



Rzeczpospolita Polska
PROKURATOR GENERALNY

Warszawa, dnia 15 lipca 2014 r.

PG VIII TK 148/13
K 59/13

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY	
KANCELARIA	
wpl. dnia	15. 07. 2014
L.dz.	L.zał.

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku z wnioskiem Grupy posłów na Sejm o stwierdzenie niezgodności:

- następujących przepisów ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami (tekst jednolity - Dz. U. z 2013 r., poz. 600):

- 1) art. 26 ust. 9 - z art. 20 i art. 22 Konstytucji;
- 2) art. 28 ust. 2 pkt 2 w zakresie, w jakim „wprowadza obowiązek zatrudniania w ośrodku szkolenia kierowców, co najmniej jednego instruktora posiadającego uprawnienia oraz udokumentowaną 3-letnią praktykę w szkoleniu kandydatów na kierowców bądź spełniania przez przedsiębiorcę tych wymagań” - z art. 65 w związku z art 31 ust. 3, art. 22 w związku z art. 20 i w związku z art. 31 ust. 3 oraz art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji;
- 3) art. 31- z:
 - a) art. 20 i art. 22 Konstytucji,
 - b) art. 20 i art. 22 w związku z art. 32 Konstytucji,

- c) art. 20 i art. 22 w związku z art. 2 Konstytucji;
- 4) art. 53 ust. 3 - z art. 20 i art. 22 Konstytucji;
- 5) art. 54 ust. 2 - z art. 61 ust. 1 i art. 51 ust. 3 Konstytucji;
- 6) art. 139 w zakresie, w jakim „nie zawiera okresów przejściowych, skutkujących niewydawaniem uprawnień osobom, które na podstawie poprzednio obowiązujących przepisów rozpoczęły szkolenie na prawo jazdy kat. A lub C, lub D przed dniem wejścia w życie ustawy, tj. przed dniem 19 stycznia 2013 r.” - z art. 2 Konstytucji;
- § 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. z 2012 r., poz. 995 ze zm.) oraz § 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. z 2012 r., poz. 1019) w zakresie, w jakim przepisy te wprowadzają pojęcie i definicję legalną „profilu kandydata na kierowcę” - z art. 92 Konstytucji
- na podstawie art. 33 w związku z art. 27 pkt 5 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) -

przedstawiam następujące stanowisko:

- 1) art. 26 ust. 9 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami (tekst jednolity - Dz. U. z 2013 r., poz. 600) jest zgodny z art. 20 i nie jest niezgodny z art. 22 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;**

- 2) art. 28 ust. 2 pkt 2 ustawy powołanej w pkt 1 nie jest niezgodny z zasadą ochrony praw nabytych i zasadą ochrony interesów w toku, wynikającymi z art. 2 Konstytucji RP;
- 3) art. 31 ust. 1 ustawy powołanej w pkt 1 jest zgodny z art. 20 i art. 22 Konstytucji RP;
- 4) art. 31 ust. 1 w związku z art. 35 ust. 1 pkt 1 ustawy powołanej w pkt 1 nie jest niezgodny z zasadą ochrony praw nabytych wynikającą z art. 2 w związku z art. 20 i art. 22 Konstytucji RP;
- 5) art. 53 ust. 3 ustawy powołanej w pkt 1 jest zgodny z art. 20 i nie jest niezgodny z art. 22 Konstytucji RP;
- 6) na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) postępowanie w pozostałym zakresie podlega umorzeniu ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

UZASADNIENIE

We wniosku Grupy posłów na Sejm z dnia 8 listopada 2013 r. Wnioskodawcy zwrócili się do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie, iż przepisy art. 26 ust. 9, art. 28 ust. 2 pkt 2, art. 31, art. 53 ust. 3, art. 54 ust. 2 i art. 139 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami (Dz. U. Nr 30, poz. 151 ze zm.) [dalej: ustawa o kierujących pojazdami], w pełnych bądź w określonych zakresach normowania, są niezgodne ze wskazanymi w *petitum* wzorcami konstytucyjnej kontroli.

Ponadto Wnioskodawcy zwrócili się do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności, w określonym zakresie, ze wskazanymi w *petitum* wzorcami konstytucyjnej kontroli, § 2 pkt 10 rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z 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. z 2012 r., poz. 995 ze zm.) [dalej: rozporządzenie w sprawie egzaminowania] oraz § 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. z 2012 r., poz. 1019) [dalej: rozporządzenie w sprawie szkolenia].

We wniosku Grupa posłów na Sejm wskazała, że, „[z]askarżone (...) przepisy wprowadzają ośrodki szkolenia kierowców spełniające dodatkowe wymogi (art. 31) - dalej określane jako <super OSK>. Tę kategorię ośrodków ustawodawca wprowadził jako swoiste novum w zaskarżonej ustawie wskazując na uzasadnienie wprowadzenia nowej, nieznanej dotychczas grupy ośrodków” oraz iż „[a]rt. 31 przewiduje, że ośrodki takie „można” tworzyć, choć zarazem przyznaje im monopolistyczne uprawnienia, np. w postaci wyłącznego prawa do szkolenia instruktorów nauki jazdy oraz do prowadzenia corocznych, trzydniowych warsztatów dla instruktorów przedłużających swe uprawnienia, ect. Ustawa wprowadza zatem rozwiązanie obciążone niedopuszczalnym ryzykiem, że <super OSK> nie powstaną w terminie albo nie powstaną w dostatecznej ilości, co spowoduje zamarcie systemu szkoleń instruktorów i paraliż systemu szkolenia kierowców. Z niejasnych i niemożliwych do przyjęcia powodów pozbawia się uprawnień ośrodki, które dotychczas prowadziły szkolenia, naruszając ewidentnie i na niespotykaną skalę zasady ochrony praw nabytych. Nowe rozwiązanie wprowadza natomiast warunki do praktyk monopolistycznych i dyskryminacyjnych sprzecznych z polskimi i unijnymi standardami gospodarki rynkowej, swobody działalności gospodarczej, wolności wykonywania zawodu i zaufania obywateli do państwa” (s. 8-9).

Przechodząc do uzasadnienia zarzutu niezgodności z Konstytucją art. 26 ust. 9 ustawy o kierujących pojazdami, Wnioskodawcy zauważyli, iż „[o] ile art. 31 dopuszcza możliwość paraliżu systemu szkoleń i rozwój praktyk

monopolistycznych o tyle art. 26 ust. 9 wprowadzający ograniczenie szkoleń do terenu dwóch powiatów budzi zastrzeżenia innej natury. Zasada z ust. 9 jest następnie w ust. 10 prawie całkowicie odwołana, a utrzymana jedynie do placu manewrowego i uprawnień grupy A, oraz trudnych do ustalenia kombinacji wyspecjalizowanych zestawów uprawnień. Brak tu zatem normy, a treść rozwiązania ustawowego mają ustalać adresaci ustawy na zasadzie wyjątku od przepisu, którego *ratio legis* nie sposób zrozumieć - bo jaki jest cel i sens ograniczenia szkoleń do terenu dwóch powiatów - tworzenie dużej ilości małych ośrodków?”, po czym stwierdzili, że „[i]dentyczną technikę przyjęcia zasady (art. 53 ust. 1) i jej odwołania (w ust. 4) zastosowano do określenia rodzaju pojazdów używanych do przeprowadzania egzaminu państwowego. W istocie chodzi tu o wymuszenie na zdających i prowadzących kursy stosowania pojazdów dla kategorii A i B narzucanych przez wojewódzki ośrodki szkolenia drogowego. Decyzje tych ośrodków oznaczają konieczność wymiany flot samochodowych w ośrodkach szkolenia. Ponownie mamy do czynienia z monopolistą mogącym uczestniczyć w nieetycznych działaniach na rynku samochodowym” (ibidem).

W ocenie Wnioskodawców, „[k]olejnym konstytucyjnym defektem ustawy jest brak możliwości uzyskiwania przez zdającego egzamin państwowy zapisu jego przebiegu. Art. 54 ust. 2 przewiduje jedynie jego 3-tygodniowe <przechowywanie>, bądź przechowanie <do czasu zakończenia postępowania wyjaśniającego> (ust. 4). Rozwiązanie to przyjęto wbrew powszechnym standardom transparentności w działaniu władzy publicznej i konstytucyjnemu prawu do informacji o jej działalności (art. 61 ust. 1 Konstytucji) i prawu dostępu obywatela do dotyczących go urzędowych dokumentów i zbiorów danych (art. 51 ust. 3)” (wniosek, s. 10).

Zdaniem Wnioskodawców, wprowadzenie, na mocy przepisu § 2 pkt 10 rozporządzenia w sprawie egzaminowania oraz - analogicznego w brzmieniu - § 2 pkt 9 rozporządzenia w sprawie szkolenia, „pojęcia i definicji legalnej <profilu kandydata na kierowcę> (dalej jako PKK) zostało dokonane z przekroczeniem

zakresu upoważnienia ustawowego, wynikającego odpowiednio z delegacji przewidzianej w art. 66 ust. 1 pkt 1-5, 7 i 8 oraz art. 32 ust. 3 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami, co czyni ją sprzeczną z ustawą zasadniczą, a ściślej z jej art. 92”, ponieważ „[w] zakresie spraw przekazanych do uregulowania ministrowi na mocy powyżej wskazanych delegacji zwartych w ustawie nie mieści się (...) wprowadzanie nowych pojęć, a zwłaszcza związanych z nimi dodatkowych obowiązków nałożonych na osoby ubiegające się o prawo jazdy” (ibidem).

Szczegółowo uzasadniając ten ostatni zarzut, Wnioskodawcy podnieśli, że „[z]godnie z ustawą o kierujących pojazdami warunkiem rozpoczęcia szkolenia przez osobę ubiegającą się o prawo jazdy jest wyłącznie:

- 1) osiągnięcie przez nią wymaganego wieku i ewentualna zgoda rodzica lub opiekuna w przypadku osoby nieletniej,
- 2) nieorzeczenie wobec niej zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych,
- 3) niewydanie wobec niej decyzji o cofnięciu lub zatrzymaniu prawa jazdy,
- 4) posiadanie przez nią odpowiedniego orzeczenia lekarskiego oraz - dla niektórych kategorii prawa jazdy - orzeczenia psychologicznego.

Wskazane powyżej w ustawie o kierujących pojazdami w sposób enumeratywny warunki stanowią katalog zamknięty, a ich usytuowanie powinno mieć miejsce w akcie o randze ustawowej, bowiem władczo ingerują w sferę praw i wolności obywateli ubiegających się o prawo jazdy. Wskazanie dodatkowych, uzupełniających warunków determinujących możliwość uczestnictwa w kursie na prawo jazdy w akcie wykonawczym wymagałoby, co najmniej ujęcia w delegacji ustawowej upoważnienia organu wykonawczego do ich określenia oraz - zgodnie z art. 92 Konstytucji RP - ustalenia i zakresienia ich wytycznych.

Natomiast ustawodawca w żadnej z norm prawnych nie przyznał możliwości określenia w przepisach wykonawczych dodatkowych warunków, od których uzależnione jest uczestnictwo w kursie na prawo jazdy. Tymczasem

minister, jako organ wykonawczy wydający zaskarżone rozporządzenia, nałożył wobec kandydatów na kierowców dodatkowe obowiązki, polegające na:

- 1) złożeniu do starosty wniosku o wydanie prawa jazdy, w celu wpisania kandydata do systemu teleinformatycznego starosty i uzyskania wygenerowanego w tym systemie profilu kandydata na kierowcę (PKK) zawierającego m.in. unikalny numer identyfikujący;
- 2) przekazaniu ośrodkowi szkolenia kierowców informacji o unikalnym numerze identyfikującym profil kandydata na kierowcę.

W sytuacji zatem, gdy ośrodek szkolenia kierowców nie otrzyma numeru identyfikującego i nie uzyska na jego podstawie dostępu do informacji zawartych w systemie teleinformatycznym starosty, to podjęcie nauki w ośrodku szkolenia kierowców stanie się niemożliwe, a potencjalny kandydat nie jest w stanie rozpocząć kursu. (...)

W konsekwencji wprowadzone przez rozporządzenie obowiązki dla kandydata na kierowcę naruszają przepisy ustawy o kierujących pojazdami” (wniosek, s. 10-11).

W końcowej części wniosku Grupa posłów na Sejm, oceniając art. 28 ust. 2 pkt 2 ustawy o kierujących pojazdami, stwierdziła, że przepis ten „prowadzi do nieproporcjonalnego ograniczenia wolności wyboru i wykonywania zawodu oraz wolności podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej, natomiast w zakresie w jakim wprowadzenie tej regulacji nie przewiduje okresu przejściowego, umożliwiające dostosowanie się przez podmioty prowadzące ośrodki szkolenia kierowców do przewidzianych w nim wymogów, również z art. 2 Konstytucji RP, bowiem prowadzi do naruszenia zasady ochrony praw nabytych i zasady ochrony interesów w toku” (s. 12).

Zdaniem Wnioskodawców, „[w] wyniku wprowadzenia powyższych rozwiązań ustawowych, przedsiębiorcy - zwłaszcza jednoosobowi - prowadzący na gruncie poprzednio obowiązującej regulacji ośrodki szkolenia kierowców i nie posiadający uprawnień oraz udokumentowanej 3-letniej praktyki w szkoleniu

kandydatów, zostali - z dniem wejścia w życie zaskarżonej ustawy - pozbawieni możliwości kontynuowania prowadzenia działalności na tożsamy sposób, na których ją podejmowali. Brak zawarcia w ustawie przepisów przejściowych, umożliwiających tym podmiotom uzyskanie wymaganych przez nową regulację ustawową uprawnień bądź uznanie ich nabytych praw do prowadzenia tego rodzaju działalności ingeruje zarówno w wolność wyboru oraz wykonywania zawodu jak i podejmowania oraz prowadzenia działalności gospodarczej, a jednocześnie pozostaje w sprzeczności z konstytucyjną zasadą ochrony interesów w toku będącą pochodną zasady demokratycznego państwa prawnego” (ibidem).

Prezes Trybunału Konstytucyjnego, zarządzeniem z dnia 20 listopada 2013 r., zwrócił się do Wnioskodawców o usunięcie braków formalnych wniosku poprzez „uzasadnienie postawionych we wniosku zarzutów niezgodności:

1) art. 31 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami (Dz. U. Nr 30, poz. 151, ze zm.) w zakresie, w jakim wprowadza dodatkowe wymagania dla przedsiębiorców prowadzących ośrodek szkolenia kierowców, z:

- art. 20 i art. 22 Konstytucji,
- art. 20 i art. 22 w związku z art. 32 Konstytucji,
- art. 20 i art. 22 w związku z art. 2 Konstytucji,

2) art. 26 ust. 9 ustawy powołanej w punkcie 1, umożliwiającego ośrodkowi szkolenia kierowców prowadzenie szkolenia wyłącznie na terenie powiatu, w którym został zgłoszony do rejestru przedsiębiorców, o którym mowa w art. 28 ust. 1 ustawy, oraz na terenie powiatu sąsiedniego, z art. 20 i art. 22 Konstytucji,

3) art. 53 ust. 1 ustawy powołanej w punkcie 1, wprowadzającego zasadę, że praktyczna część egzaminu państwowego w zakresie uzyskiwania uprawnienia do kierowania motorowerem lub pojazdami silnikowymi jest prowadzona pojazdem pozostającym w dyspozycji wojewódzkiego ośrodka ruchu drogowego, co na mocy ust. 4 zostaje wyłączone w odniesieniu do egzaminu w zakresie uprawnień prawa jazdy kategorii BI, CI, CI+E, C, C+E, DI, DI+E, D lub D+E, z art. 20 i art. 22 Konstytucji,

- 4) art. 54 ust. 2 ustawy powołanej w punkcie 1, nakazującego przechowywanie zapisu z praktycznej części egzaminu przez okres 21 dni od dnia przeprowadzenia egzaminu, z art. 61 ust. 1 oraz art. 51 ust. 3 Konstytucji,
- 5) art. 139 ustawy powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim nie wprowadza okresów przejściowych, skutkujących niewydawaniem uprawnień osobom, które na podstawie poprzednio obowiązujących przepisów rozpoczęły szkolenie na prawo jazdy kat. A lub C, lub D przed dniem wejścia w życie ustawy, tj. przed dniem 19 stycznia 2013 r., z art. 2 Konstytucji,
- 6) art. 28 ust. 2 pkt 2 ustawy powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim wprowadza obowiązek zatrudniania w ośrodku szkolenia kierowców co najmniej jednego instruktora posiadającego uprawnienia oraz udokumentowaną 3-letnią praktykę w szkoleniu kandydatów na kierowców bądź spełnienia przez przedsiębiorcę tych wymagań, z art. 65 w związku z art. 31 ust. 3 oraz z art. 22 w związku z art. 20, art. 31 ust. 3 oraz art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji, z powołaniem dowodów na ich poparcie”.

Wykonując zarządzenie Prezesa Trybunału Konstytucyjnego, w piśmie z dnia 5 grudnia 2013 r. Grupa posłów na Sejm uzupełniająco wskazała, że:

- 1) art. 31 ustawy o kierujących pojazdami jest niezgodny z:
 - art. 20 i art. 22 Konstytucji, „bowiem wprowadzenie w nim wymogów dla przedsiębiorców prowadzących ośrodki szkolenia kierowców powoduje dodatkowe, nieuzasadnione ograniczenia wolności działalności gospodarczej w zakresie prowadzenia szkolenia kierowców pomimo, iż jest ona działalnością regulowaną w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2010 r. Nr 220, poz. 1447 z późn. zm.). Wprowadzenie w zaskarżonym przepisie wymogów nastąpiło pomimo braku istnienia ważnego interesu publicznego, co powoduje niedopuszczalność ograniczenia, a jedynie jego istnienie może stanowić zasadną przesłankę ograniczenia”;

- art. 20 i art. 22 w związku z art. 32 Konstytucji, „bowiem wprowadzenie w nim wymogów dla przedsiębiorców prowadzących ośrodki szkolenia kierowców prowadzi do nieproporcjonalnego zróżnicowania przedsiębiorców korzystających z wolności działalności gospodarczej w zakresie prowadzenia szkolenia kierowców oraz ich dyskryminacji w życiu gospodarczym poprzez nieuzasadnione uprzywilejowanie przedsiębiorców prowadzących ośrodki szkolenia kierowców spełniających dodatkowe wymagania, określone w tym przepisie, poprzez przyznanie im wyłącznych uprawnień w zakresie prowadzenia określonego rodzaju szkoleń (art. 17 ust. 2 pkt 2 - prowadzenie zajęć niezbędnych do uzyskania karty rowerowej; art. 26 ust. 2 - szkolenie osób w formie nauczania na odległość z wykorzystaniem technik komputerowych i internetu, art. 35 ust. 1 pkt 1 - kurs dla kandydatów na instruktorów, art. 35 ust. 6 - organizacja 3-dniowych warsztatów doskonalenia zawodowego)”;
 - art. 20 i art. 22 w związku z art. 2 Konstytucji, „bowiem wprowadzenie w nim wymogów dla przedsiębiorców prowadzących ośrodki szkolenia kierowców prowadzi do utraty praw nabytych przez przedsiębiorców korzystających przed wejściem w życie ustawy z wolności działalności gospodarczej umożliwiającej prowadzenie szkolenia kierowców poprzez wprowadzenie nowych rozwiązań legislacyjnych oraz kryteriów, uniemożliwiających prowadzenie działalności przez przedsiębiorców w dotychczasowym zakresie, bez spełnienia dodatkowych wymagań”;
- 2) art. 26 ust. 9 o kierujących pojazdami jest niezgodny z art. 20 i art. 22 Konstytucji „poprzez wprowadzenie ograniczenia umożliwiającego ośrodkowi szkolenia kierowców prowadzenie szkolenia na terenie powiatu, w którym został zgłoszony do rejestru przedsiębiorców oraz terenie powiatu sąsiedniego, bowiem prowadzi do terytorialnego ograniczenia wolności działalności gospodarczej pomimo braku istnienia uzasadniającego go ważnego interesu publicznego oraz braku możliwości wprowadzenia na gruncie przepisów Konstytucji RP terytorialnego ograniczenia w zakresie prowadzenia działalności gospodarczej”;

3) przepis art. 53 ust. 3 ustawy o kierujących pojazdami jest niezgodny z art. 20 i art. 22 Konstytucji „poprzez wprowadzenie konieczności wykorzystywania przez przedsiębiorców prowadzących ośrodki szkolenia kierowców, w przypadku kategorii A i B, wyłącznie pojazdów których wyboru dokonał wojewódzki ośrodek szkolenia drogowego, ograniczając im tym samym możliwość podejmowania swobodnej decyzji w tym zakresie, co z kolei zostało wyłączone w zakresie uprawnień prawa jazdy kategorii BI, CI, CI+E, C, C+E, DI, DI+E, D lub D+E, a wprowadzenie ograniczenia w tym zakresie nastąpiło pomimo braku istnienia ważnego interesu publicznego”;

4) art. 54 ust. 2 ustawy o kierujących pojazdami jest niezgodny z art. 61 ust. 1 oraz 51 ust. 3 Konstytucji, „bowiem poprzez 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 (art. 61 ust. 1 Konstytucji) oraz prawo dostępu obywatela do dotyczących go urzędowych dokumentów i zbiorów danych (art. 51 ust. 3);

5) art. 139 ustawy o kierujących pojazdami jest niezgodny z art. 2 Konstytucji, „bowiem nie wprowadza okresów przejściowych, skutkujących niewydawaniem uprawnień osobom, które na podstawie poprzednio obowiązujących przepisów rozpoczęły szkolenie na prawo jazdy kat. A lub C, lub D przed dniem wejścia w życie ustawy, tj. przed dniem 19. stycznia 2013 r. jest niezgodny z art. 2 Konstytucji RP, a tym samym prowadzi do naruszenia zasady ochrony praw nabytych”;

6) art. 28 ust. 2 pkt 2 ustawy o kierujących pojazdami jest niezgodny z art. 65 Konstytucji, „bowiem prowadzi do nieproporcjonalnego, ograniczenia wolności wyboru i wykonywania zawodu oraz przepisami art. 22 w związku z art. 20 i art. 31 ust. 3 oraz 32 ust. 1 i 2 Konstytucji RP, bowiem wprowadzając obowiązek zatrudniania w ośrodku szkolenia kierowców, co najmniej jednego instruktora posiadającego uprawnienia oraz udokumentowaną 3-letnią praktykę w szkoleniu

kandydatów na kierowców bądź spełniania przez przedsiębiorcę tych wymagań nie przewiduje okresów przejściowych, umożliwiającym dostosowanie się przez podmioty prowadzące ośrodki szkolenia kierowców do tych wymogów, również z art. 2 Konstytucji RP, a w konsekwencji prowadzi do naruszenia zasady ochrony praw nabytych” (pismo uzupełniające wniosek z dnia 5 grudnia 2013 r., s. 2-4).

Zarzut niezgodności art. 26 ust. 9 ustawy o kierujących pojazdami z art. 20 i art. 22 Konstytucji.

Art. 26 ust. 9 ustawy o kierujących pojazdami brzmi:

„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.”.

Jako wzorce kontroli art. 26 ust. 9 ustawy o kierujących pojazdami Wnioskodawcy wymienili art. 20 i art. 22 Konstytucji.

W art. 20 ustawy zasadniczej sformułowano zasadę społecznej gospodarki rynkowej, opartą na trzech filarach: wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych.

Z kolei, zgodnie z art. 22 Konstytucji, „[o]graniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny”.

Treść wniosku wskazuje, że - w ocenie Grupy posłów na Sejm - zaskarżony przepis narusza jeden z filarów społecznej gospodarki rynkowej - wolność działalności gospodarczej, dlatego że prowadzi do terytorialnego ograniczenia wolności tej działalności pomimo braku istnienia uzasadniającego takie ograniczenie ważnego interesu publicznego.

Ponieważ zarzut naruszenia swobody działalności gospodarczej wbrew „ważnemu interesowi społecznemu” Wnioskodawcy, poza art. 26 ust. 9, formułują także pod adresem innych przepisów ustawy o kierujących pojazdami,

konieczne wydaje się już na wstępie szersze omówienie zasad wyrażonych w art. 20 i art. 22 Konstytucji, z uwzględnieniem poglądów doktryny oraz orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego.

Według L. Garlickiego, „[z]asada wolności gospodarczej została wymieniona na pierwszym miejscu, co podkreśla jej rolę jako <istoty ustroju społecznej gospodarki rynkowej> (...). Ten fragment art. 20 należy postrzegać w organicznym związku z art. 22, bo dopiero łącznie wyznaczają one przedmiot i granice wolności gospodarczej. Skoro bowiem treść art. 22 wyczerpuje się we wskazaniu przesłanek i granic ograniczeń tej wolności, to jedynym konstytucyjnym przepisem, w którym wyraźnie zagwarantowano jej istnienie, pozostaje art. 20.

Art. 20 i art. 22, ujmowane łącznie, pełnią dwojaką funkcję: z jednej strony, wyrażają jedną z zasad ustroju gospodarczego RP, a z drugiej, stanowią podstawę do konstruowania prawa podmiotowego, przysługującego jednostce (...). W tym zakresie normatywny charakter postanowień zawartych w art. 20 rysuje się z największą wyrazistością.

Treścią zasady wolności gospodarczej jest <swoboda podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej w dowolnie wybranych formach prawnych oraz na zasadzie samodzielności, choć przy poszanowaniu interesu publicznego> (...). Trafnie zwraca się przy tym uwagę, że <system prawny danego państwa nie kreuje wolności gospodarczej, ani też nie przyznaje jej podmiotom gospodarczym. Zakreśla natomiast jej granice, wskazując na ograniczenia swobody korzystania z tej wolności, a także ustanawia jej prawne gwarancje>” (komentarz L. Garlickiego do art. 20 Konstytucji, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Tom IV, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2005, s. 8).

Odnosząc się z kolei do art. 22 Konstytucji, L. Garlicki przypomniał, iż „[w] orzecznictwie (Trybunału Konstytucyjnego - przyp. wł.) przyjęto (...), że art. 20 i art. 22 należy odczytywać łącznie. Jak wskazuje TK, to nie art. 22

<ustanawia wolność działalności gospodarczej. Czyni to bowiem przede wszystkim art. 20, ale również - w sposób uzupełniający i dotyczący pewnych wycinków tej problematyki - inne normy konstytucyjne (np. art. 64 ust. 1 i art. 65 ust. 1). Art. 22 dotyczy zaś wyłącznie kwestii dopuszczalności ograniczania tej wolności> (...). (...)

Rzutuje to na określenie natury prawnej art. 22. Skoro ma on być odczytywany łącznie z art. 20, to nie może ulegać wątpliwości, że <pełni dwojaką funkcję. Z jednej strony, traktować go należy jako wyrażenie jednej z zasad ustroju gospodarczego RP..., z drugiej strony - może on stanowić podstawę do konstruowania prawa podmiotowego, przysługującego każdemu, kto podejmuje działalność gospodarczą> (...). Traktowaniu wolności działalności gospodarczej w kategoriach prawa podmiotowego nie sprzeciwia się fakt jego pomieszczenia poza rozdziałem II konstytucji. O znaczeniu prawnym poszczególnych przepisów konstytucyjnych decyduje bowiem ich treść, a ich umiejscowienie redakcyjne ma tylko znaczenie wskazówki pomocniczej. W odniesieniu do art. 22, umiejscowienie to podkreśla rangę wolności gospodarczej jako kluczowego elementu ustroju gospodarczego, ale zarazem wskazuje, że natura tej wolności ma pewne cechy specyficzne, co łatwiej pozwala na poddawanie jej ograniczeniom. (...)

Traktowanie wolności działalności gospodarczej jako zasady ustroju (a nie tylko - prawa podmiotowego) oznacza jej odniesienie nie tylko do sfery działania jednostek (podmiotów konstytucyjnych praw i wolności), ale także do innych uczestników obrotu gospodarczego” (komentarz L. Garlickiego do art. 22 Konstytucji, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Tom IV, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2005, s. 5-6).

Jak dalej podnosi L. Garlicki, „[p]ojęcie wolności działalności gospodarczej wiąże się z obszarem działalności ekonomicznej człowieka i oznacza wolność od (nadmiernej) ingerencji władzy publicznej w tę działalność (...). Działalność gospodarcza może więc być prowadzona swobodnie, tzn. <co do

zasady nie jest ona ani zakazana, ani też nakazana, jest «wolna», czyli jej podjęcie i prowadzenie zależy od woli danego podmiotu>. (...). Przepisy konstytucyjne - ani w wersji z 1989, ani w wersji obecnej - nie precyzują przedmiotowego zakresu działalności gospodarczej. Natomiast ustawa z 1988, która - jak już wspomniano - stanowiła punkt wyjścia dla obecnych rozwiązań, określała działalność gospodarczą jako działalność wytwórczą, budowlaną, handlową i usługową prowadzoną w celach zarobkowych i na własny rachunek, zaś w praktyce orzeczniczej SN i NSA pojęciom tym nadawano wykładnię rozszerzającą, dodając też jednak element <ciągłości> (...). Nie ma powodów, by zakładać, że twórcy konstytucji zamierzali odstąpić od tak ujmowanego zakresu działalności gospodarczej, zarazem - choćby dla uniknięcia kłopotów interpretacyjnych - uznali za ryzykowne formułowanie jakichkolwiek definicji. Warto zaznaczyć, że TK wiąże art. 22 konstytucji ze swobodą <podjęcia i prowadzenia działalności, której zasadniczym celem jest osiągnięcie zysku> (...). (...)

Ogólnie powiedzieć można, że <ustrojodawca uznał zasadę, że w działalności gospodarczej wszystko, co nie jest zakazane, jest dozwolone> (...). Przedmiotem wolności działalności gospodarczej jest, najpierw, podejmowanie decyzji o rozpoczęciu tej działalności i określeniu jej zakresu, następnie wykonywanie tejże działalności, więc podejmowanie bieżących decyzji gospodarczych, zwłaszcza co do sposobu i kierunków działania, a wreszcie zakończenie tej działalności, gdy ustaje wola dalszego jej prowadzenia (...)

Pochodną tych wolności jest swoboda wyboru organizacyjno-prawnej formy, w jakiej ma być prowadzona działalność gospodarcza, choć w tej dziedzinie względy rzetelności gospodarczej i pewności obrotu prawnego mogą uzasadniać daleko idącą reglamentację ze strony ustawodawcy (...). Wydaje się też, że elementem wolności działalności gospodarczej jest swoboda umów (swoboda kontraktowania), obejmująca swobodę decyzji co do zawarcia umowy, możliwość wyboru kontrahenta (stron umowy) oraz możliwość swobodnego kształtowania treści umowy przez strony” (komentarz L. Garlickiego do art. 22

Konstytucji, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Tom IV, op. cit., s. 7-8).

Odnosząc się wprost do treści art. 22 Konstytucji, L. Garlicki stwierdził, że „[z]asadniczą treścią art. 22 jest wskazanie przesłanek ustanawiania ograniczeń wolności działalności gospodarczej. Jest oczywiste, że wolność ta nie może mieć charakteru absolutnego, więc możliwe i potrzebne jest ustanawianie różnego rodzaju jej ograniczeń (...). Konieczność ustanawiania tych ograniczeń wynika m.in. <z zaakcentowania w art. 2 socjalnego charakteru gospodarki rynkowej> (...), zwraca się też uwagę, że <całkowite uwolnienie działalności gospodarczej w niektórych dziedzinach od wszelkich ograniczeń, pozbawiając państwo niezbędnych środków kontroli, zagrażać mogłoby jego bezpieczeństwu, porządkowi publicznemu i międzynarodowoprawnym zobowiązaniom Państwa, a także zdrowiu obywateli> (...)

Uznaje się przy tym za oczywiste, że **<działalność gospodarcza, ze względu na jej charakter, a zwłaszcza na bliski związek z interesami innych osób, jak i z interesem publicznym, może podlegać różnego rodzaju ograniczeniom w stopniu większym niż prawa i wolności o charakterze osobistym bądź politycznym. Istnieje w szczególności legitymowany interes państwa w stworzeniu takich prawnych ram obrotu gospodarczego, które pozwolą zminimalizować niekorzystne skutki mechanizmów wolnorynkowych, jeżeli skutki te ujawniają się w sferze, która nie może pozostać obojętna dla państwa ze względu na ochronę powszechnie uznawanych wartości>** (podkr. wł.) [...]. Koresponduje to z ogólnym stanowiskiem Trybunału, umożliwiającym różnicowanie podejścia (hierarchizowanie) praw i wolności w zależności od ich przedmiotu (...).

Ograniczenia wolności działalności gospodarczej mogą przybierać najróżniejsze postaci. **Najłagodniejszym, ale zarazem najbardziej powszechnym, jest obowiązek rejestrowania prowadzenia tej działalności** (podkr. wł.), prowadzenia stosownej sprawozdawczości, m.in. w związku z

wymaganiami prawa podatkowego i prawa pracy. Ograniczeniem najdalej idącym jest ustanowienie - przedmiotowego lub podmiotowego - zakazu prowadzenia działalności gospodarczej. W aspekcie przedmiotowym, znajduje to uzasadnienie w art. 216 ust. 3, który dopuszcza ustawowe tworzenie monopolu w pewnych dziedzinach. W aspekcie podmiotowym jest to możliwe w sytuacjach wyjątkowych, np. ze względu na ochronę bezpieczeństwa obrotu gospodarczego (...). Łagodniejszą formą ograniczeń jest wprowadzanie wymagania uzyskania koncesji lub zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej określonego rodzaju, dopuszczalne, jeżeli znajduje uzasadnienie w odpowiednio ważnym interesie publicznym” (komentarz L. Garlickiego do art. 22 Konstytucji, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Tom IV, op. cit., s. 11-12).

Przepis art. 22 Konstytucji wymaga, aby ograniczenia wolności działalności gospodarczej były ustanawiane tylko w ustawie oraz tylko ze względu na „ważny interes publiczny”.

Wyjaśniając, jakie treści kryją się pod pojęciem „ważny interes publiczny”, L. Garlicki stwierdził, że „[p]ojęcie <interesu publicznego> stanowi typową klauzulę generalną i nie poddaje się precyzyjnemu zdefiniowaniu. Stale wymaga ono orzeczniczego redefiniowania, stosownie do zmiennego kontekstu społecznego (...). Dodatkowy zaś wymóg, by był to interes <ważny>, odsyła niemal całkowicie do sfery aksjologii. Można założyć, że twórcy konstytucji, biorąc pod uwagę specyfikę działalności gospodarczej, celowo pozostawili daleko idącą swobodę procesowi tworzenia i stosowania prawa.

Art. 22 ogranicza się do odesłania do <interesu publicznego>, nie uznano natomiast za potrzebne <rozpisanie> tego interesu na kategorie o bardziej szczegółowym charakterze, jak uczyniono to np. w art. 31 ust. 3 i art. 61 ust. 3. Można więc przyjąć, że język art. 22 ma bardziej ogólny charakter i obejmuje także kategorie <interesu publicznego>, które pozostają poza tymi kategoriami szczegółowymi (...). W tym sensie art. 22 pozwala na wprowadzenie szerszego zakresu ograniczeń, niż byłoby to możliwe na tle art. 31 ust. 3 (...). Z drugiej

jednak strony - i tu zaznacza się pierwsze powiązanie art. 22 i art. 31 ust. 3 - każdy ze szczegółowych interesów (wartości) wymienionych w art. 31 ust. 3 mieści się w pojęciu <interesu publicznego>, o którym mowa w art. 22. Jak wskazuje TK, <odwołanie się do kategorii interesu publicznego w art. 22 nie oznacza pozostawienia ustawodawcy dowolności w określaniu rodzaju chronionego interesu. Przy ustalaniu jego zawartości muszą być brane pod uwagę inne regulacje konstytucyjne, a hierarchia wartości wynikająca z koncepcji demokratycznego państwa prawnego> (...). Na tym tle zaznacza się kazuistyka orzeczniczego ustalania dopuszczalności konkretnych ograniczeń wolności gospodarczej.

Art. 22 wymaga zaistnienia <ważnego> interesu publicznego. Przesłankę tę można traktować jako szczególne sformułowanie ogólniejszej zasady proporcjonalności, *expressis verbis* wyrażonej w art. 31 ust. 3, ale odnajdywalnej - na wyższym poziomie abstrakcji - także wśród treściowych składników klauzuli demokratycznego państwa prawnego (...). Tak w każdym razie art. 22 wydaje się być rozumiany przez TK, gdy zauważa on, że cel regulacji ustawowej <powinien znajdować uzasadnienie w konstytucyjnej aksjologii, a środki powinny pozostawać w odpowiedniej proporcji do zamierzonego rezultatu> (...).

Na tym tle można powrócić do problemu stosunku art. 22 do art. 31 ust. 3, a zwłaszcza do pytania, czy <granice ograniczeń> sformułowane w art. 31 ust. 3 stosują się też do unormowań reglamentujących wolność gospodarczą (...). Art. 31 ust. 3 wymienia najpierw zasadę proporcjonalności. Jak już jednak wskazano, tę samą zasadę można wydobyć z - zawartego w art. 22 - wymagania, by interes publiczny uzasadniający ograniczenie wolności gospodarczej miał <ważny> charakter. Nie ulega też wątpliwości, że w praktyce zasada proporcjonalności stanowi podstawowy instrument oceny dopuszczalności ustanawianych ograniczeń” (komentarz L. Garlickiego do art. 22 Konstytucji, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Tom IV, op. cit., s. 14-15).

Przepisy art. 20 i art. 22 Konstytucji wielokrotnie też były wzorcami kontroli w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym.

W uzasadnieniu jednego z ostatnich orzeczeń, w którym oba te przepisy Konstytucji miały zastosowanie - wyroku z dnia 27 lutego 2014 r., w sprawie o sygn. akt P 31/13 - Trybunał Konstytucyjny stwierdził, iż „[w] orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego oraz w doktrynie dominuje pogląd, że art. 22 Konstytucji pełni dwoją funkcję: z jednej strony traktować go należy jako wyrażenie zasady ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej (i w tym zakresie stanowi konkretyzację ogólniejszych zasad wyrażonych w art. 20), z drugiej strony – może stanowić podstawę do konstruowania prawa podmiotowego, przysługującego każdemu, kto podejmuje działalność gospodarczą (...).

W doktrynie wolność działalności gospodarczej jest postrzegana jako „złożona sytuacja prawna, w jakiej poszczególne jednostki znajdują się względem państwa”, zawierająca w swojej strukturze prawnej <prawo do tego, by państwo podejmowało stosowane działania faktyczne i prawne chroniące podmioty tej wolności przed bezprawnymi działaniami innych podmiotów (...), ingerujących w przedmiot działalności> (...).

W kontekście zarzutów podniesionych przez pytający sąd należy na wstępie odnotować, że Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie już podkreślał w swoim orzecznictwie, że gwarantowana przez art. 22 Konstytucji wolność działalności gospodarczej nie ma charakteru absolutnego, a zatem może podlegać ograniczeniom (...).

Ustawowe limitowanie tej wolności nie może być realizowane na zasadzie zupełnej dowolności. Usprawiedliwić ingerencję w konstytucyjnie gwarantowaną wolność działalności gospodarczej może tylko ważny interes publiczny, odniesiony odpowiednio do zasady proporcjonalności. Niezbędne jest nadto zachowanie ustawowej formy ingerencji (...).

Trzeba przypomnieć, że w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego został wyrażony pogląd, że art. 22 Konstytucji reguluje wprost w sposób

wyczerpujący i kompleksowy zarówno formalne, jak i materialne przesłanki ograniczenia wolności działalności gospodarczej. Trybunał wskazał, że jeżeli uznać, że wolność działalności gospodarczej należy do konstytucyjnych praw i wolności jednostki, to art. 22 Konstytucji, stanowiąc *lex specialis* w stosunku do art. 31 ust. 3 Konstytucji, wyłącza jego stosowanie jako adekwatnego wzorca kontroli ustawowych ograniczeń wolności działalności gospodarczej. Trybunał dopuścił również przyjęcie, że – z jednej strony – każdy wypadek konieczności ochrony dóbr wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji mieści się w klauzuli <ważnego interesu publicznego> w rozumieniu art. 22 Konstytucji. Uznał przy tym, że <patrząc z drugiej strony, stwierdzić należy, że w zakresie «ważnego interesu publicznego» mieszczą się również wartości niewymienione w art. 31 ust. 3 Konstytucji. W konsekwencji zakres dopuszczalnych ograniczeń wolności działalności gospodarczej jest, przynajmniej patrząc pod kątem materialnych podstaw (przesłanek) ograniczeń, szerszy od zakresu dopuszczalnych ograniczeń tych wolności i praw, do których odnosi się art. 31 ust. 3 Konstytucji>” (OTK ZU seria A nr 2/2014, poz. 16).

Mając na uwadze powołane orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego oraz poglądy doktryny, należy dojść do wniosku, iż zarzut Grupy posłów na Sejm, odnoszący się do art. 26 ust. 9 ustawy o kierujących pojazdami, **nie jest trafny**.

Kwestionowany przepis **nie wywołuje bowiem skutku**, jakiego w związku z jego obowiązywaniem w porządku prawnym upatrują Wnioskodawcy - skutku, który ma oznaczać, że art. 26 ust. 9 ustawy o kierujących pojazdami **narusza** wyrażoną w art. 20 Konstytucji zasadę wolności działalności gospodarczej.

Treść zaskarżonego przepisu jest bowiem inna od tej, jaką przypisują mu Wnioskodawcy.

Przepis art. 26 ustawy o kierujących pojazdami określa, że jednym z podmiotów prowadzących szkolenie kierowców (obok jednostki wojskowej oraz

jednostki organizacyjnej służb podległych lub nadzorowanych przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych) jest **ośrodek szkolenia kierowców**, który, jak wynika z treści art. 26 ust. 1 pkt 1 tej ustawy, jest jednocześnie jednostką organizacyjną przedsiębiorcy wpisanego do rejestru przedsiębiorców prowadzących ośrodek szkolenia kierowców.

W art. 26 ust. 9 ustawy o kierujących pojazdami został określony **zakres terytorialny uprawnienia** do prowadzenia szkolenia przez konkretny ośrodek szkolenia kierowców.

Natomiast **działalności gospodarczej polegającej na prowadzeniu ośrodka szkolenia kierowców** dotyczy art. 28 tej ustawy, który jakichkolwiek ograniczeń terytorialnych tej działalności nie wprowadza.

O ile zatem konkretny ośrodek szkolenia kierowców może prowadzić szkolenia wyłącznie na określonym terytorium - na terenie powiatu, w którym został zgłoszony do rejestru przedsiębiorców (**rejestru, o którym mowa w art. 28 ust. 1 ustawy o kierujących pojazdami**) oraz, ewentualnie, na terenie powiatu sąsiedniego, o tyle działalność gospodarcza w zakresie prowadzenia takiego ośrodka **może być prowadzona jednocześnie na terenie wielu powiatów** pod warunkiem jednak, że przedsiębiorca tej branży (działalność gospodarcza w zakresie prowadzenia ośrodka szkolenia kierowców) uzyska w innych powiatach wpis do rejestru przedsiębiorców. Organem prowadzącym taki rejestr na terenie każdego powiatu jest starosta właściwy ze względu na miejsce prowadzenia konkretnego (jednostkowego) ośrodka szkolenia kierowców (art. 28 ust. 3 w związku z art. 28 ust. 1 ustawy o kierujących pojazdami).

Ośrodek szkolenia kierowców to przecież jednostka organizacyjna przedsiębiorcy, który może prowadzić wiele takich jednostek na terytorium Polski.

Trzeba przy tym zaznaczyć, iż działalność gospodarcza w zakresie prowadzenia ośrodka szkolenia kierowców **jest działalnością regulowaną** w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności

gospodarczej (tekst jednolity - Dz. U. z 2013 r., poz. 672 ze zm.) [dalej: ustawa o swobodzie działalności gospodarczej] **i wymaga uzyskania wpisu** do rejestru przedsiębiorców prowadzących ośrodki szkolenia kierowców (art. 28 ust. 1 ustawy o kierujących pojazdami).

Mając powyższe na uwadze, należy dojść do wniosku, że, skoro art. 26 ust. 9 ustawy o kierujących pojazdami nie ogranicza w jakimkolwiek zakresie **działalności gospodarczej przedsiębiorcy** polegającej na prowadzeniu ośrodka szkolenia kierowców, to tym samym nie narusza, wywodzonej z art. 20 Konstytucji, zasady wolności działalności gospodarczej.

Zgodność art. 26 ust. 9 ustawy o kierujących pojazdami z wywodzoną z art. 20 Konstytucji zasadą wolności działalności gospodarczej jednocześnie powoduje ten skutek, że przepis art. 26 ust. 9 nie może być konfrontowany z art. 22 Konstytucji, który zawiera przesłanki dopuszczalności ograniczenia wolności działalności gospodarczej. Warunkiem zastosowania art. 22 Konstytucji jest bowiem to, aby do ograniczenia swobody działalności gospodarczej rzeczywiście doszło.

Reasumując, przepis art. 26 ust. 9 ustawy o kierujących pojazdami **jest zgodny** z art. 20 Konstytucji oraz **nie jest niezgodny** z art. 22 ustawy zasadniczej.

Zarzut niezgodności art. 28 ust. 2 pkt 2 ustawy o kierujących pojazdami w zakresie, w jakim wprowadza obowiązek zatrudniania w ośrodku szkolenia kierowców co najmniej jednego instruktora posiadającego uprawnienia oraz udokumentowaną 3-letnią praktykę w szkoleniu kandydatów na kierowców bądź spełniania przez przedsiębiorcę tych wymagań, z art. 65 w związku z art 31 ust. 3 oraz art. 22 w związku z art. 20 i art. 31 ust. 3 oraz art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji, a także, w zakresie, w jakim wprowadzenie tej regulacji nie przewiduje okresu przejściowego,

umożliwiającego dostosowanie się przez podmioty prowadzące ośrodki szkolenia kierowców do przewidzianych w niej wymogów, również z, wynikającymi z art. 2 Konstytucji, zasadami ochrony praw nabytych i ochrony interesów w toku.

Na wstępie należy podnieść, że we wniosku z dnia 8 listopada 2013 r. niezgodności art. 28 ust. 2 pkt 2 ustawy o kierujących pojazdami, w określonym zakresie, **z art. 65 w związku z art 31 ust. 3 oraz art. 22 w związku z art. 20 i art. 31 ust. 3 oraz art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji** Wnioskodawcy upatrywali w tym, że norma ta prowadzi do nieproporcjonalnego ograniczenia wolności wyboru i wykonywania zawodu oraz wolności podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej (*vide* - wniosek, s. 4).

W uzasadnieniu tego wniosku Grupa posłów na Sejm argumentowała, że w wyniku wprowadzenia art. 28 ust. 2 pkt 2 ustawy o kierujących pojazdami przedsiębiorcy prowadzący na gruncie poprzednio obowiązującej regulacji ośrodki szkolenia kierowców i nieposiadający uprawnień oraz udokumentowanej 3-letniej praktyki w szkoleniu kandydatów, z dniem wejścia w życie ustawy o kierujących pojazdami zostali pozbawieni możliwości kontynuowania działalności na tożsamyh zasadach, na jakich ją podejmowali. Zdaniem Wnioskodawców, brak zawarcia w ustawie przepisów przejściowych, umożliwiających tym podmiotom uzyskanie wymaganych przez nową regulację ustawową uprawnień bądź uznanie nabytych przez nich praw do prowadzenia tego rodzaju działalności, ingeruje zarówno w wolność wyboru oraz wykonywania zawodu, jak i podejmowania oraz prowadzenia działalności gospodarczej, a jednocześnie pozostaje w sprzeczności z konstytucyjną zasadą ochrony interesów w toku będącą pochodną zasady demokratycznego państwa prawnego.

Prezes Trybunału Konstytucyjnego - co należy przypomnieć - zarządzeniem z dnia 20 listopada 2013 r. zwrócił się do Wnioskodawców o usunięcie braków formalnych poprzez uzasadnienie postawionych we wniosku z dnia 8 listopada 2013 r. zarzutów niezgodności art. 28 ust. 2 pkt 2 ustawy o

kierujących pojazdami w zakresie, w jakim przepis ten wprowadza obowiązek zatrudniania w ośrodku szkolenia kierowców co najmniej jednego instruktora posiadającego uprawnienia oraz udokumentowaną 3-letnią praktykę w szkoleniu kandydatów na kierowców bądź spełnienia przez przedsiębiorcę tych wymagań, **z art. 65 w związku z art. 31 ust. 3 oraz z art. 22 w związku z art. 20, art. 31 ust. 3 oraz art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji**, z powołaniem dowodów na ich poparcie.

W odpowiedzi z dnia 5 grudnia 2013 r. Grupa posłów na Sejm uzupełniająco wskazała, że przepis art. 28 ust. 2 pkt 2 ustawy o kierujących pojazdami **jest niezgodny z art. 65 Konstytucji**, „bowiem prowadzi do nieproporcjonalnego, ograniczenia wolności wyboru i wykonywania zawodu oraz przepisami art. 22 w związku z art. 20 i art. 31 ust. 3 oraz 32 ust. 1 i 2 Konstytucji RP, bowiem wprowadzając obowiązek (...) [określony w tym przepisie - przyp. wł.] nie przewiduje okresów przejściowych, umożliwiających dostosowanie się przez podmioty prowadzące ośrodki szkolenia kierowców do tych wymogów, również z art. 2 Konstytucji RP, a w konsekwencji prowadzi do naruszenia zasady ochrony praw nabytych” (pismo uzupełniające wniosek z dnia 5 grudnia 2013 r., s. 4).

Biorąc powyższe pod uwagę, można dojść do wniosku, że intencją Wnioskodawców było zakwestionowanie zgodności z Konstytucją art. 28 ust. 2 pkt 2 ustawy o kierujących pojazdami w dwóch aspektach.

Po pierwsze - jako przepisu prowadzącego do nieproporcjonalnego ograniczenia wolności wyboru i wykonywania zawodu i tutaj wzorcem kontroli będzie art. 65 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Po drugie - jako przepisu, który narusza art. 22 w związku z art. 20 i art. 31 ust. 3 oraz art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji, a także zasady ochrony praw nabytych i ochrony interesów w toku wynikające z art. 2 Konstytucji, dlatego że, jak twierdzą Wnioskodawcy, „nie przewiduje okresów przejściowych,

umożliwiających dostosowanie się przez podmioty prowadzące ośrodki szkolenia kierowców do tych wymogów”.

Zarzut niezgodności art. 28 ust. 2 pkt 2 ustawy o kierujących pojazdami, w opisanym wyżej zakresie, z art. 65 w związku z art 31 ust. 3 Konstytucji.

Art. 28 ust. 2 ustawy o kierujących pojazdami brzmi:

„Ośrodek szkolenia kierowców może prowadzić przedsiębiorca, który:

- 1) posiada infrastrukturę odpowiednią do zakresu prowadzonego szkolenia:
 - a) salę wykładową,
 - b) pomieszczenie biurowe,
 - c) plac manewrowy oraz
 - d) pojazd przeznaczony do nauki jazdy;
- 2) **zatrudnia 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, lub sam jest instruktorem spełniającym te wymagania (podkr. wł.);**
- 3) posiada w ośrodku szkolenia kierowców zbiory przepisów ruchu drogowego oraz pomoce dydaktyczne właściwe ze względu na rodzaj prowadzonego szkolenia;
- 4) nie był prawomocnie skazany za przestępstwo popełnione w celu osiągnięcia korzyści majątkowej lub przestępstwo przeciwko wiarygodności dokumentów - dotyczy to osoby fizycznej lub członków organów osoby prawnej.”.

Z kolei, art. 28 ust. 4 ustawy o kierujących pojazdami, do którego art. 28 ust. 2 pkt 2 tej ustawy bezpośrednio się odwołuje, brzmi:

„Wpis do rejestru przedsiębiorców prowadzących ośrodek szkolenia kierowców jest dokonywany na wniosek przedsiębiorcy zawierający następujące dane:

- 1) firmę przedsiębiorcy oraz oznaczenie jego adresu i siedziby albo miejsca zamieszkania;
- 2) numer w ewidencji działalności gospodarczej albo w rejestrze przedsiębiorców w Krajowym Rejestrze Sądowym - o ile są wymagane;
- 3) numer identyfikacji podatkowej (NIP) - o ile taki numer przedsiębiorca posiada;
- 4) numer identyfikacji statystycznej (REGON) - o ile taki numer przedsiębiorca posiada;
- 5) oznaczenie i adres ośrodka szkolenia kierowców;
- 6) adresy należących do ośrodka szkolenia kierowców pomieszczeń biurowych, sal wykładowych i placów manewrowych, wraz z określeniem tytułu prawnego oraz dat określających okres, na jaki przedsiębiorca posiada tytuł prawny do tych obiektów;
- 7) **zakres prowadzonego szkolenia** (podkr. wł.);
- 8) imiona i nazwiska instruktorów i wykładowców wraz z ich numerami ewidencyjnymi;
- 9) numer rejestracyjny każdego pojazdu, którym prowadzona jest nauka jazdy.”.

Z treści art. 28 ust. 2 pkt 2 ustawy o kierujących pojazdami wynika, że jednym z niezbędnych wymogów uzyskania przez przedsiębiorcę wpisu do rejestru przedsiębiorców prowadzących ośrodek szkolenia kierowców jest konieczność zatrudnienia w tym ośrodku co najmniej jednego instruktora posiadającego określone w tym przepisie kwalifikacje, chyba że kwalifikacje te posiada sam przedsiębiorca.

Z kolei odwołanie w art. 28 ust. 2 pkt 2 ustawy o kierujących pojazdami do art. 28 ust. 4 tej ustawy oznacza, że, jeżeli przedsiębiorca we wniosku o wpis do rejestru przedsiębiorców prowadzących ośrodek szkolenia kierowców wskaże,

do czego zresztą jest zobowiązany, w **jakiej** kategorii prawa jazdy (w zakresie uprawnień do kierowania pojazdami silnikowymi) zamierza szkolić kandydatów na kierowców, to uprawnienia oraz udokumentowana 3-letnia praktyka, o których mowa art. 28 ust. 2 pkt 2, muszą odnosić się **właśnie do tej** kategorii prawa jazdy, która jest objęta szkoleniem.

Należy przy tym zwrócić uwagę, że choć Wnioskodawcy kwestionują konstytucyjność art. 28 ust. 2 pkt 2 ustawy o kierujących pojazdami w określonym zakresie, to przepis ten nie zawiera innej treści poza tą, która została tym zakresem objęta. Dlatego też sformułowany przez Wnioskodawców zarzut niezgodności art. 28 ust. 2 pkt 2 ustawy o kierujących pojazdami z art. 65 ust.1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji odnosi się do pełnej zawartości treściowej zaskarżonego przepisu, a nie do jej fragmentu.

Wnioskodawcy twierdzą, że art. 28 ust. 2 pkt 2 ustawy o kierujących pojazdami narusza wolność wyboru oraz wykonywania zawodu, zatem zasady **wyrażone w art. 65 ust. 1 Konstytucji**.

Wnioskodawcy nie wskazują jednak podmiotu, którego wolność wyboru oraz wykonywania zawodu powołany przepis, w Ich ocenie, narusza.

Nie wiadomo zatem, czy podmiotem tym jest przedsiębiorca, czy też instruktor, przy czym należy zaznaczyć, iż przedsiębiorca to nie zawód, lecz określenie podmiotu, który (w danej dziedzinie, branży) prowadzi działalność gospodarczą.

W uzasadnieniu wyroku z dnia 12 grudnia 2013 r., w sprawie o sygn. akt K 5/13, Trybunał Konstytucyjny przypomniał, że „[z]godnie z art. 66 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej ustawa o TK) wydając wyrok Trybunał jest związany granicami wniosku. To znaczy, że Trybunał może orzekać tylko co do przepisu, który został przez wnioskodawcę wskazany jako przedmiot kontroli. Takie unormowanie zakresu rozstrzygnięcia pozostaje w związku z art. 32 ust. 1 ustawy o TK, zgodnie z którym zadaniem wnioskodawcy jest nie tylko dokładne określenie zaskarżonych

przepisów, ale i uzasadnienie postawionego zarzutu (podkr. wł.). Określenie zaskarżonych przepisów powinno polegać na sprecyzowaniu kwestionowanej treści normatywnej wraz z jednoczesnym wskazaniem jednostek redakcyjnych aktu normatywnego, które tę właśnie treść normatywną wyrażają. Z kolei uzasadnienie zarzutu polega na przytoczeniu argumentacji prawnej podważającej domniemanie zgodności zaskarżonych przepisów z normami konstytucyjnymi. Przesłanka odpowiedniego uzasadnienia zarzutów <nie powinna być traktowana powierzchownie i instrumentalnie (podkr. wł.). Przytaczane w piśmie procesowym argumenty mogą być mniej lub bardziej przekonujące (...), lecz zawsze muszą być argumentami «nadającymi się» do rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny> (...). Niespełnienie wymogów wniosku wynikających z art. 32 ust. 1 ustawy o TK, w tym nieokreślenie zaskarżonych przepisów oraz nieuzasadnienie stawianych im zarzutów, prowadzi do konieczności umorzenia postępowania z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku” (OTK ZU seria A nr 9/2013, poz. 137).

Biorąc powyższe pod uwagę, należy dojść do wniosku, że Grupa posłów na Sejm nie uzasadniła zarzutu niezgodności art. 28 ust. 2 pkt 2 ustawy o kierujących pojazdami z art. 65 ust. 1 Konstytucji w sposób odpowiedni, to jest taki, który jest wymagany przez art. 32 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (dalej: ustawa o Trybunale Konstytucyjnym), co jednocześnie oznacza, że postępowanie w tym zakresie podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Niezależnie od tego należy podnieść, iż przepis art. 28 ust. 2 pkt 2 ustawy o kierujących pojazdami określa, o czym wcześniej była mowa, jeden z wymogów (kryteriów materialnoprawnych), jakie musi spełnić przedsiębiorca, aby uzyskać wpis do rejestru przedsiębiorców prowadzących ośrodki szkolenia kierowców.

Wymogiem tym jest zatrudnienie w ośrodku co najmniej jednego instruktora o odpowiednich (wskazanych w tym przepisie) kwalifikacjach zawodowych, chyba że kwalifikacje te posiada sam przedsiębiorca.

Określenie wymogów, jakie musi spełnić przedsiębiorca ubiegający się o wpisanie do rejestru przedsiębiorców prowadzących ośrodek szkolenia kierowców, podyktowane jest z kolei uznaniem przez ustawodawcę, że działalność gospodarcza w zakresie prowadzenia ośrodka szkolenia kierowców, o czym też wcześniej była mowa, **jest działalnością regulowaną**, w rozumieniu ustawy o swobodzie działalności gospodarczej (art. 28 ust. 1 ustawy o kierujących pojazdami).

Określenie, że działalność w danym obszarze aktywności gospodarczej przedsiębiorcy jest działalnością regulowaną, oznacza podmiotowe ograniczenie dostępu do prowadzenia takiej działalności, uzasadnione istotnymi, z punktu widzenia funkcjonowania państwa, względami, takimi jak - na przykład - zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Jednym z celów, którym ma służyć uregulowanie działalności gospodarczej polegającej na prowadzeniu ośrodków szkolenia kierowców, jest „minimalizacja negatywnych zjawisk związanych z procesem uzyskiwania uprawnień do kierowania pojazdem, takich jak oszustwa, nierzetelne wykonywanie usług w zakresie szkolenia kierowców i korupcja” (uzasadnienie projektu ustawy o kierujących pojazdami, Sejm VI kadencji, druk numer 2879, s. 1).

W tym kontekście zawarte w art. 28 ust. 2 pkt 2 ustawy o kierujących pojazdami wymaganie, aby w ośrodku szkolenia kierowców był zatrudniony co najmniej jeden instruktor posiadający 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 art. 28 ust. 4 tej ustawy, bądź aby takie same kwalifikacje posiadał sam

przedsiębiorca prowadzący taki ośrodek, nie wydaje się wymaganiem nieproporcjonalnym w rozumieniu art. 31 ust. 3 Konstytucji, zwłaszcza jeżeli weźmie się pod uwagę znaczenie właściwego przygotowania do prowadzenia pojazdów silnikowych dla bezpieczeństwa ogółu uczestników ruchu drogowego.

Dla porządku trzeba dodać, że warunki, jakie ma spełniać instruktor, zostały enumeratywnie wymienione w art. 33 ust. 1 ustawy o kierujących pojazdami i mają one gwarantować należyte wypełnianie przez niego obowiązków w zakresie szkolenia osób ubiegających się o uzyskanie uprawnienia do kierowania pojazdem silnikowym albo tramwajem. Jednak zgodności tego przepisu z Konstytucją Wnioskodawcy nie zakwestionowali.

Ocena zgodności art. 28 ust. 2 pkt 2 ustawy o kierujących pojazdami z art. 22 w związku z art. 20 i art. 31 ust. 3 oraz art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji, a także z zasadami ochrony praw nabytych i ochrony interesów w toku wynikającymi z art. 2 Konstytucji.

Ustawa o kierujących pojazdami została ogłoszona w Dzienniku Ustaw z dnia **10 lutego 2011 r.**

Zgodnie z art. 128 tej ustawy:

- rejestry działalności regulowanej, o których mowa w art. 103 ust. 1, art. 115g ust. 1 i art. 124a ust. 1 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. - Prawo o ruchu drogowym, zostają przekształcone w rejestry działalności regulowanej, o których mowa odpowiednio w art. 28 ust. 1, art. 85 ust. 1 i art. 114 ustawy (ust. 1);

- **wpisy do rejestrów, o których mowa w ust. 1, dokonane przed dniem wejścia w życie ustawy zachowują ważność** (ust. 2);

- przedsiębiorca wpisany przed dniem wejścia w życie ustawy do rejestru, o którym mowa w art. 103 ust. 1 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. - Prawo o ruchu drogowym, jest obowiązany:

- 1) **przedłożyć staroście informację w zakresie danych, o których mowa w art. 28 ust. 4 pkt 5, 8 i 9 - w terminie 3 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy;**
- 2) dostosować infrastrukturę ośrodka szkolenia kierowców do wymagań, o których mowa w art. 28 ust. 2, i przedłożyć staroście informację, o której mowa w art. 28 ust. 4 pkt 6 - w terminie 2 lat od dnia wejścia w życie ustawy (ust. 3);
- starosta wydaje decyzję administracyjną o zakazie prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie prowadzenia ośrodka szkolenia kierowców przez przedsiębiorcę, o którym mowa w ust. 3, skreślając go z rejestru przedsiębiorców prowadzących ośrodki szkolenia kierowców, jeżeli przedsiębiorca nie wypełnił co najmniej jednego z obowiązków, o których mowa w ust. 3 (ust. 4).

Z kolei, zgodnie z art. 139 ustawy o kierujących pojazdami, ustawa ta „wchodzi w życie z dniem **19 stycznia 2013 r.**, z wyjątkiem:

- 1) art. 125 pkt 9, który wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia;
- 2) art. 110, który wchodzi w życie z dniem 19 stycznia 2014 r.;
- 3) art. 13 ust. 1 pkt 1 lit. b, art. 43 ust. 2 pkt 4, art. 44 ust. 1 pkt 2 lit. b i ust. 3 pkt 2, art. 67 ust. 2 pkt 2, art. 82 ust. 1 pkt 4 lit. c, art. 91-95, art. 98, art. 99 ust. 1 pkt 3 lit. c, pkt 4 i 5, ust. 2 pkt 1 lit. b oraz ust. 3, art. 100, art. 101, art. 102 ust. 1 pkt 2, art. 103 ust. 1 pkt 2 i 3 oraz ust. 2, art. 105 ust. 1 i 2, art. 112 ust. 1 pkt 1 lit. b, art. 124 ust. 7 i ust. 10 pkt 2, art. 125 pkt 10 lit. c-f i lit. g w zakresie art. 114 ust. 1 pkt 1 lit. b ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. - Prawo o ruchu drogowym, pkt 13 oraz pkt 16 w zakresie art. 140 ust. 1 pkt 3 i pkt 4 lit. a ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. - Prawo o ruchu drogowym, oraz art. 136 ust. 1-3, które wchodzi w życie z dniem 4 stycznia 2016 r.”.

Dodać do tego trzeba, że art. 28 ust. 5 ustawy o kierujących pojazdami brzmi następująco:

„Do wniosku o wpis do rejestru przedsiębiorców prowadzących ośrodki szkolenia kierowców przedsiębiorca jest obowiązany dołączyć oświadczenie o następującej treści:

<Oświadczam, że:

- 1) dane zawarte we wniosku o wpis do rejestru przedsiębiorców prowadzących ośrodek szkolenia kierowców są kompletne i zgodne z prawdą;
- 2) znane mi są i spełniam warunki wykonywania działalności gospodarczej w zakresie prowadzenia ośrodka szkolenia kierowców, określone w ustawie z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami.>.”.

Uzupełniająco należy też wyjaśnić, że konsekwencją złożenia przez przedsiębiorcę oświadczenia, o którym mowa w art. 28 ust. 5 ustawy o kierujących pojazdami, niezgodnie ze stanem faktycznym jest wydanie przez starostę decyzji administracyjnej o zakazie wykonywania przez takiego przedsiębiorcę działalności gospodarczej w zakresie prowadzenia ośrodka szkolenia kierowców z jednoczesnym skreśleniem tego przedsiębiorcy z rejestru przedsiębiorców prowadzących ośrodek szkolenia kierowców (art. 45 ust. 1 ustawy o kierujących pojazdami).

Jednocześnie trzeba dodać, że w ustawie z dnia 20 czerwca 1997 r. - Prawo o ruchu drogowym (tekst jednolity - Dz. U. z 2012 r., poz. 1137 ze zm.) [dalej: Prawo o ruch drogowym], w brzmieniu Prawa o ruchu drogowym sprzed wejścia w życie ustawy o kierujących pojazdami, działalność gospodarcza polegająca na prowadzeniu ośrodka szkolenia kierowców też była działalnością regulowaną w rozumieniu ustawy o swobodzie działalności gospodarczej (art. 103 ust. 1 Prawa o ruchu drogowym) i wymagany był wpis tej działalności do odpowiedniego rejestru, który zachowywał ważność po wejściu w życie ustawy o kierujących pojazdami (*vide* - art. 128 ust. 1 i 2 tej ustawy), zaś jednym z warunków, jakie musiał spełnić przedsiębiorca prowadzący taki ośrodek, było zatrudnienie w nim co najmniej jednego instruktora lub bycie samemu instruktorem (art. 103 ust. 2 pkt 6 Prawa o ruchu drogowym).

Ponadto, zgodnie z art. 105 ust. 1 i ust. 2 pkt 2 Prawa o ruchu drogowym, szkolenie osoby ubiegającej się o uprawnienie do kierowania pojazdem silnikowym (lub tramwajem) prowadził instruktor, którym mogła być tylko osoba

posiadająca (między innymi) przez okres co najmniej 3 lat uprawnienie do kierowania pojazdami rodzaju objętego szkoleniem.

Wnioskodawcy zarzucili art. 28 ust. 2 pkt 2 ustawy o kierujących pojazdami naruszenie zasady ochrony praw nabytych oraz zasady ochrony interesów w toku przez to, że przepis ten nie przewiduje odpowiednich regulacji przejściowych, pozwalających na dostosowanie się przedsiębiorców do nowej sytuacji prawnej.

Treść tego zarzutu oraz powołane wyżej przepisy ustawy o kierujących pojazdami wskazują, że przedmiotem analizy nie może w tym przypadku pozostawać wyłącznie art. 28 ust. 2 pkt 2 ustawy o kierujących pojazdami, który *per se* nie zawiera (bo nie może zawierać) jakichkolwiek regulacji przejściowych. Są nim również przepisy tej ustawy wskazujące, z jednej strony - na pozostawienie w mocy dotychczasowych uregulowań, i z drugiej strony - na odsunięcie w czasie obowiązywania nowych regulacji (w tym także obowiązywania art. 28 ust. 2 pkt 2), a więc art. 128 ust. 1, ust. 2 i ust. 3 pkt 1 oraz art. 139 ustawy o kierujących pojazdami.

Przechodząc do rozważań merytorycznych należy stwierdzić, że „[o]chrona praw nabytych odnosi się do praw (uprawnień) rzeczywiście nabytych, na podstawie rozstrzygnięć indywidualnych lub choćby aktów generalnych w sytuacji, gdy ktoś spełnił warunki nabycia danego uprawnienia (P 20/04, OTK ZU 2005, seria A, nr 10, poz. 111, s. 1299). W każdym wypadku muszą to być prawa rzeczywiście przyznane (lub ekspektatywy maksymalnie ukształtowane), a **nie stworzone w ustawie możliwości przyznania określonych praw, których faktyczne przyznanie jest uzależnione od spełnienia dodatkowych warunków (K 6/04 z 17 X 2005, OTK ZU 2005, seria A, nr 9, s. 1147) [podkr. wł.]**” (komentarz W. Sokolewicz do art. 2 Konstytucji, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Tom V, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2007, s. 38).

Jednym z praw, które przedsiębiorcy mogli uzyskać w oparciu o przepisy Prawa o ruchu drogowym, było prawo do prowadzenia działalności gospodarczej polegającej na prowadzeniu ośrodka szkolenia kierowców. Jednak przepisy Prawa o ruchu drogowym stworzyły jedynie **możliwość** uzyskania tego prawa, gdyż jego faktyczne przyznanie zostało uzależnione od spełnienia dodatkowych warunków. Przykładowo, zgodnie z art. 103 ust. 2 pkt 1, 2 i 4 Prawa o ruchu drogowym, w brzmieniu sprzed wejścia w życie ustawy o kierujących pojazdami, ośrodek szkolenia kierowców mógł prowadzić tylko taki przedsiębiorca, który posiadał siedzibę lub miejsce zamieszkania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, w stosunku do którego nie została otwarta likwidacja lub nie ogłoszono upadłości, a także który posiadał warunki lokalowe, wyposażenie dydaktyczne, plac do wykonywania manewrów oraz co najmniej jeden pojazd przystosowany do nauki jazdy.

W tej sytuacji przepis art. 28 ust. 2 pkt 2 ustawy o kierujących pojazdami, który - odmiennie niż w poprzednim stanie prawnym - określa niektóre warunki przyznania tego prawa, nie może być konfrontowany samoistnie z zasadą ochrony praw nabytych wynikającą z art. 2 Konstytucji. Konfrontacji takiej mogłoby podlegać jedynie unormowanie wprost odnoszące się do trwałości uprawnienia do prowadzenia ośrodka szkolenia kierowców nabytego w poprzednio obowiązującym stanie prawnym, ale takiego zarzutu Wnioskodawcy nie sformułowali.

Nie istnieje zatem niezbędny związek treściowy między rozpatrywanym oddzielnie art. 28 ust. 2 pkt 2 ustawy o kierujących pojazdami a zasadą ochrony praw nabytych wynikającą z art. 2 Konstytucji.

To samo należy odnieść do postawionego samoistnie przepisowi art. 28 ust. 2 pkt 2 ustawy o kierujących pojazdami zarzutu naruszenia zasady ochrony interesów w toku. Zakwestionowany przepis nie normuje bowiem żadnych zagadnień intertemporalnych.

Powyższe oznacza, że art. 28 ust. 2 pkt 2 ustawy o kierujących pojazdami nie jest niezgodny także z zasadą ochrony interesów w toku wynikającą z art. 2 Konstytucji.

Podkreślić jednak trzeba odnośnie do zasady ochrony interesów w toku - powołując się także na wypowiedź W. Sokolewicz - że zasada ta, dotychczas traktowana jako swoiste zastosowanie zasady ochrony praw nabytych, coraz częściej jest wyodrębniana i klasyfikowana jako jedna z zasad pochodnych od zasady ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa (lojalności państwa względem obywateli) [vide - komentarz W. Sokolewicz do art. 2 Konstytucji, (w:) *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Tom V, op. cit., s. 41 i powołane tam orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego].

W dalszej części tej wypowiedzi W. Sokolewicz stwierdził, że „[i]nteresami w toku nazywamy te przedsięwzięcia gospodarcze i finansowe, które rozpoczęto na gruncie dotychczas obowiązujących przepisów, lecz są niezakończone w sytuacji, gdy te przepisy uległy zmianie (zob. K 26/97 z 25 XI 1997, OTK ZU 1997, nr 5-6, poz. 64). Sytuacja prawna podmiotów dotkniętych nową regulacją powinna być poddana takim przepisom przejściowym, by podmioty te mogły dokończyć swoje przedsięwzięcia podjęte na podstawie wcześniejszej regulacji w uzasadnionym przeświadczeniu, że regulacje te są i pozostaną stabilne” (ibidem).

Biorąc pod uwagę przedstawione wyżej poglądy W. Sokolewicz oraz powołane przez tego Autora orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, należy dojść do wniosku, iż zarzut Wnioskodawców, sprowadzający się do tego, że art. 28 ust. 2 pkt 2 ustawy o kierujących pojazdami, przez to, że nie przewiduje okresów przejściowych, umożliwiających dostosowanie się przez podmioty prowadzące ośrodki szkolenia kierowców do zawartych w tym przepisie wymogów, jest niezgodny z zasadą ochrony interesów w toku wynikającą z art.

2 Konstytucji, **nie jest zasadny merytorycznie, jeśli uwzględni się całość unormowań ustawy o kierujących pojazdami.**

W przepisach przejściowych i końcowych tej ustawy przewidziane bowiem zostały odpowiednie okresy, umożliwiające przedsiębiorcom prowadzącym ośrodki szkolenia kierowców dostosowanie się do nowej sytuacji prawnej, powstałej w wyniku wejścia w życie art. 28 ust. 2 pkt 2 ustawy o kierujących pojazdami.

Analiza art. 128 ust. 1, ust. 2 i ust. 3 pkt 1 oraz art. 139 ustawy o kierujących pojazdami dowodzi, że przedsiębiorcy (adresaci tej ustawy) wejściem w życie jej art. 28 ust. 2 pkt 2 **nie zostali zaskoczeni.**

Wszak od dnia ogłoszenia ustawy o kierujących pojazdami w Dzienniku Ustaw do dnia jej wejścia w życie, w odniesieniu do kwestionowanego art. 28 ust. 2 pkt 2, **upłynęły prawie dwa lata**, natomiast do upływu terminu do złożenia oświadczenia, o którym mowa w art. 128 ust. 3 pkt 1 tej ustawy, **upłynęły dodatkowo trzy miesiące**, po których mogłyby być ewentualnie zastosowane do przedsiębiorców negatywne konsekwencje wynikające z braku dostosowania się do nowych przepisów (*vide* - art. 45 ust. 1 ustawy o kierujących pojazdami).

Nie bez znaczenia pozostaje też okoliczność, że jedynym **nowym**, wprowadzonym ustawą o kierujących pojazdami, wymogiem przy zatrudnianiu instruktorów przez przedsiębiorcę prowadzącego ośrodek szkolenia kierowców jest konieczność posiadania przez co najmniej jednego z tych instruktorów (chyba że wymóg ten spełnia sam przedsiębiorca) przez okres co najmniej 3 lat już nie tylko (jak w poprzednim stanie prawnym) uprawnień w objętym szkoleniem zakresie, ale też **udokumentowanej w takim samym okresie i zakresie praktyki** (por. art. 103 ust. 1 i ust. 2 pkt 6 oraz art. 105 ust. 1 i ust. 2 pkt 2 Prawa o ruchu drogowym oraz art. 28 ust. 1 i ust. 2 pkt 2 ustawy o kierujących pojazdami).

Inaczej mówiąc, ustawa o kierujących pojazdami nie uchyliła możliwości uzyskania przez przedsiębiorców prowadzących dotychczas ośrodki szkolenia

kierowców prawa do prowadzenia w dalszym ciągu działalności gospodarczej, polegającej na prowadzeniu takich ośrodków, a jedynie, poprzez wprowadzenie art. 28 ust. 2 pkt 2, zmodyfikowała, i to tylko częściowo, warunki, od spełnienia których ustawodawca uzależnił uzyskanie tego prawa.

Reasumując, art. 28 ust. 2 pkt 2 ustawy o kierujących pojazdami - oceniany w związku z art. 128 ust. 1, ust. 2 i ust. 3 pkt 1 oraz art. 139 tej ustawy - należałoby uznać za zgodny z zasadą ochrony interesów w toku wynikającą z art. 2 Konstytucji.

Zarzut niezgodności art. 31 ustawy o kierujących pojazdami z art. 20 i art. 22 Konstytucji.

Przepis art. 31 ustawy o kierujących pojazdami brzmi:

„Art. 31. 1. Przedsiębiorca prowadzący ośrodek szkolenia kierowców może wystąpić do starosty, o którym mowa w art. 28 ust. 3, z wnioskiem o wydanie poświadczenia potwierdzającego spełnianie dodatkowych wymagań jeżeli:

- 1) prowadzi działalność gospodarczą w zakresie prowadzenia ośrodka szkolenia kierowców co najmniej od 5 lat;
- 2) prowadzi ośrodek szkolenia kierowców co najmniej w zakresie kategorii A, B, C i D prawa jazdy;
- 3) posiada:
 - a) odpowiednie warunki lokalowe, w tym co najmniej:
 - lokal biurowy, który umożliwia przyjmowanie interesantów, przechowywanie dokumentacji związanej ze szkoleniem oraz jest wyposażony w sprzęt i urządzenia biurowe,
 - salę wykładową, która jest wyposażona w sprzęt i urządzenia umożliwiające prowadzenie zajęć,

– plac manewrowy, który powinien być zabezpieczony przed dostępem osób postronnych, w szczególności ogrodzony oraz umożliwiać wykonanie wszystkich zadań wynikających z programu szkolenia,

b) pojazdy szkoleniowe w zakresie prawa jazdy kategorii A, B, C i D, przy czym:

– co najmniej jeden pojazd w zakresie danej kategorii prawa jazdy jest własnością tego przedsiębiorcy lub przedmiotem umowy leasingu,

– pojazd w zakresie prawa jazdy kategorii A i B jest nie starszy niż 5 lat, w zakresie prawa jazdy kategorii C jest nie starszy niż 7 lat, a w zakresie prawa jazdy kategorii D jest nie starszy niż 12 lat,

c) pomoce i środki dydaktyczne zapewniające prowadzenie szkolenia zgodnie z obowiązującym programem szkolenia w zakresie:

– uzyskiwania uprawnień do kierowania pojazdami w zakresie prawa jazdy kategorii A, B, C i D,

– uzyskiwania uprawnień instruktorów nauki jazdy,

– szkolenia osób ubiegających się o kartę rowerową;

4) zatrudnia wykwalifikowaną kadrę dydaktyczną, w tym:

a) dwóch instruktorów posiadających uprawnienia do prowadzenia szkolenia w zakresie prawa jazdy kategorii B lub C od co najmniej 5 lat,

b) jednego instruktora posiadającego uprawnienia do prowadzenia szkolenia w zakresie prawa jazdy kategorii A, B, C lub B, C, D oraz

c) osobę posiadającą przygotowanie pedagogiczne zgodnie z przepisami wydanymi na podstawie ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. - Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2014 r. poz. 191) oraz

5) posiada akredytację 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.).

2. Do wniosku przedsiębiorca załącza kopie dokumentów potwierdzających spełnienie wymagań, o których mowa w ust. 1.

3. Poświadczenie, o którym mowa w ust. 1, wydaje za opłatą oraz po uiszczeniu opłaty ewidencyjnej, w drodze decyzji administracyjnej, starosta, o którym mowa w art. 28 ust. 3, po sprawdzeniu spełniania dodatkowych wymagań przez ośrodek szkolenia kierowców.
4. Starosta umieszcza informację o wydaniu poświadczenia potwierdzającego spełnianie dodatkowych wymagań przez ośrodek szkolenia kierowców w rejestrze przedsiębiorców prowadzących ośrodek szkolenia kierowców.
5. Starosta wydaje decyzję o cofnięciu poświadczenia potwierdzającego spełnianie dodatkowych wymagań przez ośrodek szkolenia kierowców, jeżeli ośrodek szkolenia kierowców przestał spełniać wymagania, o których mowa w ust. 1.
6. Poświadczenie zachowuje ważność do czasu zmiany stanu faktycznego stanowiącego podstawę wydania poświadczenia.
7. Przedsiębiorca jest obowiązany w terminie 14 dni zawiadomić starostę, który wydał poświadczenie, o zmianie stanu faktycznego stanowiącego podstawę wydania poświadczenia.
8. Opłata, o której mowa w ust. 3, z wyjątkiem opłaty ewidencyjnej, stanowi dochód powiatu.”.

Wnioskodawcy uważają art. 31 ustawy o kierujących pojazdami za niekonstytucyjny w zakresie, w jakim przepis ten wprowadza dodatkowe wymagania dla przedsiębiorców prowadzących ośrodek szkolenia kierowców.

Rzecz jednak w tym, że przesłanki materialnoprawne, od których ustawodawca uzależnia wydanie poświadczenia potwierdzającego spełnienie dodatkowych wymagań, zostały określone w ust. 1 tego przepisu, zaś w pozostałych jednostkach redakcyjnych art. 31 (ust. 2-8) zamieszczono przepisy proceduralne dotyczące wniosku o wydanie poświadczenia i trybu jego rozpoznania (ust. 2-4), przepis o trybie cofnięcia poświadczenia (ust. 5), a także przepisy odnoszące się do ważności poświadczenia (ust. 6-7) oraz przepis dotyczący opłaty ewidencyjnej (ust. 8).

Zawartość normatywna art. 31 ustawy o kierujących pojazdami oraz treść zarzutu Wnioskodawców wskazują zatem, że w tej części przedmiot zaskarżenia należy ograniczyć do normy zawartej w art. 31 ust. 1 tej ustawy, bowiem tylko ten przepis zawiera treść, którą Wnioskodawcy uznali za niezgodną z Konstytucją.

Powyższe oznacza, że postępowanie w zakresie badania zgodności art. 31 ust. 2-8 ustawy o kierujących pojazdami z art. 20 i art. 22 Konstytucji podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Należy bowiem przyjąć, że zarzut odnoszący się do art. 31 ust. 2-8 ustawy o kierujących pojazdami nie został przez Wnioskodawców uzasadniony w sposób, jaki jest wymagany w art. 32 ust. 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym.

Przechodząc do rozważań merytorycznych, należy stwierdzić, że w art. 31 ustawy o kierujących pojazdami wprowadzono możliwość „uzyskania przez ośrodek szkolenia kierowców wydawanego przez starostę poświadczenia potwierdzającego spełnienie dodatkowych wymagań. Poświadczenie 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” (uzasadnienie projektu ustawy o kierujących pojazdami, Sejm VI kadencji, druk numer 2879, s. 10).

Według W. Kotowskiego, przepis art. 31 ustawy o kierujących pojazdami „wymienił zadania, jakie musi spełnić ośrodek szkolenia kierowców, aby uzyskać poświadczenie wymagań, przy czym nie chodzi o zwykłe wymagania, lecz dodatkowe wymagania, które świadczą przede wszystkim o wiarygodności ośrodka pod względem rzetelności. Nie może budzić wątpliwości to, że okres 5 lat nieprzerwanej działalności i równocześnie bez uchybień zarówno formalnych, jak i merytorycznych może już sam przez się świadczyć o odpowiednim poziomie

ośrodka i o jego wiarygodności. Katalog określonych wymagań jest nie tylko pełny, ale i wyważony. Z dyspozycji przepisu wynika, że nie wystarczy uzyskać określonego poświadczenia i na tym poprzestać, ale należy - chociażby dla poziomu bezpieczeństwa w ruchu drogowym - w określonej działalności dążyć do doskonalenia metodyki pracy z przyszłymi kierowcami. Wszelkiego rodzaju zaniedbania lub brak rzetelności informacyjnej w zakresie zmian statusu ośrodka, stanowiącego podstawę wydania poświadczenia, może skutkować decyzją o uchyleniu poświadczenia, nazwaną przez ustawodawcę <cofnięciem>. Taka decyzja dla składu osobowego ośrodka stanowi niewątpliwie dotkliwą porażkę. Należy zatem dla własnego dobra, a tym samym dobra innych, dokładać najwyższej staranności w wykonywaniu powierzonych zadań, które, z reguły, zakończą się sukcesem. Dla ośrodka sukces może być dwojakiego rodzaju: renoma firmy i kształcenie bezpiecznych kierowców” (komentarz W. Kotowskiego do art. 31 ustawy o kierujących pojazdami, http://lex/lex/content.rpc?reqId=1404471029343_794709083).

Ustawa o kierujących pojazdami przyznała ośrodkom szkolenia kierowców posiadającym poświadczenie potwierdzające spełnienie dodatkowych wymagań wyłączne kompetencje do:

- szkolenia osób w formie nauczania na odległość z wykorzystaniem technik komputerowych i Internetu (w zakresie części teoretycznej w formie wykładów i ćwiczeń) [art. 26 ust. 2];

- prowadzenia kursu dla kandydatów na instruktorów prawa jazdy (art. 35 ust. 1 pkt 1);

- organizowania 3-dniowych warsztatów doskonalenia zawodowego dla instruktorów i wykładowców (art. 35 ust. 6);

- prowadzenia zajęć niezbędnych do uzyskania karty rowerowej dla osób niebędących uczniami szkoły podstawowej (art. 41 ust. 4 w związku z art. 17 ust. 2 pkt 2).

Wnioskodawcy uznają art. 31 ust. 1 ustawy o kierujących pojazdami za niezgodny z art. 20 i art. 22 Konstytucji w zakresie, w jakim przepis ten wprowadza dodatkowe wymagania dla przedsiębiorców prowadzących ośrodki szkolenia kierowców, ponieważ powoduje to dodatkowe, nieuzasadnione, Ich zdaniem, ograniczenie wolności działalności gospodarczej w zakresie prowadzenia szkolenia kierowców. Wnioskodawcy zwrócili także uwagę na to, iż wprowadzenie tych dodatkowych wymogów nastąpiło pomimo braku istnienia ważnego interesu publicznego.

Treści, jakie art. 20 i art. 22 Konstytucji nadaje doktryna oraz orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, zostały przedstawione we wcześniejszym fragmencie niniejszego stanowiska.

W tym miejscu należy jedynie przypomnieć, że działalność gospodarcza, ze względu na jej charakter, a zwłaszcza na bliski związek z interesami innych osób, jak i z interesem publicznym, może podlegać różnego rodzaju ograniczeniom w stopniu większym niż prawa i wolności o charakterze osobistym bądź politycznym. Art. 22 Konstytucji stanowi bowiem *lex specialis* w stosunku do art. 31 ust. 3 Konstytucji, co oznacza, że przepis ten wyłącza stosowanie art. 31 ust. 3 Konstytucji jako adekwatnego wzorca kontroli ustawowych ograniczeń wolności działalności gospodarczej. Tak więc o ile każdy wypadek konieczności ochrony dóbr wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji mieści się w klauzuli „ważnego interesu publicznego” w rozumieniu art. 22 Konstytucji, o tyle w zakresie „ważnego interesu publicznego” mieszczą się również wartości niewymienione w art. 31 ust. 3 Konstytucji, co powoduje, że zakres dopuszczalnych ograniczeń wolności działalności gospodarczej jest szerszy od zakresu dopuszczalnych ograniczeń tych wolności i praw, do których odnosi się art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Ograniczenia prowadzenia działalności gospodarczej mogą przybierać najróżniejsze postaci. Najłagodniejszym, ale zarazem najbardziej powszechnym ograniczeniem jest obowiązek rejestrowania prowadzenia tej działalności.

Jednym z celów, którym ma służyć uregulowanie działalności gospodarczej polegającej na prowadzeniu ośrodków szkolenia kierowców, jest nie tylko, o czym wcześniej była mowa, „minimalizacja negatywnych zjawisk związanych z procesem uzyskiwania uprawnień do kierowania pojazdem, takich jak oszustwa, nierzetelne wykonywanie usług w zakresie szkolenia kierowców i korupcja”, ale przede wszystkim „poprawa bezpieczeństwa ruchu drogowego, przez podniesienie kwalifikacji kierujących pojazdami” (uzasadnienie projektu ustawy o kierujących pojazdami, Sejm VI kadencji, druk numer 2879, s. 1).

W uzasadnieniu projektu ustawy o kierujących pojazdami (druk sejmowy nr jak wyżej) konieczność przyjęcia nowych, efektywniejszych rozwiązań pozwalających na podniesienie kwalifikacji kierowców (zwrócono uwagę na niską jakość dotychczasowych usług świadczonych przez ośrodki szkolenia kierowców) uzasadniono obiektywnymi faktami i liczbami, w tym zwłaszcza liczbą kierowców uczestniczących w wypadkach, będących w wieku 18-24 lat, o krótkim stażu w kierowaniu pojazdami oraz - w porównaniu do wypadków spowodowanych przez kierowców starszych i bardziej doświadczonych - najczęściej występującymi w tej grupie wiekowej ciężkimi skutkami wypadków.

W tym kontekście **umożliwienie** (a więc nie nakazanie) przedsiębiorcom prowadzącym ośrodki szkolenia kierowców wykonywania tej działalności gospodarczej w szerszym niż dotychczas zakresie pod warunkiem spełnienia dodatkowych wymogów **pozostaje w zgodzie z ważnym interesem publicznym**.

Szerszy zakres owej działalności to wszak przede wszystkim możliwość kształcenia oraz corocznego dokształcania instruktorów i egzaminatorów, zatem osób, od których bezpośrednio zależy poziom teoretycznego i praktycznego wyszkolenia przyszłych kierowców. Z tej perspektywy wyższy poziom wiedzy i umiejętności instruktorów i egzaminatorów to jednocześnie wyższy poziom wiedzy i umiejętności przyszłych kierowców i - w konsekwencji - mniej

wypadków na drogach spowodowanych przez kierowców o niewielkim doświadczeniu.

Powyższe oznacza, że wprowadzenie dodatkowych ograniczeń na przedsiębiorców prowadzących ośrodki szkolenia kierowców, **którzy chcą** prowadzić swoją działalność **w szerszym niż dotychczas zakresie** mieści się nie tylko w zawartej w art. 31 ust. 3 Konstytucji, a przez to także w art. 22 Konstytucji, przesłance dopuszczalnego ustanowienia ograniczeń w korzystaniu z konstytucyjnych praw i wolności, jaką jest konieczność zapewnienia w demokratycznym państwie bezpieczeństwa i porządku publicznego, ale też we wskazanej także w art. 31 ust. 3 (i przez to również w art. 22 ustawy zasadniczej) przesłance konieczności zapewnienia ochrony zdrowia.

Te same przesłanki dopuszczalnego ograniczenia praw i wolności konstytucyjnych uzasadniają wprowadzenie dodatkowych wymogów w przypadku szkolenia osób w formie nauczania na odległość z wykorzystaniem technik komputerowych i Internetu oraz szkolenia młodzieży w zakresie niezbędnym do uzyskania karty rowerowej.

Warto w tym miejscu przypomnieć, że dodatkowymi wymaganiami stawianymi przedsiębiorcom prowadzącym ośrodki szkolenia kierowców, którzy zechcą prowadzić swoją działalność w szerszym niż dotychczas zakresie, są:

- 1) prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie prowadzenia ośrodka szkolenia kierowców co najmniej od 5 lat,
- 2) prowadzenie ośrodka szkolenia kierowców co najmniej w zakresie kategorii A, B, C i D prawa jazdy,
- 3) posiadanie odpowiednich warunków lokalowych, odpowiednich pojazdów szkoleniowych oraz odpowiednich pomocy i środków dydaktycznych zapewniających prowadzenie szkolenia zgodnie z obowiązującym programem szkolenia,
- 4) zatrudnianie wykwalifikowanej kadry dydaktycznej, w tym:

- a) dwóch instruktorów posiadających uprawnienia do prowadzenia szkolenia w zakresie prawa jazdy kategorii B lub C od co najmniej 5 lat,
 - b) jednego instruktora posiadającego uprawnienia do prowadzenia szkolenia w zakresie prawa jazdy kategorii A, B, C lub B, C, D oraz
 - c) osoby posiadającej przygotowanie pedagogiczne zgodnie z przepisami wydanymi na podstawie ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. - Karta Nauczyciela (tekst jednolity - Dz. U. z 2014 r., poz. 191),
- 5) posiadanie akredytacji kuratora oświaty, o której mowa w art. 68b ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (tekst jednolity - Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.) [dalej: ustawa o systemie oświaty].

M. Pilich, komentując art. 68b ustawy o systemie oświaty, wskazuje, że „[s]ystem akredytacji form kształcenia ustawicznego (...) ma na celu podnoszenie ich jakości i efektywności. Innymi słowy, akredytacja stanowi urzędowe potwierdzenie należytego poziomu kształcenia. (...)

Postępowanie akredytacyjne wszczyna się zawsze na wniosek zainteresowanego podmiotu. Zgodnie z § 5 wydanego na podstawie ust. 9 komentowanego artykułu rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 20 grudnia 2003 r. w sprawie akredytacji placówek i ośrodków prowadzących kształcenie ustawiczne w formach pozaszkolnych (Dz. U. Nr 227, poz. 2247 z późn. zm.) wniosek o przyznanie placówce akredytacji składa do kuratora oświaty właściwego ze względu na siedzibę placówki osoba kierująca placówką, w uzgodnieniu z organem prowadzącym, a w przypadku działalności oświatowej, o której mowa w art. 83a ust. 2 - osoba prowadząca tę działalność.

Decyzja w sprawie przyznania akredytacji jest decyzją uznaniową. Akredytacja bowiem może (lecz nie musi) zostać przyznana placówkom, które spełniają wymagania określone w sposób bardzo ogólny, nieostry. Kryteria ustawowe mogą podlegać różnym interpretacjom, których efekt dla ocenianej jednostki nie jest pewny. Decyzja kuratora oświaty - jak o tym była wielokrotnie mowa przy okazji omawiania pojęcia (swobodnego) uznania - nie może być

dowolna i podlega zarówno kontroli instancyjnej ministra, jak i kontroli sądu administracyjnego, do którego skarga przysługuje na decyzję ostateczną, wydaną przez organ drugiej instancji.

Kryteria wymienione w ust. 3 komentowanego artykułu uszczegółowiono w przepisach wspomnianego rozporządzenia w sposób następujący (§ 4):

1) ustalenie, że placówka zapewnia bazę wyposażoną w środki dydaktyczne, opiera się na ocenie, czy:

a) pomieszczenia dydaktyczne zapewniają prawidłowy przebieg procesu kształcenia,

b) w procesie kształcenia są wykorzystywane środki dydaktyczne umożliwiające prowadzenie zajęć zgodnie z założonymi celami programowymi, w szczególności z zastosowaniem techniki komputerowej i sieci teleinformatycznej,

c) baza i wyposażenie dydaktyczne są systematycznie dostosowywane do potrzeb prowadzonego kształcenia,

d) baza spełnia warunki bezpieczeństwa i higieny nauki oraz pracy;

2) placówka zatrudnia wykwalifikowaną kadrę, w tym:

a) kadra posiada kwalifikacje i doświadczenie zawodowe odpowiednie do prowadzonego kształcenia,

b) praca kadry jest systematycznie oceniana,

c) tworzone są warunki do stałego doskonalenia zawodowego kadry;

3) placówka opracowuje i udostępnia materiały metodyczno-dydaktyczne, w tym:

a) programy nauczania dla prowadzonego kształcenia uwzględniają rozwiązania w zakresie nowych technik i technologii,

b) dokonywana jest ewaluacja prowadzonego kształcenia, a jej wyniki są wykorzystywane do modyfikacji programów nauczania i organizacji kształcenia”

(komentarz M. Pilicha do art. 68b ustawy o systemie oświaty, http://lex/lex/content.rpc?reqId=1404727515758_1401197508).

Skoro akredytacja jest urzędowym potwierdzeniem należytego poziomu kształcenia, to jest oczywiste, że podniesienie poziomu kształcenia i doksztalcenia

egzaminatorów i instruktorów nauki jazdy może osiągnąć tylko taki ośrodek szkolenia kierowców, który taką akredytację uzyska. Wysoki poziom kształcenia i doksztalcania egzaminatorów i instruktorów nauki jazdy jest w stanie zapewnić również taki ośrodek kształcenia kierowców, który dysponuje odpowiednią infrastrukturą oraz wykwalifikowaną kadrą dydaktyczną.

Podobnie szkolenie osób w formie nauczania na odległość z wykorzystaniem technik komputerowych i Internetu oraz szkolenie młodzieży w zakresie niezbędnym do uzyskania karty rowerowej, aby odbywało się na odpowiednim, z założenia wysokim, poziomie, musi zostać powierzone doświadczonym i odpowiednio wyposażonym ośrodkom szkolenia kierowców, a cel ten zapewnia art. 31 ust. 1 ustawy o kierujących pojazdami.

Reasumując tę część rozważań, należy stwierdzić, że art. 31 ust. 1 ustawy o kierujących pojazdami jest zgodny z art. 20 i art. 22 Konstytucji.

Zarzut niezgodności art. 31 ust. 1 ustawy o kierujących pojazdami z art. 20 i art. 22 w związku z art. 32 Konstytucji.

Zdaniem Wnioskodawców, art. 31 ust. 1 ustawy o kierujących pojazdami jest niezgodny z art. 20 i art. 22 w związku z art. 32 Konstytucji, ponieważ zawarte w tym przepisie wymogi dla przedsiębiorców prowadzących ośrodki szkolenia kierowców prowadzą „do nieproporcjonalnego zróżnicowania przedsiębiorców korzystających z wolności działalności gospodarczej w zakresie prowadzenia szkolenia kierowców oraz ich dyskryminacji w życiu gospodarczym **poprzez nieuzasadnione uprzywilejowanie przedsiębiorców prowadzących ośrodek szkolenia kierowców spełniających dodatkowe wymagania** (podkr. wł.), określone w tym przepisie, poprzez przyznanie im wyłącznych uprawnień w zakresie prowadzenia określonego rodzaju szkoleń”.

Treść zarzutu wskazuje na to, że podstawowym wzorcem kontroli zaskarżonej normy Wnioskodawcy uczynili art. 32 Konstytucji.

Należy przy tym zauważyć, iż jakkolwiek Wnioskodawcy wskazali cały art. 32 Konstytucji, to jednak z powołanego wyżej uzasadnienia wniosku (pomimo użytego wyrażenia „dyskryminacja w życiu gospodarczym”) jednoznacznie wynika, iż intencją Wnioskodawców było zakwestionowanie zgodności art. 31 ust. 1 ustawy o kierujących pojazdami wyłącznie z zasadą równości wobec prawa wyrażoną w art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Art. 32 ust. 1 Konstytucji był przedmiotem wielokrotnych rozważań w orzecznictwie konstytucyjnym.

W uzasadnieniu wyroku z dnia 18 marca 2014 r., w sprawie o sygn. akt SK 53/12, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że przepis art. 32 ust. 1 Konstytucji *„nakazuje identyczne traktowanie podmiotów znajdujących się w takiej samej lub zbliżonej sytuacji prawnie relewantnej. Równe traktowanie oznacza przy tym traktowanie według jednakowej miary, bez różnicowań tak dyskryminujących, jak i faworyzujących. <Omawiana zasada nakazuje zatem nakładać jednakowe obowiązki, względnie przyznawać jednakowe prawa podmiotom odznaczającym się tą samą cechą istotną, a jednocześnie (...) dopuszcza, lecz nie wymaga, by nakładać różne obowiązki, względnie przyznawać różne prawa podmiotom, które taką cechą posiadają, oraz podmiotom, które jej nie posiadają> (...).*

Ocena zgodności z zasadą równości wymaga: *po pierwsze - ustalenia, czy można wskazać wspólną cechę istotną określonych podmiotów (podkr. wł.), co wymaga przeprowadzenia analizy treści i celu aktu normatywnego, w którym została zawarta kontrolowana norma prawna; po drugie - stwierdzenia, czy prawodawca różnicował prawa lub obowiązki podmiotów znajdujących się w takiej samej lub podobnej sytuacji prawnie relewantnej (podkr. wł.); po trzecie - rozważenia, czy wprowadzone przez prawodawcę odstępstwa można uznać za konstytucyjnie dozwolone.*

Ocena, czy odstępstwa te są dozwolone, wymaga z kolei udzielenia odpowiedzi na następujące pytania:

a) czy odstępstwa mają charakter relewantny (t. j.: są racjonalnie uzasadnione i pozostają w bezpośrednim związku z treścią i celem przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma);

b) czy odstępstwa odpowiadają wymogom wynikającym z zasady proporcjonalności (t. j.: waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie sytuacji adresatów normy, pozostaje w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych);

c) czy odstępstwa pozostają w związku z innymi zasadami konstytucyjnymi i chronionymi przez nie wartościami, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych.

Trybunał podtrzymał przy tym pogląd, że <przy orzekaniu przez sąd konstytucyjny o zgodności określonego unormowania z zasadą równości, ze względu na konieczność stosowania w tym wypadku kryteriów ocennych, niezbędne jest zachowanie pewnej powściągliwości, zwłaszcza jeżeli weźmiemy pod uwagę domniemanie konstytucyjności ustanowionych przepisów prawnych>” (OTK ZU seria A nr 3/2014, poz. 32).

Mając na uwadze powołany wyrok Trybunału Konstytucyjnego, należy zauważyć, iż, w kontekście zasady równości wobec prawa, stwierdzenie Wnioskodawców, jakoby zaskarżony przepis w sposób nieuzasadniony uprzywilejowywał przedsiębiorców prowadzących ośrodek szkolenia kierowców spełniających dodatkowe wymagania, **nie jest wystarczające**.

Wszak Wnioskodawcy, czyniąc zarzut niezgodności zaskarżonego przepisu z zasadą równości wyrażoną w art. 32 ust. 1 Konstytucji, w pierwszym rzędzie powinni wskazać wspólną cechę istotną przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą polegającą na prowadzeniu ośrodków szkolenia kierowców spełniających dodatkowe wymagania i przedsiębiorców prowadzących takie ośrodki, którzy tych dodatkowych wymagań nie spełniają.

Dopiero wskazanie owej wspólnej cechy istotnej może stanowić podstawę do dalszych rozważań i odpowiedzi na pytanie, czy prawodawca w art. 31 ust. 1

ustawy o kierowaniu pojazdami rzeczywiście zróżnicował prawa (obowiązki) podmiotów znajdujących się w takiej samej lub podobnej sytuacji prawnie relewantnej, a w przypadku udzielenia odpowiedzi pozytywnej - do rozważenia, czy wprowadzone przez prawodawcę odstępstwa można uznać za konstytucyjnie dozwolone.

Biorąc powyższe pod uwagę należy dojść do wniosku, że Grupa posłów na Sejm nie uzasadniła zarzutu niezgodności art. 31 ust. 1 ustawy o kierujących pojazdami z art. 32 ust. 1 Konstytucji (podobnie jak nie uzasadniła zarzutu niezgodności tego przepisu z art. 32 ust. 2 Konstytucji) w sposób, jaki jest wymagany w art. 32 ust. 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym.

Warto w tym miejscu przypomnieć, że uzasadnienie zarzutu polega na przytoczeniu argumentacji prawnej podważającej domniemanie zgodności zaskarżonych przepisów z normami konstytucyjnymi, zaś przesłanka odpowiedniego uzasadnienia zarzutów nie powinna być traktowana powierzchownie. Przytaczane w piśmie procesowym argumenty mogą być mniej lub bardziej przekonujące, lecz zawsze muszą być argumentami nadającymi się do rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny (*vide* - uzasadnienie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 grudnia 2013 r., w sprawie o sygn. akt K 5/13, op. cit.).

Powyższe oznacza, że postępowanie w sprawie zbadania zgodności art. 31 ust. 1 ustawy o kierujących pojazdami z art. 20 i art. 22 w związku z art. 32 Konstytucji podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Zarzut niezgodności art. 31 ust. 1 ustawy o kierujących pojazdami z art. 20 i art. 22 w związku z zasadą ochrony praw nabytych wynikającą z art. 2 Konstytucji.

Wnioskodawcy upatrują niezgodności art. 31 ust. 1 ustawy o kierujących pojazdami z art. 20 i art. 22 w związku z zasadą ochrony praw nabytych

wynikającą art. 2 Konstytucji w tym, że zaskarżony przepis doprowadził do utraty praw nabytych przez przedsiębiorców korzystających przed wejściem w życie ustawy z wolności działalności gospodarczej umożliwiającej prowadzenie szkolenia kierowców poprzez wprowadzenie nowych rozwiązań legislacyjnych oraz kryteriów uniemożliwiających prowadzenie działalności przez przedsiębiorców w dotychczasowym zakresie bez spełnienia dodatkowych wymagań.

Zasadniczym zarzutem Wnioskodawców w tym punkcie wniosku jest niezgodność zaskarżonej regulacji z zasadą ochrony praw nabytych wynikającą z art. 2 Konstytucji. Sformułowanie zarzutu pod adresem art. 31 ust. 1 ustawy o kierujących pojazdami wskazuje bowiem, że Wnioskodawcy uzależniają niezgodność tego przepisu z art. 20 i art. 22 Konstytucji od wyniku kontroli zgodności z zasadą ochrony praw nabytych.

W tym miejscu należy przypomnieć, o czym wcześniej była mowa, że prawem nabytym, w rozumieniu art. 2 Konstytucji, jest prawo uzyskane na podstawie indywidualnego rozstrzygnięcia albo na podstawie aktu generalnego (*ex lege*) „w sytuacji, gdy ktoś spełnił warunki nabycia danego uprawnienia” (*vide* - komentarz W. Sokolewicza do art. 2 Konstytucji, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Tom V, op. cit., s. 38 i powołane tam orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego).

Na wstępie należy zauważyć, iż przepis art. 31 ust. 1 ustawy o kierujących pojazdami ustanawia tylko częściowo, w odniesieniu do art. 35 ust. 1 pkt 1 ustawy o kierujących pojazdami, dodatkowe, w porównaniu do poprzedniego stanu prawnego, warunki przyznania prawa do prowadzenia działalności gospodarczej polegającej na prowadzeniu ośrodka szkolenia kierowców.

Owe odmienne, w porównaniu z poprzednim stanem prawnym, warunki odnoszą się jedynie do prowadzenia kursów kwalifikacyjnych dla kandydatów na instruktorów prawa jazdy (art. 105 Prawa o ruchu drogowym).

Podczas gdy w poprzednim stanie prawnym kursy takie mogli organizować przedsiębiorcy prowadzący ośrodki szkolenia kierowców pod warunkiem spełnienia ogólnych wymagań stawianych tym ośrodkom (§ 33 w związku z § 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 27 października 2005 r. w sprawie szkolenia, egzaminowania i uzyskiwania uprawnień przez kierujących pojazdami, instruktorów i egzaminatorów; Dz. U. Nr 217, poz. 1834), o tyle pod rządami ustawy o kierujących pojazdami do organizowania szkolenia instruktorów uprawnieni są wyłącznie przedsiębiorcy prowadzący ośrodki szkolenia kierowców posiadający poświadczenie potwierdzające spełnianie dodatkowych wymagań (art. 35 ust. 1 pkt 1 ustawy o kierujących pojazdami).

Pozostałe uprawnienia przewidziane obecnie dla ośrodków szkolenia kierowców posiadających poświadczenie spełnienia dodatkowych wymagań nie dotyczyły ośrodków działających w poprzednim stanie prawnym - na podstawie przepisów Prawa o ruchu drogowym. Chodzi tutaj o szkolenia osób w formie nauczania na odległość z wykorzystaniem technik komputerowych i Internetu (w zakresie części teoretycznej w formie wykładów i ćwiczeń) [art. 26 ust. 2 ustawy o kierujących pojazdami]; organizowania 3-dniowych warsztatów doskonalenia zawodowego dla instruktorów i wykładowców (art. 35 ust. 6 ustawy o kierujących pojazdami) oraz prowadzenia zajęć niezbędnych do uzyskania karty rowerowej dla osób niebędących uczniami szkoły podstawowej (art. 41 ust. 4 w związku z art. 17 ust. 2 pkt 2 ustawy o kierujących pojazdami).

Skoro zatem, spośród uprawnień przewidzianych obecnie dla ośrodków szkolenia kierowców posiadających poświadczenie spełnienia dodatkowych wymagań, jedynie szkolenie instruktorów prawa jazdy w przepisach Prawa o ruchu drogowym było uregulowane odmiennie (dla szkolenia instruktorów nie wymagano wówczas spełnienia przez ośrodki szkolenia kierowców dodatkowych wymagań), to ze względu na treść zarzutu Wnioskodawców przedmiotem kontroli może być jedynie norma wywiedziona z art. 31 ust. 1 w związku z art. 35 ust. 1 pkt 1 ustawy o kierujących pojazdami.

Norma ta nie może być jednak samoistnie konfrontowana z zasadą ochrony praw nabytych wynikającą z art. 2 Konstytucji.

Wnioskodawcy nie odnieśli się bowiem do kwestii, czy regulacje przejściowe ustawy o kierujących pojazdami zawierają unormowania regulujące wygaszanie (lub utrzymanie) dotychczasowych uprawnień ośrodków szkolenia kierowców, a tylko taki zarzut mógłby dotyczyć ewentualnego naruszenia zasady ochrony praw nabytych w zakresie dodatkowych uprawnień ośrodków szkolenia kierowców związanych ze spełnieniem dodatkowych warunków.

Nie istnieje zatem niezbędny związek treściowy między rozpatrywaną oddzielnie (bez uwzględnienia przepisów przejściowych) normą wywiedzioną z art. 31 ust. 1 w związku z art. 35 ust. 1 pkt 1 ustawy o kierujących pojazdami a zasadą ochrony praw nabytych wynikającą z art. 2 Konstytucji.

Reasumując, należy stwierdzić, że art. 31 ust. 1 w związku z art. 35 ust. 1 pkt 1 ustawy o kierujących pojazdami nie jest niezgodny z zasadą ochrony praw nabytych wynikającą z art. 2 Konstytucji.

Powyższe oznacza, że za nieadekwatne wzorce kontroli art. 31 ust. 1 w związku z art. 35 ust. 1 pkt 1 ustawy o kierujących pojazdami należy także uznać art. 20 i art. 22 Konstytucji.

Zarzut niezgodności art. 53 ust. 3 ustawy o kierujących pojazdami z art. 20 i art. 22 Konstytucji.

Przepis art. 53 ustawy o kierujących pojazdami brzmi:

„Art. 53. 1. Praktyczna część egzaminu państwowego w zakresie uzyskiwania uprawnienia do kierowania motorowerem lub pojazdami silnikowymi jest prowadzona pojazdem pozostającym w dyspozycji wojewódzkiego ośrodka ruchu drogowego.

2. Praktyczna część egzaminu państwowego w zakresie uzyskiwania uprawnienia do kierowania tramwajem jest prowadzona pojazdem szynowym podmiotu, o którym mowa w art. 51 ust. 5 pkt 1.

3. 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 (podkr. wł.).

4. Przepisu ust. 1 nie stosuje się do pojazdów:

- 1) o których mowa w art. 54 ust. 5;
- 2) którymi prowadzi się egzamin w zakresie uprawnień prawa jazdy kategorii B1, C1, C1+E, C, C+E, D1, D1+E, D lub D+E.

5. Wojewódzkie ośrodki ruchu drogowego, przeprowadzając postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego, którego przedmiotem są pojazdy do przeprowadzania praktycznej części egzaminu na prawo jazdy, powołują do komisji przetargowej, na ich wniosek, przedstawicieli regionalnych organizacji zrzeszających ośrodki szkolenia kierowców, a w razie braku takich organizacji - przedstawicieli ogólnopolskich organizacji zrzeszających ośrodki szkolenia kierowców, wyrażających wolę wzięcia udziału w postępowaniu. Umowa w sprawie zamówienia publicznego na pojazdy jest zawierana przez wojewódzkie ośrodki ruchu drogowego na okres nie krótszy niż 4 lata.”.

Powołany w art. 53 ust. 3 ustawy o kierujących pojazdami art. 24 tej ustawy brzmi:

„Art. 24. Nauka jazdy jest prowadzona:

- 1) pojazdem:
 - a) **odpowiadającym wymaganiom określonym dla danej kategorii prawa jazdy lub dla pozwolenia na kierowanie tramwajem (podkr. wł.),**
 - b) oznakowanym kwadratową tablicą barwy niebieskiej z białą literą "L",

c) przystosowanym 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,

d) posiadającym adnotację w dowodzie rejestracyjnym o spełnieniu wymagań, o których mowa w lit. a-c, 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 - nie dotyczy tramwaju;

2) pojazdem odpowiednio przystosowanym do rodzaju niepełnosprawności spełniającym warunki, o których mowa w pkt 1 lit. a i b - w przypadku szkolenia osoby niepełnosprawnej.”.

W ocenie Wnioskodawców, art. 53 ust. 3 ustawy o kierujących pojazdami jest niezgodny z art. 20 i art. 22 Konstytucji, dlatego że przepis ten, pomimo braku istnienia ważnego interesu publicznego, wprowadza obowiązek wykorzystywania przez przedsiębiorców prowadzących ośrodki szkolenia kierowców, w przypadku szkolenia w zakresie uprawnień prawa jazdy kategorii A i B, wyłącznie pojazdów, których wyboru dokonał wojewódzki ośrodek ruchu drogowego, co ogranicza tym przedsiębiorcom możliwość podejmowania swobodnej decyzji w tym zakresie.

Zarzut Wnioskodawców nie jest trafny.

Zawarte w art. 53 ust. 3 ustawy o kierujących pojazdami odwołanie do art. 24 tej ustawy oznacza, że do praktycznej części egzaminu państwowego w zakresie uzyskiwania uprawnienia do kierowania motorowerem lub pojazdem silnikowym mogą być wykorzystywane wyłącznie pojazdy, które, między innymi, **spełniają wymagania określone dla danej kategorii prawa jazdy.**

Z treści art. 53 ust. 3 ustawy o kierujących pojazdami nie wynika natomiast, aby przepis ten wprowadzał „obowiązek wykorzystywania przez przedsiębiorców prowadzących ośrodki szkolenia kierowców, w przypadku

szkolenia w zakresie uprawnień prawa jazdy kategorii A i B, wyłącznie pojazdów, których wyboru dokonał wojewódzki ośrodek ruchu drogowego”.

Taki obowiązek w zakresie uprawnień prawa jazdy kategorii A i B (wykorzystywania do praktycznej części egzaminu pojazdów pozostających w dyspozycji wojewódzkiego ośrodka ruchu drogowego), **bynajmniej jednak nie po stronie przedsiębiorców prowadzących ośrodki szkolenia kierowców, lecz po stronie wojewódzkich ośrodków ruchu drogowego**, wprowadza natomiast przepis art. 53 ust. 1 w związku z ust. 4 ustawy o kierujących pojazdami.

Wymagania dotyczące pojazdu, określone dla danej kategorii prawa jazdy, muszą spełnić zarówno przedsiębiorcy prowadzący ośrodki szkolenia kierowców, jak i wojewódzkie ośrodki ruchu drogowego, których zadaniem jest organizowanie praktycznej części egzaminu państwowego w zakresie uzyskiwania uprawnienia do kierowania motorowerem lub pojazdem silnikowym.

Wymagania dotyczące pojazdu, odnoszące się do danej kategorii prawa jazdy, zostały określone w art. 6 ustawy o kierujących pojazdami, w przepisach Prawa o ruchu drogowym oraz w wydanych na podstawie tego aktu przepisach wykonawczych.

Przykładowo, zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 6 lit. a ustawy o kierujących pojazdami, prawo jazdy kategorii B stwierdza posiadanie uprawnienia do kierowania pojazdem samochodowym o dopuszczalnej masie całkowitej nieprzekraczającej 3,5 tony, z wyjątkiem autobusu i motocykla.

Zgodnie z art. 2 pkt 33 Prawa o ruchu drogowym, pojazdem samochodowym jest pojazd silnikowy, którego konstrukcja umożliwia jazdę z prędkością przekraczającą 25 km/h (określenie to nie obejmuje ciągnika rolniczego), zaś pojazdem silnikowym jest pojazd wyposażony w silnik, z wyjątkiem motoroweru i pojazdu szynowego (art. 2 pkt 33 tej ustawy).

W art. 66 ust. 5 Prawa o ruchu drogowym minister właściwy do spraw transportu został zobowiązany do określenia, w porozumieniu z ministrami:

właściwym do spraw wewnętrznych oraz Obrony Narodowej, w rozporządzeniu, warunków technicznych pojazdów oraz zakresu ich niezbędnego wyposażenia.

W wykonaniu tej delegacji, Minister Infrastruktury wydał w dniu 31 grudnia 2002 r. rozporządzenie w sprawie warunków technicznych pojazdów oraz zakresu ich niezbędnego wyposażenia (Dz. U. z 2013 r., poz. 951 ze zm.).

W rozdziale 13 tego rozporządzenia określono warunki dodatkowe dla pojazdu przeznaczonego do nauki jazdy i egzaminowania osób ubiegających się o uprawnienia do kierowania pojazdami.

W § 43 ust. 4 pkt 4b tego rozporządzenia wskazano, że samochód osobowy przeznaczony do nauki jazdy i egzaminowania w zakresie prawa jazdy kategorii B powinien:

- mieć dopuszczalną masę całkowitą nieprzekraczającą 3,5 t (lit. a),
- mieć długość przekraczającą 3,5 m (lit. b),
- osiągać prędkość co najmniej 100 km/h (lit. c).

Reasumując tę część rozważań, należy stwierdzić, że art. 53 ust. 3 ustawy o kierujących pojazdami **nie wprowadza obowiązku** wykorzystywania przez przedsiębiorców prowadzących ośrodki szkolenia kierowców, w przypadku szkolenia w zakresie uprawnień prawa jazdy kategorii A i B, wyłącznie pojazdów, których wyboru dokonał wojewódzki ośrodek ruchu drogowego, co jednocześnie oznacza, że przepis ten, nie ograniczając swobody działalności gospodarczej, jest zgodny z art. 20 i nie jest niezgodny z art. 22 Konstytucji.

Zarzut niezgodności art. 54 ust. 2 ustawy o kierujących pojazdami z art. 61 ust. 1 oraz art. 51 ust. 3 Konstytucji.

Przepis art. 54 ustawy o kierujących pojazdami brzmi:

„Art. 54. 1. Przebieg praktycznej części egzaminu państwowego w zakresie uprawnień prawa jazdy kategorii B jest rejestrowany za pomocą urządzenia technicznego służącego do zapisu obrazu i dźwięku.

2. Zapis z praktycznej części egzaminu przechowuje się przez okres 21 dni od dnia przeprowadzenia egzaminu.

3. Dopuszcza się rejestrowanie przebiegu praktycznej części egzaminu państwowego w zakresie innych uprawnień prawa jazdy niż kategorii B przy zastosowaniu urządzenia, o którym mowa w ust. 1.

4. 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.

5. Przepisów ust. 1-3 nie stosuje się jeżeli egzamin jest przeprowadzany pojazdem:

1) osoby niepełnosprawnej wymagającej przystosowania pojazdu do rodzaju schorzenia;

2) bez pedału sprzęgła, jeżeli nie jest to pojazd będący w dyspozycji wojewódzkiego ośrodka ruchu drogowego.

6. Na pisemny wniosek osoby, o której mowa w ust. 5 pkt 1, w egzaminie uczestniczy dodatkowo egzaminator, który nadzoruje ten egzamin, wyznaczony przez dyrektora wojewódzkiego ośrodka ruchu drogowego.”.

Zdaniem Wnioskodawców, przepis art. 54 ust. 2 ustawy o kierujących pojazdami godzi w art. 61 ust. 1 oraz art. 51 ust. 3 Konstytucji, dlatego że wprowadza obowiązek przechowywania zapisu praktycznej części egzaminu przez okres 21 dni od dnia przeprowadzenia egzaminu, nie przewiduje natomiast możliwości uzyskiwania przez zdającego zapisu przebiegu tego egzaminu, co, w ocenie Wnioskodawców, narusza powszechny standard transparentności w działaniu władzy publicznej i konstytucyjne prawo do informacji o jej działalności (art. 61 ust. 1 Konstytucji) oraz prawo dostępu obywatela do dotyczących go urzędowych dokumentów i zbiorów danych (art. 51 ust. 3 Konstytucji).

W wyroku z dnia 15 października 2009 r., w sprawie o sygn. akt K 26/08, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „[w] art. 61 ust. 1 Konstytucji zostało

określone powszechne obywatelskie prawo dostępu do informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Obejmuje ono także uzyskiwanie informacji o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego, a także innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa. Korelatem tego prawa podmiotowego jest spoczywający przede wszystkim na organach władzy publicznej obowiązek udzielania obywatelom określonych informacji o działalności instytucji. Obowiązek ten polega zatem nie tyle na dostępności określonych informacji dla odbiorcy, ile przynajmniej co do zasady oznacza konieczność aktywnego działania ze strony organu udzielającego informacji, które polega na dostarczeniu osobie zainteresowanej na jej żądanie pewnego zakresu informacji” (OTK ZU seria A nr 9/2009, poz. 135).

Z kolei art. 51 Konstytucji statuuje autonomię informacyjną jednostki.

Autonomia ta oznacza prawo do samodzielnego decydowania o ujawnianiu innym informacji dotyczących swojej osoby oraz prawo do sprawowania kontroli nad tymi informacjami znajdującymi się w posiadaniu innych podmiotów.

Ochrona autonomii informacyjnej jednostki nie ma charakteru absolutnego i może podlegać ograniczeniom, przy czym, jak Trybunał Konstytucyjny stwierdził w wyroku z dnia 13 grudnia 2011 r., w sprawie o sygn. akt K 33/08, „[k]onieczne jest jednak, aby ograniczenia te czyniły zadość wymaganiom konstytucyjnym. Już z art. 51 ust. 2 Konstytucji wynika, że władze publiczne mogą pozyskiwać i udostępniać informacje o obywatelach <niezbędne w demokratycznym państwie prawnym>. Ponadto, zgodnie z ukształtowanym orzecznictwem Trybunału, ingerencja w autonomię informacyjną przez pozyskiwanie informacji o obywatelach powinna odpowiadać warunkom określonym w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Oznacza to, że ograniczenia autonomii

informacyjnej (...) jednostek mogą następować przy poszanowaniu zasady proporcjonalności (...).

Zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji ograniczenia korzystania z konstytucyjnych wolności i praw są dopuszczalne, jeżeli są ustanawiane w ustawie oraz gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób oraz pod warunkiem, że nie naruszają istoty wolności i praw. Każde ograniczenie praw i wolności musi być zatem oceniane pod kątem jego konieczności, czyli innymi słowy, czy tego samego celu nie można było osiągnąć, przy użyciu innych środków, mniej uciążliwych dla obywatela i w mniejszym stopniu ingerujących w sferę jego wolności i praw (...).

Jeśli natomiast chodzi o wartości, ze względu na które następuje pozyskiwanie informacji o jednostkach, to oprócz wartości wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji, mogą także wystąpić dalsze stosownie do art. 51 ust. 2 Konstytucji, jeśli uzna się je za niezbędne w demokratycznym państwie prawnym” (OTK ZU seria A nr 10/2011, poz. 116).

Przechodząc do rozważań merytorycznych przede wszystkim należy zauważyć, iż pomiędzy treścią art. 54 ust. 2 ustawy o kierujących pojazdami a sformułowanym pod adresem tego przepisu zarzutem Wnioskodawców (niemożność uzyskania przez zdającego zapisu z przebiegu praktycznej części egzaminu państwowego w zakresie uprawnień prawa jazdy kategorii B) **nie istnieje związek treściowy.**

Wnioskodawcy domagają się prawa do uzyskania zapisu praktycznej części egzaminu w zakresie uprawnień prawa jazdy kategorii B, podczas gdy celem regulacji, zawartej w art. 54 ust. 2 ustawy o kierujących pojazdami, jest tylko określenie terminu, w jakim istnieje obowiązek przechowywania tego zapisu. Nie wiadomo więc, dlaczego (Wnioskodawcy tego nie wyjaśniają) przewidziany w art. 54 ust. 2 ustawy o kierujących pojazdami 21 - dniowy termin

przechowywania zapisu z praktycznej części tego egzaminu uniemożliwia zdającym uzyskanie tych zapisów. Wszak z treści zaskarżonego przepisu skutek taki nie wynika.

Powyższe oznacza, że Wnioskodawcy nie wywiązali się nie tylko z obowiązku uzasadnienia zarzutu wniosku, ale też z obowiązku dokładnego określenia zaskarżonych przepisów (art. 32 ust. 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym).

Należy w związku z tym przypomnieć, że uzasadnienie zarzutu polega na przytoczeniu argumentacji prawnej podważającej domniemanie zgodności zaskarżonych przepisów z normami konstytucyjnymi, zaś prawidłowe określenie zaskarżonych przepisów polega na sprecyzowaniu kwestionowanej treści normatywnej wraz z jednoczesnym wskazaniem jednostek redakcyjnych aktu normatywnego, **które tę właśnie treść normatywną wyrażają**.

Reasumując tę część rozważań, należy stwierdzić, że postępowanie w przedmiocie zbadania zgodności art. 54 ust. 2 ustawy o kierujących pojazdami z art. 61 ust. 1 oraz art. 51 ust. 3 Konstytucji podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Jedynie na marginesie należy odnotować, że, gdyby nawet przyjąć, iż art. 54 ust. 2 ustawy o kierujących pojazdami stanowi przeszkodę w uzyskaniu przez zdających egzamin w zakresie uprawnień prawa jazdy kategorii B zapisu praktycznej części tego egzaminu, to wskazane przez Wnioskodawców wzorce nie byłyby odpowiednie do przeprowadzenia konstytucyjnej kontroli tego unormowania.

Wszak art. 61 ust. 1 Konstytucji gwarantuje powszechne obywatelskie prawo dostępu do informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne, a także innych „publicznych” podmiotów, nie zaś dostęp do **danych osobowych** gromadzonych przez uprawniony do tego przez

ustawę (ustawę o kierujących pojazdami) podmiot, bo o tego rodzaju danych jest mowa w przypadku zapisu przebiegu praktycznej części egzaminu na prawo jazdy.

Do danych z przebiegu praktycznej części egzaminu na prawo jazdy mają zastosowanie przepisy ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (tekst jednolity - Dz. U. z 2002 r. Nr 101, poz. 926 ze zm.) [dalej: ustawa o ochronie danych osobowych], w szczególności: art. 23 ust. 1 pkt 2 tej ustawy wskazujący, iż przetwarzanie danych jest dopuszczalne tylko wtedy, gdy jest to niezbędne dla zrealizowania uprawnienia lub spełnienia obowiązku wynikającego z przepisu prawa; art. 26 ust. 1 pkt 4, zgodnie z którym administrator danych osobowych jest obowiązany zapewnić, aby dane te były przechowywane w postaci umożliwiającej identyfikację osób, których dotyczą, nie dłużej niż jest to niezbędne do osiągnięcia celu przetwarzania, a także art. 32-35, w których określono prawa osób, których przetwarzane dane dotyczą.

Należy do tego dodać, że nałożony przez art. 54 ust. 1 ustawy o kierujących pojazdami obowiązek zapisu przebiegu praktycznej części egzaminu państwowego w zakresie uprawnień prawa jazdy kategorii B został skonkretyzowany w § 7 rozporządzenia w sprawie egzaminowania, który brzmi:

„§ 7. 1. Urządzenie, o którym mowa w art. 54 ust. 1 ustawy, powinno:

- 1) rejestrować co najmniej obraz widoczny do przodu przez przednią szybę pojazdu egzaminacyjnego (kamera o kącie widzenia 45° lub więcej); obraz zapisywany zawiera opis składający się z daty, godziny przeprowadzanego egzaminu oraz numeru rejestracyjnego pojazdu egzaminacyjnego; w przypadku braku możliwości umieszczenia numeru rejestracyjnego pojazdu dopuszcza się podanie przez egzaminatora numeru rejestracyjnego ustnie przed rozpoczęciem egzaminu;
- 2) rejestrować dźwięk w pojeździe równoległe z rejestracją obrazu;
- 3) uniemożliwiać ingerencję w zapis na informatycznym nośniku danych;

4) być uruchamiane i zatrzymywane bez ingerencji egzaminatora w proces rejestracji;

5) zapewniać egzaminatorowi podgląd obrazu rejestrowanego na informatycznym nośniku danych, tak aby w trakcie trwania części praktycznej egzaminu państwowego miał możliwość sprawdzenia, czy nie nastąpiła awaria urządzenia powodująca brak możliwości nagrywania przebiegu tej części egzaminu.

2. Zarejestrowany obraz i dźwięk przechowuje się w ośrodku egzaminowania na odpowiednich informatycznych nośnikach danych, w pomieszczeniu zabezpieczonym przed dostępem osób nieupoważnionych.

3. Zarejestrowany przebieg części praktycznej egzaminu państwowego mogą przeglądać wyłącznie:

1) dyrektor lub osoba przez niego upoważniona;

2) osoba, o której mowa w art. 69 ust. 4 ustawy;

3) **osoba egzaminowana lub jej pełnomocnik oraz egzaminator, który przeprowadził ten egzamin - w przypadku złożenia skargi na sposób przeprowadzenia egzaminu (podkr. wł.);**

4) egzaminator, który przeprowadził ten egzamin - w przypadku wszczęcia postępowania wyjaśniającego dotyczącego oceny przeprowadzonej części praktycznej egzaminu państwowego lub sposobu jego przeprowadzenia.

4. Jeżeli przebieg części praktycznej egzaminu państwowego nie został zarejestrowany z powodu awarii urządzenia nagrywającego jego przebieg, dyrektor:

1) informuje o tym fakcie właściwego marszałka województwa w celu sprawdzenia, czy nie zachodzą przesłanki, o których mowa w art. 72 ust. 1 ustawy, lub

2) występuje do właściwego marszałka województwa z wnioskiem, o którym mowa w art. 72 ust. 2 pkt 2 ustawy, jeżeli stwierdzi, że zaistniały przesłanki, o których mowa w art. 72 ust. 1 ustawy.”.

Natomiast gwarantowane w art. 51 ust. 3 Konstytucji prawo dostępu obywatela do dotyczących go urzędowych dokumentów i zbiorów danych realizują przepisy ustawy o ochronie danych osobowych oraz przepisy wydane na podstawie ustawy o kierujących pojazdami.

Kontrola przetwarzania danych przez osobę, której dane te dotyczą (osoby egzaminowanej w zakresie prawa jazdy kategorii B), jest zapewniona przez art. 32 i następną ustawę o ochronie danych osobowych.

Z kolei, z § 7 ust. 3 pkt 3 rozporządzenia w sprawie egzaminowania wynika, że osoba, która w części praktycznej była egzaminowana w zakresie prawa jazdy kategorii B, ma prawo do przeglądania zapisu tego egzaminu w przypadku złożenia skargi na sposób przeprowadzenia egzaminu.

Dodać do tego trzeba, że w toku postępowania administracyjnego w związku ze skargą na przebieg i ocenę części praktycznej egzaminu państwowego na prawo jazdy kategorii B skarżący (egzaminowany) może uzyskać zgodę na wykonanie kopii nagrania przebiegu tego egzaminu, w trybie art. 73 § 1 k.p.a. (*vide* - wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 8 maja 2013 r., w sprawie o sygn. Akt III SA/Łd 293/13, LEX nr 1317285).

Zarzut niezgodności art. 139 ustawy o kierujących pojazdami w zakresie, w jakim nie wprowadza okresów przejściowych, skutkujących niewydawaniem uprawnień osobom, które na podstawie poprzednio obowiązujących przepisów rozpoczęły szkolenie na prawo jazdy kategorii A lub C, lub D przed dniem wejścia w życie tej ustawy, to jest przed dniem 19 stycznia 2013 r., z zasadą ochrony praw nabytych wynikającą z art. 2 Konstytucji.

Na wstępie należy zauważyć, o czym wcześniej była mowa, że art. 139 ustawy o kierujących pojazdami jest przepisem wskazującym daty wejścia w życie poszczególnych przepisów tej ustawy, nie zawiera natomiast przepisów przejściowych.

Przepisem przejściowym regulującym sytuację prawną osób ubiegających się o wydanie prawa jazdy i uczestniczących w szkoleniu „na prawo jazdy”, rozpoczętym przed dniem wejścia w życie ustawy o kierujących pojazdami (*vide* - zarzut Wnioskodawców), jest art. 134 tej ustawy, który brzmi:

„Art. 134. 1. 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.

2. Zaświadczenie o ukończeniu szkolenia dla osób ubiegających się o wydanie prawa jazdy wydane na podstawie przepisów ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. - Prawo o ruchu drogowym zachowuje ważność w zakresie, w jakim zostało wydane.

2a. Zaświadczenie o ukończeniu szkolenia w zakresie prawa jazdy kategorii A uzyskane na podstawie przepisów ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. - Prawo o ruchu drogowym uznaje się za zaświadczenie spełniające wymagania o których mowa w niniejszej ustawie także w zakresie prawa jazdy kategorii A2.

3. Egzamin państwowy złożony z wynikiem pozytywnym przed dniem wejścia w życie ustawy uznaje się za spełniający wymagania określone w ustawie.

3a. Wynik pozytywny z części teoretycznej egzaminu państwowego w zakresie prawa jazdy kategorii A, uzyskany przed dniem wejścia w życie ustawy, przez osobę, która nie spełnia warunku, o którym mowa w art. 8 ust. 1 pkt 7 lit. a, uznaje się za ważny, na zasadach określonych w art. 52 ust. 1, w przypadku kiedy osoba ta przystępuje do części praktycznej egzaminu w zakresie prawa jazdy kategorii A2.

4. Przepisy ust. 1-3 stosuje się odpowiednio do osób, które są uczestnikami kursów, ukończyły kursy lub zdały egzamin:

- 1) na kartę rowerową;
- 2) na pozwolenie na kierowanie tramwajem;
- 3) dla kandydatów na egzaminatorów osób ubiegających się o uprawnienia do kierowania pojazdami;

- 4) dla kandydatów na instruktorów;
 - 5) dla kandydatów na instruktorów techniki jazdy.
5. Okres posiadania uprawnień do kierowania pojazdami, o którym mowa w art. 33 ust. 1 pkt 2 lit. b i pkt 3 oraz w art. 58 ust. 1 pkt 2, dla osób, które uzyskały uprawnienia do kierowania pojazdami po dniu 4 stycznia 2016 r., liczy się od dnia zakończenia okresu próbnego, o którym mowa w art. 91 ust. 1.”.

W uzasadnieniu wniosku Grupa posłów na Sejm nie wyjaśniła jednak, dlaczego uważa, iż to art. 139 ustawy o kierujących pojazdami jest, w określonym zakresie, niezgodny z zasadą ochrony praw nabytych wynikającą z art. 2 Konstytucji.

Niejasne jest już samo określenie przez Wnioskodawców zakresu, w jakim przepis ten ma pozostawać niekonstytucyjny.

Nie wiadomo bowiem, dla jakich osób (jakich sytuacji prawnych tych osób) brakuje okresów przejściowych.

Wnioskodawcy nie wyjaśnili zwłaszcza, co rozumieją pod pojęciem „okresy przejściowe skutkujące niewydawaniem uprawnień”.

Powyższe oznacza, że także i w tym przypadku Wnioskodawcy nie wywiązali się z obowiązku uzasadnienia zarzutu wniosku, zgodnie z art. 32 ust. 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, co jednocześnie oznacza, że postępowanie w przedmiocie zbadania zgodności art. 139 ustawy o kierujących pojazdami, w zaskarżonym zakresie, z zasadą ochrony praw nabytych, wynikającą z art. 2 Konstytucji, podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Można jedynie domniemywać, że Wnioskodawcy niekonstytucyjności art. 139 ustawy o kierujących pojazdami upatrują w braku przepisu przejściowego regulującego sytuację prawną osób, które rozpoczęły szkolenie albo zdały egzamin na prawo jazdy kategorii A, C lub D przed dniem 19 stycznia 2013 r., w sytuacji gdy od dnia 19 stycznia 2013 r. podwyższono minimalny wiek

uprawnijący do ubiegania się o uzyskanie prawa jazdy: kategorii A - z 18 do 20 lat; kategorii C - z 18 do 21 lat oraz kategorii D - z 21 do 24 lat (*vide* - art. 8 ust. 1 pkt 4, pkt 6 i pkt 7 lit. b ustawy o kierujących pojazdami oraz art. 90 ust. 2 pkt 3 i pkt 4 Prawa o ruchu drogowym sprzed wejścia w życie ustawy o kierujących pojazdami), co stanowi wdrożenie art. 4 ust. 3 lit. c (i) oraz art. 4 ust. 4 lit. g Dyrektywy 2006/126/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 grudnia 2006 r. w sprawie praw jazdy (przekształcenie) [Dz. U. UE. L. 2006.403.18].

Mając to na uwadze należy podnieść następujące kwestie.

Zawarte w art. 134 ust. 1 ustawy o kierujących pojazdami wyrażenie „szkolenie (...) jest kontynuowane na podstawie dotychczasowych przepisów” oznacza, że szkolenie jest kontynuowane w zakresie wszystkich kategorii prawa jazdy, w tym także w zakresie prawa jazdy kategorii A, C i D.

W tym znaczeniu powołanego wyżej ust. 1 oraz wobec treści pozostałych ustępów art. 134 ustawy o kierujących pojazdami za udowodnioną należy przyjąć tezę, że wprowadzone w tej ustawie zmiany dotychczasowego stanu prawnego w zakresie przepisów regulujących minimalny wiek osób ubiegających się o prawo jazdy kategorii A, C i D, dla sytuacji prawnej uczestników szkolenia w obrębie tych kategorii prawa jazdy prowadzonego w dniu wejścia w życie ustawy o kierujących pojazdami oraz dla osób, które uzyskały zaświadczenie o ukończeniu takiego szkolenia przed dniem wejścia w życie ustawy o kierujących pojazdami, to jest przed dniem 19 stycznia 2013 r., **nie mają znaczenia**.

Przepis art. 134 ustawy o kierujących pojazdami wystarczająco gwarantuje bowiem zainteresowanym osobom dopuszczenie do egzaminu państwowego w zakresie uprawnień do kierowania pojazdami kategorii A, C lub D mimo nieosiągnięcia przez te osoby, podwyższonych od dnia 19 stycznia 2013 r., progów wiekowych.

Powołany przepis nie gwarantuje natomiast takim osobom **uzyskania** prawa jazdy kategorii A, C lub D. Ukończenie szkolenia uprawnia jedynie do przystąpienia do egzaminu państwowego, a **pozytywny wynik tego egzaminu**

nie powoduje automatycznego uzyskania prawa jazdy danej kategorii (*vide* - § 8 i następne rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 31 lipca 2012 r. w sprawie wydawania dokumentów stwierdzających uprawnienia do kierowania pojazdami (Dz. U. z 2012 r., poz. 1005 ze zm.; dalej: rozporządzenie w sprawie wydawania dokumentów).

Pozytywny wynik egzaminu państwowego na prawo jazdy określonej kategorii nie jest zatem równoznaczny z „prawem nabytym” do uzyskania prawa jazdy danej kategorii, w rozumieniu art. 2 Konstytucji.

Mając to na uwadze, należy dojść do wniosku, że w przedmiotowej sprawie nie mamy do czynienia z ewentualnym naruszeniem praw nabytych, bo żadne takie prawo nie powstało jeszcze po stronie osoby, która przed wejściem w życie ustawy o kierujących pojazdami dopiero rozpoczęła lub ukończyła szkolenie na prawo jazdy kategorii A, C lub D.

Zarzut niezgodności § 2 pkt 10 rozporządzenia w sprawie egzaminowania oraz § 2 pkt 9 rozporządzenia w sprawie szkolenia w zakresie, w jakim wprowadzają pojęcie i definicję legalną „profilu kandydata na kierowcę”, z art. 92 Konstytucji.

Zdanie wstępne § 2 oraz przepis § 2 pkt 1 i pkt 10 rozporządzenia w sprawie egzaminowania brzmią:

„§ 2. Ilekroć w rozporządzeniu jest mowa o:

1) ustawie - rozumie się przez to ustawę z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami;

(...)

10) profilu kandydata na kierowcę - rozumie się przez to profil, o którym mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 20 ust. 1 pkt 2 ustawy;” .

Zdanie wstępne § 2 oraz przepis § 2 pkt 1 i pkt 9 rozporządzenia w sprawie szkolenia brzmią:

„§ 2. Ilekroć w rozporządzeniu jest mowa o:

- 1) ustawie - rozumie się przez to ustawę z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami;

(...)

- 9) profilu kandydata na kierowcę - rozumie się przez to profil, o którym mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 20 ust. 1 pkt 2 ustawy;” .

Przepis art. 20 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 ustawy o kierujących pojazdami brzmi:

„Art. 20. 1. Minister właściwy do spraw transportu w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw wewnętrznych określi, w drodze rozporządzenia:

- 1) (...)

- 2) **szczegółowe warunki wydawania i zatrzymywania dokumentów stwierdzających uprawnienia do kierowania pojazdami, cofania i przywracania uprawnień do kierowania pojazdami, a także szczegółowe czynności organów i innych jednostek z tym związane oraz wzory dokumentów stosowanych w tych sprawach** (podkr. wł.);

- 3) [...]

2. W rozporządzeniu, o którym mowa w ust. 1, uwzględnia się odpowiednio:

- 1) obowiązujące w tym zakresie przepisy Unii Europejskiej;
- 2) konieczność prawidłowego zabezpieczenia dokumentów przed podrobieniem lub przerobieniem;
- 3) konieczność zapewnienia sprawności procedur administracyjnych, w tym prowadzenia spraw w formie elektronicznej;
- 4) koszty produkcji i dystrybucji dokumentów oraz koszty rzeczowe i osobowe związane z ich wydaniem.

Delegację z art. 20 ust. 1 pkt 2 ustawy o kierujących pojazdami wykonuje rozporządzenie w sprawie wydawania dokumentów.

Zdanie wstępne § 2 oraz przepis § 2 pkt 7 tego rozporządzenia brzmią:

„§ 2. Ilekroć w rozporządzeniu jest mowa o:

(...)

7) profilu kandydata na kierowcę - (rozumie się przez to - przyp. wł.) 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.”.

Przepis art. 32 ust. 3 ustawy o kierujących pojazdami brzmi:

„3. Minister właściwy do spraw transportu w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw wewnętrznych oraz Ministrem Obrony Narodowej określi, w drodze rozporządzenia:

1) szczegółowe wymagania w zakresie wyposażenia dydaktycznego, warunków lokalowych i placu manewrowego:

a) ośrodków szkolenia kierowców i innych podmiotów prowadzących szkolenie osób ubiegających się o uzyskanie uprawnienia do kierowania motorowerem, pojazdami silnikowymi lub tramwajem,

b) ośrodków szkolenia kierowców i innych podmiotów prowadzących szkolenie osób ubiegających się o uzyskanie uprawnienia do kierowania motorowerem, pojazdami silnikowymi lub tramwajem, spełniających dodatkowe wymagania w zakresie, o którym mowa w art. 31 ust. 1;

2) szczegółowy program:

a) szkolenia osób ubiegających się o uzyskanie uprawnienia do kierowania motorowerem, pojazdami silnikowymi lub tramwajem,

b) szkolenia:

– kandydatów na instruktorów i instruktorów,

– kandydatów na wykładowców i wykładowców,

c) 3-dniowych warsztatów doskonalenia zawodowego dla instruktorów i wykładowców;

3) szczegółowe warunki i tryb:

- a) postępowania z dokumentami dotyczącymi osób ubiegających się o uzyskanie uprawnienia do kierowania motorowerem, pojazdami silnikowymi lub tramwajem i kandydatów na instruktorów oraz wzory stosowanych dokumentów,
- b) prowadzenia dokumentacji przez ośrodki szkolenia kierowców;
- 4) wzory dokumentów związanych z prowadzeniem szkolenia.”.

Z kolei art. 66 ust. 1 pkt 1-5 oraz pkt 7 i pkt 8 ustawy o kierujących pojazdami brzmi:

„Art. 66. 1. Minister właściwy do spraw transportu w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw wewnętrznych oraz Ministrem Obrony Narodowej określi, w drodze rozporządzenia:

- 1) szczegółowe wymagania w stosunku do jednostek przeprowadzających egzaminy państwowe dotyczące wyposażenia, warunków lokalowych oraz placu manewrowego z uwzględnieniem odpowiednio wymagań określonych w art. 28 ust. 2 pkt 1;
- 2) szczegółowy program kursu kwalifikacyjnego;
- 3) ramowy program 3-dniowych warsztatów doskonalenia zawodowego dla egzaminatorów;
- 4) warunki i tryb:
 - a) przeprowadzania egzaminu państwowego oraz wzory stosowanych dokumentów,
 - b) przeprowadzania kursu kwalifikacyjnego oraz wzory stosowanych dokumentów,
 - c) postępowania z dokumentami dotyczącymi osób przystępujących do egzaminu państwowego,
 - d) prowadzenia dokumentacji przez wojewódzki ośrodek ruchu drogowego;
- 5) szczegółowe warunki i zakres egzaminu, o którym mowa w art. 58 ust. 1 pkt 7;
- (...)
- 7) wzór i sposób nadawania numeru ewidencyjnego egzaminatora;

8) wzór legitymacji i pieczęci imiennej egzaminatora.”.

Zdaniem Wnioskodawców, wprowadzenie do rozporządzenia w sprawie egzaminowania oraz do rozporządzenia w sprawie szkolenia pojęcia i definicji legalnej „profilu kandydata na kierowcę” zostało dokonane z przekroczeniem zakresu upoważnienia ustawowego zawartego w art. 66 ust. 1 pkt 1-5, pkt 7 i pkt 8 oraz w art. 32 ust. 3 ustawy o kierujących pojazdami, ponieważ w zakresie spraw przekazanych do uregulowania ministrowi na mocy wskazanych przepisów delegacyjnych nie mieści się wprowadzanie nowych pojęć, a zwłaszcza nakładanie, związanych z nimi, dodatkowych obowiązków na osoby ubiegające się o prawo jazdy.

Wnioskodawcy twierdzą, że ustawodawca nie określił w przepisach wykonawczych dodatkowych warunków, od których uzależnione jest uczestnictwo w kursie na prawo jazdy, oraz że owe dodatkowe warunki określił minister w akcie wykonawczym, a polegają one na zobowiązaniu kandydatów na kierowców do:

- 1) złożenia do starosty wniosku o wydanie prawa jazdy, w celu wpisania kandydata do systemu teleinformatycznego starosty i uzyskania wygenerowanego w tym systemie profilu kandydata na kierowcę zawierającego m.in. unikalny numer identyfikujący,
- 2) przekazania ośrodkowi szkolenia kierowców informacji o unikalnym numerze identyfikującym profil kandydata na kierowcę.

Powyższe, zdaniem Wnioskodawców, oznacza, że w sytuacji, gdy ośrodek szkolenia kierowców nie otrzyma numeru identyfikującego i nie uzyska na jego podstawie dostępu do informacji zawartych w systemie teleinformatycznym starosty, to podjęcie nauki w tym ośrodku stanie się niemożliwe, a potencjalny kandydat nie jest w stanie rozpocząć kursu.

Analiza powołanych wyżej przepisów ustawy o kierujących pojazdami oraz rozporządzenia w sprawie szkolenia, rozporządzenia w sprawie egzaminowania oraz rozporządzenia w sprawie wydawania dokumentów

prowadzi do wniosku, że podnoszony przez Wnioskodawców zarzut (o tej samej treści) wobec § 2 pkt 9 rozporządzenia w sprawie szkolenia oraz § 2 pkt 10 rozporządzenia w sprawie egzaminowania **nie odpowiada rzeczywistej treści obu tych przepisów.**

Przepisy te nie zawierają bowiem definicji pojęcia „profil kandydata na kierowcę”, **a tylko odsyłają do** definicji tego profilu, zawartej w § 2 pkt 7 rozporządzenia w sprawie wydawania dokumentów.

Oznacza to, że ewentualnego braku upoważnienia do sformułowania w akcie wykonawczym definicji profilu kandydata na kierowcę należy poszukiwać nie w treści delegacji z art. 32 ust. 3 czy też w delegacji z art. 66 ust. 1 pkt 1-5 oraz pkt 7 i pkt 8 ustawy o kierujących pojazdami, lecz w treści delegacji z art. 20 ust. 1 pkt 2 tej ustawy. Jednak Wnioskodawcy nie zakwestionowali zgodności z art. 92 Konstytucji § 2 pkt 7 rozporządzenia w sprawie wydawania dokumentów przez to, że przepis ten wykracza poza delegację zawartą w art. 20 ust. 1 pkt 2 ustawy o kierujących pojazdami.

W tej sytuacji ewentualne orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego o niekonstytucyjności zaskarżonych przez Wnioskodawców przepisów rozporządzeń: w sprawie szkolenia oraz w sprawie egzaminowania nie wyeliminuje z porządku prawnego definicji pojęcia „profil kandydata na kierowcę”, który na gruncie przepisów o kierujących pojazdami nadal będzie obowiązywał.

Powyższe oznacza, że Wnioskodawcy nie zadośćuczynili obowiązkowi dokładnego określenia zaskarżonych przepisów (art. 32 ust. 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym).

Należy w związku z tym przypomnieć, że prawidłowe określenie zaskarżonych przepisów polega na sprecyzowaniu kwestionowanej treści normatywnej wraz z jednoczesnym wskazaniem jednostek redakcyjnych aktu normatywnego, **które tę właśnie treść normatywną wyrażają.**

Reasumując tę część rozważań, należy stwierdzić, że postępowanie w przedmiocie zbadania zgodności § 2 pkt 9 rozporządzenia w sprawie szkolenia oraz § 2 pkt 10 rozporządzenia w sprawie egzaminowania z art. 92 Konstytucji podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Niezależnie od powyższego godzi się zauważyć, iż „profil kandydata na kierowcę” jest pojęciem czysto technicznym (organizacyjnym), utworzonym głównie w celu „zapewnienia sprawności procedur administracyjnych w zakresie regulowanym w rozporządzeniu” (art. 20 ust. 4 pkt 3 ustawy o kierujących pojazdami).

Legitymowanie się przez kandydata na kierowcę odpowiednim profilem nie jest zatem, jak twierdzą Wnioskodawcy, nałożonym na tego kandydata dodatkowym obowiązkiem, którego niedopełnienie spowoduje niedopuszczenie kandydata do szkolenia w ośrodku szkolenia kierowców.

Profil kandydata na kierowcę to wszak nic innego jak wygenerowany w systemie teleinformatycznym, dla ustawowo określonych i uzasadnionych celów, o których wcześniej była mowa, zestaw danych i informacji identyfikujących i opisujących osobę ubiegającą się o wydanie dokumentu **stwierdzającego uprawnienia do kierowania pojazdami**.

Jeżeli kandydat na kierowcę zamierza ubiegać się o uzyskanie prawa jazdy, musi złożyć stosowny wniosek do starosty („za opłatą oraz po uiszczeniu opłaty ewidencyjnej”), a do wniosku dołączyć taki zestaw danych i informacji, które go identyfikują i opisują jako osobę ubiegającą się o wydanie dokumentu stwierdzającego uprawnienia do kierowania pojazdami (art. 10 ust. 1 w związku z art. 3, art. 11 i art. 12 ustawy o kierujących pojazdami).

Trzeba dodać, że pośród przesłanek pozytywnych wydania prawa jazdy (art. 11 ustawy o kierujących pojazdami) jest legitymowanie się przez kandydata na kierowcę orzeczeniem lekarskim o braku przeciwwskazań zdrowotnych do kierowania pojazdem oraz orzeczeniem psychologicznym o braku

przeciwwskazań psychologicznych do kierowania pojazdem określonej kategorii (art. 11 ust. 1 pkt 2 lit. a i lit. b w związku z art. 75-81 oraz art. 82-90 ustawy o kierujących pojazdami).

Uszczegółowienie powołanych przepisów ustawy o kierujących pojazdami zostało zawarte w § 5 rozporządzenia w sprawie wydawania dokumentów, w którym określono, jakie konkretnie dokumenty osoba ubiegająca się o uprawnienie do kierowania pojazdami ma obowiązek dołączyć do wniosku, o którym mowa w art. 10 ust. 1 ustawy o kierujących pojazdami.

Pierwszym **zadaniem organu wydającego prawo jazdy**, po uzyskaniu wspomnianego wniosku oraz dołączonych do niego dokumentów (nie zaś zadaniem kandydata na kierowcę), **jest wygenerowanie profilu kandydata, która to czynność polega między innymi na zweryfikowaniu złożonych dokumentów** (§ 6 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia w sprawie wydawania dokumentów).

Dopiero pozytywny wynik przeprowadzonej weryfikacji dokumentów daje podstawę do wygenerowania w systemie teleinformatycznym profilu kandydata na kierowcę (§ 6 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia w sprawie wydawania dokumentów).

Negatywny wynik weryfikacji skutkuje odmową wydania prawa jazdy (§ 6 ust. 3 rozporządzenia w sprawie wydawania dokumentów).

Informację o wygenerowaniu profilu kandydata na kierowcę, z podaniem unikalnego numeru identyfikującego ten profil, przekazuje się osobie, której profil ten dotyczy, „w terminie nieprzekraczającym 2 dni roboczych” (§ 7 ust. 1 w związku z § 5 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wydawania dokumentów).

Zgodnie z § 6 rozporządzenia w sprawie szkolenia, przed rozpoczęciem szkolenia osoba szkolona informuje ośrodek szkolenia kierowców o posiadanym przez nią numerze identyfikującym profil kandydata na kierowcę.

Powołane wyżej przepisy wskazują, że profil kandydata na kierowcę jest generowany a jego numer jest przekazywany zainteresowanemu kandydatowi na

etapie składania wniosku o wydanie prawa jazdy, **nie zaś dopiero na etapie podejmowania szkolenia przez kandydata**, co oznacza, że jeżeli kandydat na kierowcę nie dysponuje numerem takiego profilu i nie może go przekazać przed rozpoczęciem szkolenia, to jego dokumenty, które wcześniej przedstawił staroście wraz z wnioskiem o wydanie prawa jazdy, **nie zostały przez ten organ zweryfikowane pozytywnie**.

W związku z tym nie powinno budzić zastrzeżeń, w tym konstytucyjnych, że, skoro przedstawione przez kandydata na kierowcę dokumenty w związku z ubieganiem się przez niego o wydanie prawa jazdy zostaną przez właściwy organ zweryfikowane negatywnie, co skutkować będzie decyzją tego organu o odmowie wydania prawa jazdy, to dopuszczenie takiego kandydata do nauki w ośrodku szkolenia kierowców **nie jest możliwe**.

Z tych wszystkich względów, wnoszę jak na wstępie.

z upoważnienia
Prokuratora Generalnego

Robert Hernand
Zastępca Prokuratora Generalnego