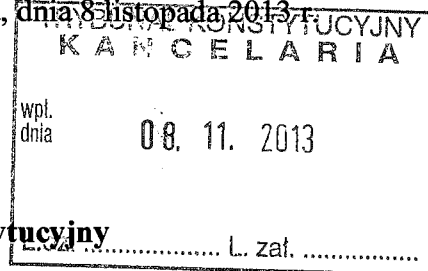




Klub Parlamentarny Prawo i Sprawiedliwość

Warszawa, dnia 8 listopada 2013 r.



Trybunał Konstytucyjny

Al. Jana Christiana Szucha 12a

00-918 Warszawa

Wnioskodawca:

Grupa Posłów na Sejm RP VII Kadencji
według załączonej listy reprezentowanych
przez posła **Jerzego Maternę** oraz
przez posła **Marka Asta**

Uczestnicy:

1. Sejm RP
2. Prokurator Generalny

Wniosek

**o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją RP przepisów ustawy z dnia 5 stycznia 2011r.
o kierujących pojazdami (Dz. U. z 2011r. Nr 30, poz. 151 z późn. zm.) oraz
Rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z 13 lipca
2012 r. (Dz. U. z 2012 r. poz. 995 z późn. zm.) 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**

I. Na podstawie przepisów art. 188 pkt 1 i pkt 3 w zw. z przepisem art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.)

wnosimy o :

1. Stwierdzenie, że przepis art. 31 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami (Dz. U. z 2011 r. Nr 30, poz. 151 z późn. zm.), w zakresie w jakim wprowadza dodatkowe wymagania dla przedsiębiorców prowadzących ośrodek szkolenia kierowców, jest niezgodny z art. 20 i 22 Konstytucji RP, bowiem prowadzi do nieuzasadnionego ograniczenia wolności działalności gospodarczej w zakresie prowadzenia szkolenia kierowców, ograniczonej już wystarczająco poprzez uczynienie jej działalnością regulowaną w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2013 r. poz. 672 t.j.), pomimo braku istnienia ważnego interesu publicznego, co powoduje niedopuszczalność ograniczenia, a jedynie jego istnienie może stanowić przesłankę ograniczenia;
2. Stwierdzenie, że przepis art. 31 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami (Dz. U. z 2011 r. Nr 30, poz. 151 z późn. zm.), w zakresie w jakim wprowadza dodatkowe wymagania dla przedsiębiorców prowadzących ośrodek szkolenia kierowców, jest niezgodny z art. 20 i 22 w zw. z art. 32 Konstytucji RP, bowiem 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 ośrodek 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);
3. Stwierdzenie, że przepis art. 31 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami (Dz. U. z 2011 r. Nr 30, poz. 151 z późn. zm.), w zakresie w jakim wprowadza dodatkowe wymagania dla przedsiębiorców prowadzących ośrodek szkolenia kierowców, jest

niezgodny z art. 20 i 22 w zw. z art. 2 Konstytucji RP, bowiem prowadzi do utraty praw nabytych przez przedsiębiorców korzystających przed wejściem w życie ustawy z wolności działalności gospodarczej umożliwiającą prowadzenie szkolenia kierowców poprzez wprowadzenie nowych rozwiązań legislacyjnych oraz kryteriów, uniemożliwiających prowadzenie działalności przez przedsiębiorców w dotychczasowym zakresie, bez spełnienia dodatkowych wymagań;

4. Stwierdzenie, że przepis art. 26 ust. 9 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami (Dz. U. z 2011 r. Nr 30, poz. 151 z późn. zm.) umożliwiający ośrodkowi szkolenia kierowców prowadzenie szkolenie 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 jest niezgodny z art. 20 i 22 Konstytucji RP, 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 wolności działalności gospodarczej;
5. Stwierdzenie, że przepis art. 53 ust. 3 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami (Dz. U. z 2011 r. Nr 30, poz. 151 z późn. zm.) wprowadzający 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 egzaminów w zakresie uprawnień prawa jazdy kategorii B1, C1, C1+E, C, C+E, D1, D1+E, D lub D+E, jest niezgodny z art. 20 i 22 Konstytucji RP, bowiem prowadzi do konieczności wykorzystywania przez przedsiębiorców prowadzących ośrodek 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;
6. Stwierdzenie, że przepis art. 54 ust. 2 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami (Dz. U. z 2011 r. Nr 30, poz. 151 z późn. zm.) nakazujący przechowywanie zapisu z praktycznej części egzaminu przez okres 21 dni od dnia przeprowadzenia egzaminu jest niezgodny z art. 61 ust. 1 oraz 51 ust. 3 Konstytucji RP, bowiem 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);

7. Stwierdzenie, że przepis art. 139 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami (Dz. U. z 2011 r. Nr 30, poz. 151 z późn. zm.) 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 wejście w życie ustawy, tj. przed dniem 19. stycznia 2013 r. jest niezgodny z art. 2 Konstytucji RP, bowiem prowadzi do naruszenia zasady ochrony praw nabytych;
8. Stwierdzenie, że przepis § 2 pkt 10 Rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z 13 lipca 2012 r. (Dz. U. z 2012 r. poz. 995 z późn. zm.) 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 w zakresie w jakim wprowadza pojęcie i definicję legalną „profilu kandydata na kierowcę” jest niezgodny z art. 92 Konstytucji RP albowiem regulacja ta jako ustanowiona na podstawie art. 66 ust. 1 pkt 1-5, 7 i 8 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami została wydana przez organ wykonawczy z rażącym przekroczeniem zakresu upoważnienia ustawowego zawartego w ustawie;
9. Stwierdzenie, że przepis § 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 wprowadza pojęcie i definicję legalną „profilu kandydata na kierowcę” jest niezgodny z art. 92 Konstytucji RP albowiem regulacja ta jako ustanowiona na podstawie art. 32 ust. 3 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami została wydana przez organ wykonawczy z rażącym przekroczeniem zakresu upoważnienia ustawowego zawartego w ustawie;
10. Stwierdzenie, że przepis art. 28 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami (Dz. U. z 2011 r. Nr 30, poz. 151 z późn. zm.) 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 jest niezgodny z art. 65 w zw. z 31 ust. 3 Konstytucji RP oraz przepisami art. 22 w związku z art. 20 i art. 31 ust. 3 oraz 32 ust. 1 i 2 Konstytucji, bowiem 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, umożliwiającego

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 zasadą ochrony interesów w toku.

Jako naszych przedstawicieli w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym wyznaczamy **Pana posła Jerzego Maternę** oraz **Pana posła Marka Asta**.

Uzasadnienie

Przedmiot regulacji ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami (Dz. U. z 2011 r. Nr 30, poz. 151), w tym zwłaszcza zaskarżone przepisy dotyczą ważnego i newralgicznego obrazu gospodarki, porządku publicznego i stosunków społecznych jakim jest transport publiczny i prywatny oraz ruch drogowy. Ustawa istotnie ingeruje w konstytucyjną wolność działalności gospodarczej, a tym samym prawa podmiotowe przedsiębiorców zawodowo zajmujących się szkoleniem kierowców, dokonując w tej materii istotnych zmian w stosunku do stanu prawnego istniejącego przed dniem wejścia w życie ustawy. Nowe rozwiązania legislacyjne prowadzą do zmian zagrażających egzystencji istniejących obecnie ośrodków szkolenia kierowców, nie będących w stanie sprostać wprowadzonym przez nowelizującą ustawę dodatkowym wymaganiom, które pozbawiają ich możliwości prowadzenia działalności w dotychczasowym zakresie.

Dotychczas system szkolenia kierowców funkcjonował w Polsce w sposób zadowalający, ponieważ oparty był na mechanizmie rynku usług i konstytucyjnych zasad prowadzenia działalności gospodarczej. W tej sytuacji najpoważniejszym zagrożeniem jest nadmierna i nietrafna regulacja administracyjna omawianych dziedzin zwiększająca skalę biurokratycznych utrudnień w działaniu „samoregulujących” dziedzin życia, utrudnień wpływających na regres w rozwoju gospodarczym i godzących w konkurencyjność polskich przedsiębiorców.

W Konstytucji RP regulacja sfery gospodarczej przybiera formę zasad z jej rozdziału I, a więc norm o szczególnej randze, na które składają się przede wszystkim: społeczna gospodarka rynkowa oraz wolność działalności gospodarczej.

Zaskarżona ustawa w kwestionowanym zakresie zagraża zasadom działalności gospodarczej, która stanowi siłę napędową rozwoju państwa. Jednocześnie pozostaje sprzeczna z zabezpieczającą stabilność państwa i bezpieczeństwo prawne obywateli funkcją gwarancyjną prawa, chronioną przez zespół zasad składających się na dominującą wartość konstytucyjną jaką jest demokratyczne państwo prawne urzeczywistniające zasady sprawiedliwości społecznej. Dla oceny zgodności rozwiązań ustawy nader istotne jest to, że zasady należące do sfery demokratycznego państwa prawnego mają charakter precyzyjny, progowy i nieprzekraczalny w sytuacji, gdy przedmiotem oceny jest jakość aktu normatywnego i jego zgodność z Konstytucją. Zasady konstytucyjne dotyczące problematyki gospodarczej takie jak: społeczna gospodarka rynkowa (art. 20), wolność działalności gospodarczej (art. 20 i 22) czy ochrona własności (art. 21 i 64) należą do silnych argumentów prawnych, ale mają w znacznie większym stopniu charakter zrelatywizowany do różnych sposobów postrzegania modelu i interesu gospodarczego.

Zasada demokratycznego państwa prawnego obowiązuje w Polsce od rewizji Konstytucji PRL z 27 grudnia 1989 roku i od tego czasu wszystkie jej istotne aspekty rozwijane są w drodze orzecznictwa w stosunku do rozmaitych zdarzeń prawotwórczych. W pierwszej kolejności oznacza ona obowiązek przestrzegania prawa i działania w ramach kompetencji prawnych przez organy państwowe (art. 7 Konstytucji – tzw. zasada legalności). Tym samym chroni adresatów uregulowań prawnych przed nadużywaniem w stosunku do nich władzy organów państwowych, które działać muszą w granicach konstytucyjnych i na rzecz adresatów prawa. Ten ostatni aspekt zasady państwa prawnego Trybunał Konstytucyjny formułuje w postaci zasady ochrony zaufania obywateli i ich organizacji do państwa. Oznacza to, że organ państwowy nie może w swej działalności zastawiać “pułapek” na adresatów aktów normatywnych, a przeciwnie winien stwarzać stan bezpieczeństwa prawnego i możliwości decydowania o własnym postępowaniu opartym na możliwości przewidywania konsekwencji prawnych uregulowań (wyrok z 25 czerwca 2002 r – K 45/01).

Rozwinięcie zasady demokratycznego państwa prawnego stanowią też tak zwane zasady przyzwoitej legislacji, które stopniowo rozbudowywane w roku 2005 uznane zostały przez TK za samodzielną podstawę stwierdzenia niekonstytucyjności aktu prawnego (orzeczenie K 38/04, orzeczenie z 2005 roku 8 A/92). Wśród tych zasad ustawy o kierujących pojazdami dotyczą w szczególności: zasada ochrony praw słusznie nabytych, zasada określoności przepisów prawa, zasady techniki prawodawczej, zasady tworzenia prawa. Zasada ochrony praw słusznie nabytych przysługuje jednostce lub innym podmiotom prawnym występującym w obrocie (K 5/99). Ma ona zastosowanie na zasadzie rozciągnięcia

ochrony praw podmiotowych na podmioty prawne typu stowarzyszeniowego. Odstąpienie od zasady ochrony praw słuszenie nabytych dopuszczalne jest w sytuacjach wyjątkowych w oparciu o inną zasadę konstytucyjną (K 5/99). Trybunał Konstytucyjny przyjmuje też, że omawiana zasada ma szczególne znaczenie w sferze działalności gospodarczej (K 10/97). Zasada określoności przepisów prawa oznacza, że ustawodawca nie może przez niejasne formułowanie tekstu przepisów pozostawiać organom mającym je stosować nadmiernej swobody w ograniczaniu konstytucyjnych wolności i praw. Przekroczenie pewnego poziomu niejasności przepisów prawnych stanowić może samoistną przesłankę stwierdzenia ich niezgodności z przepisami Konstytucji (K 6/02, K 28/02, K 53/02, K 4/03, K 14/03, K 18/03). Zasady techniki prawodawczej mają kluczowe znaczenie dla formalnego kształtu aktu normatywnego i jego jednoznaczności oraz podatności na właściwą wykładnię.

O ile zasada państwa prawnego i zasady pochodne są w dużej mierze następstwem interpretacyjnym orzecznictwa TK, o tyle dwie następne zasady wyrażone są bardzo wyraźnie w tekście Konstytucji RP.

Zasada równości stanowi jedną z najważniejszych reguł tworzenia i stosowania prawa. Zdaniem TK mimo że usytuowana w rozdziale poświęconym wolnościom i prawom człowieka i obywatela dotyczy zarówno osób fizycznych jak i osób prawnych (SK 4/98). W interesującym nas zakresie najważniejszym jej przejawem jest art. 32 ust. 2 Konstytucji ustanawiający zakaz dyskryminacji w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny.

Zasada proporcjonalności oznacza kierowany do ustawodawcy nakaz użycia środków prawnych adekwatnych do wytyczonych celów. TK uznał, że na gruncie Konstytucji z 1997 roku ma ona charakter samodzielny i całościowy, wyrażony przede wszystkim w art. 31 ust.3. Nie ma jednak charakteru samoistnego kryterium oceny zgodności aktów normatywnych (postanowienie TK Ts 180/99), chyba że mamy do czynienia z wyraźnym naruszeniem przepisów Konstytucji, które są jej elementami. Taka sytuacja występuje np. w przypadku art. 22 Konstytucji dopuszczającego ograniczenie wolności gospodarczej tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny, czy art. 64 ust. 3, który dopuszcza ograniczenie własności tylko w drodze ustawy i bez naruszenia istoty tego prawa.

W sprawie objętej wyrokiem (K 11/94) Trybunał analizując konstytucyjność regulacji ustawowej w kontekście zasady proporcjonalności sformułował pod adresem ustawy trzy pytania wstępne:

- 1) czy regulacja ustawowa może doprowadzić do zamierzonych skutków ?

- 2) czy jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego ?
- 3) czy jej efekty pozostają w odpowiedniej proporcji do ciężarów nałożonych na obywateli (przedsiębiorców)?

Stosując tę kolejność rozumowania Trybunału do zaskarżonych przepisów stwierdzić należy, że konstytucyjna zasada proporcjonalności została w stosunku do kwestionowanej ustawy naruszona we wszystkich stosowanych przez TK aspektach:

ad. 1) wprowadzenie ustawy w życie doprowadziło do paraliżu działania istniejącego systemu szkolenia kierowców,

ad. 2) nowa ustawa nie jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, mamy bowiem do czynienia z autonomiczną instytucją doskonale funkcjonującą, realizującą cele i potrzeby społeczne, o czym świadczy rozwój systemu szkoleń kierowców i jak dotychczas jedynie drobne jego korekty,

ad. 3) negatywne efekty wadliwej ustawy zwiększają ciężary ponoszone przez podmioty szkolące, które w rezultacie przeniesione być muszą na klientów, co oznacza spadek atrakcyjności niektórych form szkolenia i prowadzić może do wyeliminowania podmiotów szkolących z rynku.

Dotychczasowy przegląd zasad ustrojowych wynikających z regulacji unijnych i polskiej Konstytucji w ujęciu orzecznictwa TK ukazuje pełny obraz wzorca normatywnego jakim posłużyć się musi każdy organ państwowy dokonujący oceny konstytucyjności i w ogóle legalności ocenianej ustawy „o kierujących pojazdami”.

Zaskarżone niniejszym wnioskiem 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, nieznannej dotychczas grupy ośrodków.

Art. 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.

Trzeba również zauważyć, że wymagania stawiane przez art. 31 pod adresem „super OSK” prawie zupełnie nie są związane z jakością szkoleń, ale mają znamiona administracyjnych utrudnień. I tak np. warunek łącznego prowadzenia szkoleń, co najmniej w kategoriach A, B, C i D stwarza pozór kompetencji, bo przecież kwestia jakości wiąże się raczej ze specjalizacją w zakresie poszczególnych kategorii uprawnień. To rozwiązanie narusza tak wiele standardów demokratycznego państwa prawnego i unijnych. Tym samym w ręce „super OSK” oddaje się monopolistyczne uprawnienia.

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?

Identyczną 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 ośrodek 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. Wymuszanie wymiany marek pojazdów musi powodować spadek rentowności ośrodków szkolenia kierowców i wzrost kosztów uzyskiwania uprawnień ponoszonych przez ich klientów – kandydatów na kierowców.

Kolejnym 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). Poszukując analogi warto wskazać np. na prawo studenta do wglądu w tekst prac egzaminacyjnych i ocen wprowadzone ustawą o szkolnictwie wyższym i realizowane w praktyce.

Wprowadzenie, na mocy przepisu § 2 pkt 10 Rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z 13 lipca 2012 r. (Dz. U. z 2012 r. poz. 995 z późn. zm.) 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 oraz analogicznego w brzmieniu § 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 formie aktu wykonawczego, 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.

W zakresie spraw przekazanych do uregulowania ministrowi na mocy powyżej wskazanych delegacji zwartych w ustawie nie mieści się bowiem wprowadzanie nowych pojęć, a zwłaszcza związanych z nimi dodatkowych obowiązków nałożonych na osoby ubiegające się o prawo jazdy.

Zgodnie 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) nie orzeczenie wobec niej zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych,
- 3) nie wydanie 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 zakreslenia 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 praktyce uzyskanie PPK możliwe jest wyłącznie w starostwie właściwym ze względu na miejsce stałego zameldowania kandydata na kierowcę. Starosta wydający PPK musi sprawdzić m.in. czy osoba ubiegająca się nie ma zakazu prowadzenia pojazdów. Z uwagi na ograniczenia w działaniu Centralnej Ewidencji Pojazdów i Kierowców (CEPIK) informacja ta jest dostępna tylko lokalnie – w starostwie właściwym ze względu na miejsce stałego zameldowania kandydata.

W konsekwencji wprowadzone przez rozporządzenie obowiązki dla kandydata na kierowcę naruszają przepisy ustawy o kierujących pojazdami.

Niniejszym wnioskiem wnioskodawcy domagają się również stwierdzenia, że przepis art. 28 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami (Dz. U. z 2011r. Nr 30, poz. 151 z późn. zm.) 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 jest niezgodny z art. 65 w zw. z 31 ust. 3 Konstytucji RP oraz przepisami art. 22 w związku z art. 20 i art. 31 ust. 3 oraz 32 ust. 1 i 2 Konstytucji, bowiem 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, umożliwiającego 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.

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.

Załączniki:

- lista posłów podpisujących wniosek.
- 5 odpisów wniosku