prawne, jakie powstaną z chwilą wejścia w życie nowych uregulowań. Oznacza to, że ustawodawca dokonując kolejnych modyfikacji stanu prawnego nie może tracić z pola widzenia interesów podmiotów, które ukształtowały się przed dokonaniem zmiany stanu prawnego. W ujęciu dotychczasowego

orzecnictwa Trybunału Konstytucyjnego treść omawianej zasady sprowadzała się do takiego stanowienia i stosowania prawa, by nie stawało się ono swoistą pułapką dla obywatela i by mógł on układać swoje sprawy w zaufaniu, iż nie naraża się na prawne skutki, których nie mógł przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań oraz w przekonaniu, że jego działania podejmowane pod rządami obowiązującego prawa i wszelkie związane z tym następstwa będą także i później uznawane przez porządek prawny. W rozpatrywanej sprawie ustawodawca złożył wyraźną obietnicę. W 1983 r. nakazał osobom mającym mniej niż 45 lat uzupełnić wykształcenie, zwalniając z tego obowiązku osoby starsze. W 1987 r. grono osób zwolnionych od tego wymogu zostało rozszerzone. Zmiana przepisów dokonana w 1991 r. nie zmieniła tego stanu rzeczy. Po trzynastu latach istnienia tego wyjątku, osoby, których on dotyczył, miały prawo sądzić, iż z tego powodu nie zostaną pozbawione prawa wykonywania zawodu. Zaskarżony przepis zaufanie to podważa, naruszając tym samym bezpieczeństwo prawne omawianej grupy zawodowej.

3. Celem ustawy z 20 kwietnia 1997 r. - Prawo o ruchu drogowym było zapewnienie poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego i zbliżenie naszego prawa do ustawodawstwa europejskiego (por. *Sprawozdanie stenograficzne z 104 posiedzenia Sejmu II kadencji w dniu 9 kwietnia 1997 r.*, s. 65). Wnioskodawca wskazuje na niekonsekwencje w realizacji postawionego sobie przez ustawodawcę celu. Nie jest jednak rolą Trybunału Konstytucyjnego badanie działań ustawodawcy po względem racjonalności i celowości. Trybunał Konstytucyjny może kontrować jedynie zgodność ustawy z konstytucją i ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi.

Wnioskodawca zarzuca, iż wymóg zdania ponownie egzaminu przez dotychczasowych instruktorów i wykładowców nauki jazdy narusza zasadę ochrony praw nabytych. Konieczne jest więc zwrócenie uwagi, iż jak wynika z orzecnictwa Trybunału Konstytucyjnego, zasada ta nie ma charakteru bezwzględneho. Godzi się więc ona z licznymi, szeroko niekiedy sformułowanymi, wyjątkami. Po pierwsze, nie rozciąga się na prawa niesłusznie nabyte. Po drugie, możliwa jest zmiana regulacji prawnej, gdy przemawia za tym negatywna ocena wcześniejszych unormowań. Po za tym dopuszczalne jest pozbawienie praw podmiotowych gdy przemawia za tym ważny interes społeczny, pod warunkiem dochowania wymogu demokratycznej procedury i zapewnienia maksimum bezpieczeństwa prawnego.

Zdaniem Trybunału, wymóg ponownego zdania egzaminu jest powiązany z koniecznością zwiększenia bezpieczeństwa na polskich drogach. Słusznie podkreśla Prokurator Generalny, iż egzamin jest sprawdzianem wymaganej wiedzy i doświadczenia. Nie zawsze bowiem doświadczenie idzie w parze z aktualnie konieczną wiedzą, zwłaszcza gdy mamy do czynienia z ustanowieniem nowych przepisów o ruchu drogowym.

Wymóg ponownego zdania egzaminu nie jest zbyt dolegliwy i jest możliwy do spełnienia (w szczególności iż chodzi o sam egzamin, a nie jest konieczne ukończenie kursu kwalifikacyjnego). Ustawodawca zapewnił przy tym, jak już wspomniano wyżej, długi okres przejściowy, pozwalający przystosować się do zmieniających się warunków. Jest to o tyle ważne, iż ustawodawca nie odbiera praw do tej pory posiadanych, ale jedynie wymaga dla ich utrzymania spełnienia dodatkowego warunku.

W związku z tym, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, nie jest możliwe powoływanie się w tym przypadku na zasadę ochrony praw nabytych. Sprawdzenie kwalifikacji zawodowych osób pełniących dotychczas funkcje instruktorów lub wykładowców w ośrodkach szkolenia kierowców nie może być uznane za sprzeczne z konstytucją nawet wtedy, gdy dotyczy ludzi o znacznym doświadczeniu zawodowym. Za koniecznością zdawania ponownego egzaminu przemawia bowiem ważny interes społeczny, zaś wymóg ten nie jest zbyt dolegliwy.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.