

6/1/A/2008

WYROK
z dnia 20 lutego 2008 r.
Sygn. akt K 30/07*



W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Zbigniew Cieślak – przewodniczący
Wojciech Hermeliński
Teresa Liszcz
Janusz Niemcewicz – sprawozdawca
Mirosław Wyrzykowski,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 20 lutego 2008 r., wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich o zbadanie zgodności:

art. 105 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2005 r. Nr 108, poz. 908, ze zm.), w części zawierającej zwrot „lub wykroczenie”, z art. 2, art. 32 i art. 65 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,

o r z e k a:

Art. 105 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2005 r. Nr 108, poz. 908, Nr 109, poz. 925, Nr 175, poz. 1462, Nr 179, poz. 1486 i Nr 180, poz. 1494 i 1497, z 2006 r. Nr 17, poz. 141, Nr 104, poz. 708 i 711, Nr 190, poz. 1400, Nr 191, poz. 1410 i Nr 235, poz. 1701 oraz z 2007 r. Nr 52, poz. 343, Nr 57, poz. 381, Nr 99, poz. 661, Nr 123, poz. 845 i Nr 176, poz. 1238), w części zawierającej zwrot „lub wykroczenie”, jest niezgodny z art. 2, art. 32 oraz z art. 65 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

UZASADNIENIE

I

1. Rzecznik Praw Obywatelskich pismem z 11 czerwca 2007 r. wystąpił z wnioskiem o stwierdzenie, że art. 105 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2005 r. Nr 108, poz. 908, ze zm.; dalej: prawo o ruchu drogowym lub p.r.d.), w części zawierającej zwrot „lub wykroczenie”, jest niezgodny z art. 2, art. 32 i art. 65 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił uwagę, że w myśl zaskarżonego przepisu instruktorem prowadzącym szkolenie osób ubiegających się o uprawnienie do kierowania pojazdem może być tylko ten, kto nie był karany wyrokiem sądu za przestępstwo lub wykroczenie. Celem tej regulacji jest to, aby instruktorami były osoby dające rękojmię

* Sentencja została ogłoszona dnia 5 marca 2008 r. w Dz. U. Nr 37, poz. 214.

należytego nauczania przestrzegania obowiązujących przepisów w zakresie ruchu drogowego. Na gruncie obecnych regulacji instruktorem może być osoba ukarana za wykroczenie w postępowaniu mandatowym. O tym, czy w danym przypadku, może być wszczęte postępowanie mandatowe, decydują takie okoliczności jak schwytanie sprawcy na gorącym uczynku, stwierdzenie przez funkcjonariusza Policji popełnienia wykroczenia naocznie, ale pod nieobecność sprawcy, oraz stwierdzenie przez funkcjonariusza wykroczenia za pomocą urządzenia pomiarowego lub kontrolnego. To znaczy, że sprawa dotycząca takiego samego rodzaju wykroczenia przeciwko bezpieczeństwu w ruchu drogowym może zostać załatwiona w toku postępowania mandatowego bądź w toku postępowania sądowego. Sprawca wykroczenia przeciw bezpieczeństwu ruchu drogowego ukarany mandatem może uzyskać wpis na listę instruktorów lub nie zostanie z niej skreślony, sprawca takiego samego wykroczenia ukarany wyrokiem sądu nie uzyska stosownego wpisu albo zostanie wykreślony z listy instruktorów.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich na gruncie zaskarżonej regulacji wspólną cechą istotną jest ukaranie za wykroczenie bez względu na to, czy nastąpiło ono w formie mandatu karnego, czy też wyroku sądowego. Wprowadzone różnicowanie nie pozostaje w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma. Zaskarżony przepis ma charakter dyskryminacyjny i narusza art. 32 Konstytucji.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich nałożenie grzywny nie może nastąpić po upływie 30 dni po ujawnieniu wykroczenia. Po przekroczeniu tego terminu funkcjonariusze Policji mają obowiązek skierowania do sądu wniosku o ukaranie. Tymczasem często przekroczenie 30-dniowego terminu jest wynikiem rażąco przewlekłego prowadzenia postępowania wyjaśniającego przez funkcjonariuszy Policji. Sytuacji, w której w wyniku zaniedbań funkcjonariusza publicznego może dojść do pozbawienia jednostki prawa wykonywania zawodu, nie da się pogodzić z zasadą zaufania obywateli do państwa i do prawa. Zaskarżony przepis bywa pułapką zastawioną na obywateli, którzy muszą ponieść nie tylko konsekwencje swoich działań, ale także zaniedbań w wykonywaniu obowiązków służbowych przez funkcjonariuszy.

Według Rzecznika Praw Obywatelskich zaskarżona regulacja nadmiernie ingeruje w sferę konstytucyjnych wolności określonych w art. 65 ust. 1 Konstytucji, przewidując za nawet jednokrotne wykroczenie przeciwko bezpieczeństwu w ruchu drogowym obligatoryjną sankcję w postaci utraty prawa wykonywania zawodu instruktora. Sankcja ta odpowiada środkowi karnemu w postaci zakazu wykonywania określonego zawodu.

2. Pismem z 13 lutego 2008 r. stanowisko w sprawie zajął Prokurator Generalny, który podzielił stanowisko wnioskodawcy w zakresie niezgodności art. 105 ust. 2 pkt 6 p.r.d. z art. 2 i art. 32 Konstytucji, natomiast odmiennie niż Rzecznik Praw Obywatelskich przyjął, że kwestionowana regulacja jest zgodna z art. 65 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Prokurator Generalny przyjął, że kwestionowany przez wnioskodawcę przepis wyodrębnia – na podstawie kryterium trybu ukarania – dwie grupy podmiotów spośród instruktorów nauki jazdy bądź też kandydatów na instruktorów, którzy dopuścili się wykroczenia przeciwko bezpieczeństwu w ruchu drogowym i zostali za to wykroczenie ukarani.

Obie grupy podmiotów to w istocie jedna grupa mająca cechy wspólne w obrębie kategorii instruktorów nauki jazdy. Chodzi bowiem o jednakowe naruszenie prawa i rozstrzygnięcie o ukaraniu sprawcy. Zróżnicowanie w statusie prawnym podmiotów podobnych wskazane przez wnioskodawcę dyskryminuje jedną grupę, a jednocześnie faworyzuje drugą grupę obywateli wykonujących zawód instruktora nauki jazdy. To

znaczy, że naruszono w ten sposób art. 32 Konstytucji. Treść normatywna art. 105 ust. 2 pkt 6 p.r.d. w zakresie, w jakim różnicuje osoby naruszające tożsame zasady bezpieczeństwa w ruchu drogowym i ukarane za wykroczenie w zależności od trybu tego ukarania, nie służy realizacji celu regulacji, jakim było stworzenie gwarancji, aby instruktorami nauki jazdy były wyłącznie te osoby, które nie naruszają przepisów o ruchu drogowym.

Nie dostrzegając natomiast niezgodności kwestionowanej regulacji z art. 65 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, Prokurator Generalny podkreślił, że czym innym jest określanie w drodze ustawowej wyjątków od wolności wyboru zawodu, a czym innym określanie przesłanek dostępu do zawodu regulowanego przez prawo, a więc związanych z jego istotą i naturą. Jeśli bowiem ustawodawca uregulował w ustawie warunki wykonywania zawodu, gwarantujące należyte nauczanie techniki kierowania pojazdami i przestrzegania prawnych reguł ruchu drogowego, to uczynił to w interesie publicznym, a więc nie tylko ze względu na bezpieczeństwo uczestników tego ruchu, ale też ze względu na gwarancje dla osób uprawnionych do wykonywania zawodu instruktora.

Zgodnie z art. 65 ust. 1 Konstytucji ustawodawca ma pewną swobodę stanowienia wyjątków od określonej w tym przepisie zasady wolności wyboru i wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy. Warunkiem jest zachowanie wymogu stanowienia odstępstw od tej zasady w formie ustawy. Ograniczenia te muszą też mieć wzgląd na charakter danego prawa lub wolności i być formułowane z uwzględnieniem nakazów płynących z istoty zasady proporcjonalności. Tymczasem bezsporne jest, że zapewnienie bezpieczeństwa uczestnikom ruchu drogowego wiąże się z odpowiednio wysokim poziomem szkolenia przyszłych kierowców. Na poziom ich kształcenia mają zaś wpływ nie tylko teoretyczne i praktyczne kwalifikacje osób prowadzących naukę w tym zakresie, ale także ich poziom świadomości prawnej i legalizm zachowań, na który składa się także walor niekaralności. Osobisty przykład w sferze przestrzegania wykładanych norm jest nie do przecenienia.

W tej sytuacji nie można się zgodzić się ze stanowiskiem wnioskodawcy, że art. 105 ust. 2 pkt 6 p.r.d. w części zawierającej zwrot „lub wykroczenie” w sposób nadmierny ingeruje w sferę konstytucyjnych wolności określonych w art. 65 ust. 1 Konstytucji, przewidując nawet za jednokrotne popełnienie wykroczenia obligatoryjną sankcję w postaci utraty prawa wykonywania zawodu instruktora. Ograniczenie przewidziane w odniesieniu do instruktorów nauki jazdy przez przepis kwestionowany, służy zatem ochronie istotnego interesu publicznego. Nie można zatem kontrolowanemu przepisowi zarzucić niezgodności z art. 65 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

3. W stanowisku zajęтым 15 lutego 20008 r. Marszałek Sejmu RP podzielił w całości zarzuty i argumentację wnioskodawcy i wniósł o stwierdzenie, że art. 105 ust. 2 pkt 6 p.r.d., w części zawierającej zwrot „lub wykroczenie”, jest niezgodny z art. 2 Konstytucji oraz z art. 32 i z art. 65 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

II

Na rozprawie uczestnicy postępowania podtrzymali stanowiska zajęte uprzednio na piśmie. Jednocześnie, odpowiadając na pytania składu orzekającego, dodatkowo je sprecyzowali.

Przedstawiciel wnioskodawcy podkreślił, że naruszenie art. 65 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji polega na zbyt daleko idącej ingerencji w prawo wykonywania zawodu, niespełniającej kryterium proporcjonalności. Wykroczenie drogowe jest czynem o

niezbyt dużej społecznej szkodliwości i nie powinno rodzić skutku w postaci pozbawienia możliwości wykonywania zawodu instruktora.

Gdyby instruktor popełnił wielokrotnie takie wykroczenie, a więc okazywał rażące lekceważenie przepisów prawa o ruchu drogowym, to można byłoby się zastanawiać nad dopuszczeniem takiej możliwości. Tymczasem w obecnym stanie prawnym popełnienie jednego wykroczenia w wypadku ukarania przez sąd powoduje skreślenie z listy instruktorów.

Przedstawiciel Prokuratora Generalnego stwierdził, że kształcenie osób mających prowadzić pojazdy mechaniczne obejmuje także wykształcanie u nich poziomu świadomości prawnej i legalizmu zachowań. Osoba mająca status instruktora i realizująca obowiązki nauczania przepisów drogowych musi sama takich przepisów przestrzegać i liczyć się ze skutkiem utraty prawa wykonywania zawodu w wypadku ich naruszenia.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Wniosek RPO dotyczy art. 105 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2005 r. Nr 108, poz. 908, ze zm.; dalej: prawo o ruchu drogowym) określającego przesłanki wykonywania zawodu instruktora prowadzącego szkolenie osób ubiegających się o uprawnienie do kierowania pojazdem.

W świetle przepisów ustawy, szkolenie osoby ubiegającej się o uprawnienie do kierowania pojazdem silnikowym albo tramwajem jest prowadzone przez instruktora. Instruktorem może być tylko osoba, która:

- 1) ma co najmniej wykształcenie średnie;
- 2) posiada, przez okres co najmniej 3 lat, uprawnienie do kierowania pojazdami rodzaju objętego szkoleniem;
- 3) przedstawiła orzeczenie lekarskie o braku przeciwwskazań zdrowotnych do kierowania pojazdem oraz orzeczenie psychologiczne o braku przeciwwskazań psychologicznych do kierowania pojazdem;
- 4) ukończyła kurs kwalifikacyjny;
- 5) zdała egzamin przed komisją powołaną przez wojewodę;
- 6) nie była karana wyrokiem sądu lub orzeczeniem kolegium do spraw wykroczeń za przestępstwo lub wykroczenie przeciwko bezpieczeństwu w ruchu drogowym;
- 7) została wpisana do ewidencji instruktorów.

Jednym z warunków wykonywania zawodu instruktora jest to, aby osoba wykonująca ten zawód nie była karana wyrokiem sądu lub orzeczeniem kolegium do spraw wykroczeń za przestępstwo lub wykroczenie przeciwko bezpieczeństwu w ruchu drogowym. Należy dodać, że w 2001 r. ustawodawca zlikwidował kolegia do spraw wykroczeń i orzekanie w sprawach o wykroczenia włączył do kompetencji sądów. Na mocy art. 2 § 1 i 2 ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Przepisy wprowadzające Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz. U. Nr 106, poz. 1149, ze zm.) z dniem 17 października 2001 r. utraciły moc obowiązującą:

- 1) ustawa z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz. U. Nr 12, poz. 116, ze zm.);
- 2) ustawa z dnia 20 maja 1971 r. – Przepisy wprowadzające Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz. U. Nr 12, poz. 117, ze zm.);
- 3) ustawa z dnia 20 maja 1971 r. o ustroju kolegiów do spraw wykroczeń (Dz. U. Nr 12, poz. 118, ze zm.).

Obecnie, zgodnie z art. 9 ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz. U. Nr 106, poz. 1148, ze zm.; dalej: kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia lub k.p.w.), w sprawach o wykroczenia w pierwszej instancji orzeka sąd rejonowy, z zastrzeżeniem spraw zastrzeżonych dla wojskowych sądów garnizonowych. W rezultacie sytuacja ukarania w drodze orzeczenia kolegium do spraw wykroczeń nie może się zdarzyć, a art. 105 ust. 2 pkt 6 prawa o ruchu drogowym jest w tym zakresie przepisem „martwym”.

Dla ustalenia znaczenia zaskarżonego przepisu istotne znaczenie mają przepisy kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia dotyczące rodzajów rozstrzygnięć wydawanych w sprawach o wykroczenia. Na gruncie obowiązującego kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia, rozstrzygnięcia zapadają w postaci orzeczeń, zarządzeń albo mandatów karnych. Nałożenie kary za wykroczenie następuje albo w drodze wyroku sądu, albo w drodze mandatu karnego. Na gruncie kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia sprawy takie są co do zasady rozpoznawane przez sądy, które orzekają w formie wyroku. Jeżeli sąd wyda wyrok wymierzający karę za wykroczenie przeciw bezpieczeństwu ruchu drogowego, osoba ukarana w ten sposób nie może być instruktorem prowadzącym szkolenia osób ubiegających się o uprawnienie do kierowania pojazdem silnikowym albo tramwajem. W wypadkach przewidzianych w ustawie grzywny za wykroczenia mogą być nakładane w postępowaniu mandatowym. Postępowanie mandatowe prowadzi Policja, a w wypadkach określonych w ustawie – także inne organy. W postępowaniu tym można nałożyć grzywnę w wysokości do 500 zł, a jeżeli czyn wyczerpuje znamiona wykroczeń określonych w dwóch lub więcej przepisach ustawy – do 1000 zł. Ukaranie za wykroczenie w drodze mandatu karnego nie stanowi przeszkody w wykonywaniu zawodu instruktora i nie prowadzi do skreślenia danej osoby z listy instruktorów.

2. Z punktu widzenia rozpoznawanej sprawy istotne znaczenie mają ogólne zasady dotyczące ścigania wykroczeń oraz relacje między postępowaniem sądowym a postępowaniem mandatowym. Polskie prawo wykroczeń przyjmuje zasadę celowości ścigania wykroczeń i dopuszcza tzw. niepenalne sposoby załatwiania spraw o wykroczenie. Art. 8 kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia, który nakazuje odpowiednie stosowanie określonych przepisów kodeksu postępowania karnego, nie przewiduje stosowania art. 10 k.p.k., wyrażającego zasadę legalizmu ścigania wykroczeń. Organ ścigania, który ujawnił wykroczenie, może – biorąc pod uwagę okoliczności sprawy – podjąć decyzję o zastosowaniu środków niepenalnych. W myśl art. 41 kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia w stosunku do sprawcy czynu można poprzestać na zastosowaniu pouczenia, zwróceniu uwagi, ostrzeżeniu lub na zastosowaniu innych środków oddziaływania wychowawczego. Z kolei w świetle art. 61 § 1 pkt 2 k.p.w., można odmówić wszczęcia postępowania, a wszczęte umorzyć, jeżeli wobec sprawcy zastosowano środek oddziaływania w postaci pouczenia, zwrócenia uwagi lub ostrzeżenia albo środek przewidziany w przepisach o odpowiedzialności dyscyplinarnej lub porządkowej, a środek ten jest wystarczającą reakcją na wykroczenie. Konsekwencją ujawnienia wykroczenia nie musi zatem być wymierzenie kar przewidzianych w kodeksie wykroczeń, a decyzja o wyborze niepenalnych form załatwienia sprawy należy do funkcjonariusza organu ścigającego wykroczenia. Ustawa pozostawia szeroką swobodę decyzyjną w tej dziedzinie i nie określa bardziej precyzyjnie kryteriów wyboru środków niepenalnych, należy jednak przyjąć, że decyzja uprawnionego funkcjonariusza w tej sprawie nie może być arbitralna, ale powinna stanowić zawsze adekwatną reakcję na popełnienie czynu szkodliwego społecznie.

Jak wspomniano wyżej, kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia przewiduje jako jeden z możliwych trybów wymierzania sankcji za wykroczenie – postępowanie mandatowe. Postępowanie mandatowe jest dopuszczalne, jeżeli:

1) schwytano sprawcę wykroczenia na gorącym uczynku lub bezpośrednio po popełnieniu wykroczenia,

2) stwierdzono popełnienie wykroczenia naocznie pod nieobecność sprawcy albo za pomocą urządzenia pomiarowego lub kontrolnego, a nie zachodzi wątpliwość co do osoby sprawcy czynu,

– w tym także, w razie potrzeby, po przeprowadzeniu w niezbędnym zakresie czynności wyjaśniających, podjętych niezwłocznie po ujawnieniu wykroczenia.

Przesłanką dopuszczalności postępowania mandatowego jest ponadto to, że czyn będący wykroczeniem nie wyczerpuje zarazem znamion przestępstwa. W razie zbiegu wykroczeń nałożenie grzywny w drodze mandatu karnego jest możliwe, jedynie gdy w zakresie wszystkich naruszonych przepisów postępowanie mandatowe jest dopuszczalne. Nałożenie grzywny w drodze mandatu karnego nie może nastąpić po upływie 14 dni od ujawnienia czynu, jeżeli sprawcę schwytano na gorącym uczynku lub bezpośrednio po popełnieniu wykroczenia. Nałożenie grzywny w drodze mandatu karnego nie może nastąpić po upływie 30 dni od ujawnienia czynu, jeżeli funkcjonariusz stwierdzi popełnienie wykroczenia naocznie pod nieobecność sprawcy albo za pomocą urządzenia pomiarowego lub kontrolnego, a nie zachodzi wątpliwość co do osoby sprawcy czynu. Przewidziane w ustawie terminy biegną od dnia ujawnienia czynu. Należy dodać, że w razie odmowy przyjęcia mandatu karnego lub nieuiszczenia w wyznaczonym terminie grzywny nałożonej mandatem zaocznym, organ, którego funkcjonariusz nałożył grzywnę, występuje do sądu z wnioskiem o ukaranie. W takim wypadku wszczęcie postępowania sądowego jest obowiązkowe. Ustawa nie reguluje natomiast *expressis verbis* sytuacji, w której organy ścigania nie zdążą ukarać sprawcy w drodze mandatu karnego w przedstawionym wyżej terminie 14 lub 30 dni. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich w takim wypadku skierowanie sprawy do sądu jest obowiązkowe. Takie kategoryczne stwierdzenie może jednak budzić wątpliwości na gruncie przepisów ustawy. Należy przyjąć, że stosuje się wówczas ogólne zasady dotyczące ścigania wykroczeń, które wymagają zastosowania adekwatnej reakcji wobec ujawnionych wykroczeń. Z reguły taką adekwatną reakcją jest skierowanie sprawy do sądu w celu wymierzenia kary przewidzianej przez prawo.

Postępowanie mandatowe ma charakter fakultatywny i pomimo że zachodzą przesłanki dopuszczalności jego wszczęcia, nie musi zostać zastosowane. O wyborze postępowania mandatowego decyduje funkcjonariusz uprawniony do nakładania grzywny w drodze mandatu karnego. Funkcjonariusz ten może podjąć decyzję o skierowaniu sprawy do sądu, pomimo że dopuszczalne jest ukaranie sprawcy w drodze mandatu karnego. Ustawa nie określa przesłanek wyboru trybu wymierzania sankcji za wykroczenie i pozostawia bardzo szeroki margines swobody decyzyjnej funkcjonariuszom uprawnionym do ścigania wykroczeń. Za skierowaniem sprawy do sądu może przemawiać wyższy stopień szkodliwości wykroczenia, uzasadniający wymierzenie sankcji surowszej, niż jest to dopuszczalne w postępowaniu mandatowym. Decyzja funkcjonariusza o skierowaniu sprawy do sądu otwiera wówczas drogę do wymierzenia sankcji surowszej niż ta, która mogłaby zostać wymierzona w postępowaniu mandatowym. Jednakże nawet wtedy, gdy rozpatrzenie sprawy przez sąd nie może doprowadzić do wymierzenia sankcji surowszych, uprawniony funkcjonariusz może uznać za celowe skierowanie sprawy do sądu. Należy przyjąć, że uprawniony funkcjonariusz, decydując o wyborze trybu ukarania, powinien kierować się względami celowości.

Należy podkreślić, że sprawca wykroczenia musi zawsze liczyć się z tym, że sprawa zostanie skierowana do sądu, nawet jeżeli zachodzą wszystkie przesłanki ukarania w drodze mandatu karnego. Ustawa w żadnym wypadku nie stwarza podstaw dla sprawcy wykroczenia do występowania z roszczeniem o ukaranie w drodze mandatu karnego bez kierowania sprawy do sądu. Sprawca wykroczenia musi zatem mieć świadomość, że kara za popełniony czyn może zawsze zostać wymierzona w drodze wyroku sądowego.

3. Pierwszy zarzut przedstawiony przez Rzecznika Praw Obywatelskich dotyczy naruszenia zasady równości wyrażonej w art. 32 Konstytucji. Zgodnie z ustalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego zasada równości nakazuje jednakowe traktowanie podmiotów prawa w obrębie określonej klasy (kategorii). Wszystkie podmioty prawa charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą istotną (relewantną) powinny być traktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez różnicowań zarówno dyskryminujących jak i faworyzujących. Oceniając regulację prawną z punktu widzenia zasady równości, należy w pierwszej kolejności rozważyć, czy można wskazać wspólną cechę istotną uzasadniającą równe traktowanie podmiotów prawa. Ustalenie to wymaga analizy celu i treści aktu normatywnego, w którym zawarta została kontrolowana norma prawna.

Jeżeli prawodawca różnicuje podmioty prawa, które charakteryzują się wspólną cechą istotną, to wprowadza odstępstwo od zasady równości. Takie odstępstwo nie musi jednak oznaczać naruszenia art. 32 Konstytucji. Jest ono dopuszczalne, jeżeli zostały spełnione łącznie następujące warunki:

1) kryterium różnicowania pozostaje w racjonalnym związku z celem i treścią danej regulacji;

2) waga interesu, któremu różnicowanie ma służyć, pozostaje w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku wprowadzonego różnicowania;

3) kryterium różnicowania pozostaje w związku z innymi wartościami, zasadami, czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych.

Jak słusznie zauważa Rzecznik Praw Obywatelskich, celem ustanowionej regulacji jest zapewnienie, aby instruktorami były osoby, które dają rękojmię należytego nauczania przestrzegania obowiązujących przepisów w zakresie ruchu drogowego. W tym kontekście z punktu widzenia badanej regulacji prawnej, wspólną cechą istotną jest fakt ukarania za wykroczenie przeciwko bezpieczeństwu ruchu drogowego. Osoby ukarane w drodze wyroku sądowego tracą uprawnienie do wykonywania zawodu instruktora prowadzącego szkolenie osób ubiegających się o uprawnienie do kierowania pojazdem silnikowym albo tramwajem, natomiast osoby ukarane w drodze mandatu karnego nie tracą tego uprawnienia. O tym, czy sprawca wykroczenia zostaje ukarany w drodze mandatu karnego, decydują trzy przesłanki. Po pierwsze, są to obiektywne okoliczności dotyczące ujawnienia wykroczenia lub ujęcia sprawcy. Jak wspomniano wyżej, ukaranie w drodze mandatu karnego jest możliwe, jeżeli schwytano sprawcę wykroczenia na gorącym uczynku lub bezpośrednio po popełnieniu wykroczenia, a także wtedy gdy funkcjonariusz stwierdzi popełnienie wykroczenia naocznie pod nieobecność sprawcy albo za pomocą urządzenia pomiarowego lub kontrolnego, a nie zachodzi wątpliwość co do sprawcy czynu. Po drugie, ukaranie w drodze mandatu karnego uzależnione jest od subiektywnej decyzji uprawnionego funkcjonariusza. Jak wspomniano wyżej, postępowanie mandatowe ma zawsze charakter fakultatywny. Decyzja funkcjonariusza o skierowaniu sprawy do sądu przesądza jednak o zastosowaniu sankcji w postaci zakazu wykonywania zawodu, sankcja ta ma bowiem charakter obligatoryjny w każdym wypadku ukarania za wykroczenie

przeciw bezpieczeństwu ruchu drogowego. W razie wymierzenia jakiegokolwiek kary za wykroczenie przeciw bezpieczeństwu ruchu drogowego sąd nie ma żadnej możliwości uchylenia zakazu wykonywania zawodu instruktora. Po trzecie, na gruncie przepisów ustawy, istotne znaczenie ma sprawność prowadzonego postępowania. Jeżeli grzywna nie zostanie nałożona w przedstawionym wyżej terminie ustawowym – 14 dni lub 30 dni, sprawa kierowana jest w praktyce do sądu, który wymierza sankcje za wykroczenie w drodze wyroku. Jak zauważa Rzecznik Praw Obywatelskich, dochodzi niejednokrotnie do przewlekłości przy prowadzeniu postępowania przez funkcjonariuszy Policji, którzy nie są w stanie nałożyć grzywny w drodze mandatu karnego w terminie ustawowym. W rezultacie kierują sprawę do sądu.

W konsekwencji za takie same wykroczenia wymierzane są kary w drodze mandatu karnego lub w drodze wyroku sądowego w zależności od okoliczności ujawnienia wykroczenia lub ujęcia sprawcy, od decyzji organów ścigania oraz także w zależności od sprawności prowadzonego postępowania. Ustawodawca różnicuje tym samym podmioty mające wspólną cechę istotną, ponieważ w zależności od trybu i formy wymierzania sankcji zainteresowany traci lub zachowuje prawo wykonywania zawodu instruktora.

Jest oczywiste, że skuteczne ściganie wykroczeń wymaga ustanowienia procedur umożliwiających karanie sprawców bez konieczności wszczynania postępowania sądowego.

Dopuszczalność takiego postępowania na gruncie Konstytucji uzależniona jest jednak od charakteru wymierzanych w nim kar. Postępowanie takie jest dopuszczalne przy wymierzaniu kar grzywny nieprzekraczających pewnego poziomu, kary surowsze mogą być wymierzane wyłącznie przez sąd. Wprowadzenie postępowania mandatowego może prowadzić do różnicowania sprawców wykroczeń w zakresie ponoszonych konsekwencji, w zależności od tego, czy kara została wymierzona w postępowaniu mandatowym, czy też w postępowaniu sądowym. Trybunał Konstytucyjny nie kwestionuje konstytucyjności rozwiązania polegającego na tym, że takie same sprawy mogą być załatwiane zarówno w postępowaniu sądowym jak i mandatowym. Nie można także kwestionować konstytucyjności wprowadzenia postępowania mandatowego, pomimo że w praktyce wiąże się ono z pewnym zróżnicowaniem sankcji za wykroczenia o podobnym charakterze w związku z faktem, iż w postępowaniu mandatowym mogą być wymierzane tylko kary majątkowe o mniejszym stopniu dolegliwości. W rozpoznawanej sprawie istotne znaczenie ma jednak szczególna dolegliwość następstwa wymierzenia kary – utrata prawa wykonywania zawodu.

W tym kontekście w ocenie Trybunału Konstytucyjnego ustanowione kryterium różnicowania podmiotów podobnych – ze względu na swoją dolegliwość dla zainteresowanych – nie pozostaje w racjonalnym związku z celem i treścią ustanowionej regulacji. Sytuacja, w której do pewnego stopnia przypadkowe okoliczności mogą decydować o tak poważnych konsekwencjach jak utrata prawa wykonywania zawodu, nie znajduje racjonalnego uzasadnienia. Jednocześnie wprowadzonego zróżnicowania nie można usprawiedliwić na gruncie wartości i norm konstytucyjnych.

4. Rzecznik Praw Obywatelskich sformułował zarzut naruszenia zasady ochrony zaufania jednostki do państwa i prawa. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wyjaśniał znaczenie tej zasady konstytucyjnej. Zgodnie z ustalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego „zasada zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa opiera się na pewności prawa, a więc takim zespole cech przysługujących prawu, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne; umożliwiają jej decydowanie o swoim postępowaniu w oparciu o pełną znajomość przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie jej działania mogą pociągnąć za sobą. Jednostka winna

mieć możliwość określenia zarówno konsekwencji poszczególnych zachowań i zdarzeń na gruncie obowiązującego w danym momencie systemu, jak też oczekiwać, że prawodawca nie zmieni ich w sposób arbitralny. Bezpieczeństwo prawne jednostki związane z pewnością prawa umożliwia więc przewidywalność działań organów państwa, a także prognozowanie działań własnych” (wyrok TK z 14 czerwca 2000 r., sygn. P 3/00, OTK ZU nr 5/2000, poz. 138, s. 690). Zasada ochrony zaufania jednostki do państwa oznacza, że stanowienie i stosowanie prawa nie może stać się swoistą pułapką dla jednostki. Ochrona zaufania oznacza w szczególności, że prawo precyzyjnie i jednoznacznie reguluje konsekwencje poszczególnych zachowań jednostki, a opieszałość i nieudolność organów stosujących prawo nie może mieć wpływu na zakres konsekwencji prawnych poszczególnych działań. Dotyczy to w szczególności sfery prawa represyjnego, w której czyn zabroniony i kara za taki czyn muszą zostać określone z odpowiednią precyzją i jasnością, a zakres wymierzanych sankcji nie może być uzależniony od czynników przypadkowych, takich jak szybkość prowadzonego postępowania.

W rozpoznawanej sprawie Rzecznik Praw Obywatelskich wyraził pogląd, że charakter wymierzanych sankcji za wykroczenia przeciw bezpieczeństwu ruchu drogowego zależy od sprawności prowadzonego postępowania. Trybunał Konstytucyjny pragnie w związku z tym zwrócić uwagę, że ukaranie w trybie mandatowym uzależnione jest zawsze od decyzji uprawnionego funkcjonariusza. Nawet jeżeli postępowanie prowadzone jest z największą możliwą sprawnością, uprawnieni funkcjonariusze mogą uznać za celowe skierowanie sprawy do sądu. Z tego względu, jak wspomniano wyżej, każdy sprawca wykroczenia przeciw bezpieczeństwu ruchu drogowego musi liczyć się z tym, że utraci prawo wykonywania zawodu instruktora i nie może oczekiwać, iż zostanie ukarany w drodze mandatu karnego, a więc w formie, która nie uniemożliwi wykonywania zawodu instruktora. Ukazanie karą mniej dolegliwą zależy od spełnienia przedstawionych wyżej przesłanek ustawowych, a ponadto od decyzji funkcjonariusza. Z tego względu nie można mówić o tym, że ustawodawca zastawił pułkę na obywatela. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego zaskarżona regulacja nie narusza zasady ochrony zaufania jednostki do państwa i prawa.

5. Trzeci zarzut przedstawiony przez Rzecznika Praw Obywatelskich dotyczy naruszenia wolności wykonywania zawodu, zagwarantowanej w art. 65 ust. 1 Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny wyjaśniał znaczenie tego przepisu konstytucyjnego w wielu orzeczeniach, zwracając uwagę, że wolność wykonywania zawodu stanowi jedno z fundamentalnych praw człowieka, które służy nie tylko szczęściu i samorealizacji jednostki, ale pełni ponadto wiele ważnych funkcji społecznych, stanowiąc jeden z fundamentów rozwoju gospodarczego kraju i umożliwiając jednostce podejmowanie aktywności użytecznej społecznie.

Trybunał Konstytucyjny wyjaśniał także m.in., iż „jest rzeczą oczywistą, że art. 65 ust. 1 Konstytucji nie stwarza i nie może stwarzać absolutnej wolności wykonywania każdego zawodu przez każdą osobę. Przesłanki dostępności do zawodu opierają się zatem zawsze na kryteriach odpowiedniej wiedzy praktycznej i teoretycznej, a także bardzo często formalnego potwierdzenia zdobycia tych umiejętności. Jako takie przesłanki kwalifikacji do zawodu muszą odpowiadać wymaganiom dostatecznej określoności z dwu punktów widzenia. Po pierwsze z punktu widzenia zapewnienia bezpieczeństwa publicznego oraz ochrony słuszych interesów konsumentów usług, czy dóbr wytwarzanych przez osoby uprawnione do wykonywania zawodu, po wtóre z perspektywy potencjalnych kandydatów do zawodu, którzy muszą mieć rękojmię, że przesłanki będą jasne, przewidywalne oraz adekwatne do istoty i charakteru tego, a nie innego zawodu” (wyrok z 23 czerwca 2005 r., sygn. K 17/04, OTK ZU nr 6/A/2005, poz. 66).

Art. 65 ust. 1 zdanie drugie wyraźnie upoważnia do ustanawiania wyjątków od wolności wykonywania zawodu. Wszelkie ograniczenia wprowadzone w tym zakresie przez prawodawcę muszą być zgodne z art. 31 ust. 3 Konstytucji, który wyznacza ogólne granice ingerencji państwa w sferę praw człowieka. W świetle tego ostatniego przepisu ograniczenia praw konstytucyjnych mogą być ustanawiane tylko w ustawie; muszą być zgodne z zasadą proporcjonalności; nie mogą naruszać zasady państwa demokratycznego; są dopuszczalne, jeżeli służą bezpieczeństwu państwa, porządkowi publicznemu, ochronie środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo realizacji wolności i praw innych osób; nie mogą naruszać istoty wolności i praw.

Należy zwrócić uwagę, że podstawową zasadą wyznaczającą granice ingerencji organów władzy publicznej w sferę konstytucyjnych wolności i praw człowieka i obywatela jest zasada proporcjonalności, która nakazuje miarkowanie tej ingerencji. Zasada ta została wyrażona w art. 31 ust. 3 Konstytucji, a jednocześnie stanowi jeden ze standardów państwa prawnego, wynika zatem z art. 2 Konstytucji, wyrażającego zasadę państwa prawnego. Zgodnie z ustalonym orzecnictwem Trybunału Konstytucyjnego ograniczenia praw konstytucyjnych są zgodne z zasadą proporcjonalności, jeżeli:

- 1) umożliwiają efektywną realizację założonych celów;
- 2) są konieczne, tzn. nie jest możliwe zrealizowanie danych celów za pomocą mniej restryktywnych środków;
- 3) ich efekty pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nie na jednostkę.

Przedstawione wyżej ogólne warunki dopuszczalności ingerencji w sferę praw konstytucyjnych znajdują zastosowanie także w odniesieniu do ingerencji prawnokarnej. Ze względu na szczególnie stopień dolegliwości takiej ingerencji zakres swobody regulacyjnej przysługującej ustawodawcy przy stanowieniu regulacji z zakresu prawa represyjnego jest bardziej ograniczony. Rozważane zasady wyznaczają granice władzy karania, określając z jednej strony zakres penalizacji określonych zachowań, a z drugiej strony stopień surowości kar przewidzianych za poszczególne czyny zabronione przez ustawodawcę. Ustawodawca nie może w szczególności nakładać kar, które nie są konieczne dla realizacji wartości konstytucyjnych, uzasadniających ingerencję prawnokarną lub represyjną; nie można również nakładać kar, jeżeli ich efekty nie pozostają w odpowiedniej proporcji do ciężarów nakładanych na jednostkę.

Zaskarżony przepis, ustanawiając zakaz wykonywania zawodu instruktora dla osób, które zostały ukarane wyrokiem sądu za wykroczenie przeciw bezpieczeństwu ruchu drogowego, rozszerza w praktyce zakres kar przewidzianych za takie wykroczenia w kodeksie wykroczeń. Sankcja przewidziana w zaskarżonym przepisie ma przy tym zawsze charakter obligatoryjny; sąd wymierzający karę za wykroczenia nie dysponuje w tym zakresie żadną możliwością indywidualizacji kary i jej dostosowania do stopnia szkodliwości czynu ani innych okoliczności, mających znaczenie dla wymiaru kary. Powstaje wówczas paradoksalna sytuacja, w której ustawa umożliwia sądowi indywidualizację i miarkowanie sankcji mniej surowych, takich jak grzywna, a jednocześnie wyklucza taką indywidualizację w odniesieniu do sankcji surowszej.

Nie podlega dyskusji, że zaskarżony przepis stanowi formę ingerencji ustawodawczej w konstytucyjnie chronioną wolność wykonywania zawodu. Nasuwa się w związku z tym pytanie, czy ingerencja ta spełnia wymogi konstytucyjne. Zakaz wykonywania zawodu może być bardzo dolegliwy, ponieważ może prowadzić do pozbawienia zainteresowanego dotychczasowych źródeł utrzymania i zmuszać do przekwalifikowania. Rzecznik Praw Obywatelskich słusznie zwraca uwagę, że treść zakazu ustanowionego w zaskarżonym przepisie jest tożsama ze środkiem karnym w

postaci zakazu wykonywania określonego zawodu przewidzianego w art. 39 pkt 2 kodeksu karnego. W myśl przepisów kodeksu karnego sąd może orzec zakaz zajmowania określonego stanowiska albo wykonywania określonego zawodu, jeżeli sprawca nadużył przy popełnieniu przestępstwa stanowiska lub wykonywanego zawodu albo okazał, że dalsze zajmowanie stanowiska lub wykonywanie zawodu zagraża istotnym dobrom chronionym prawem. Ponadto sąd może orzec zakaz zajmowania wszelkich lub określonych stanowisk, wykonywania wszelkich lub określonych zawodów albo działalności, związanych z wychowaniem, edukacją, leczeniem małoletnich lub z opieką nad nimi, na zawsze w razie skazania na karę pozbawienia wolności za przestępstwo przeciwko wolności seksualnej lub obyczajności na szkodę małoletniego. Należy zwrócić uwagę, że zakaz wykonywania zawodu przewidziany w kodeksie karnym jest orzekany fakultatywnie poza sytuacją ponownego skazania za przestępstwo przeciwko wolności seksualnej lub obyczajności na szkodę małoletniego. Środek ten nie jest przewidziany w kodeksie wykroczeń.

Warto zwrócić w tym miejscu uwagę, że Trybunał Konstytucyjny rozstrzygał zbliżoną do pewnego stopnia kwestię konstytucyjności przepisów uzależniających udzielenie zezwolenia na prowadzenie krajowego zarobkowego przewozu osób pojazdami niebędącymi taksówkami od niekaralności właściciela przedsiębiorstwa, a w wypadku osoby prawnej – od niekaralności członków organu zarządzającego za przestępstwa: karne skarbowe, przeciwko bezpieczeństwu w ruchu lądowym, przeciwko życiu i zdrowiu oraz przeciwko mieniu lub dokumentom, a także kwestię konstytucyjności przepisów uzależniających zatrudnienie kierowców w takim przedsiębiorstwie od spełnienia takich samych warunków o niekaralności (zob. wyrok z 26 kwietnia 1999 r., sygn. K. 33/98, OTK ZU nr 4/1999, poz. 71). Trybunał Konstytucyjny uznał w cytowanym wyroku, że regulacje takie są niezgodne z art. 22 i art. 65 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji przez to, że wprowadzają nadmierne ograniczenia w zakresie korzystania z wolności działalności gospodarczej oraz wolności wyboru i wykonywania zawodu.

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego art. 105 ust. 2 pkt 6 prawa o ruchu drogowym stanowi nadmierną ingerencję w wolność wykonywania zawodu. Ingerencja ta nie spełnia wymienionego wyżej wymogu proporcjonalności. Ingerencja w postaci tak dolegliwej i obligatoryjnej sankcji za nawet jednorazowe popełnienie wykroczenia, bez możliwości jakiejkolwiek jej indywidualizacji, nie jest bowiem konieczna dla osiągnięcia zamierzonych celów, a ponadto jej efekty nie pozostają w odpowiedniej proporcji do ciężarów nałożonych na jednostkę. W konsekwencji zaskarżony przepis jest niezgodny z art. 65 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Jednocześnie art. 105 ust. 2 pkt 6 prawa o ruchu drogowym, wprowadzając automatyzm sankcji w postaci zakazu wykonywania zawodu, jest niezgodny z art. 2 Konstytucji przez to, że narusza zasadę proporcjonalności, nakazującą władzy publicznej miarkowanie.

Z przedstawionych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.