

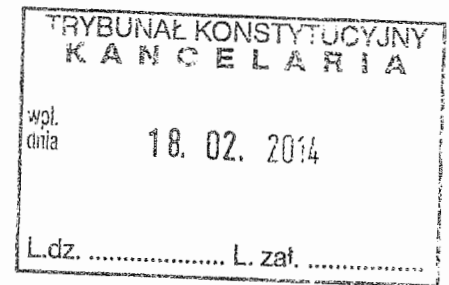


MINISTER
INFRASTRUKTURY I ROZWOJU

Elżbieta Bieńkowska

Warszawa, 13 lutego 2014 r.

DP-I-025-60/14
NK 31061/14



Do
Trybunału Konstytucyjnego

Wnioskodawca: grupa posłów

Uczestnicy: Prokurator Generalny
Sejm Rzeczypospolitej Polskiej
Minister Infrastruktury i Rozwoju

Sygn. akt K 59/13

Stanowisko Ministra Infrastruktury i Rozwoju

Na podstawie art. 27 pkt 2 i art. 34 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z późn. zm., zwanej dalej: „uoTK”) w wykonaniu zarządzenia Prezesa Trybunału Konstytucyjnego doręczonego na adres Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju dnia 9 grudnia 2013 r. przedstawiam stanowisko Ministra Infrastruktury i Rozwoju odnośnie do wniosku grupy posłów o stwierdzenie, że:

- 1) art. 31 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami (DZ. U. Nr 30, poz. 151, z późn. zm., dalej: „ustawa”) jest niezgodny
 - a. z art. 20 i art. 22 Konstytucji w zakresie, w jakim wprowadza dodatkowe wymagania dla przedsiębiorców prowadzących ośrodek szkolenia kierowców, pomimo braku istnienia ważnego interesu publicznego, co powoduje niedopuszczalne ograniczenie swobody działalności gospodarczej,
 - b. z art. 20 i art. 22 w zw. z art. 32 Konstytucji, bowiem przez wprowadzenie dodatkowych wymagań dla przedsiębiorców prowadzących ośrodek szkolenia kierowców nieproporcjonalnie różnicuje przedsiębiorców korzystających z wolności działalności gospodarczej w zakresie prowadzenia szkolenia kierowców oraz do ich dyskryminacji w życiu gospodarczym poprzez nieuzasadnione uprzywilejowanie przedsiębiorców prowadzących ośrodek szkolenia kierowców spełniających dodatkowe wymagania określone w tym przepisie poprzez przyznanie im wyłącznych uprawnień w zakresie prowadzenia określonego rodzaju szkoleń, o których mowa w art. 17 ust. 2 pkt 2, art. 26 ust. 2 art. 35 ust. 1 pkt 1 i art. 35 ust. 6 ustawy,
 - c. z art. 20 i art. 22 Konstytucji, bowiem wprowadzenie dodatkowych wymagań dla przedsiębiorców prowadzących ośrodek szkolenia kierowców prowadzi do utraty praw nabytych przez przedsiębiorców korzystających przed wejściem w życie ustawy z wolności działalności gospodarczej
- 2) art. 26 ust. 9 ustawy jest niezgodny z art. 20 i 22 Konstytucji przez wprowadzenie ograniczenia prowadzenia szkolenia na terenie powiatu, w którym ośrodek szkolenia kierowców został zgłoszony do rejestru przedsiębiorców oraz na terenie powiatu sąsiedniego, co prowadzi do terytorialnego ograniczenia wolności działalności gospodarczej, mimo braku istnienia uzasadniającego go ważnego interesu publicznego oraz braku możliwości wprowadzenia takiego terytorialnego ograniczenia na gruncie Konstytucji,
- 3) art. 53 ust. 3 ustawy jest niezgodny z art. 20 i 22 Konstytucji przez wprowadzenie konieczności wykorzystywania przez przedsiębiorców prowadzących ośrodek szkolenia kierowców w szkoleniu osób ubiegających się o prawo jazdy kategorii A i B wyłącznie pojazdów, których wyboru dokonał wojewódzki ośrodek ruchu drogowego, i przez ograniczenie im tym samym możliwości podejmowania swobodnej decyzji w zakresie zakupu pojazdu, co z kolei zostało wyłączone w zakresie uprawnień prawa jazdy kategorii B1, C1, C1+E, C, C+E, D1, D1+E, D i

- D+E, a wprowadzenie tego ograniczenia nastąpiło mimo braku istnienia ważnego interesu publicznego,
- 4) art. 54 ust.2 ustawy jest niezgodny z art. 61 ust. 1 oraz art. 51 ust. 3 Konstytucji bowiem wprowadzenie obowiązku przechowywania zapisu z praktycznej części egzaminu przez okres 21 dni od dnia przeprowadzenia egzaminu godzi w powszechny standard transparentności w działaniu władzy publicznej i konstytucyjne prawo do informacji o jej działalności wynikające z art. 61 ust. 1 Konstytucji oraz prawo dostępu obywatela do dotyczących go urzędowych dokumentów i zbiorów danych, wynikające z art. 51 ust. 3 Konstytucji,
 - 5) art. 139 ustawy jest niezgodny z art. 2 Konstytucji przez brak przepisów przejściowych, co skutkuje niewydawaniem uprawnień osobom, które na podstawie poprzednio obowiązujących przepisów rozpoczęły szkolenie na prawo jazdy kat. A lub C, lub D przed dniem wejście w życie ustawy, a tym samym prowadzi do naruszenia ochrony praw nabytych,
 - 6) art. 28 ust. 2 pkt 2 ustawy jest niezgodny z art. 65 Konstytucji prowadząc do nieproporcjonalnego ograniczenia wolności wyboru i wykonywania zawodu oraz jest niezgodny z art. 22 w zw. z art. 20 i art. 31 ust. 3 oraz art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji, gdyż wprowadza obowiązek zatrudniania w ośrodku szkolenia kierowców co najmniej jednego instruktora posiadającego uprawnienia oraz udokumentowana 3 letnią praktykę w szkoleniu kandydatów na kierowców bez okresu przejściowego umożliwiające dostosowanie się przez podmioty prowadzące takie ośrodki do tego wymogu, co jest naruszeniem art. 2 Konstytucji i wynikającej z niego zasady ochrony praw nabytych,
 - 7) § 2 pkt 10 rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 13 lipca 2012 r. w sprawie egzaminowania osób ubiegających się o uprawnienia do kierowania pojazdami, szkolenia, egzaminowania i uzyskiwania uprawnień przez egzaminatorów oraz wzorów dokumentów stosowanych w tych sprawach (Dz. U. poz. 995, z późn. zm., dalej: „rozporządzenie w sprawie egzaminowania...”) jest niezgodny z art. 92 Konstytucji w zakresie w jakim wprowadza definicję legalną pojęcia „profil kandydata na kierowcę”, albowiem art. 66 ust. 1 pkt 1-5, 7 i 8 ustawy nie zawierały do tego upoważnienia dla organu wydającego rozporządzenie,
 - 8) § 2 pkt 9 rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 13 lipca 2012 r. w sprawie szkolenia osób ubiegających się o uprawnienia do kierowania pojazdami, instruktorów i wykładowców (Dz. U. poz. 1019), dalej: „rozporządzenie w sprawie szkolenia...” jest niezgodny z art. 92 Konstytucji w zakresie w jakim wprowadza definicję legalną pojęcia „profil kandydata na kierowcę”, albowiem art. 32 ust. 3 ustawy nie zawiera do tego upoważnienia dla organu wydającego rozporządzenie.

Wnoszę o:

- I. umorzenie postępowania, bowiem wydanie orzeczenia na podstawie wadliwego wniosku jest niedopuszczalne z następujących przyczyn:
 - 1) braki wniosku nie zostały usunięte w terminie określonym w zarządzeniu Prezesa Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 listopada 2013 r., sygn. akt TwN 13/13, gdyż w piśmie z dnia 5 grudnia 2013 r. reprezentant wnioskodawców w zasadzie powtórzył brzmienie zarzutów sformułowane we wniosku z dnia 8 listopada 2013 r., nie usunąwszy następujących wad:
 - i. niewskazanie która jednostka redakcyjna art. 31 ustawy została zaskarżona, co uniemożliwia identyfikację normy prawnej wynikającej z przepisów tego artykułu, która miałyby być niezgodna z art. 20, art. 22 w zw. z art. 2 i art. 32 Konstytucji,
 - ii. postawienie zarzutu wobec art. 53 ust. 3 ustawy opartego na błędnym wywiedzeniu z tego przepisu, iż nakłada on na przedsiębiorców prowadzących ośrodek szkolenia kierowców w przypadku kategorii prawa jazdy A i B obowiązek wykorzystywania wyłącznie pojazdów, których wyboru dokonał wojewódzki ośrodek ruchu drogowego,
 - iii. art. 139 ustawy nie jest przepisem przejściowym, a jest przepisem wprowadzających w życie poszczególne przepisy ustawy, składa się z kilku jednostek redakcyjnych stąd zarzut jest nieprecyzyjny, uniemożliwia identyfikację normy, która miała być sprzeczna z art. 2 Konstytucji,
 - iv. zarzut niezgodności art. 28 ust. 2 pkt 2 ustawy z art. 65 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji jest wadliwy, bowiem zaskarżony przepis określa warunki, jakie mają być spełnione przez ośrodek szkolenia kierowców, co można rozpatrywać w aspekcie zgodności z konstytucyjną zasadą swobody działalności gospodarczej, ale nie w aspekcie konstytucyjnej zasady wolności wyboru zawodu. Wskazany w



zarzucie wzorzec konstytucyjny jest nieadekwatny i nieprecyzyjny, gdyż art. 65 Konstytucji składa się 5 ustępów, a wnioskodawcy nie wskazują, z której jednostki redakcyjnej tego artykułu wynika wzorzec konstytucyjny naruszony zaskarżonym art. 28 ust. 2 pkt 2 ustawy,

- v. zarzuty postawione wobec § 2 pkt 10 rozporządzenia w sprawie egzaminowania... i wobec § 2 pkt 9 rozporządzenia w sprawie szkolenia... dotyczą przedmiotu nieobjętego dyspozycją tych przepisów, bowiem nie formułują one normatywnej definicji pojęcia „profil kandydata na kierowcę”, natomiast odsyłają do tej definicji zawartej w innym akcie normatywnym.
- 2) wniosek nie spełnia wymagań formalnych przez brak sformułowania zarzutów niezgodności z Konstytucją, brak wskazania dowodów na ich poparcie oraz brak prawidłowego wykazania, że został on faktycznie podpisany przez posłów, bowiem podpisy zebrano na odrębnych od wniosku kartach, z których tylko pierwsza karta informowała podpisującego, że jest to „Lista Posłów KP PiS popierających wniosek o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją RP przepisów ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami (Dz. U. z 2011 r. Nr 30, poz. 151, z późn. zm.) oraz rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 13 lipca 2012 r. w sprawie egzaminowania osób ubiegających się o uprawnienia do kierowania pojazdami, szkolenia, egzaminowania i uzyskiwania uprawnień przez egzaminatorów oraz wzorów dokumentów stosowanych w tych sprawach (Dz. U. poz. 995, z późn. zm)”. Z tak sformułowanego nagłówka nie wynika, czy zamiarem podpisujących było wniesienie o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją wszystkich przepisów ustawy i rozporządzenia w sprawie egzaminowania..., czy tylko niektórych, oraz z jakimi przepisami Konstytucji miałyby one być niezgodne. Nadto, takie sformułowanie nagłówka listy podpisanych posłów świadczy, iż sporządzający wniosek z dnia 8 listopada 2013 r. nie byli umocowani do wniesienia o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją przepisów rozporządzenia w sprawie szkolenia..., gdyż nie zostało ono wymienione w treści tego nagłówka.

II. w przypadku nieuwzględnienia wniosku z pkt. I wnoszę o stwierdzenie, że:

- 1) art. 53 ust. 3 ustawy nie jest niezgodny z art. 20 i art. 22 Konstytucji,
- 2) art. 28 ust. 2 pkt 2 ustawy nie jest niezgodny z art. 65 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji
- 3) pozostałe przepisy ustawy i obu rozporządzeń Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej zaskarżone we wniosku z dnia 8 listopada 2013 r., uzupełnionego pismem z dnia 5 grudnia 2013 r., są zgodne z przepisami Konstytucji wskazanymi we wniosku.

Uzasadnienie

Uzasadniając wniosek zawarty w pkt. I o umorzenie postępowania, podnieść trzeba, że braki wniosku nie zostały należycie usunięte w terminie określonym w zarządzeniu Prezesa Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 listopada 2013 r., sygn. akt TwN 13/13. W piśmie z dnia 5 grudnia 2013 r. reprezentant wnioskodawców w zasadzie powtórzył brzmienie zarzutów sformułowane we wniosku z dnia 8 listopada 2013 r.

Art. 32 ust. 1 pkt 3 i 4 uoTK nakłada na wnioskodawcę obowiązek sformułowania zarzutu niezgodności z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą kwestionowanego aktu normatywnego, oraz obowiązek uzasadnienia postawionego zarzutu, z powołaniem dowodów na jego poparcie.

Wnioskodawcy w *petitum* wniosku powołują przepisy Konstytucji, jednakże w jego uzasadnieniu nie przedstawiają stosownej argumentacji, w jaki sposób prawa lub wolności z nich wywodzone zostały naruszone przez zaskarżone przepisy ustawy. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wielokrotnie podkreślano, że prawidłowy wniosek winien zawierać szczegółową i precyzyjną jurydyczną argumentację uprawdopodobniającą stawiane zarzuty (np. postanowienie z dnia 17 listopada 2011 r., Ts 40/11, OTK-B 2011/6/476, postanowienie z dnia 2 lutego 2012 r., Ts 93/11, OTK-B 2012/1/132, postanowienie z dnia 30 listopada 2011 r., Ts 120/11, OTK-B 2011/6/497, postanowienie, z dnia 16 maja 2011 r., Ts 237/10, OTK-B 2012/1/95). Trybunał Konstytucyjny, będąc związany granicami wniosku nie może samodzielnie doszukiwać się przyczyn, dla których wnioskodawca kieruje zarzut naruszenia przez przepisy ustawy i rozporządzenia niezgodności ze wskazanym przez niego wzorcem konstytucyjnym, jak ten wzorzec wnioskodawca rozumie i dlaczego uważa, że zaskarżony przepis jest z tym wzorcem sprzeczny.

Wnioskodawcy w sposób wadliwy sformułowali zarzut wobec przepisu art. 31 ustawy, bowiem przepis ten składa się z siedmiu jednostek redakcyjnych niższego rzędu – ustępów, a ustęp pierwszy podzielony jest jeszcze na 5 punktów, z których pkt. 3 i 4 składają się z jednostek redakcyjnych oznaczonych literami a)-c). Właściwie z każdej z tych jednostek redakcyjnych wywieść można odrębną normę prawną. Wnioskodawcy nie wskazując konkretnie przepisu stanowiącego podstawę normy prawnej, co do której dopatrują się niezgodności z Konstytucją, nie uczynili zadość prawidłowemu sformułowaniu zarzutu.

Zupełnie niezrozumiały jest zarzut postawiony wobec art. 53 ust. 3 ustawy, który brzmi: „Pojazdy wykorzystywane do prowadzenia części praktycznej egzaminu państwowego w zakresie uzyskiwania uprawnienia do kierowania motorowerem lub pojazdami silnikowymi powinny spełniać wymagania, o których mowa w art. 24.”. Wnioskodawcy wywodzą z tego przepisu normę prawną nakładającą na przedsiębiorców prowadzących ośrodek szkolenia kierowców w przypadku kategorii prawa jazdy A i B obowiązek wykorzystywania wyłącznie pojazdów, których wyboru dokonał wojewódzki ośrodek ruchu drogowego i upatrują w tym naruszenia przez ten przepis art. 20 i art. 22 Konstytucji. W żaden sposób wnioskodawcy nie uzasadniają, dlaczego do przedsiębiorców prowadzących ośrodek szkolenia kierowców ma zastosowanie przepis adresowany do wojewódzkich ośrodków ruchu drogowego i ustanawiający normę, z której wynika, iż używane przez te ośrodki pojazdy mają spełniać wymagania z art. 24 ustawy (pojazd odpowiadający wymaganiom określonym dla danej kategorii prawa jazdy lub dla pozwolenia na kierowanie tramwajem, oznakowany kwadratową tablicą barwy niebieskiej z białą literą "L", przystosowany do nauki jazdy, zgodnie z wymaganiami określonymi w przepisach wydanych na podstawie art. 66 ust. 5 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. - Prawo o ruchu drogowym, posiadający adnotację w dowodzie rejestracyjnym o spełnieniu wymienionych wymagań dokonywaną przez odpowiedni organ, na podstawie pozytywnego wyniku badania technicznego przeprowadzonego przez stację kontroli pojazdów, o której mowa w art. 83 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. - Prawo o ruchu drogowym, z wyjątkiem tramwajów, odpowiednio przystosowany do rodzaju niepełnosprawności, spełniający wymagania określone dla danej kategorii prawa jazdy i dotyczące oznakowania pojazdu w przypadku szkolenia osoby niepełnosprawnej). Wnioskodawcy nie wskazują, w jaki sposób przepis ten wpływa na ograniczenie swobody prowadzenia działalności gospodarczej przez przedsiębiorców prowadzących ośrodek szkolenia kierowców.

Niezrozumiały jest zarzut postawiony wobec art. 139 ustawy, bowiem jest to przepis wprowadzający - określa dni wejścia w życie poszczególnych przepisów merytorycznych ustawy. Nie jest zrozumiałe, dlaczego wnioskodawcy upatrują w tym przepisie luki stanowiącej naruszenie art. 2 Konstytucji a polegającej na braku przepisu przejściowego służącego ochronie praw nabytych przez osoby, które przed dniem wejścia w życie ustawy rozpoczęły szkolenie na prawo jazdy kategorii A, C lub D. Wnioskodawcy twierdzą, że to z art. 139 ustawy (*nota bene* składającego się z trzech jednostek redakcyjnych – punktów, wobec czego niewiadomo, której jednostki redakcyjnej dotyczy zarzut niezgodności z Konstytucją) wynika skutek polegający na niewydawaniu takim osobom uprawnień do kierowania pojazdami. Z przepisu tego absolutnie nie można wywieść żadnej normy prawnej stanowiącej podstawę decydowania o nadawaniu uprawnień do kierowania pojazdami, wobec czego tak sformułowany zarzut jest wadliwy.

W odniesieniu do wszystkich zarzutów wniosku należy podnieść, że brak w ich uzasadnieniu sformułowania rzeczowego przyczyn, z powodu których wnioskodawcy dopatrują się ich niezgodności ze wskazanymi przepisami Konstytucji.

Nadto, wniosek nie został faktycznie podpisany przez posłów, bowiem podpisy zebrano na odrębnych od wniosku kartach, z których tylko pierwsza karta informowała podpisującego, że jest to „Lista Posłów KP PiS popierających wniosek o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją RP przepisów ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami (Dz. U. z 2011 r. Nr 30, poz. 151, z późn. zm.) oraz rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 13 lipca 2012 r. w sprawie egzaminowania osób ubiegających się o uprawnienia do kierowania pojazdami, szkolenia, egzaminowania i uzyskiwania uprawnień przez egzaminatorów oraz wzorów dokumentów stosowanych w tych sprawach (Dz. U. poz. 995, z późn. zm)”. Z tej informacji nie wynika, czy zamiarem podpisujących było wniesienie o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją wszystkich przepisów ustawy i rozporządzenia w sprawie egzaminowania, czy tylko niektórych, oraz z jakimi przepisami Konstytucji miałyby one być niezgodne. Nadto, takie sformułowanie nagłówka listy podpisanych posłów świadczy, iż sporządzający wniosek z dnia 8 listopada 2013 r. nie byli umocowani do wniesienia o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją przepisów rozporządzenia w sprawie szkolenia..., gdyż nie zostało ono wymienione w treści tego nagłówka. Oznacza to, że wniosek nie spełnia wymogów formalnych

stawianych pismu procesowemu, o których mowa w art. 126 § 1 pkt 4 i § 3 kpc w zw. z art. 20 i art. 32 ust. 1 zdanie wprowadzające uoTK.

Wymienione przyczyny przemawiają za umorzeniem postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

W uzasadnieniu wniosku z pkt II. podnieść należy, że wykładni zaskarżonych przepisów ustawy należy dokonywać w odniesieniu do celu, dla którego ustawę uchwalono, a który został wskazany we wstępie do uzasadnienia jej projektu: „Projekt ustawy o kierujących pojazdami powstał jako odpowiedź na negatywne zjawiska związane z procesem uzyskiwania uprawnień do kierowania pojazdami silnikowymi oraz jako jeden z elementów działań na rzecz zmniejszenia liczby wypadków drogowych określonych w Programie Poprawy Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego w Polsce GAMBIT 2000 i GAMBIT 2005. (...) Głównym celem ustawy jest:

- poprawa bezpieczeństwa ruchu drogowego, przez podniesienie kwalifikacji kierujących pojazdami,
- minimalizacja negatywnych zjawisk związanych z procesem uzyskiwania uprawnień do kierowania pojazdami, takich jak oszustwa, nierzetelne wykonywanie usług w zakresie szkolenia kierowców i korupcja.”.

Dalej w uzasadnieniu czytamy: „Konieczność przyjęcia nowych efektywniejszych rozwiązań pozwalających na podniesienie kwalifikacji kierowców uzasadniają obiektywne fakty i liczby. I tak można wskazać, że:

- najliczniejsza grupa kierowców uczestniczących w wypadkach to osoby w wieku 18 – 24 lata posiadające prawo jazdy krócej niż dwa lata – w okresie ostatnich 10 lat zaobserwowano tendencję wzrostową (o 10 %) udziału tych osób jako sprawców wypadków,
- w wypadkach z udziałem młodych kierowców 83 % zabitych są to również ludzie w wieku 18 – 24 lata,
- liczba ciężkich wypadków drogowych w Polsce jest trzykrotnie wyższa niż w krajach UE, a w wypadkach drogowych w Polsce w porównaniu do liczby ludności ginie trzykrotnie więcej osób niż w krajach UE,
- w 73 % ośrodków szkolenia kierowców kontrolowanych przez Najwyższą Izbę Kontroli stwierdzono nieprawidłowości,
- egzamin teoretyczny zdaje za pierwszym razem 70,2 % kandydatów na kierowców, a egzamin praktyczny 32,7 % kandydatów,
- 31 % zdających osób ocenia negatywnie sposób przeprowadzania egzaminów państwowych.”.

Zdaniem ustawodawcy: „Ta niekorzystna sytuacja jest spowodowana przez wiele czynników, wśród których na pierwszym miejscu jest niewątpliwie niewłaściwy przebieg procesu nauczania kandydatów na kierowców. Obecnie cechuje go:

- niska jakość usług świadczonych przez ośrodki szkolenia kierowców,
- pojawiające się na rynku usług szkoleniowych ewidentne oszustwa polegające na obietnicach typu „u nas zdobędziesz prawo jazdy w trzy dni”,
- nieuczciwa konkurencja w stosunku do rzetelnych ośrodków szkolenia kierowców, m.in.: przez stosowanie cen dumpingowych, nierealizowanie wymaganego programu szkolenia (ocenia się, że na skutek nieuczciwej konkurencji cena za kurs na prawo jazdy kategorii B jest zaniżona o 50 % i nie pozwala na pełną realizację obecnego programu),
- prowadzenie nauki wyłącznie pod kątem egzaminu, tj. pamięciowe opanowywanie testów egzaminacyjnych i nauka jazdy pod kątem zadań wykonywanych na placu manewrowym,
- brak właściwego nadzoru nad pracą ośrodków szkolenia kierowców (uzasadnienie projektu ustawy o kierujących pojazdami, druk sejmowy nr 2879, Sejmu VI kadencji, s. 1-2). (...) Prowadzone bowiem badania i statystyki wskazują jednoznacznie, iż przyczyną największej liczby wypadków i kolizji drogowych są kierowcy niedoświadczeni. W latach 2006 – 2008 około 43 % wypadków spowodowanych przez kierowców w wieku 18 – 24 lat, to jest tych, którzy uzyskali pierwsze prawo jazdy. Powodowane przez tych kierowców wypadki i kolizje związane były z brakiem doświadczenia w ruchu drogowym i nieodpowiednim reagowaniem na warunki drogowe.”.

Proponowanym w ustawie „Sposobem na poprawienie jakości szkolenia kandydatów na kierowców w tradycyjnej formie jest proponowane w projekcie:

- podniesienie kwalifikacji wymaganych od instruktorów,
- zmiana wymagań w stosunku do ośrodków szkolenia kierowców,
- opracowanie standardów edukacyjnych przez wprowadzenie szczegółowych programów szkolenia określanych, w drodze rozporządzenia, przez ministra właściwego do spraw transportu,

- nałożenie na ośrodki szkolenia kierowców obowiązku przekazywania staroście dokładnych informacji o czasie, miejscu i osobach uczestniczących w kursie,
- sprecyzowanie uprawnień i obowiązków starosty w zakresie sprawowania nadzoru nad ośrodkami szkolenia kierowców,
- wprowadzenie nadzoru wojewody nad wykonywaniem zadań związanych ze szkoleniem kierowców przez samorząd szczebla powiatowego.”.

Cel ustawy należy także brać pod uwagę przy poddawaniu zaskarżonych przepisów badaniu co do ich zgodności ze wskazanymi wzorcami konstytucyjnymi, którymi w odniesieniu do wszystkich zaskarżonych przepisów ustawy są art. 20 i art. 22 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie już wskazywał, iż z przepisów Konstytucji i ugruntowanego orzecznictwa Trybunału wynika, że wolność działalności gospodarczej nie ma charakteru absolutnego i może zostać w pewnych sytuacjach ograniczona, co może jednakże nastąpić wyłącznie w formie ustawowej i tylko ze względu na ważny interes publiczny. Jednocześnie ustawodawca nie może ustanawiać ograniczeń przekraczających pewien stopień uciążliwości, a zwłaszcza zapoznających proporcję pomiędzy stopniem naruszenia uprawnień jednostki a rangą interesu publicznego, który ma w ten sposób podlegać ochronie (orzeczenie z 26 kwietnia 1995 r., sygn. K. 11/94, OTK w 1995 r., cz. I, poz. 12). Ponadto Trybunał Konstytucyjny wskazywał już na konieczność uwzględnienia przy ograniczaniu praw jednostki zasady wymagającej odpowiedniego wyważenia wagi interesu publicznego, któremu służy ograniczenie danego prawa i wagi interesów naruszonych przez takie ograniczenie (wyrok z 26 kwietnia 1999 r., sygn. K. 33/98, OTK ZU nr 4/1999, poz. 71).

Należy przypomnieć stanowisko wyrażone w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, iż wymaganie umieszczenia bezpośrednio w tekście ustawy wszystkich zasadniczych elementów regulacji prawnej musi być stosowane ze szczególnym rygoryzmem, gdy regulacja ta dotyczy władczych form działania organów administracji publicznej wobec obywateli, praw i obowiązków organu administracji i obywatela w ramach stosunku publicznoprawnego lub korzystania przez obywateli z ich praw i wolności (wyrok TK z 25 maja 1998 r., sygn. U. 19/97, OTK ZU nr 4/1998, poz. 47). Skoro ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności mogą być ustanawiane «tylko» w ustawie, to kryje się w tym nakaz kompletności unormowania ustawowego, które musi samodzielnie określać wszystkie podstawowe elementy ograniczenia danego prawa i wolności, tak aby już na podstawie lektury przepisów ustawy można było wyznaczyć kompletny zarys (kontur) tego ograniczenia. Niedopuszczalne jest natomiast przyjmowanie w ustawie uregulowań blankietowych, pozostawiających organom władzy wykonawczej czy organom samorządu lokalnego swobodę normowania ostatecznego kształtu owych ograniczeń, a w szczególności wyznaczania zakresu tych ograniczeń (wyrok TK z 12 stycznia 2000 r., sygn. P 11/98, OTK ZU nr 1/2000, poz. 3).

Ustawodawca musi zatem każdorazowo wykazać, iż ograniczenie wolności działalności gospodarczej służy ochronie szczególnie istotnego interesu publicznego. Konieczność ograniczenia tej wolności jest uzasadniona, o ile ustanawiane ograniczenia są zgodne z zasadą proporcjonalności, a więc: zastosowane środki prowadzą do zamierzonych celów, są niezbędne dla ochrony interesu, z którym są powiązane, skutki ograniczeń są proporcjonalne do ciężarów nakładanych na obywatela. Z zasady proporcjonalności wynika wymóg doboru takiego środka ograniczenia wolności lub praw, który służyłby osiągnięciu zamierzonego celu, z uwzględnieniem postulatu adekwatności. W pojęciu «ograniczenia koniecznego» zawiera się nie tylko materialnoprawne określenie treści ograniczenia, ale też dopuszczalność stosowania środków niezbędnych dla zapewnienia respektowania owego ograniczenia przez adresatów normy ograniczającej. Każdy wypadek konieczności ochrony dóbr wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji mieści się w klauzuli ważnego interesu publicznego w rozumieniu art. 22 Konstytucji, jednak w zakresie owego ważnego interesu publicznego mieszczą się ponadto wartości niewymienione w art. 31 ust. 3 Konstytucji. W konsekwencji zakres dopuszczalnych ograniczeń wolności działalności gospodarczej jest - przynajmniej z punktu widzenia materialnoprawnych przesłanek ograniczeń - szerszy od zakresu ograniczeń tych wolności i praw, do których odnosi się art. 31 ust. 3 Konstytucji.

W uzasadnieniu wyroku z dnia 13 października 2010 r., Kp 1/09, Trybunał Konstytucyjny podjął próbę zdefiniowania klauzuli generalnej "ważnego interesu publicznego" wskazawszy przede wszystkim, iż winna ona być identyfikowana na gruncie konkretnej ustawowej regulacji ograniczającej wolność działalności gospodarczej. Uznanie interesu publicznego za ważny w rozumieniu art. 22 Konstytucji, tzn. stanowiący konstytucyjną przesłankę dla ustawowego ograniczenia wolności działalności gospodarczej, wiąże się z oceną, że interes ten może stanowić przesłankę ograniczenia konstytucyjnej wolności działalności gospodarczej. Wspomniane ograniczenie nie może oczywiście naruszać, zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji,



istoty wolności działalności gospodarczej. Trybunał przyznał wprost, że niekiedy interes publiczny staje się na tyle ważny, że wymaga ograniczenia podstawowych praw lub wolności jednostki. Nie jest możliwe, zdaniem Trybunału, abstrakcyjne określenie "ważnego interesu publicznego" oraz sporządzenie zamkniętego katalogu "ważnych interesów publicznych".

Przypomnieć trzeba, że na gruncie treści normatywnych art. 22 Konstytucji, do ustawodawcy, ograniczającego wolność działalności gospodarczej, należy określenie materialnoprawnych przesłanek ograniczenia wolności działalności gospodarczej, stanowiących, w świetle art. 22 Konstytucji, "ważny interes publiczny" nie mieszczący się w przesłankach materialnych, określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Inne przesłanki materialnoprawne, mogące stanowić "ważny interes publiczny" w rozumieniu art. 22 Konstytucji, niewymienione w art. 31 ust. 3 Konstytucji - powinny posiadać legitymację konstytucyjną. Nie jest to wówczas legitymacja konstytucyjna bezpośrednia. Przesłanki takie nie są bowiem określone w przepisach Konstytucji. Są określone przez ustawodawcę, który winien uzasadnić, na gruncie wartości lub norm Konstytucji, znaczenie przyjętych przesłanek materialnoprawnych dla ograniczenia wolności działalności gospodarczej wynikającego z danej ustawy, w kontekście założonego celu ustawy. Ustawodawca winien uzasadnić, dlaczego na gruncie danej ustawy ograniczającej wolność działalności gospodarczej, materialne przesłanki tego ograniczenia stanowią "ważny interes publiczny".

Stosując wzorzec konstytucyjny z art. 22 Konstytucji Trybunał bada, czy określone przez ustawodawcę materialne przesłanki "ważnego interesu publicznego", uzasadniającego ograniczenie wolności działalności gospodarczej nie naruszają wartości, zasad lub norm konstytucyjnych. Trybunał czyni to sięgając m.in. do uzasadnienia projektu ustawy, której przepisy zostały zaskarżone.

W ocenie Ministra Infrastruktury i Rozwoju przytoczone wyżej fragmenty uzasadnienia rządowego projektu ustawy o kierujących pojazdami określają ważny interes publiczny, o którym mowa w art. 22 Konstytucji, a także odnoszą się do wartości i norm konstytucyjnych oraz uzasadniają konieczność przyjęcia zawartych w ustawie regulacji, skoro dotychczasowy system szkolenia kierowców i nadzoru nad ich szkoleniem okazał się niewystarczający dla osiągnięcia satysfakcjonującego poziomu bezpieczeństwa ruchu drogowego na polskich drogach.

Należy także brać w niniejszej sprawie uczestnictwo Polski w zintegrowanym wspólnym rynku europejskim. Postulat wykorzystania prawa europejskiego jako inspiracji interpretacyjnej dla Trybunału Konstytucyjnego oznacza przede wszystkim wykorzystanie tego prawa do rekonstrukcji wzorca konstytucyjnego przy kontroli konstytucyjności. Nie jest to tożsame ze "stosowaniem" przez Trybunał Konstytucyjny prawa europejskiego, ani też z traktowaniem go jako bezpośredniego i wyłącznego punktu odniesienia dla kontroli konstytucyjności. Trybunał Konstytucyjny dokonuje bowiem oceny zaskarżonych aktów z punktu widzenia ich zgodności (bądź niezgodności) z Konstytucją, konieczne jest natomiast, aby rekonstruując konstytucyjny wzorzec kontroli posługiwał się nie tylko samym tekstem Ustawy Zasadniczej, lecz także, by - w zakresie w jakim ów tekst odwołuje się do terminologii, pojęć i zasad znanych prawu europejskiemu - badał znaczenia nadawane tym pojęciom i zasadom w dorobku prawnym zjednoczonej Europy. Należy również mieć świadomość, że zasady i reguły prawa wspólnotowego kształtują warunki swobody gospodarczej, w jakich działają także krajowi uczestnicy rynku.

W uzasadnieniu projektu ustawy wskazano wyraźnie, że wdraża on postanowienia dyrektywy 2006/126/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 grudnia 2006 r. w sprawie praw jazdy oraz częściowo wdraża postanowienia dyrektywy 2003/59/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 lipca 2003 r. w sprawie wstępnej kwalifikacji i okresowego szkolenia kierowców niektórych pojazdów drogowych do przewozu rzeczy lub osób zmieniająca rozporządzenie Rady (EWG) nr 3820/85 oraz dyrektywę Rady 91/439/EWG i uchylającą dyrektywę Rady 76/914/EWG. W odniesieniu do wdrażania wymienionych dyrektyw uzasadnienie zawiera kilkadziesiąt stron tzw. tabel zgodności wykazujących stopień wdrożenia przepisami projektu ustawy poszczególnych przepisów dyrektyw.

W pkt. 8 preambuły dyrektywy 2006/126/WE wskazano na bezpieczeństwo ruchu drogowego jako uzasadnienie dla ustanowienia minimalnych wymagań, jakim podlega wydawanie praw jazdy. W tym celu powinien zostać określony zakres wiedzy, umiejętności i zachowań związanych z kierowaniem pojazdami silnikowymi, a egzamin na prawo jazdy powinien opierać się na tym zakresie, oraz powinno się ponownie ustalić minimalne wymagania dotyczące fizycznej i psychicznej zdolności do kierowania takimi pojazdami. O bezpieczeństwie ruchu drogowego, jako uzasadnieniu postanowień dyrektywy mowa jest także w pkt. 10-11, 13, 15 preambuły.



Mając na uwadze powyższe, należy stwierdzić, że żaden z zaskarżonych przepisów ustawy nie jest niezgodny z art. 20 i art. 22 Konstytucji.

Zaskarżony art. 26 ust. 9 ustawy stanowi, że ośrodek szkolenia kierowców prowadzi szkolenie wyłącznie na terenie powiatu, w którym został zgłoszony do rejestru przedsiębiorców, o którym mowa w art. 28 ust. 1, oraz na terenie powiatu sąsiedniego. Przedmiotowy rejestr jest rejestrem przedsiębiorców prowadzących działalność regulowaną polegającą na prowadzeniu ośrodka szkolenia kierowców.

Art. 26 ust. 9 ustawy należy wyklądać w zw. z art. 28 ust. 3 oraz w zw. z art. 28 ust. 4 pkt 6 i ust. 10 ustawy. Po pierwsze, założeniem ustawodawcy było poprawienie jakości szkolenia kierowców m.in. przez usprawnienie nadzoru nad ośrodkami szkolenia kierowców sprawowanego przez starostę. Na podstawie art. 108 ust. 1 pkt 1 ustawy – Prawo o ruchu drogowym starosta także sprawował nadzór nad szkoleniem kierowców, z tym, że środki nadzoru były w tej ustawie bardzo lakonicznie określone. Powodowało to, iż nadzór ten był iluzoryczny i nie spełniał zakładanego celu. Ze względu na to, że właściwość miejscowa starosty jako organu nadzoru nad działalnością ośrodków szkolenia kierowców ograniczona jest granicami powiatu, którego tenże starosta jest przewodniczącym zarządu, jedynym logicznym rozwiązaniem jest powiązanie miejsca prowadzenia szkolenia z terenem powiatu, którego starosta wpisał danego przedsiębiorcę do rejestru, o którym mowa w art. 28. ust. 1 ustawy.

Stanowisko wnioskodawców, iż art. 26 ust. 9 ustawy ogranicza możliwość szkolenia kierowców wyłącznie do terenu jednego powiatu, w którym przedsiębiorca został zarejestrowany, jest błędne. Wnioskodawcy zdają się mieszać pojęcie „Działalność gospodarcza w zakresie prowadzenia ośrodka szkolenia kierowców” użyte w art. 28 ust. 1 ustawy z pojęciem „szkolenie osoby ubiegającej się o uzyskanie uprawnienia do kierowania motorowerem lub pojazdem silnikowym” użytego w art. 26 ust. 1 ustawy.

Działalność gospodarczą w zakresie prowadzenia ośrodka szkolenia kierowców może wykonywać każdy przedsiębiorca pod warunkiem spełnienia wymagań określonych w art. 28 ust. 2 ustawy i uzyskania wpisu do rejestru przedsiębiorców prowadzących ośrodek szkolenia kierowców. To przedsiębiorca prowadzi ośrodek szkolenia kierowców, ale przedsiębiorca nie jest tym ośrodkiem.

Zadaniem ośrodka szkolenia kierowców jest szkolenie osoby ubiegającej się o uzyskanie uprawnienia do kierowania motorowerem lub pojazdem silnikowym w formie kursu – art. 26 ust. 1 ustawy. Przepis ten określa w pkt. 1 ośrodek szkolenia kierowców jako podmiot prowadzący szkolenie kierowców i jednocześnie określa, iż jest to jednostka organizacyjna przedsiębiorcy wpisanego do rejestru przedsiębiorców prowadzących ośrodek szkolenia kierowców.

Zatem, ośrodek szkolenia kierowców składa się na przedsiębiorstwo w ujęciu przedmiotowym prowadzone przez przedsiębiorcę. Nie ma znaczenia, w jakim rejestrze został zarejestrowany przedsiębiorca pod względem podmiotowym. Może on prowadzić ośrodki szkolenia kierowców w każdym powiecie, pod warunkiem, że w powiecie tym uzyska wpis do rejestru przedsiębiorców prowadzących działalność w zakresie prowadzenia ośrodków szkolenia kierowców. Warunkiem wpisu do rejestru prowadzonego przez danego starostę jest posiadanie przez tego przedsiębiorcę infrastruktury niezbędnej do prowadzenia szkoleń, określonej w art. 28 ust. 2 pkt 1 ustawy, na terenie tego powiatu. Nadto, zauważyć trzeba, że ustawodawca nie wymaga, aby infrastruktura stanowiła własność przedsiębiorcy. Z art. 28 ust. 4 pkt 6 ustawy wynika, że może być to dowolny tytuł prawny umożliwiających temu przedsiębiorcy korzystanie z pomieszczeń biurowych, sal wykładowych i placów manewrowych.

Rozwiązanie przyjęte w art. 26 ust. 9 ustawy nie jest niczym nowym, bowiem na podstawie art. 103 ust. 4 Prawa o ruchu drogowym w przypadku, gdy przedsiębiorca wykonywał działalność gospodarczą w zakresie prowadzenia ośrodka szkolenia kierowców w jednostkach organizacyjnych położonych na obszarze różnych powiatów, był obowiązany uzyskać wpis w odrębnych właściwych rejestrach na każdą z tych jednostek. Jednostkami organizacyjnymi, o których mowa w tym przepisie, były ośrodki szkolenia kierowców prowadzone przez przedsiębiorcę (art. 102 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 pkt 1 Prawa o ruchu drogowym), zaś rejestrem właściwym był rejestr przedsiębiorców prowadzących ośrodek szkolenia kierowców prowadzony przez starostę powiatu, w którym miała być wykonywana działalność w zakresie prowadzenia tego ośrodka.

Uwadze wnioskodawców umyka, że działalność w zakresie prowadzenia ośrodków szkolenia kierowców jest działalnością gospodarczą regulowaną w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2013 r. poz. 673, z późn .zm., dalej: „usdg”). Art. 67 ust. 2 tej ustawy

zakłada milczącą zgodę organu prowadzącego rejestr działalności regulowanej, który nie dokonał wpisu w terminie 7 dni, od dnia wpływu wniosku do tego organu upłynęło 14 dni, na rozpoczęcie działalności. Zatem samo złożenie kompletnego wniosku przez przedsiębiorcę chcącego prowadzić działalność w zakresie ośrodka szkolenia kierowców u właściwego starosty tworzy ekspektatywę uzyskania wpisu do rejestru takich przedsiębiorców, a z upływem terminów określonych w art. 67 ust. 2 usdg daje prawo do rozpoczęcia tej działalności. Wobec tego, że przedsiębiorcy ci są traktowani tak samo, jak inni przedsiębiorcy chcący rozpocząć regulowaną działalność gospodarczą, należy uznać zarzuty niezgodności art. 26 ust. 9 ustawy z art. 20 i art. 22 Konstytucji za niezasadne.

Dodatkowym celem art. 26 ust. 9 ustawy jest zapewnienie, że infrastruktura ośrodka szkolenia kierowców niezbędna do właściwego prowadzenia procesu dydaktycznego znajduje się w odległości, która zapewni konsumentowi bezproblemowy dostęp do niej i pozwala domniemać, że jest wykorzystywana w procesie kształcenia. W przypadku rozłożenia infrastruktury podmiotu w dowolnym miejscu w Polsce, pozwalałoby to na występowanie sytuacji w których przedsiębiorcy zgłaszałiby jako infrastrukturę ośrodka np. place manewrowe położone o 100 km od miejscowości w której prowadzą szkolenie, co de facto uniemożliwiłoby prowadzenie szkolenia przy jego użyciu. Należy wskazać, że przepis ten nie ogranicza wolności prowadzenia działalności gospodarczej ponieważ nie zabrania on prowadzenia działalności gospodarczej na dowolnym terenie. Przedsiębiorca, który zamierza prowadzić szkolenie kierowców poza określonym w przedmiotowym przepisie terenem może uzyskać wpis do rejestru na terenie innego dowolnego powiatu pod warunkiem, że spełnia wszystkie wymagania określone ustawą. Przepis ten gwarantuje zachowanie odpowiedniego poziomu procesu dydaktycznego oraz pozwala na skuteczne prowadzenie nadzoru nad przedsiębiorcami prowadzącymi to szkolenie. Jest to niezbędne dla właściwego kształcenia przyszłych kierowców.

Należy zauważyć, że ustawodawca przepisem przejściowym art. 128 ust. 1 i 2 ustawy uznał dotychczasowe rejestry przedsiębiorców prowadzących działalność w zakresie ośrodków szkolenia kierowców za takie rejestry w rozumieniu ustawy oraz zachował ważność wpisów w dotychczasowych rejestrach. Natomiast przedsiębiorcom wpisanym do dotychczasowych rejestrów dano ponad 4-letni okres czasu (biorąc pod uwagę prawie 2-letni okres *vacatio legis* i 2-letni okres przejściowy liczony od dnia wejścia w życie ustawy określony w art. 128 ust. 3 ustawy) na dostosowanie się do wymagań z art. 28 ust. 2 i do przekazania starostom prowadzącym obecne rejestry informacji, o których mowa w art. 28 ust. 4 pkt 6 ustawy.

Przepis art. 28 ust. 2 ustawy określił warunki jakie powinien spełniać przedsiębiorca podejmujący działalność polegającą na prowadzeniu ośrodka szkolenia kierowców. Jednym z warunków wprowadzonych tym przepisem jest warunek zatrudnienia w ośrodku szkolenia kierowców co najmniej jednego instruktora posiadającego uprawnienia oraz udokumentowaną 3-letnią praktykę w szkoleniu kandydatów na kierowców pozwalającą na prowadzenie szkolenia w zakresie uzyskiwania uprawnienia do kierowania pojazdami silnikowymi kategorii prawa jazdy określonej we wniosku, o którym mowa w ust. 4 tego artykułu, lub bycie przez przedsiębiorcę instruktorem spełniającym te wymagania. Warunek ten wprowadzono ze względu na zapewnienie, że działalność gospodarczą polegającą na prowadzeniu ośrodka szkolenia kierowców będzie prowadziła lub nadzorowała osoba posiadająca przynajmniej podstawowe doświadczenie w praktycznym prowadzeniu szkolenia kandydatów na kierowców oraz związanej z tym dokumentacji. Dotychczasowa praktyka wskazywała, że brak takiego doświadczenia wielokrotnie doprowadzał do sytuacji w której niedoświadczony instruktor, ze względu na brak wiedzy, bardzo szybko kończył działalność gospodarczą najczęściej z dużą szkodą dla siebie i swoich klientów. Mając na uwadze cel ustawy wynikający z uzasadnienia jej projektu trzeba uznać wprowadzone ograniczenie za uzasadnione.

Zupełnie niezrozumiały jest zarzut niezgodności art. 28 ust. 2 pkt 2 ustawy z art. 65 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Przepis art. 65 Konstytucji składa się z pięciu ustępów, z których każdy może służyć wywiedzeniu wzorca konstytucyjnego. Z uzasadnienia zarzutu można domyślać się, iż wnioskodawcy upatrują niezgodności art. 28 ust. 2 pkt 2 ustawy z art. 65 ust. Konstytucji, który zapewnia każdemu wolność wyboru zawodu i podejmowania zatrudnienia. Jednakże jest to wzorzec konstytucyjny absolutnie nie mający zastosowania wobec przepisu nieograniczającego wolności wyboru zawodu instruktora nauki jazdy. Jest to przepis nakładający wymagania co do stażu co najmniej jednego instruktora, które musi być spełnione przez ośrodek szkolenia kierowców. Stąd nie jest właściwe stosowanie do oceny art. 28 ust. 2 pkt 2 ustawy kryteriów wynikających z wykładni art. 65 ust. 1 Konstytucji.

Należy wskazać, że okres *vacatio legis* ustawy wynosił prawie 2 lata. Dodatkowo przepisem art. 128 ust. 3 pkt 2 ustawy ustanowiono dwuletni okres przejściowy, liczony od dnia wejścia w życie ustawy, na dostosowanie się przedsiębiorców prowadzących ośrodki szkolenia kierowców do wszystkich wymagań art. 28 ust 2 tej ustawy. Nie nastąpiło zatem żadne zaskoczenie adresatów tej normy przez wejście w życie przepisów określających nowe wymagania. Interesy będące w toku były należycie zabezpieczone. Stąd niezasadny jest zarzut naruszenia przez art. 28 ust. 2 pkt 2 ustawy art. 2 Konstytucji.

W pkt. 3 wniosku sformułowano zarzut niezgodności art. 31 ustawy z art. 20, art. 22 i art. 2 Konstytucji. Istnieje wyżej podniesiony problem jednoznacznego zidentyfikowania jednostki redakcyjnej tego przepisu, z której wynika zaskarżona norma prawna. Z uzasadnienia zarzutu i wniosku można co prawda doszukać się, że chodzi o normę prawną uprawniającą przedsiębiorcę prowadzącego ośrodek szkolenia kierowców do prowadzenia dodatkowo:

- szkolenia kandydatów na instruktorów nauki jazdy (art. 35 ust. 1 pkt 1 ustawy),
- warsztatów doskonalenia zawodowego dla instruktorów i wykładowców (art. 35 ust. 6 ustawy),
- nieodpłatnych zajęć dla osób ubiegających się o wydanie karty rowerowej, a niebędących uczniami szkoły podstawowej (art. 41 ust. 4 ustawy),
- wykładów w zakresie kursu podstawowego na prawo jazdy w formie nauczania na odległość z wykorzystaniem technik komputerowych i Internetu pod nadzorem ośrodka szkolenia kierowców (art. 26 ust. 2 ustawy).

Wprowadzenie dodatkowych wymagań w stosunku do podmiotów prowadzących ośrodki szkolenia kierowców chcących dodatkowo wykonywać powyższe szkolenia było podyktowane szerszym zakresem programowym przedmiotowych szkoleń i wyższymi wymaganiami merytorycznymi i infrastrukturalnymi jakie powinny spełniać podmioty prowadzące te szkolenia. W szczególności należy tu wskazać szkolenia podstawowe dla instruktorów i wykładowców nauki jazdy przygotowujące ich do pracy z kandydatami na kierowców oraz coroczne warsztaty doskonalenia zawodowego dla pracujących instruktorów.

Dodatkowe wymagania stawiane ośrodkom przez ustawę o kierujących pojazdami takie jak:

- a) prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie prowadzenia ośrodka szkolenia kierowców od co najmniej 5 lat;
- b) prowadzenie ośrodka szkolenia kierowców co najmniej w zakresie kategorii A, B, C i D prawa jazdy,
- c) zatrudnianie wykwalifikowanej kadry dydaktycznej, w tym:
 - dwóch instruktorów posiadających uprawnienia do prowadzenia szkolenia w zakresie prawa jazdy kategorii B lub C od co najmniej 5 lat,
 - jednego instruktora posiadającego uprawnienia do prowadzenia szkolenia w zakresie prawa jazdy kategorii A, B, C lub B, C, D oraz
 - osobę posiadającą przygotowanie pedagogiczne zgodnie z przepisami wydanymi na podstawie ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. - Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2006 r. Nr 97, poz. 674, z późn. zm.) oraz
- d) posiadanie akredytacji kuratora oświaty, o której mowa w art. 68b ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572, z późn. zm.),
- e) czy posiadanie odpowiedniej (lepiej niż w podstawowych ośrodkach szkolenia kierowców) infrastruktury do prowadzenia szkolenia

pozwalają na zapewnienie odpowiedniego poziomu szkolenia przyszłych instruktorów i wykładowców oraz na coroczne ich doszkącanie. Wiedza i umiejętności instruktorów i wykładowców są w procesie uzyskiwania uprawnień do kierowania pojazdami jednym z najważniejszych ogniw stanowiących o przyszłych umiejętnościach polskich kierowców. To co przekażą i to czego nauczą kandydatów na kierowców odbija się i odbije się w przyszłości na bezpieczeństwie ruchu drogowego w naszym kraju. Odpowiednio przygotowana kadra szkoleniowa, zatwierdzona przez kuratora oświaty w procesie uzyskiwania akredytacji, duże doświadczenie w prowadzeniu działalności szkoleniowej, wzorcowa infrastruktura szkoleniowa stanowią właściwą bazę dla kształcenia przyszłych wykładowców i instruktorów nauki jazdy. Trudno sobie wyobrazić, że w przedmiotowym zakresie szkolenia dla przyszłych instruktorów mógłby prowadzić ośrodek i instruktor, który dopiero co uzyskał uprawnienia instruktora i jeszcze nie posiada żadnego własnego doświadczenia w tym zakresie. Taka sytuacja prowadzić może jedynie do zwiększania się zagrożenia dla bezpieczeństwa w ruchu drogowym poprzez prowadzenie szkoleń przez słabo wykwalifikowanych „nauczycieli”.

Z uzasadnienia projektu ustawy wynika, że uzyskanie poświadczenia potwierdzającego spełnianie dodatkowych wymagań nie będzie obowiązkowe i dlatego w celu zachęcenia ośrodków do jego uzyskania proponuje się, aby jednostki posiadające ten dokument mogły prowadzić kursy rozszerzone oraz nieodpłatnie we współpracy ze szkołami prowadzić zajęcia dla uczniów – kandydatów na kartę rowerową. Te ostatnie propozycje wynikają także z faktu, że zaświadczenie gwarantuje lepszą jakość pracy ośrodka. Trudno zatem zgodzić się, że nie została zachowana, zawarta w art. 22 Konstytucji RP, zasada istnienia ważnego interesu publicznego w przypadku ograniczania wolności gospodarczej. Tym samym nie można przyznać wnioskodawcom racji co do naruszenia zasady wolności gospodarczej wynikającej z art. 20 Konstytucji. W tym zakresie przedmiotowym ważnym interesem publicznym jest bezpieczeństwo obywateli, a w szczególności ich życie. Trudno także zgodzić się z twierdzeniem, że przepis prowadzi do nieproporcjonalności zróżnicowania przedsiębiorców prowadzących ośrodki szkolenia kierowców poprzez przyznanie „wyłącznych uprawnień w prowadzeniu szkoleń” w ww. zakresie podmiotom spełniającym dodatkowe wymagania. Przepisy jednoznacznie wskazują jakie wymagania muszą być spełnione do prowadzenia przedmiotowych szkoleń. Każdy podmiot prowadzący działalność gospodarczą może te wymagania spełnić i uzyskać uprawnienia do prowadzenia przedmiotowych szkoleń. Dlatego też nie jest to także forma monopolu ponieważ szkolenia te może prowadzić wiele różnych i niezwiązanych ze sobą podmiotów gospodarczych.

Zaprzeczyć trzeba również zarzutom wnioskodawców, jakoby art. 31 ustawy naruszał art. 2 Konstytucji, a w szczególności jakoby naruszał wywodzoną z zasady demokratycznego państwa prawa zasadę ochrony praw nabytych przy wprowadzaniu nowej regulacji prawnej. Dotychczasowe ośrodki szkolenia kierowców miały prawo szkolenia kandydatów na instruktorów pod warunkiem spełnienia ogólnych wymagań stawianych ośrodkom (§ 33 w zw. z § 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 27 października 2005 r. w sprawie szkolenia, egzaminowania i uzyskiwania uprawnień przez kierujących pojazdami, instruktorów i egzaminatorów.). Należy przecież wskazać, że art. 129 ustawy chronił prawa nabyte podmiotów, które dotychczas prowadziły szkolenia instruktorów nauki jazdy poprzez wskazanie, że przedsiębiorca prowadzący, w dniu wejścia w życie ustawy, kursy kwalifikacyjne dla kandydatów na instruktorów może prowadzić kursy, o których mowa w art. 35 ustawy, przez okres roku od dnia wejścia jej w życie. Wraz z okresem *vacatio legis* podmioty prowadzące te szkolenia miały prawie trzyletni okres na dostosowanie się do nowych przepisów. Nie doszło więc do „zaskoczenia” adresatów nowych norm ich treścią i stawianymi im wyższymi wymaganiami. Nadto, osiągnięcie wyższych wymagań pozostaje wyłączną wolą tych adresatów nowych przepisów, którzy chcą prowadzić działalność ośrodka szkolenia kierowców w zakresie szerszym, niż podstawowy. Nie jest więc to wymaganie postawione wszystkim podmiotom prowadzącym działalność w zakresie ośrodków szkolenia kierowców. Stąd nie można mówić, iż zasada ochrony praw nabytych została naruszona.

Nadto, aby mówić o naruszeniu tej zasady należy stwierdzić istnienie takich praw przed wejściem w życie nowych przepisów, które mogłyby doznać uszczerbku poprzez obowiązywanie nowych przepisów. A nie można powiedzieć, że wszystkie uprawnienia przewidziane obecnie dla ośrodków szkolenia kierowców posiadających poświadczenie spełnienia wymagań z art. 31 ust. 1 ustawy dotyczyły ośrodków działających na podstawie dotychczasowych przepisów.

W dotychczas obowiązującym Prawie o ruchu drogowym i aktach wykonawczych nie było szczegółowych regulacji dotyczących szkolenia osób ubiegających się o uprawnienia do kierowania rowerami (karta rowerowa). Przepisy art. 17, art. 96, art. 97 ust. 2, art. 109 ust. 2 Prawa o ruchu drogowym dotyczyły wyłącznie sprawdzenia kwalifikacji osoby ubiegającej się o kartę rowerową. Szkolenie to odbywało się w szkołach, których dyrektorzy uprawniał nauczyciela do sprawdzania kwalifikacji, a następnie wydawał kartę rowerową (art. 97 ust. 2 i art. 109 ust. 2 pkt 1 Prawa o ruchu drogowym).

Jak wynika z uzasadnienia projektu ustawy kluczowym zagadnieniem dla osiągnięcia jej celu, czyli poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego, jest przebieg procesu uzyskiwania uprawnień do kierowania pojazdami, w tym uzyskiwania karty rowerowej. Ustawodawca podnosi rosnącą tendencję do wzrostu liczby wypadków drogowych z udziałem rowerzystów. Zdaniem ustawodawcy, wyrażonym w uzasadnieniu projektu ustawy, sam proces uzyskiwania dokumentów uprawniających do kierowania rowerem lub motorowerem ma kolosalne znaczenie dla ogólnego poziomu bezpieczeństwa ruchu drogowego. Dzieje się tak dlatego, że karta rowerowa jest dla większości dzieci i młodzieży pierwszą w ich życiu przepustką do uczestnictwa w ruchu drogowym po drogach publicznych w charakterze kierującego. Wiedza, umiejętności, doświadczenia i nawyki zdobyte w tym okresie życia mają kolosalne znaczenie dla ich późniejszych zachowań na drodze w dorosłym życiu. Zdaniem ustawodawcy po wprowadzeniu tego tematu do zajęć szkolnych nastąpiła swoista



stagnacja spowodowana wieloma czynnikami, wśród których na pierwszym miejscu można wymienić brak przygotowania merytorycznego kadry nauczycielskiej.

Dlatego ustawodawca zdecydował się wprowadzić następujące rozwiązania przewidziane ustawą:

- zajęcia szkolne dla dzieci ubiegających się o kartę rowerową mają odbywać się w szkole podstawowej. Z zajęć praktycznych mogą być zwolnione dzieci, których stan zdrowia nie pozwala na kierowanie rowerem (będą musiały posiadać zaświadczenie lekarskie),
- szkoły mogą zawierać porozumienia z wojewódzkimi ośrodkami ruchu drogowego lub ośrodkami szkolenia kierowców, posiadającymi poświadczenie o spełnianiu dodatkowych wymagań, o bezpłatnym uczestnictwie dzieci w zajęciach organizowanych przez te ośrodki. Koszty organizacji tych zajęć ponoszone będą przez te ośrodki, w przypadku wojewódzkich ośrodków ruchu drogowego z wypracowanego przez te ośrodki zysku, który zgodnie z przepisami ustawy – Prawo o ruchu drogowym ma być przeznaczony na brd, a w przypadku pozostałych ośrodków na zasadzie porozumień, co stanowić będzie dodatkową promocję i reklamę dla tych ośrodków,
- karty rowerowe będą wydawane tak jak dotychczas przez dyrektorów szkół, a także dodatkowo przez dyrektorów wojewódzkich ośrodków ruchu drogowego i szefów ośrodków szkolenia kierowców prowadzących zajęcia z dziećmi, przy czym karta rowerowa będzie nadal wydawana nieodpłatnie,
- zamiast karty motorowerowej zostanie wprowadzona nowa kategoria prawa jazdy AM, która będzie uprawniała do kierowania motorowerem. Wiek niezbędny do uzyskania tej kategorii prawa jazdy zostanie podniesiony z 13 do 14 lat. Aby uzyskać to prawo jazdy trzeba będzie ukończyć kurs w ośrodku szkolenia kierowców, a następnie zdać egzamin państwowy w Wojewódzkim Ośrodku Ruchu Drogowego. Ponadto projekt zakłada, iż karta motorowerowa wydana na podstawie przepisów ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym, zachowuje ważność do czasu ukończenia przez jej posiadacza 18 roku życia. Karta motorowerowa podlegać będzie wymianie, na koszt osoby uprawnionej, na prawo jazdy kategorii AM, o ile osoba ma ukończone 14 lat. Osoba, która przed dniem wejścia w życie ustawy ukończyła 18 lat, uznana zostanie za uprawnioną do kierowania motorowerem na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Wobec tej osoby nie będzie się stosować obowiązku uzyskania dokumentu potwierdzającego to uprawnienie.

Z dniem 30 kwietnia 2013 r. weszło w życie rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 12 kwietnia 2013 r. w sprawie uzyskiwania karty rowerowej (Dz. U. poz. 512), którego §2 pkt 3 zalicza do jednostek szkolących osoby ubiegających się o kartę rowerową ośrodek szkolenia kierowców posiadający poświadczenie potwierdzające spełnianie dodatkowych wymagań, o których mowa w art. 31 ust. 1 ustawy. Zważyć jednak trzeba, że nadal szkolenie tych osób w ośrodkach szkolenia kierowców jest wyjątkiem od zasady, zgodnie z którą szkolenie to odbywa się w szkołach podstawowych i prowadzone jest przez wykwalifikowanych nauczycieli (art. 41 ustawy).

Podobną nowością, nieznaną dotychczasowym przepisom jest uprawnienie ośrodków szkolenia kierowców do prowadzenia szkolenia z wykorzystaniem technik komputerowych i Internetu wyłącznie w ośrodkach szkolenia posiadających poświadczenie spełniania dodatkowych warunków należy wskazać, że obecnie szkolenie teoretyczne w większości małych ośrodków szkolenia odbywa się na niezadowalającym poziomie. Dlatego też przyjęto, że szkolenie na odległość przy użyciu Internetu (tzw. e-leraning) może być powierzone wyłącznie doświadczonym i odpowiednio przygotowanym do tego ośrodkom, które poprzez odpowiednią kadre, infrastrukturę. Również i w tym przypadku nie można zatem wywodzić naruszenia zasady ochrony praw nabytych, ponieważ praw tych nie miał żaden ośrodek ruchu drogowego do dnia wejścia w życie ustawy.

Przepisy art. 53 ust. 3 ustawy nie nakładają na przedsiębiorców obowiązku wykorzystania do prowadzenia procesu kształcenia kandydatów na kierowców samochodów takich samych jak w ośrodkach szkolenia kierowców. Przepisy nakładają na Wojewódzki Ośrodek Ruchu Drogowego obowiązek wyposażenia się w pojazdy egzaminacyjne w zakresie prawa jazdy kategorii AM, A1, A2 i B. Obowiązek taki wprowadzony został (został przeniesiony z dotychczasowych przepisów) ze względu na bardzo dużą populację osób przystępujących do egzaminu na prawo jazdy w tym zakresie. Ze względu na konieczność zapewnienia osobom egzaminowanym jednolitych warunków przeprowadzania egzaminów na prawo jazdy, w tym także odpowiedniej sprawności pojazdów egzaminacyjnych, uznano że najwłaściwszym sposobem jest zapewnienie w ramach opłaty egzaminacyjnej pojazdów do dyspozycji w każdym ośrodku egzaminowania. Jednocześnie należy wskazać, że przepis ten dotyczy wszystkich kategorii prawa jazdy, z tym że pojazdy do egzaminowania w zakresie prawa jazdy kategorii AM, A1, A2 i B muszą być w dyspozycji ośrodka egzaminowania na bieżąco.

Przedsiębiorca prowadzący szkolenie ma prawo wyboru pojazdu (z uwzględnieniem warunków technicznych pojazdów) na którym prowadzi szkolenie kandydatów na kierowców.

Biorąc pod uwagę hipotezę i dyspozycję zaskarżonego art. 53 ust. 3 ustawy zarzut jego niezgodności z art. 20 i art. 22 Konstytucji jest nieuzasadniony. W tym zakresie wnoszę o stwierdzenie, że art. 53 ust. 3 ustawy nie jest niezgodny ze wskazanymi przepisami Konstytucji.

Zgodnie z zakwestionowanym przepisem art. 54 ust. 2 ustawy zapis z praktycznej części egzaminu przechowuje się przez okres 21 dni od dnia przeprowadzenia egzaminu lub w przypadku gdy osoba składająca egzamin złożyła skargę na jego przebieg lub warunki, w jakich był przeprowadzany, zapis jest przechowywany do czasu zakończenia postępowania wyjaśniającego. Przedmiotowy przepis jest bezpośrednio związany z brzmieniem przepisu art. 68 ustawy który określa, że skargę dotyczącą egzaminu państwowego wraz z jej uzasadnieniem składa się w terminie 14 dni od dnia, w którym był przeprowadzany egzamin, do marszałka województwa, za pośrednictwem dyrektora wojewódzkiego ośrodka ruchu drogowego. W przypadku nie skorzystania z prawa do złożenia skargi w wymaganym terminie, dalsze przechowywanie nagrania z punktu widzenia kosztów tej operacji z czasem może być znacznym obciążeniem dla podmiotów przeprowadzających egzaminy.

Wprowadzenie przepisu art. 54 ust.1 ustawy o dokonywaniu zapisów o rejestrowaniu za pomocą urządzenia technicznego służącego do zapisu obrazu i dźwięku przebiegu praktycznej części egzaminu państwowego w zakresie uprawnień prawa jazdy kategorii B należy do pakietu nowych rozwiązań określonych przez ustawodawcę w uzasadnieniu projektu ustawy jako „Działania antykorupcyjne”. Uzyskiwanie uprawnień pokierowania pojazdami, a w szczególności proces szkolenia i egzaminowania kandydatów na kierowców, ustawodawca określa jako jedną z dziedzin od lat uwikłaną w proces korupcyjny jest uzyskiwanie uprawnień do kierowania pojazdami.

Dlatego większość zaproponowanych w projekcie rozwiązań zmierzających do poprawy jakości szkolenia kandydatów na kierowców ma znaczący wpływ na ograniczanie zjawiska korupcji przez eliminację jednego z kryminogennych czynników, jakim jest niemożność uzyskania pozytywnego wyniku egzaminu państwowego przez kandydata na kierowcę szkolonego w nierzetelny sposób. W uzasadnieniu mowa jest też o potrzebie zapobiegania procederowi wręczania egzaminatorom korzyści majątkowych w zamian za pozytywny wynik egzaminu. Środkiem ku temu będzie skuteczna kontrola i nadzór nad przeprowadzaniem egzaminów państwowych, która może taka być przez rejestrowanie przebiegu egzaminu praktycznego za pomocą urządzeń technicznych i przechowywanie tych zapisów. W projekcie ustawodawca zakładał, że zapisy będą przechowywane przez 14 dni.

Z § 7 ust. 3 pkt 3 rozporządzenia w sprawie egzaminowania... wynika prawo do przeglądania zarejestrowanego przebiegu części praktycznej egzaminu przez osobę, której bezpośrednio dotyczy ten zapis, to jest przez osobę egzaminowaną lub jej pełnomocnika. Prawo to powstaje w przypadku złożenia skargi na sposób przeprowadzenia egzaminu. Wniesienie skargi powoduje, że zapis ten przechowywany jest do dnia prawomocnego zakończenia postępowania wyjaśniającego wywołanego skargą (art. 54 ust. 4 ustawy).

Należy także wskazać, że nagrania te zawierają wizerunek osoby egzaminowanej, a także dane osobowe, których przechowywanie powinno zakończyć się jak najszybciej po zakończeniu ich przetwarzania. Wskazany wyżej celem wprowadzenia zapisów z części praktycznej egzaminów, jakim jest zapobieganie nieprawidłowościom przez egzaminowaniu, wygasa z chwilą bezskutecznego upływu terminu do wniesienia skargi na przebieg egzaminu lub z chwilą zakończenia postępowania wyjaśniającego wywołanego taką skargą. Oznacza to, że z upływem tego terminu ustaje uprawnienie wojewódzkiego ośrodka ruchu drogowego do przetwarzania danych osobowych będących przedmiotem tego zapisu (art. 23 ust. 1 pkt 2 i art. 26 ust. 1 pkt 4 ustawy o ochronie danych osobowych). Nadużycie tego uprawnienia jest przestępstwem określonym w art. 49 ustawy o ochronie danych osobowych. Przecież sam Trybunał konstytucyjny sprawie o sygn. K 2/07 stwierdził, że "żaden interes państwa nie może sankcjonować i usprawiedliwiać zachowywania w urzędowych dokumentach i zbiorach danych informacji nieprawdziwych, niepełnych czy zebranych w sposób sprzeczny z ustawą

Biorąc pod uwagę powyższe trudno zgodzić się z zarzutem naruszenia zasady transparentności czy prawa dostępu obywatela do dotyczących go dokumentów i zbiorów danych określonej w art. 51 ust. 3 Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 20 października 2010 r., P 37/09, wskazał, że ograniczenia dostępu obywatela do dotyczących go dokumentów i zbiorów danych dopuszczalne są tylko ze względów wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji, a więc gdy jest to konieczne w

demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą przy tym naruszać istoty wolności i praw. W szczególności zatem ingerencja w sferę praw jednostki wymaga ustalenia, czy istnieje konieczność ochrony innego dobra (konstytucyjnego) o wyższej randze w stosunku do poświęcanego dobra indywidualnego.

Dalej Trybunał wyjaśnia, że istotą zakazu nadmiernej ingerencji jest uznanie, że ustawodawca nie może ustanawiać ograniczeń przekraczających pewien stopień uciążliwości, a zwłaszcza zapoznających proporcję pomiędzy stopniem naruszenia uprawnień jednostki a rangą interesu publicznego, który ma w ten sposób podlegać ochronie. W tym ogólnym ujęciu zakaz nadmiernej ingerencji pełni funkcję ochronną w stosunku do wszystkich praw i wolności jednostki (choć, oczywiście, kryteria "nadmierności" muszą być relatywizowane, m.in. z uwagi na charakter poszczególnych praw i wolności). Jego adresatem jest państwo, które winno działać wobec jednostki w sposób wyznaczony rzeczywistą potrzebą. Zakaz ten staje się więc jednym z przejawów zasady zaufania obywatela do państwa, a tym samym - jednym z wymagań, jakie demokratyczne państwo prawne nakłada na swoje organy (por. orzeczenie z 26 kwietnia 1995 r., sygn. K 11/94, OTK w 1995 r., cz. I, poz. 12 oraz wyrok z 8 lipca 2008 r., sygn. K 46/07, OTK ZU nr 6/A/2008, poz. 104).

Proporcjonalność oznacza, że waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie adresatów normy, powinna pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego traktowania podmiotów podobnych (por. wyrok TK z 31 marca 2008 r., sygn. P 20/07, OTK ZU nr 2/A/2008, poz. 31). Z uwagi na określony w uzasadnieniu ustawy cel wprowadzenia rejestracji przebiegu części praktycznej egzaminu, który jest ściśle związany z prawem wniesienia skargi na nieprawidłowy przebieg egzaminu, ograniczenie dostępu do tego zapisu wyłącznie do osób, które wniosły skargę, nie jest nadmierne.

Wnioskodawcy zdają się stawiać zarzuty wobec art. 54 ust. 2 ustawy w sposób niewłaściwy. W istocie to nie ten przepis ogranicza prawo dostępu do zapisu przebiegu części praktycznej egzaminu. Przepis ten określa okres czasu, w jakim zasadniczo zapis ten może być przechowywany. Z chwilą ustania celu przechowywania tego zapisu, jakim jest weryfikacja prawidłowości przebiegu egzaminu, zachodzi konieczność jego usunięcia ze zbioru danych przetwarzanych przez wojewódzki ośrodek ruchu drogowego.

Zarzut dotyczący naruszenia przez art.139 ustawy zasady ochrony praw nabytych wynikającej z art.2 Konstytucji zdaje się być postawiony wobec niewłaściwego przepisu. Art.139 określa dni wejścia w życie poszczególnych przepisów ustawy i nie zawiera żadnych przepisów przejściowych. Przepisy przejściowe dotyczące rozpoczętych i niezakończonych szkoleń kierowców zostały określone w art. 134 ustawy. Zgodnie z ust. 1 tego przepisu szkolenie osób ubiegających się o wydanie prawa jazdy prowadzone w dniu wejścia w życie ustawy w formie kursu lub zajęć szkolnych jest kontynuowane na podstawie dotychczasowych przepisów. Dalej, art.134 ust. 2 ustawy zachował ważność zaświadczeń o ukończeniu szkolenia dla osób ubiegających się o wydanie prawa jazdy wydanych na podstawie przepisów Prawa o ruchu drogowym. Oznacza to, że osoba posiadająca takie zaświadczenie może uzyskać przystąpić do egzaminu na prawo jazdy (art. 50 ust. 2 pkt 5 ustawy a contrario).

Zdaje się, że intencja wnioskodawców dotyczyła przepisów podnoszących minimalny wiek dla osób ubiegających się o prawo jazdy kategorii A, C lub D, które ukończyły szkolenie przed dniem wejścia w życie ustawy. W istocie, wiek minimalny wymagany do uzyskania prawa jazdy kategorii A został podwyższony z 18 lat do 20 lat, kategorii C z 18 lat do 21 lat, a kategorii D z lat 21 do 24 lat (art. 8 ust. 1 pkt 4, 6 i 7 lit. b ustawy w porównaniu do art.90 ust. 2 pkt 3 i 4 Prawa o ruchu drogowym). Podniesienie minimalnego wymaganego wieku kierowców zakładał wobec państwa członkowskich Unii Europejskiej pkt 11 preambuły dyrektywy 2006/126/WE. Obecny minimalny wiek wymagany ustawą dla osób ubiegających się o uzyskanie prawa jazdy kategorii A, C lub D jest wdrożeniem art. 4 ust. 3 lit. a i ust. 6lit. d dyrektywy 2006/126/WE.

Zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 6 i 7 lit. b ustawy wymagany minimalny wiek do kierowania wynosi 21 lat – dla pojazdów określonych w prawie jazdy kategorii C, C+E, D1 i D1+E oraz 24 lata – dla pojazdów określonych w prawie jazdy kategorii D i D+E. Stosowanie do art. 9 ust. 1 przywołanej ustawy, dla osób, które uzyskały kwalifikację wstępną określoną w przepisach rozdziału 7a ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym, minimalny wiek do kierowania pojazdami określonymi w prawie jazdy kategorii C i C+E oraz D i D+E wynosi odpowiednio 18 i 21 lat.

Co do zasady prawo jazdy kategorii C, C+E oraz D i D+E można uzyskać po ukończeniu odpowiednio 21 i 24 lat. Ustawodawca jednocześnie przewidział możliwość obniżenia minimalnego wieku

wymaganego do uzyskania prawa jazdy ww. kategorii do 18 lat (kategorie C i C+E) i 21 lat (kategorie D i D+E). W celu obniżenia tego wieku osoba ubiegająca się o uzyskanie prawa jazdy przedmiotowych kategorii powinna uzyskać kwalifikację wstępną. Oznacza to, że kurs na prawo jazdy w zakresie ww. kategorii może rozpocząć osoba, która otrzyma świadectwo kwalifikacji zawodowej potwierdzające złożenie z wynikiem pozytywnym testu kwalifikacyjnego.

Jednocześnie należy wskazać, że zgodnie z art. 39b ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym do uzyskania kwalifikacji może przystąpić osoba:

- 1) która na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej:
 - a. przebywa co najmniej 185 dni w roku ze względu na więzi osobiste lub zawodowe, albo
 - b. studiuje od co najmniej sześciu miesięcy i przedstawi zaświadczenie potwierdzające ten fakt, lub
- 2) niebędąca obywatelem państwa członkowskiego Unii Europejskiej, mająca zamiar wykonywać przewozy na rzecz podmiotu mającego siedzibę na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Stosownie do art. 39b ust 2 ustawy transporcie drogowym, kierowca obowiązany jest uzyskać kwalifikację, odpowiednio do pojazdu samochodowego, którym zamierza wykonywać przewóz drogowy, w zakresie bloków programowych określonych odpowiednio do kategorii prawa jazdy C1, C1+E, C i C+E lub D1, D1+E, D i D+E.

Należy zauważyć, że podstawową funkcją kwalifikacji wstępnej jest przygotowanie osoby do wykonywania przewozu drogowego na stanowisku kierowcy. Warunki jej uzyskania zostały transponowane do ustawy o transporcie drogowym z dyrektywy 2003/59 WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 lipca 2003 r. w sprawie wstępnej kwalifikacji i okresowego szkolenia kierowców niektórych pojazdów drogowych do przewozu rzeczy lub osób. Uzyskanie tej kwalifikacji nie jest związane z posiadaniem uprawnienia do kierowania pojazdami, a osoba zamierzająca wykonywać przewóz drogowy sama wybiera moment przystąpienia do kwalifikacji wstępnej, tj. przed, w trakcie lub po uzyskaniu prawa jazdy odpowiedniej kategorii. Zgodnie z obecnym art. 21 ust. 1 ustawy osoba ubiegająca się o uzyskanie uprawnienia do kierowania motorowerem, pojazdem silnikowym lub uprawnienia do kierowania tramwajem może rozpocząć szkolenie nie wcześniej niż 3 miesiące przed osiągnięciem minimalnego wieku, o którym mowa odpowiednio w art. 8 lub 9, wymaganego od kierującego pojazdem objętego tym uprawnieniem, a jeżeli osobą tą jest uczeń uczestniczący w zajęciach szkolnych w szkole, w której podstawa programowa kształcenia w zawodzie przewiduje uzyskanie umiejętności kierowania pojazdem silnikowym, okres ten wynosi 12 miesięcy.

Biorąc pod uwagę powyższe osoby zamierzające wykonywać zawód kierowcy, które ukończyły szkolenia przed 19 stycznia 2013 r. nadal mogą uzyskać prawo jazdy kategorii C lub D mając niższy niż przewidziany w ustawie wiek, ale po ukończeniu i tak wymaganej do podjęcia pracy kwalifikacji wstępnej.

Podnoszona przez wnioskodawców zasada ochrony praw nabytych dotyczy ochrony tzw. ekspektatyw maksymalnie ukształtowanych pod rządami dotychczasowych przepisów (wyrok z 22 czerwca 1999 r., K. 5/99, OTK ZU Nr 5/1999, s. 536; zob. też wyrok z 23 listopada 1998 r., SK 7/98, OTK ZU Nr 7/1998, s. 628; wyrok z 28 kwietnia 1999 r., K. 3/99, OTK ZU Nr 5/1999, s. 366). Ekspektatywa maksymalnie ukształtowana zachodzi wówczas, gdy spełnione zostały wszystkie zasadnicze przesłanki ustawowe nabycia praw pod rządami danej ustawy. Powstanie takiej ekspektatywy uzyskania prawa jazdy kategorii A, C, lub D wnioskodawcy wywodzą wyłącznie z faktu ukończenia szkolenia przez osoby ubiegające się o takie prawo jazdy. Tymczasem ukończenie szkolenia było i jest jedynie jedną z przesłanek egzaminowania takiej osoby. Dopiero z chwilą pozytywnego zdania egzaminu można mówić o ekspektatywie uzyskania prawa jazdy określonej kategorii, gdyż zdanie egzaminu nie powoduje automatycznego wydania prawa jazdy – to postępowanie uregulowane jest szczegółowo w § 8 – 15 r rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 31 lipca 2012 r. w sprawie wydawania dokumentów stwierdzających uprawnienia do kierowania pojazdami (Dz. U. poz. 1005, z późn. zm., dalej: „rozporządzenie w sprawie wydawania dokumentów...”, por. także wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 6 grudnia 2012 r. w sprawie o sygn. II SA/BK 613/12).



Biorąc pod uwagę art.134 ust.1-3 ustawy osoby, które przeszły szkolenie na podstawie dotychczasowych przepisów po osiągnięciu minimalnego wieku wymaganego dla uzyskania prawa jazdy określonej kategorii mogą być egzaminowane.

Zarzuty dotyczące niezgodności § 2 pkt 10 rozporządzenia w sprawie egzaminowania... i § 2 pkt 9 rozporządzenia w sprawie szkolenia... z art. 92 Konstytucji są całkowicie chybione. Zaskarżone przepisy nie formułują definicji pojęcia „profil kandydata na kierowcę”. Pojęcie to zostało zdefiniowane w § 2 pkt 7 rozporządzenia w sprawie wydawania dokumentów... jako zestaw danych i informacji identyfikujących i opisujących osobę ubiegającą się o wydanie dokumentu stwierdzającego uprawnienia do kierowania pojazdami generowany, udostępniany, aktualizowany i archiwizowany w systemie teleinformatycznym. Profil kandydata na kierowcę zawiera dane szczegółowo i enumeratywnie wyliczone w § 6 ust. 4 rozporządzenia w sprawie wydawania...

Zastosowana w § 2 pkt 10 rozporządzenia w sprawie egzaminowania... i w § 2 pkt 9 rozporządzenia w sprawie szkolenia... technika legislacyjna polega na odesłaniu do innego aktu normatywnego zawierającego pełną definicję pojęcia normatywnego. Zapewnia to spójność systemu prawa w zakresie szkolenia kandydatów na kierowców i wydawania praw jazdy.

W uzasadnieniu wyroku z dnia 27 listopada 2006 r., K 47/04, Trybunał Konstytucyjny określił stosowanie odesłań jako normalną technikę prawodawczą, podyktowaną takimi względami jak zwięzłość tekstu, zapewnienie niesprzeczności (z zachowaniem możliwości regulacji wyjątkowej) i różnorodność szczebla aktów prawnych regulujących to samo zagadnienie (por. W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, Teoria państwa i prawa, Warszawa 1979, s. 320, por. też S. Wronkowska, M. Zieliński, Komentarz do Zasad techniki prawodawczej, Warszawa 2004, s. 35). Dopuszczalność posłużenia się taką techniką wynika jasno z § 4 ust. 3 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. Nr 100, poz. 908; dalej: z.t.p.), zgodnie z którymi "W ustawie można odsyłać do przepisów (...) innej ustawy". Nawet jeśli wykładnia przepisu wymaga przez to pewnego wysiłku, ale jest jednak możliwa, to należy uznać, że powtarzanie definicji byłoby nie tylko zbędne, ale i błędne w kontekście § 4 ust. 1 z.t.p. ("Ustawa nie może powtarzać przepisów zamieszczonych w innych ustawach"). Taki zabieg Trybunał uznał za zgodny z art. 2 Konstytucji.

W tym miejscu należy ponownie odwołać się do podniesionych w uzasadnieniu ustawy słabych stron dotychczasowego systemu szkolenia kierowców i nadzoru nad ośrodkami szkolenia kierowców oraz nad egzaminami państwowymi na prawo jazdy. Ustawodawca zwrócił uwagę, na niską jakość usług świadczonych przez ośrodki szkolenia kierowców, na pojawiające się na rynku usług szkoleniowych ewidentne oszustwa polegające na obietnicach typu „u nas zdobędziesz prawo jazdy w trzy dni”, na nieuczciwą konkurencję w stosunku do rzetelnych ośrodków szkolenia kierowców, m.in.: przez stosowanie cen dumpingowych, nierealizowanie wymaganego programu szkolenia (ocenia się, że na skutek nieuczciwej konkurencji cena za kurs na prawo jazdy kategorii B jest zaniżona o 50 % i nie pozwala na pełną realizację obecnego programu), na brak właściwego nadzoru nad pracą ośrodków szkolenia kierowców.

Jako jeden ze środków zapobiegających wymienionym negatywnym zjawiskom ustawodawca wskazał wprowadzenie efektywnego systemu wydawania praw jazdy (opartego o centralną personalizację tych dokumentów) ograniczającego skutecznie zjawisko tzw. przestępstw przeciwko dokumentom. Ma to uniemożliwić m.in. dokonywanie oszustw polegających na wystawianiu fałszywych zaświadczeń o ukończeniu kursu oraz tzw. wyjazdowe załatwianie prawa jazdy. Zdaniem ustawodawcy, zostanie to wyeliminowane przez wprowadzony obowiązek składania przed rozpoczęciem kursu szczegółowej informacji o uczestnikach kursu oraz o czasie i miejscu prowadzenia poszczególnych zajęć. Ponadto ze starostami będą współpracować wojewódzkie ośrodki ruchu drogowego i administrator centralnej ewidencji kierowców, w zakresie przekazywania danych o zdanych egzaminach oraz o ewentualnych naruszeniach przepisów ruchu drogowego przez kierowcę lub instruktora. Na podstawie tych danych starosta sporządzi statystyczną analizę, co zapewni mu obiektywną i rzetelną wiedzę na temat funkcjonujących na jego terenie ośrodków. Tak skonstruowany nadzór pozwoli na poprawę jakości szkolenia przez kierowanie nadzoru w te aspekty szkolenia, które są najsłabsze. Temu samemu celowi służyć ma nałożony na ośrodek szkolenia kierowców obowiązek składania informacji o osobach uczestniczących w kursie oraz czasie i miejscu przeprowadzania poszczególnych zajęć wskazanych w szczegółowym programie. Oprócz ułatwienia kontroli (możliwość weryfikacji, czy przewidziane zajęcia są prowadzone) ww. obowiązek przekazywania informacji ograniczy zjawisko polegające na wystawianiu zaświadczeń o ukończeniu kursu osobom, które w ogóle nie uczestniczyły w zajęciach.

Ustawodawca wskazuje, że klamrą spinającą wymienione wyżej zmiany i wymagania będzie rozszerzenie zakresu danych przetwarzanych przez centralną ewidencję kierowców. Dane będą przekazywane w drodze teletransmisji przez organy wskazane w ustawie. Wśród nich znajdują się dane ośrodków szkolenia kierowców oraz instruktorów. Będą one skorelowane z danymi kierowców (dotyczyć to będzie między innymi wypadkowości i naruszeń przepisów), którzy ukończyli w tych ośrodkach szkolenie. W ten sposób starosta będzie mógł w prowadzonej przez siebie analizie statystycznej uwzględnić „wyniki pracy” ośrodków i poszczególnych instruktorów, typując podmioty, wobec których należy przeprowadzić w pierwszej kolejności kontrolę ich działania.

Dla zapewnienia skuteczności założeń ustawodawcy niezbędne było wprowadzenie sprawnych narzędzi informatycznych, zabezpieczonych przed nieuprawnionym dostępem osób trzecich, umożliwiających szybki dostęp do danych niezbędnych dla prawidłowego szkolenia kierowców, ich egzaminowania i sprawowania nadzoru nad szkoleniem i egzaminowaniem.

W tym celu przepisami rozporządzenia w sprawie wydawania... wprowadzono profil kandydata na kierowcę. Narzędzie to umożliwi sprawne zbieranie wszystkich danych niezbędnych do weryfikacji procesu szkolenia i egzaminowania oraz spełniania przez kandydata na kierowcę wymagań przewidzianych ustawą. Świadczą o tym obowiązki informacyjne ciążące na ośrodkach szkolenia kierowców wyliczone w art. 27 ust.1 pkt 1 ustawy (obowiązek przedstawienia staroście najpóźniej w następnym dniu roboczym od dnia rozpoczęcia kursu, informacji o terminie, czasie i miejscu, w których będą prowadzone zajęcia, wraz z listą uczestników kursu) i art. 27 ust. 1 pkt 3-4 ustawy (obowiązek przekazania staroście w terminie 14 dni od dnia zakończenia kursu i wydania zaświadczenia o jego ukończeniu, następujących danych osób, które ukończyły kurs: imienia i nazwiska, daty i miejsca urodzenia, numeru ewidencyjnego PESEL, a w przypadku osoby nieposiadającej numeru PESEL - serii, numeru i nazwy dokumentu potwierdzającego tożsamość oraz nazwy państwa, które wydało ten dokument, adresu zamieszkania, zakresu ukończonego kursu, imienia i nazwiska odpowiednio instruktora lub wykładowcy, który prowadził zajęcia, jego numeru ewidencyjnego oraz numeru ewidencyjnego jednostki szkolącej), dla umożliwienia wykonania których wprowadzono przepisy § 6 ust. 2 pkt 2 (ośrodek szkolenia kierowców przed przyjęciem na szkolenie podstawowe pobiera informacje i dane zawarte w profilu kandydata na kierowcę udostępnionym w systemie teleinformatycznym) i w § 15 (aktualizacja profilu kandydata na kierowcę o następujące dane: nazwę i numer podmiotu prowadzącego szkolenie; datę rozpoczęcia szkolenia; datę zakończenia szkolenia; kategorie, w zakresie których szkolenie zostało przeprowadzone; liczbę godzin zajęć teoretycznych; liczbę godzin zajęć praktycznych; numer instruktora, który prowadził szkolenie; numer wykładowcy, który prowadził szkolenie - jeżeli dotyczy; imię i nazwisko osoby dokonującej aktualizacji profilu) rozporządzenia w sprawie szkolenia... .

Informacje te są następnie pobierane z profilu kandydata na kierowcę przez ośrodek egzaminowania (§ 11 ust. 1 pkt 1 rozporządzenie ws. egzaminowania...). Awaria systemu teleinformatycznego ośrodka egzaminowania polegającej na braku możliwości pobrania informacji zawartych w profilu kandydata na kierowcę, związanej z brakiem technicznych możliwości połączenia się z systemem teleinformatycznym nie wyklucza przyjęcia zgłoszenia na egzamin. Wówczas ośrodek egzaminowania przyjmuje od osoby egzaminowanej informację oraz informację o numerze PESEL tej osoby i odbiera od osoby egzaminowanej oświadczenie zawierające informacje o nazwie organu wydającego prawo jazdy lub pozwolenie, który wygenerował profil kandydata na kierowcę, części egzaminu państwowego, jaka ma być przeprowadzona, dacie rozpoczęcia i zakończenia szkolenia dla osób ubiegających się o uprawnienia do kierowania pojazdami, kategorii prawa jazdy lub pozwolenia, której dotyczyło szkolenie, oraz numerze ośrodka szkolenia kierowców lub innego podmiotu prowadzącego szkolenie, w którym było ono prowadzone, kategorii prawa jazdy lub pozwolenia, dla której ma być przeprowadzony egzamin państwowy, spełnianiu wymagań, o których mowa w art. 11 ust. 1 pkt 5 ustawy, niewystępowaniu przesłanek, o których mowa w art. 12 ust. 1 pkt 1-5 ustawy, posiadaniu zgody, o której mowa w art. 11 ust. 2 ustawy, o ile jest wymagana, posiadanych uprawnieniach do kierowania pojazdami, zakresie, dacie wydania, terminie ważności oraz ograniczeniach zawartych w orzeczeniu lekarskim o braku przeciwwskazań zdrowotnych do kierowania pojazdem, zakresie, dacie wydania oraz terminie ważności zawartych w orzeczeniu psychologicznym o braku przeciwwskazań psychologicznych do kierowania pojazdem - o ile jest wymagane. Po uzyskaniu od organu wydającego prawo jazdy lub pozwolenie, który wygenerował profil kandydata na kierowcę, potwierdzenia udostępnienia tego profilu w systemie teleinformatycznym ośrodek egzaminowania rejestruje tę osobę w ewidencji osób egzaminowanych. W przypadku otrzymania od organu wydającego prawo jazdy lub pozwolenie odmowy udostępnienia profilu kandydata na kierowcę lub informacji, że umieszczone w systemie teleinformatycznym, dane i informacje nie pozwalają na przeprowadzenie egzaminu państwowego, ośrodek egzaminowania nie wyznacza terminu egzaminu.



Wnioskodawcy kwestionują zgodność § 2 pkt 10 rozporządzenia w sprawie egzaminowania... i § 2 pkt 9 rozporządzenia w sprawie szkolenia... z punktu widzenia przekroczenia przy ich wydawaniu zakresu wytycznych zawartych w ustawowym upoważnieniu. W uzasadnieniu wyroku z dnia 14 grudnia 1999 r., K 10/99, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że "wytyczne", to wskazówki co do treści aktu normatywnego, wskazania co do kierunku merytorycznych rozwiązań, które mają znaleźć w nim wyraz (zob. Stanowisko Rady Legislacyjnej w sprawie "konstruowania" upoważnień do wydawania rozporządzeń, Przegląd Leg. 1998, Nr 3-4 (17-18), str. 185-190). Skoro bowiem art. 92 ust. 1 Konstytucji mówi o "wytycznych dotyczących treści aktu", to nie ulega wątpliwości, że wskazania zawarte w ustawie muszą dotyczyć materialnego kształtu regulacji, która ma być zawarta w rozporządzeniu. Wskazania dotyczące spraw proceduralnych (np. nakazujące, by ustanowienie rozporządzenia nastąpiło "w porozumieniu" czy "po zasięgnięciu opinii") nie mogą zastąpić wytycznych merytorycznych, o których mowa w art. 92 ust. 1 Konstytucji.

"Wytyczne dotyczące treści aktu" mogą przybierać różną postać redakcyjną. Jak słusznie zauważono w Stanowisku Rady Legislacyjnej mogą one mieć zarówno charakter "negatywny" (tzn. ze wszystkich wchodzących w rachubę rozstrzygnięć aktu wykonawczego do ustawy mogą wykluczać te, których ustawodawca sobie nie życzy) jak i charakter "pozytywny" (np. wskazując kryteria, którymi powinien się kierować twórca rozporządzenia normując przekazany mu zakres spraw, wskazując cele, jakie ma spełniać dane unormowanie, czy funkcje, które ma spełniać instytucja, której ukształtowanie ustawa powierzyła rozporządzeniu). W każdym razie, ustawa musi zawierać pewne wskazania już to wyznaczające treści (kierunki rozwiązań), jakie mają być zawarte w rozporządzeniu, już to eliminujące pewne treści (kierunki rozwiązań).

Sposób sformułowania wytycznych, zakres ich szczegółowości i - oczywiście - zawarte w nich treści są w zasadzie sprawą uznania ustawodawcy. Kontrola Trybunału Konstytucyjnego ograniczać się może jedynie do dwóch kwestii. Po pierwsze, do ustalenia, czy w ustawie zawarto w ogóle jakieś wytyczne. Całkowity brak wytycznych przesądza o niekonstytucyjności upoważnienia, bowiem stanowi oczywistą obrazę art. 92 ust. 1 zd. 2 konstytucji. Po drugie, do ustalenia, czy sposób sformułowania wytycznych pozostaje w zgodzie z ogólnymi zasadami co do wyłączności ustawy i nakazami, by pewne kwestie były regulowane w całości w ustawie (dotyczy to zwłaszcza regulacji z zakresu prawa karnego, czy regulacji w sprawach, o których mowa w art. 217 konstytucji).

Oczywiste jest przy tym, że "wytyczne" nigdy nie mogą mieć czysto blankietowego charakteru (np. poprzestając jedynie na stwierdzeniu, że rozporządzenie określi "ogólne zasady"). Nawet jednak, gdy wytyczne przybiorą postać wskazań merytorycznych, to zawsze pozostanie pytanie, czy - na tle regulowanej materii - stopień ich szczegółowości można uznać za konstytucyjnie dostateczny.

"Wytyczne" nie muszą być zawarte w przepisie formującym upoważnienie do wydania rozporządzenia - możliwe jest też ich pomieszczenie w innych przepisach ustawy, o ile tylko pozwala to na precyzyjne zrekonstruowanie treści tych wytycznych. Jeżeli jednak rekonstrukcja taka okaże się niemożliwa, to przepis zawierający upoważnienie będzie musiał zostać uznany za wadliwy konstytucyjnie.

Art. 66 ust.1 pkt 1-5, 7 i 8 ustawy zawiera upoważnienie dla ministra właściwego do spraw transportu w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw wewnętrznych oraz Ministrem Obrony Narodowej do określenia w drodze rozporządzenia m.in. postępowania z dokumentami dotyczącymi osób przystępujących do egzaminu państwowego oraz prowadzenia dokumentacji przez wojewódzki ośrodek ruchu drogowego. W rozporządzeniu tym należało uwzględnić odpowiednio konieczność zapewnienia właściwych i bezpiecznych warunków przeprowadzania egzaminu państwowego gwarantujących obiektywne i pełne sprawdzenie wiedzy i umiejętności osób przystępujących do tego egzaminu; konieczność zabezpieczenia obiegu dokumentów związanych z egzaminem przed dostępem i możliwością ingerencji osób nieupoważnionych; a także potrzebę ujednoczenia dokumentów i ich prawidłowego zabezpieczenia przed podrobieniem lub przerobieniem. Na podstawie tych przepisów wydano rozporządzenie w sprawie egzaminowania... .

Art. 32 ust. 3 ustawy zawiera upoważnienie dla ministra właściwego do spraw transportu do określenia, w drodze rozporządzenia m.in. szczegółowych warunków i trybu postępowania z dokumentami dotyczącymi osób ubiegających się o uzyskanie uprawnień do kierowania motorowerem, pojazdami silnikowymi lub tramwajem i kandydatów na instruktorów oraz wzory stosowanych dokumentów, a także prowadzenia dokumentacji przez ośrodki szkolenia kierowców i wzorów dokumentów związanych z prowadzeniem szkolenia. W rozporządzeniu tym należało uwzględnić odpowiednio potrzebę zapewnienia sprawności procedur administracyjnych i należytej ochrony dokumentacji związanej z prowadzeniem szkolenia. Na podstawie tych przepisów wydano rozporządzenie w sprawie szkolenia... .



Jednakże punktem wyjścia dla regulacji zawartych w rozporządzeniu w sprawie szkolenia... i w rozporządzeniu w sprawie egzaminowania... są przepisy rozporządzenia w sprawie wydawania dokumentów... . Ostatnio wymienione rozporządzenie wydano na podstawie art. 20 ust. 1 ustawy, który zawierał wytyczne nakazujące zapewnienie konieczności prawidłowego zabezpieczenia dokumentów przed podrobieniem lub przerobieniem oraz konieczność zapewnienia sprawności procedur administracyjnych, w tym prowadzenia spraw w formie elektronicznej. Dlatego w rozporządzeniu w sprawie wydawania dokumentów... znalazły się definicje pojęć system teleinformatyczny i profil kandydata na kierowcę (§ 2 pkt 6 i 7 rozporządzenia w sprawie wydawania dokumentów...). Dlatego też rozporządzenia w sprawie szkolenia... i rozporządzenie w sprawie egzaminowania..., regulujące szczegółowo dwa etapy uzyskiwania uprawnień do kierowania pojazdami, które zawierają się w szeroko rozumianym wydawaniu dokumentów musiały być spójne, także pod względem terminologicznym i stosowania podstawowych pojęć normatywnych, z podstawowym rozporządzeniem w tym zakresie, jakim jest rozporządzenie w sprawie wydawania dokumentów... .

Powyższe wyjaśnienia wskazują, iż brak jest zastrzeżeń natury konstytucyjnej w odniesieniu do przepisów ustawy i rozporządzeń objętych wnioskiem. Dlatego wnoszę jak na wstępie.

