



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
Sygn. akt K 59/13
BAS-WPTK-3116/13

Warszawa, dnia 16 lipca 2014 r.

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KAN C E L A R I A	
wpl. dnia	16. 07. 2014
L.dz.	L.zał.

Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 34 ust. 1 w związku z art. 27 pkt 2 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie wniosku grupy posłów z 8 listopada 2013 r. (sygn. akt K 59/13), jednocześnie wnosząc o stwierdzenie, że:

1) art. 26 ust. 9 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami (t.j. Dz. U. z 2014 r., poz. 600) **jest zgodny** z art. 20 i art. 22 Konstytucji;

2) art. 28 ust. 2 pkt 2 ustawy powołanej w pkt 1, w zakresie w jakim odnosi się do instruktora prowadzącego ośrodek szkolenia kierowców, **nie jest niezgodny** z art. 20 i art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 32 Konstytucji;

3) art. 28 ust. 2 pkt 2 ustawy powołanej w pkt 1, w zakresie w jakim odnosi się do instruktora zatrudnionego w ośrodku szkolenia kierowców, **jest zgodny** z art. 20 i art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji;

4) art. 28 ust. 2 pkt 2 ustawy powołanej w pkt 1 **jest zgodny** z art. 65 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz z zasadą ochrony praw nabytych, wywodzoną z art. 2 Konstytucji;

5) art. 53 ust. 1 ustawy powołanej w pkt 1 **jest zgodny** z art. 20 i art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji;

6) art. 54 ust. 2 ustawy powołanej w pkt 1 **jest zgodny** z art. 51 ust. 3 Konstytucji i **nie jest niezgodny** z art. 61 ust. 1 Konstytucji;

8) art. 139 ustawy powołanej w pkt 1, w zakresie w jakim nie wprowadza okresów przejściowych do nabycia uprawnienia do kierowania pojazdami przez osoby, które rozpoczęły szkolenie na prawo jazdy kat. A, C lub D przed dniem

wejścia w życie ustawy o kierujących pojazdami, **jest zgodny** z zasadą ochrony praw nabytych, wywodzoną z art. 2 Konstytucji.

Ponadto wnoszę o **umorzenie postępowania** w pozostałym zakresie na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Uzasadnienie

I. Przedmiot kontroli

1. W dniu 9 grudnia 2013 r. do Kancelarii Sejmu wpłynęło zawiadomienie Prezesa Trybunału Konstytucyjnego o wszczęciu postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie wniosku (dalej: wniosek) grupy posłów (dalej: wnioskodawca) z 8 listopada 2013 r. (sygn. akt K 59/13), uzupełnionego – w odpowiedzi na wezwanie Prezesa Trybunału Konstytucyjnego do usunięcia braków formalnych – pismem z 5 grudnia 2013 r. (dalej: pismo z 5 grudnia 2013 r.).

2. Przedmiotem kontroli jest art. 26 ust. 9, art. 28 ust. 2 pkt 2, art. 31, art. 53 ust. 1, art. 54 ust. 2 i art. 139 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami (t.j. Dz. U. z 2014 r., poz. 600; dalej: u.k.p., ustawa o kierujących pojazdami). Kwestionowane przepisy stanowią:

Art. 26 ust. 9 u.k.p. – „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”;

Art. 28 ust. 2 pkt 2 u.k.p. – „Ośrodek szkolenia kierowców może prowadzić przedsiębiorca, który: 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”;

Art. 31 u.k.p. – „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 umożliwi 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.11).

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”;

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

Art. 54 ust. 2 u.k.p. – „Zapis z praktycznej części egzaminu przechowuje się przez okres 21 dni od dnia przeprowadzenia egzaminu”;

Art. 139 u.k.p. – „Ustawa 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.”.

III. Zarzuty wnioskodawcy

1. Zdaniem wnioskodawcy, art. 26 ust. 9 u.k.p. jest niezgodny z art. 20 i art. 22 Konstytucji, gdyż „[P]rowadzi 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” (pismo z 5 grudnia 2013 r., s. 2).

2. Zakwestionowany art. 28 ust. 2 pkt 2 u.k.p. jest w ocenie wnioskodawcy niezgodny z art. 65 Konstytucji, bowiem ogranicza wolność wyboru i wykonywania zawodu oraz jest niezgodny z art. 22 w związku z art. 20 i art. 31 ust. 3 oraz art. 32 ust. 1 i art. 2 Konstytucji, gdyż wprowadza „[O]bowiązek 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”. Zaskarżony przepis nie przewiduje okresów przejściowych, umożliwiających dostosowanie się przez podmioty prowadzące ośrodki szkolenia kierowców do tych wymogów, co ma naruszać również zasadę ochrony praw nabytych (pismo z 5 grudnia 2013 r., s. 4).

3. Przepis art. 31 u.k.p. jest według wnioskodawcy niezgodny z art. 20 i art. 22 w związku z art. 31 ust. 3, art. 32 i art. 2 Konstytucji z następujących względów.

Po pierwsze, wprowadza dodatkowe wymogi „dla przedsiębiorców prowadzących ośrodki szkolenia kierowców”, stanowiące „nieuzasadnione ograniczenie wolności działalności gospodarczej. 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” (pismo z 5 grudnia 2013 r., s. 2).

Po drugie, „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)” (pismo z 5 grudnia 2013 r., s. 2).

Po trzecie, „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” (pismo z 5 grudnia 2013 r., s. 2).

4. Wnioskodawca podniósł ponadto, że art. 53 ust. 1 u.k.p.– omyłkowo przywoływany we wniosku oraz w piśmie uzupełniającym braki formalne wniosku jako art. 53 ust. 3 u.k.p. – jest niezgodny z art. 20 i art. 22 Konstytucji, gdyż wprowadza konieczność „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” innych kategorii. Wprowadzenie tego „ograniczenia [...] nastąpiło pomimo braku istnienia ważnego interesu publicznego” (pismo z 5 grudnia 2013 r., s. 3).

5. Artykuł 54 ust. 2 u.k.p. jest niezgodny z art. 61 ust. 1 oraz art. 51 ust. 3 Konstytucji, gdyż wynikający z niego obowiązek 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)” (pismo z 5 grudnia 2013 r., s. 3).

6. Według wnioskodawcy art. 139 u.k.p. 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 wejście w życie ustawy, tj. przed dniem 19 stycznia 2013 r. [...], a tym samym prowadzi do naruszenia zasady ochrony praw nabytych” (pismo z 5 grudnia 2013 r., s. 4).

IV. Wzorce konstytucyjne

1. Zasada ochrony praw nabytych stanowi element składowy demokratycznego państwa prawnego, a jej źródłem normatywnym jest art. 2 Konstytucji. W orzecznictwie TK ukształtował sobie drogę pogląd, w myśl którego arbitralne znoszenie lub ograniczanie praw podmiotowych, przysługujących jednostce lub innym podmiotom prywatnym, występującym w obrocie prawnym jest niedopuszczalne (zob. wyroki TK z: 22 czerwca 1999 r., sygn. akt K 5/99; 20 grudnia 1999 r., sygn. akt K 4/99; 30 października 2007 r., sygn. akt P 28/06). Z drugiej jednak strony, ochrony praw nabytych nie można utożsamiać z ich nienaruszalnością (por. wyroki TK z: 27 lutego 2002 r., sygn. akt K 47/01; 16 czerwca 2003 r., sygn. akt K 52/02; 20 stycznia 2010 r., sygn. akt Kp 6/09). Analizowana zasada nie ma więc charakteru absolutnego i nie wyklucza stanowienia regulacji mniej korzystnych dla jednostki. Odstąpienie od zasady ochrony praw nabytych jest dozwolone, jeśli znajduje uzasadnienie w innej zasadzie lub wartości konstytucyjnej (por. m.in. wyroki TK z: 15 września 1998 r., sygn. akt K 10/98; 17 marca 2008 r., sygn. akt K 32/05). „Zmiana sytuacji prawnej jest dopuszczalna, jeśli:

1) wprowadzone ograniczenia znajdują podstawę w innych normach, zasadach lub wartościach konstytucyjnych;

2) nie istnieje możliwość realizacji danej normy, zasady lub wartości konstytucyjnej bez naruszenia praw nabytych;

3) wartościom konstytucyjnym, dla realizacji których prawodawca ogranicza prawa nabyte, można w danej, konkretnej sytuacji przyznać pierwszeństwo przed wartościami znajdującymi u podstaw zasady ochrony praw nabytych;

4) prawodawca podjął niezbędne działania mające na celu zapewnienie jednostce warunków do przystosowania się do nowej regulacji” (wyrok TK z 26 lutego 2013 r., sygn. akt K 15/10).

2. Wnioskodawca jako wzorzec konstytucyjny wskazał art. 20 i art. 22 Konstytucji, umieszczone w rozdziale I ustawy zasadniczej zatytułowanym „Rzeczpospolita”. Artykuł 20 Konstytucji stanowi: „Społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej”. Z kolei art. 22 Konstytucji przewiduje, że: „Ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny”. Trybunał wielokrotnie podkreślał w swoich orzeczeniach, że oba przepisy pozostają w związku treściowym, a zakres normowania art. 22 Konstytucji należy odczytywać w kontekście art. 20 Konstytucji (wyrok TK z 13 października 2010 r., sygn. akt Kp 1/09). Artykuł 22 Konstytucji nie proklamuje bowiem samoistnie zasady wolności działalności gospodarczej. Nie określa też, jaka jest jej treść i sfera działań, które są realizacją wolności działalności gospodarczej, lecz dotyczy konstytucyjnych wymogów ograniczenia tej wolności (wyrok TK z 29 kwietnia 2003 r., sygn. akt SK 24/02). Trybunał zaznaczył, że zwrot: „wolność działalności gospodarczej” należy rozumieć zarówno jako wolność wyboru działalności gospodarczej, jak i wolność jej wykonywania (wyrok TK z 7 czerwca 2005 r., sygn. akt K 23/04).

W doktrynie prawa konstytucyjnego oraz w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego uformował się pogląd, w myśl którego art. 22 Konstytucji pełni dwojaką funkcję. „Z jednej strony traktować go należy jako wyrażenie zasady ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej i w tym zakresie stanowi on konkretyzację ogólniejszych zasad, wyrażonych w art. 20, z drugiej strony – może on stanowić podstawę do konstruowania prawa podmiotowego, przysługującego każdemu, kto podejmuje działalność gospodarczą” (wyroki TK z: 10 kwietnia 2001 r., sygn. akt U 7/00; 2 grudnia 2002 r., sygn. akt SK 20/01, zob. też B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s.125 i n.).

W nauce prawa wolność działalności gospodarczej jest postrzegana jako „[Z]łożona sytuacja prawna, w jakiej poszczególne jednostki znajdują się względem państwa”, zawierająca w swojej strukturze prawnej „[P]rawo do tego, by państwo podejmowało stosowne działania faktyczne i prawne chroniące podmioty tej wolności przed bezprawnymi działaniami innych podmiotów prywatnych, ingerujących w przedmiot działalności” (zob. M. Szydło, *Wolność działalności gospodarczej jako prawo podmiotowe*, Bydgoszcz 2011, s. 56 i 59). Z konstytucyjnie gwarantowaną

swobodą gospodarczą skorelowane jest jeszcze inne zadanie państwa, polegające na wspieraniu gospodarki. Chodzi tu w istocie o zapewnienie materialnych warunków funkcjonowania tej wolności (*ibidem*, s. 67).

Ustalając adresatów analizowanej wolności, Trybunał Konstytucyjny wyraził pogląd, że: „[Z] użycia w art. 20 i art. 22 Konstytucji zwrotu «wolność działalności gospodarczej» wynika, że chodzi o działalność jednostek (osób fizycznych) oraz instytucji «niepaństwowych» (czy też – szerzej rzecz ujmując – niepublicznych), które mają prawo samodzielnego decydowania o udziale w życiu gospodarczym, zakresie i formach tego udziału, w tym możliwie swobodnego podejmowania różnych działań faktycznych i prawnych, mieszczących się w ramach prowadzenia działalności gospodarczej. Chodzi tu więc o osoby fizyczne i inne podmioty, które korzystają z praw i wolności przysługujących człowiekowi i obywatelowi” (zob. wyrok TK z 7 maja 2001 r., sygn. akt K 19/00).

Wolność działalności gospodarczej we współczesnym państwie podlega różnym ograniczeniom, co wynika „[C]hociażby z zaakcentowania w art. 20 Konstytucji socjalnego charakteru gospodarki rynkowej” (wyrok TK z 2 grudnia 2002 r., sygn. akt 20/01). Nie ma więc ona charakteru absolutnego i w pewnych sytuacjach może być reglamentowana pod warunkiem spełnienia konstytucyjnie określonych przesłanek. Pierwsza z nich wymaga, aby ograniczenia wolności gospodarczej znajdowały uzasadnienie w ważnym interesie publicznym, natomiast druga – aby zostały one wprowadzone w drodze ustawy. Trzecia przesłanka nakazuje zachowanie zasady proporcjonalności przy wprowadzaniu ograniczeń wolności gospodarczej (zob. wyrok TK z 26 kwietnia 1999 r., sygn. akt K 33/98).

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 29 kwietnia 2003 r. (sygn. akt SK 24/02) wyraził pogląd, w myśl którego „[A]rt. 22 Konstytucji reguluje wprost w sposób wyczerpujący i kompleksowy zarówno formalne, jak i materialne przesłanki ograniczenia wolności działalności gospodarczej. Jeżeli więc uznać, że wolność działalności gospodarczej jest jedną z 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. [...] Uzasadnione jest również przyjęcie, że – z jednej strony – każdy przypadek konieczności ochrony dóbr wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji mieści się w klauzuli «ważnego interesu publicznego» w rozumieniu art. 22 Konstytucji. Natomiast patrząc z drugiej strony stwierdzić

należy, że w zakresie «ważnego interesu publicznego» mieszczą się również wartości nie wymienione 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”.

Trybunał Konstytucyjny, rozważając problem dopuszczalnych ograniczeń sfery wolności gospodarczej, stwierdził, iż pewne obowiązki nakładane na przedsiębiorców nie mogą być postrzegane jako naruszenia art. 20 i art. 22 Konstytucji. Nie są więc ograniczeniem wolności prowadzenia działalności gospodarczej regulacje ustawowe mające charakter uniwersalny i odnoszące się do wszystkich przedsiębiorców (legalizacja działalności gospodarczej poprzez uzyskiwanie wpisu w rejestrze przedsiębiorców lub ewidencji działalności gospodarczej, obowiązki statystyczne, rejestracja podatkowa, ubezpieczenia społeczne, przestrzeganie wymagań związanych z oznaczeniem przedsiębiorcy i jego towarów, organizacja finansów przedsiębiorstwa, przestrzeganie zasad ochrony życia i zdrowia ludzkiego oraz bezpieczeństwa, moralności publicznej i ochrony środowiska, a także wymagań natury technicznej i technologicznej, policja gospodarcza, itd.). Powyższe „[R]egulacje prawne – mimo że uciążliwe dla przedsiębiorców – nie mają na celu ograniczania przedsiębiorczości, Trybunał nie traktuje ich jako ograniczeń wolności prowadzenia działalności gospodarczej rozumianej jako prawo podmiotowe rekonstruowane z art. 20 i art. 22 Konstytucji” (wyrok TK z 19 stycznia 2010 r., sygn. akt SK 35/08).

3. Artykuł 31 ust. 3 Konstytucji stanowi, że: „Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, 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. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw”. Przepis ten jest źródłem normatywnym zasady proporcjonalności (art. 31 ust. 3 zdanie pierwsze), zakazu naruszania istoty prawa i wolności (art. 31 ust. 3 zdanie drugie) oraz zasady wyłączności ustawy (art. 31 ust. 3 zdanie pierwsze).

Analiza orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego prowadzi do wniosku, że zasada proporcjonalności ustala dopuszczalny zakres ograniczeń korzystania z konstytucyjnych wolności i praw. Wymaga od sądu konstytucyjnego odpowiedzi na następujące pytania, czy zaskarżona regulacja ustawowa jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków (zasada przydatności), czy regulacja ta jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana (zasada konieczności), a ponadto czy jej efekty pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela (zasada proporcjonalności w ścisłym znaczeniu – zob. wyroki TK z: 11 kwietnia 2006 r., sygn. akt SK 57/04; 11 kwietnia 2000 r., sygn. akt K 15/98). Przesłanka proporcjonalności w znaczeniu ścisłym, niezbędna dla uznania zasadności wprowadzenia ograniczenia konstytucyjnych wolności lub praw, oznacza zatem dla ustawodawcy obowiązek wyboru najmniej dolegliwego środka.

Zawarty w art. 31 ust. 3 zdanie drugie Konstytucji zakaz naruszania istoty wolności i praw opiera się na założeniu, że w ramach każdego konkretnego prawa lub wolności można wyodrębnić pewne elementy podstawowe, bez których takie prawo czy wolność w ogóle nie będą mogły istnieć, oraz pewne elementy dodatkowe, które mogą być przez ustawodawcę zwykłego ujmowane i modyfikowane w różny sposób bez zniszczenia tożsamości danego prawa czy wolności (orzeczenie TK z 26 kwietnia 1995 r., sygn. akt K 11/95 oraz wyroki TK z: 12 stycznia 2000 r., sygn. akt P 11/98; 20 października 2010 r., sygn. akt P 37/09).

W wyroku z 12 stycznia 1999 r. (sygn. akt P 2/98) Trybunał Konstytucyjny wyraził nadal aktualny pogląd, że: „[I]nterpretacja zakazu naruszania istoty prawa lub wolności nie powinna sprowadzać się jedynie do płaszczyzny negatywnej, akcentującej odpowiednie miarkowanie dokonywanych ograniczeń. Należy w nim widzieć również stronę pozytywną, związaną z dążeniem do wskazania, choćby przykładowo, pewnego nienaruszalnego rdzenia danego prawa lub wolności, który pozostawać winien wolny od ingerencji prawodawcy nawet w sytuacji, gdy działa on w celu ochrony wartości wskazanych w art. 31 ust. 3 zdanie pierwsze Konstytucji. Wskazanie istoty prawa lub wolności powinno uwzględniać przy tym kontekst sytuacji, w której dochodzi do ograniczenia danego uprawnienia”.

4. Konstytucyjna zasada równości wobec prawa ma utrwalone znaczenie zarówno w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, jak i w nauce prawa. Z art. 32

ust. 1 Konstytucji („Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne”) wynika, że podmioty prawa, które charakteryzują się w równym stopniu określoną cechą relewantną, muszą być tak samo traktowane przez prawo. Równe traktowanie oznacza stosowanie jednakowej miary, a także odrzucenie dyskryminujących i faworyzujących zróżnicowań. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał, że zasada równości wobec prawa wyraża się w formule „nie wolno tworzyć prawa różnicującego sytuację prawną podmiotów, których sytuacja faktyczna jest taka sama” (wyrok TK z 31 marca 2008 r., sygn. akt P 20/07). Podmioty różniące się mogą być natomiast traktowane odmiennie.

Ustawodawca może wprowadzać zróżnicowanie prawne podmiotów, gdyż zasada równości wobec prawa nie ma charakteru absolutnego. Odstępstwo od równego traktowania nie prowadzi jeszcze do uznania wprowadzających je przepisów za niekonstytucyjne. Nierówne traktowanie podmiotów podobnych nie musi bowiem oznaczać dyskryminacji lub uprzywilejowania, a w konsekwencji niezgodności z art. 32 Konstytucji (zob. wyrok TK z 5 października 2005 r., sygn. akt SK 39/05). Jest ono dopuszczalne konstytucyjnie, jeżeli zostały spełnione łącznie następujące przesłanki:

- 1) kryterium różnicowania pozostaje w racjonalnym związku z celem i treścią danej regulacji;
- 2) waga interesu, któremu różnicowanie ma służyć, pozostaje w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku wprowadzonego różnicowania;
- 3) kryterium różnicowania pozostaje w związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych.

W związku z powyższym, ocenę regulacji prawnej z punktu widzenia zasady równości należy poprzedzić dokładnym zbadaniem sytuacji prawnej jej adresatów, a także dokonaniem analizy cech wspólnych i różniących (wyrok TK z 28 maja 2002 r., sygn. akt P 10/01).

5. Przepis art. 51 Konstytucji gwarantuje każdemu prawo do ochrony danych osobowych, którego zakres wyznacza: warunek ustawowej podstawy ujawnienia przez jednostkę informacji dotyczących jej osoby (art. 51 ust. 1), skierowany do władz publicznych zakaz pozyskiwania, gromadzenia i udostępniania informacji

o obywatelach, innych, niż niezbędne w demokratycznym państwie prawnym (art. 51 ust. 2), prawo dostępu jednostki do odnośnych dokumentów i zbiorów danych oraz żądania sprostowania bądź usunięcia danych nieprawdziwych, niepełnych lub zebranych w sposób sprzeczny z ustawą (art. 51 ust. 3 i 4), a także nakaz zachowania formy ustawy dla unormowania standardów gromadzenia oraz udostępniania informacji (art. 51 ust. 5) (zob. wyroki TK z: 12 listopada 2002 r., sygn. akt SK 40/01; 19 maja 1998 r., sygn. akt U 5/97).

W zakresie prawa do ochrony danych osobowych mieści się swoboda informacyjna jednostki, której istota polega na nieujawnianiu innym podmiotom, w tym także organom władzy publicznej, wiadomości o niej samej. „Wskazana wolność obejmuje, w swym punkcie wyjścia, wolność od ujawniania wszelkich informacji dotyczących każdego z przejawów nie tylko ściśle osobistego, lecz również publicznego zachowania się jednostki” (P. Sarnecki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, Warszawa 2003, t. III, uwagi do art. 51, s. 1-2). Ponadto akcentuje się, że konstytucyjne ograniczenia dotyczące ujawniania, pozyskiwania i dostępności informacji o osobach prywatnych (art. 51 Konstytucji) są ważnym elementem prawa do prywatności (zob. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2006, s. 108; B. Banaszak, *op. cit.*, Warszawa 2009, s. 260).

Współczesne rozumienie sfery życia prywatnego w relacji do ochrony danych osobowych prowadzi do objęcia tą ochroną każdej informacji osobowej bez względu na jej zawartość treściową. Mogą to być zarówno informacje, narażające osobę na uczucie wstydu, czy skrępowania lub całkowicie indyferentne z punktu widzenia moralności lub obyczajów. „Przedmiotem ochrony są bowiem na tle nowoczesnych ujęć prywatności wartości akcentujące możliwość prowadzenia swych spraw, decydowania o swym życiu i o rodzajach więzi personalnych z innymi z maksymalną swobodą, a zarazem z najmniejszym stopniem ingerencji świata zewnętrznego w tę sferę, która jest domeną własnej aktywności jednostki. Ów wspólny «korzeń aksjologiczny» prawa do życia prywatnego oraz do ochrony danych osobowych decyduje w dużym stopniu o potrzebie poszukiwania wspólnego uzasadnienia dla uznania za dopuszczalną ingerencji zewnętrznej w świat «odosobnienia jednostki»” (wyrok TK 12 listopada 2002 r., sygn. akt SK 40/01).

Z powyższego wynika, iż art. 51 Konstytucji pozostaje w związku z prawem do prywatności gwarantowanym przez art. 47 Konstytucji, statuując tzw. zasadę

autonomii informacyjnej. „Autonomia informacyjna, stanowiąca element ochrony życia prywatnego, oznacza prawo do samodzielnego decydowania o ujawnianiu innym informacji dotyczących swojej osoby, a także prawo do sprawowania kontroli nad takimi informacjami, jeśli znajdują się w posiadaniu innych podmiotów” (wyrok TK z 19 lutego 2002 r., sygn. akt U 3/01). Jest jednak oczywiste, że wskazane uprawnienie, zwłaszcza w relacji obywatel – władza publiczna, nie ma charakteru absolutnego (wyrok TK z 17 czerwca 2008 r., sygn. akt K 8/04).

Artykuł 51 ust. 2 Konstytucji stanowi, iż: „Władze publiczne nie mogą pozyskiwać, gromadzić i udostępniać innych informacji o obywatelach niż niezbędne w demokratycznym państwie prawnym”. Przepis ten legalizuje – nieuchronne we współczesnym społeczeństwie – działania władz publicznych polegające na pozyskiwaniu, gromadzeniu i udostępnianiu informacji o obywatelach. Warunkiem legalności takich działań jest spełnienie przesłanki niezbędności informacji o obywatelach w demokratycznym państwie prawnym. „Norma wystawiona w art. 51 ust. 2 Konstytucji nie ma charakteru całkowicie samodzielnego. Wprawdzie ustrojodawca wskazał w powołanym przepisie *expressis verbis* na ograniczenie możliwości arbitralnego kształtowania zakresu informacji o obywatelach pozyskiwanych przez władze publiczne w ustawodawstwie zwykłym i podkreślił wymóg niezbędności takiego ograniczenia, oceniany wedle standardów obowiązujących w demokratycznym państwie prawnym, nie określił jednak katalogu interesów (wartości) konstytucyjnie chronionych, które – jego zdaniem – mogą być stawiane na szali w procesie oceny dopuszczalności takiego rozwiązania. W tym zakresie konieczne jest odwołanie się do ogólnej regulacji art. 31 ust. 3 Konstytucji, zgodnie z którym ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, 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. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw” (wyrok TK z 23 listopada 2012 r., sygn. akt K 20/12). Innymi słowy, ocena zachowania przez ustawodawcę zasady proporcjonalności, w aspekcie dopuszczalności pozyskiwania, gromadzenia i udostępniania przez władze publiczne informacji o obywatelach, powinna być przeprowadzana na podstawie – współstosowanych – przepisów art. 51 ust. 2 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji. A to oznacza, że poza koniecznością wskazania interesu publicznego mieszczącego się w katalogu zawartym w art. 31 ust. 3

Konstytucji, przesłanką legalności ingerencji w zakres autonomii informacyjnej jednostki jest stwierdzenie, że: wprowadzona regulacja ustawowa prowadzi do zamierzonych przez nią skutków (zasada przydatności), jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana (zasada konieczności); jej efekty pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela (zasada proporcjonalności); zob. wyroki TK: z 3 października 2000 r., sygn. akt K 33/99; 20 listopada 2002 r., sygn. akt K 41/02.

Przepis art. 51 ust. 4 Konstytucji gwarantuje prawo do żądania sprostowania oraz usunięcia informacji nieprawdziwych, niepełnych lub zebranych w sposób sprzeczny z ustawą. W orzecznictwie TK przyjmuje się, że żaden interes państwa nie może sankcjonować i usprawiedliwiać zachowywania w urzędowych dokumentach i zbiorach danych informacji nieprawdziwych, niepełnych, czy zebranych w sposób niezgodny z ustawą. Konieczne jest przy tym podkreślenie, że przepis art. 51 ust. 4 Konstytucji nie zawiera upoważnienia do ustawowego ograniczenia wskazanego w nim prawa. „Nie znaczy to jednak, że art. 31 ust. 3 Konstytucji nie ma tu zastosowania” (wyrok TK z 11 maja 2007 r., sygn. akt K 2/07). Trybunał Konstytucyjny przyjął, iż dokumenty znajdujące się posiadaniu Instytutu Pamięci Narodowej, choć mogą zawierać nieprawdziwe lub zebrane w sposób sprzeczny z ustawą informacje, podlegają ochronie. W opinii TK, z powodu podwójnego „charakteru gromadzonych dokumentów i danych, będących nie tylko informacjami o osobie, lecz także dokumentami o charakterze historycznym, zawierającymi wiedzę o rodzajach i metodach działania organów bezpieczeństwa totalitarnego państwa, nie może wchodzić w grę ich usunięcie, i takie stanowisko znajduje uzasadnienie w art. 31 ust. 3 Konstytucji” (wyrok TK z 11 maja 2007 r., sygn. akt K 2/07).

Regulacja zawarta w art. 51 ust. 5 Konstytucji pełni funkcję gwarancyjną. Z treści tego przepisu *explicite* wynika nakaz zachowania formy ustawy dla określenia zasad i trybu gromadzenia oraz udostępniania informacji o osobie. Termin „gromadzenie informacji” swoim zakresem obejmuje „nie tylko wąsko rozumiane czynności zbierania informacji dotyczących jednostki, ale również różnego rodzaju operacje przetwarzania tych informacji” (wyrok TK z 19 lutego 2002 r., sygn. akt U 3/01). Nadto, konstytucyjny wymóg zachowania formy ustawy do unormowania zasad i trybu gromadzenia i udostępniania danych nie może być rozumiany jako bezwzględny zakaz przenoszenia określonych materii do regulacji w drodze rozporządzenia. Przekazanie do unormowania w akcie podustawowym sprawy, które

mają charakter szczegółowy i techniczny nie narusza zasady wyłączności regulacji ustawowej (wyrok TK z 19 lutego 2002 r., sygn. akt U 3/01).

6. Prawo dostępu do informacji publicznej zostało zagwarantowane w art. 61 Konstytucji. „Obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Prawo to obejmuje również 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” (art. 61 ust. 1 Konstytucji). Zawiera ono w swej treści uprawnienie do żądania informacji o funkcjonowaniu instytucji publicznych, przede wszystkim zaś instytucji władzy publicznej. „Chodzi np. o informacje dotyczące istniejących w ramach danej instytucji procedur i wyznaczanych zadań, procesie ich realizacji, oraz inwestycjach czy organizowanych przetargach. Na gruncie tego przepisu Konstytucji nie można przynajmniej *prima facie* wykluczyć, że realizacja prawa do informacji będzie dotyczyła pośrednio nie tylko działalności publicznej osób publicznych, co jest oczywiste wówczas, gdy jest to działalność wykonywana w ramach i w bezpośrednim związku z funkcjonowaniem określonej instytucji publicznej, ale również sfery z pogranicza ich życia publicznego i prywatnego”.

W wyroku z 16 września 2002 r. (sygn. akt K 38/01) TK przyjął, że zakres określonego w art. 61 Konstytucji prawa do informacji zdeterminowany jest w znacznej mierze przez samą Konstytucję. „Przepisy te określają bowiem, jakie uprawnienia wiążą się z obowiązywaniem tego prawa, oraz wskazują, na jakie podmioty nałożony jest obowiązek podjęcia takich działań, aby to prawo obywatelskie mogło być zrealizowane. Prawo do uzyskania informacji dotyczy działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne, a także działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego oraz innych osób i jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa, oraz dostępu do dokumentów i wstępu na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z publicznych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu. Nie jest jednak tak, że ustrojodawca, który całościowo uregulował bezpośrednio w samej Konstytucji zakres i granice tego prawa, wyłączył w tej materii

dopuszczalność i potrzebę uzupełniających regulacji ustawowych. Mimo bowiem stosunkowo szerokiego unormowania bezpośrednio w Konstytucji prawa obywateli do dostępu do informacji, zarówno jeśli chodzi o krąg podmiotów obowiązanych zapewnić ten dostęp, jak i treść owych informacji, nie można wykluczyć, że i w tym zakresie zachodzi konieczność doprecyzowania – «dookreślenia» zarówno cech i zakresu podmiotów obowiązanych do udzielenia informacji, jak i samej treści tej informacji i sposobu jej pozyskiwania”.

Trybunał zauważa, że w przypadku kolizji dwu wartości – z jednej strony konstytucyjnego prawa do informacji, z drugiej prawa do prywatności – nie można bezwzględnie przyznać pierwszeństwa temu pierwszemu. Nie istnieje bowiem formuła prawa dostępu do informacji za „wszelką cenę” (wyrok TK z 19 czerwca 2002 r., sygn. akt K 11/02). Prawo dostępu do informacji nie ma więc charakteru bezwzględnego, a jego granice wyznaczone są m.in. przez konieczność respektowania praw i wolności innych podmiotów, w tym przez konstytucyjnie gwarantowane prawo do ochrony życia prywatnego.

7. Zgodnie z art. 65 ust. 1 Konstytucji: „Każdemu zapewnia się wolność wyboru i wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy. Wyjątki określa ustawa.” W orzecznictwie TK ukształtował sobie drogę pogląd, w myśl którego art. 65 ust. 1 Konstytucji wyraża pozytywny aspekt wolności pracy i obejmuje możliwość wyboru rodzaju pracy (element kwalifikacyjny), pracodawcy (element podmiotowy) i miejsca pracy (element przestrzenny); zob. wyroki TK z: 23 czerwca 1999 r., sygn. akt K 30/98; 27 lipca 2006 r., sygn. akt SK 43/04. Wyjaśniając natomiast istotę tej wolności, TK zauważył, że: „Treścią wolności wykonywania zawodu jest stworzenie sytuacji prawnej, w której: popierwsze, każdy mieć będzie swobodny dostęp do wykonywania zawodu, warunkowany tylko talentami i kwalifikacjami; po drugie, mieć będzie następnie rzeczywistą możliwość wykonywania swojego zawodu oraz – po trzecie, nie będzie przy wykonywaniu zawodu poddany rygorom podporządkowania, które charakteryzują świadczenie pracy” (wyrok TK z 19 marca 2001 r., sygn. akt K 32/00).

Wolność wykonywania zawodu pełni wiele ważnych funkcji społecznych, decydując o rozwoju gospodarczym kraju i umożliwiając jednostce podejmowanie aktywności użytecznej społecznie. Nadto analizowana wolność ukierunkowana jest

na realizację szczęścia człowieka poprzez jego samorealizację (wyrok TK z 20 lutego 2008 r., sygn. akt K 30/07).

Wolność wykonywania zawodu, wyrażona w art. 65 ust. 1 Konstytucji, nie ma charakteru absolutnego. Sama Konstytucja dopuszcza wyjątki, jeżeli są one określone w ustawie (art. 65 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji). Z drugiej strony, ustawodawca, korzystając ze swobody w stanowieniu przepisów, może wprowadzać tylko takie wyjątki, które pozostają w zgodzie z Konstytucją, zawartymi w niej normami, zasadami i wartościami. W tych tylko granicach ustawodawca ma też swobodę kształtowania zasad wykonywania poszczególnych zawodów. Wolność wykonywania zawodu może więc być poddana reglamentacji prawnej, w szczególności gdy chodzi o uzyskanie prawa wykonywania określonego zawodu, wyznaczenie sposobów i metod (ram) wykonywania zawodu, a także określenie powinności wobec państwa czy samorządu zawodowego. Ponadto, w ocenie Trybunału Konstytucyjnego, „[N]a obecnym etapie rozwoju społeczeństwa i gospodarki ustawowa reglamentacja wykonywania poszczególnych zawodów nie może być postrzegana jako naruszenie art. 65 ust. 1 Konstytucji. Nie chodzi tu bowiem o ograniczenie wolności jednostek, lecz raczej o stworzenie ogólnych podstaw prawnych podziału pracy w społeczeństwie i gwarancji, że poszczególne funkcje społeczne będą wykonywane przez osoby należycie do nich przygotowane. Wolność statuowana w art. 65 ust. 1 Konstytucji oznacza, że każdy ma prawo wybrać zawód i – jeśli spełnia wymagania – wykonywać go, jednak zawsze tylko w ramach obowiązujących przepisów” (wyrok TK z 27 lipca 2006 r., sygn. akt SK 43/04).

V. Analiza zgodności

1. Ustawa o kierujących pojazdami – ogólna charakterystyka

Ustawa o kierujących pojazdami jest aktem normatywnym, realizującym założenia polityki państwa w obszarze bezpieczeństwa na drogach. Przyjęte w niej rozwiązania instytucjonalne mają zmniejszać liczbę wypadków drogowych, poprawiać jakość kształcenia kierowców, a także ograniczać skalę negatywnych zjawisk związanych z procesem uzyskiwania uprawnień do kierowania pojazdami silnikowymi (zob. uzasadnienie rządowego projektu ustawy o kierujących pojazdami,

druk sejmowy nr 2879/VI kad.). Z drugiej strony, u.k.p. „wdraża postanowienia dyrektywy 2006/126/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 grudnia 2006 r. w sprawie praw jazdy oraz częściowo wdraża postanowienia dyrektywy 2003/59/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 lipca 2003 r. w sprawie wstępnej kwalifikacji i okresowego szkolenia kierowców niektórych pojazdów drogowych do przewozu rzeczy lub osób zmieniająca rozporządzenie Rady (EWG) nr 3820/85 oraz dyrektywę Rady 91/439/EWG i uchylająca dyrektywę Rady 76/914/EWG” (*ibidem*).

Ustawa o kierujących pojazdami normuje następujące materie. Po pierwsze, określa zasady przyznawania i cofania uprawnień do kierowania pojazdami po drogach publicznych. Po drugie, ustala zasady nabywania uprawnień instruktora nauki jazdy oraz materialnoprawne przesłanki prowadzenia działalności gospodarczej w formie ośrodka szkolenia kierowców (dalej: o.s.k.) i ośrodka doskonalenia techniki jazdy (dalej: o.d.t.). Po trzecie, ustala zasady kształcenia kierowców i podnoszenia ich kwalifikacji. Po czwarte, kształtuje zasady nadzoru nad wykonywaniem zawodu instruktora, szkoleniem kierowców oraz działalnością o.s.k. i o.d.t.

Wcześniej powyższa materia była uregulowana przez ustawę z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (t.j. Dz. U. z 2005 r. Nr 108, poz. 908 ze zm.; dalej: p.r.d.) oraz rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 27 października 2005 r. w sprawie szkolenia, egzaminowania i uzyskiwania uprawnień przez kierujących pojazdami, instruktorów i egzaminatorów (Dz. U. z 2006 r. Nr 217, poz. 1834 ze zm.).

Od 24 października 2013 r., równoległe do postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w niniejszej sprawie, toczyło się postępowanie legislacyjne, zainicjowane wniesionym przez sejmową Komisję Infrastruktury projektem ustawy o zmianie ustawy o kierujących pojazdami (druk sejmowy nr 1957/VII kad.). W jego wyniku doszło do uchwalenia ustawy nowelizującej, której głównym celem jest usunięcie wad u.k.p., jakie ujawniły się w pierwszym okresie obowiązywania tego aktu, w tym modyfikacja bądź doprecyzowanie regulacji odnoszących się do systemu szkolenia kierowców. Parlamentarny etap procedury ustawodawczej zakończył się w dniu przekazania przez Marszałka Sejmu ustawy z dnia 26 czerwca 2014 r. o zmianie ustawy o kierujących pojazdami Prezydentowi RP. Do chwili sporządzenia niniejszego stanowiska Sejmu, pod ustawą nie został złożony podpis głowy państwa. Biorąc jednak pod uwagę szeroki kompromis polityczny, który pozwolił na uchwalenie

wskazanej ustawy nowelizującej (w trakcie III czytania projektu ustawy, na 67 posiedzeniu Sejmu VII kad., za jej przyjęciem głosowało 239 posłów, przy czym tylko 1 poseł głosował przeciwko) oraz to, że w obecnej fazie procesu legislacyjnego zmiana treści tego aktu mogłaby być jedynie wynikiem wyroku Trybunału Konstytucyjnego, istnieje konieczność przyjęcia założenia, że jego obowiązywanie w ustalonym przez parlament brzmieniu jest tylko kwestią czasu. Okoliczność ta nie przekonała jednak Trybunału Konstytucyjnego do uwzględnienia złożonego przez Sejm wniosku o odroczenie rozprawy. Stosownie do tego rozstrzygnięcia, dalsze rozważania zaprezentowane w stanowisku Sejmu prowadzone są *de lege lata* (bez uwzględnienia zmian w u.k.p. oczekujących na wdrożenie).

2. Zgodność art. 26 ust. 9 u.k.p. z art. 20 i art. 22 Konstytucji

1. Zarzut niekonstytucyjności wnioskodawca wiąże z terytorialnym ograniczeniem wolności działalności gospodarczej. Jak już wskazano, zaskarżony przepis stanowi, iż o.s.k. prowadzi szkolenie wyłącznie na terenie powiatu, w którym został zgłoszony do rejestru przedsiębiorców oraz na terenie powiatu sąsiedniego.

2. Na wstępie Sejm pragnie zauważyć, że przewidziana w przez ustawodawcę forma prawna prowadzenia o.s.k. stanowi ingerencję w wolność działalności gospodarczej. Na rzecz tej tezy przemawia fakt poddania ośrodków kształcenia prawom rynku regulowanego. Zgodnie art. 28 ust. 1 u.k.p. „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 (t.j. Dz. U. z 2010 r. Nr 220, poz. 1447 i Nr 239, poz. 1593) i wymaga uzyskania wpisu do rejestru przedsiębiorców prowadzących ośrodki szkolenia kierowców”. Organem prowadzącym wyżej wymieniony rejestr jest starosta właściwy ze względu na miejsce prowadzenia ośrodka szkolenia kierowców (art. 28 ust. 3 u.k.p.).

Wpis do rejestru działalności regulowanej jest najmniej dotkliwym ograniczeniem wolności działalności gospodarczej. W przypadku działalności regulowanej władztwo państwowe przejawia się w dokonaniu czynności materialno-technicznej w postaci wpisu do rejestru. Warunkiem wstępnym uzyskania wpisu w rejestrze ośrodków kształcenia kierowców jest posiadanie statusu przedsiębiorcy

przez podmiot wnioskujący. Status ten potwierdza zaświadczenie o wpisie do ewidencji działalności gospodarczej (w stosunku do osób fizycznych) lub odpis z Krajowego Rejestru Sądowego (w odniesieniu do pozostałych przedsiębiorców). Ponadto ośrodek może prowadzić tylko podmiot, który spełni ustawowo określone warunki, np. posiada infrastrukturę odpowiednią do zakresu prowadzonego szkolenia (salę wykładową, pomieszczenie biurowe, plac manewrowy oraz pojazd przeznaczony do nauki jazdy) oraz dysponuje odpowiednią kadrą dydaktyczną i pojazdem do nauki jazdy (art. 28 ust. 2 u.k.p.).

Starosta prowadzący rejestr dokonuje wpisu na wniosek przedsiębiorcy (art. 28 ust. 4 u.k.p.). Do wniosku o wpis przedsiębiorca dołącza 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; 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” (art. 28 ust. 5 u.k.p.).

3. Poczynione na gruncie u.k.p. ustalenia konfrontowane z treścią zarzutu wymagają zbadania, czy istnieje słuszny interes publiczny, który legitymuje ustawodawcę do wprowadzenia terytorialnego ograniczenia wolności działalności gospodarczej w zakresie „prowadzenia szkolenia” przez o.s.k.

4. Na wstępie należy zauważyć, że art. 26 ust. 9 u.k.p. operuje zwrotem „prowadzi szkolenie”. Przez „szkolenie”, o którym mowa w zaskarżonym przepisie trzeba rozumieć wyłącznie „szkolenie osoby ubiegającej się o uprawnienie do kierowania motorowerem lub pojazdem silnikowym w formie kursu”. Na wykładnię powyższego zwrotu wskazuje systematyka art. 26 u.k.p. oraz treść art. 26 ust. 1 pkt 1 u.k.p. („Szkolenie osoby ubiegającej się o uzyskanie uprawnienia do kierowania motorowerem lub pojazdem silnikowym w formie kursu, z zastrzeżeniem ust. 3, jest prowadzone przez: 1) ośrodek szkolenia kierowców – jednostkę organizacyjną przedsiębiorcy wpisanego do rejestru przedsiębiorców prowadzących ośrodek szkolenia kierowców”). W istocie chodzi o prowadzenie kursu, który poddany jest szczególnym rygorom ustawowym. W myśl art. 23 ust. 1 u.k.p., szkolenie osoby ubiegającej się o uzyskanie uprawnienia do kierowania odbywa się w formie kursu, który prowadzi się zgodnie z programem i który obejmuje: część teoretyczną oraz

część praktyczną; naukę udzielania pierwszej pomocy, przeprowadzaną w formie wykładów i zajęć; kontrolne sprawdzenie poziomu osiągniętej wiedzy i umiejętności (egzamin wewnętrzny). Zajęcia podczas szkolenia prowadzi zatrudniony w ośrodku szkolenia instruktor lub będący instruktorem przedsiębiorca prowadzący ośrodek szkolenia kierowców. Ponadto kierownik ośrodka szkolenia kierowców jest obowiązany przedstawić staroście właściwemu ze względu na miejsce prowadzenia ośrodka szkolenia kierowców informację o terminie, czasie i miejscu, w których będą prowadzone zajęcia, wraz z listą uczestników kursu, a także prowadzić dokumentację kursu i przekazywać listę osób, które ukończyły kurs. Ośrodek szkolenia kierowców wydaje osobie ubiegającej się o uzyskanie uprawnienia do kierowania motorowerem i pojazdem silnikowym zaświadczenie o ukończeniu szkolenia.

Reasumując, art. 26 ust. 9 u.k.p. nie odnosi się do wszelkich szkoleń (usług), jakie mogą świadczyć o.s.k., ale do „prowadzenia szkolenia osoby ubiegającej się o uprawnienie do kierowania motorowerem lub pojazdem silnikowym w formie kursu”. Kurs może być realizowany przez o.s.k. tylko na terenie powiatu, w którym dany ośrodek został zgłoszony do rejestru przedsiębiorców lub powiatu sąsiedniego.

5. Poddanie kursów powyższym rygorom ma na celu prawidłowe kształcenie kierowców, zobowiązanych stosować na co dzień zasady bezpieczeństwa na drodze i posiadać odpowiednie umiejętności. Jest to ważne z punktu widzenia całego społeczeństwa i jego poszczególnych jednostek, jako uczestników ruchu drogowego. Chociaż ochrona zdrowia i życia to najistotniejszy nakaz konstytucyjny realizowany przez ustawodawcę, to jednak zaznaczyć trzeba, że nie bez znaczenia pozostaje również sukcesywny wzrost obciążenia gospodarki narodowej skutkami wypadków. Jak wskazuje Najwyższa Izba Kontroli: „Straty materialne, jakie ponosiło społeczeństwo z tytułu wypadków drogowych przewyższały wielkość wydatków z budżetu państwa na opiekę zdrowotną i pomoc społeczną. Szacunkowe straty z tytułu wypadków drogowych wzrosły z ok. 17 mld zł w 2000 r. do ok. 30 mld zł w 2009 r. (zob. Informacja o wynikach kontroli bezpieczeństwa ruchu drogowego w Polsce [synteza ustaleń i wnioski], opracowana przez Departament Komunikacji i Systemów Transportowych NIK, nr ewid.: 5/2011/P/10/061/KKT). W związku z tym, kursy szkoleniowe niezbędne do zdobycia prawa jazdy powinny być organizowane wyłącznie przez ośrodki szkoleniowe mające odpowiednie zaplecze organizacyjno-

techniczne i fachową kadre dydaktyczną. Kształcić kierowców nie powinny natomiast ośrodki przypadkowe, pozbawione odpowiedniej infrastruktury i profesjonalnych instruktorów. Głównymi celami ustawy były: poprawa bezpieczeństwa ruchu drogowego, przez podniesienie kwalifikacji kierujących pojazdami, oraz minimalizacja negatywnych zjawisk związanych z procesem uzyskiwania uprawnień do kierowania pojazdami, takich jak oszustwa, nierzetelne wykonywanie usług w zakresie szkolenia kierowców i korupcja (zob. uzasadnienie rządowego projektu ustawy o kierujących pojazdami, druk sejmowy nr 2879/VI kad.). Należy podkreślić, że konieczność przyjęcia nowych, efektywniejszych rozwiązań pozwalających na podniesienie kwalifikacji kierowców była uzasadniona obiektywnymi faktami i liczbami przytoczonymi przez projektodawcę. Podnosił on, że najliczniejsza grupa kierowców uczestniczących w wypadkach to osoby w wieku od 18 do 24 lat, posiadające prawo jazdy krócej niż dwa lata (w okresie ostatnich 10 lat zaobserwowano tendencję wzrostową [o 10 %] udziału tych osób wśród sprawców wypadków). Nadto, co ma istotne znaczenie dla oceny zaskarżonej regulacji, w 73 % ośrodków szkolenia kierowców kontrolowanych przez Najwyższą Izbę Kontroli stwierdzono nieprawidłowości. Zdaniem Rady Ministrów, przyjęte rozwiązania poprawią jakość kształcenia kierowców. Uzasadnienie rządowego projektu ustawy należyce ujmuje, w opinii Sejmu, ważny interes publiczny, o którym mowa w art. 22 Konstytucji. Skoro dotychczasowy system kształcenia kierowców okazał się nieskuteczny, konieczne było poddanie go ściślejszej kontroli państwa.

Analizowane ograniczenie terytorialne wiąże się z koniecznością poddania o.s.k. nadzorowi organów władzy publicznej. Nadzór ten sprawuje starosta, który w myśl art. 45 u.k.p. wydaje decyzję administracyjną o zakazie wykonywania przez przedsiębiorcę działalności gospodarczej w zakresie prowadzenia ośrodka szkolenia kierowców i skreśla przedsiębiorcę z rejestru przedsiębiorców prowadzących o.s.k., jeżeli przedsiębiorca: 1) złożył oświadczenie, o którym mowa w art. 28 ust. 5, niezgodne ze stanem faktycznym; 2) nie usunął naruszeń warunków wykonywania działalności gospodarczej w zakresie prowadzenia ośrodka szkolenia kierowców w wyznaczonym przez starostę terminie; 3) rażąco naruszył warunki wykonywania działalności gospodarczej w zakresie prowadzenia ośrodka szkolenia kierowców. Przez „rażące naruszenie warunków” wykonywania działalności gospodarczej w zakresie prowadzenia ośrodka szkolenia kierowców ustawodawca rozumie: wielokrotne prowadzenie szkolenia w sposób niezgodny z wymaganymi warunkami

z programem szkolenia oraz pojazdami niespełniającymi wymagań technicznych; wielokrotne wystawienie niezgodnie ze stanem faktycznym zaświadczenia o ukończeniu szkolenia; odmowę poddania się kontroli. Ponadto starosta sprawuje nadzór na szkoleniem kierowców prowadzonym przez ośrodki kształcenia (art. 27 u.k.p.).

Potrzeba ograniczenia świadczenia usług kształcenia przez o.s.k. do terenu powiatu lub powiatów sąsiednich (wnioskodawca błędnie zakłada, że ograniczenie pozwala jednemu ośrodkowi prowadzić szkolenia na terenie dwóch powiatów, zob. wniosek s. 9) wynika więc z konieczności należytego (ściśłego i efektywnego) sprawowania nadzoru nad kształceniem i nad ośrodkami. Osiągnięcie tego celu jest możliwe tylko w warunkach ograniczenia miejsca świadczenia usługi kształcenia kierowców przez o.s.k. do ram terytorialnych powiatu lub powiatu sąsiedniego. Przyjęcie innego modelu, a więc prowadzenie kursów na terenie całego kraju, może spowodować, że system kontroli będzie nieskuteczny i nasilą się (bądź będą się nadal utrzymywały) nieprawidłowości w kształceniu kierowców.

6. Sejm pragnie zwrócić uwagę, że zaskarżony przepis nie zabrania zakładania i prowadzenia ośrodków kształcenia na terenie całej kraju. Nie ma więc prawnych przeszkód, aby przedsiębiorca zainteresowany kształceniem kierowców w innym powiecie, czy województwie wystąpił z wnioskiem o wpis do stosownego rejestru. Właściwy miejscowo starosta, po spełnieniu przesłanek materialno-formalnych przez przedsiębiorcę, dokona odpowiedniego wpisu do rejestru.

Ponadto warto podkreślić, że z treści art. 26 ust. 9 u.k.p. nie można wyprowadzać zakazu prowadzenia tzw. nauki jazdy w ramach prowadzonego kursu na innym terenie niż właściwy terytorialnie powiat lub powiat sąsiedni. Zgodnie z art. 26 ust. 10 u.k.p. ograniczenia terytorialnego nie stosuje się do nauki jazdy w ruchu miejskim oraz w ruchu poza obszarem zabudowanym prowadzonej w zakresie uzyskiwania uprawnień do kierowania motorem lub pojazdem silnikowym oraz nauki jazdy przeprowadzanej na placu manewrowym – dla szkolenia w zakresie uprawnień prawa jazdy kategorii B+E, C1, C1+E, C, C+E, D1, D1+E, D lub D+E. Przepis ten wychodzi naprzeciw ośrodkom kształcącym poza miastem będącym siedzibą wojewódzkiego ośrodka ruchu drogowego, gdzie przeprowadza się część praktyczną egzaminu państwowego. Umożliwia on kursantom zapoznanie się z topografią miasta, a zdobyta w ten sposób wiedza może być przez nich

wykorzystana na egzaminie.

Do pełni wyводу należy jeszcze wskazać, że w stanie prawnym obowiązującym przed wejściem w życie u.k.p., ośrodek mógł działać tylko na terenie powiatu właściwego ze względu na wpis do rejestru. Zgodnie z art. 103 ust. 4 p.r.d. w przypadku, gdy przedsiębiorca wykonywał działalność gospodarczą w postaci o.s.k. w jednostkach organizacyjnych położonych na obszarze różnych powiatów, był obowiązany uzyskać wpis w odrębnych rejestrach na każdą z tych jednostek.

7. Reasumując, w dziedzinie ruchu drogowego i komunikacji mamy do czynienia z interferencją różnych wartości i zasad konstytucyjnych, do których bez wątpienia należy wolność działalności gospodarczej (art. 20 i art. 22 Konstytucji), ale także bezpieczeństwo obywateli (art. 5 Konstytucji) i ochrona środowiska (art. 74 ust. 2 Konstytucji). Analizowana regulacja jest, w opinii Sejmu, wyrazem oddziaływania (ingerencji) na przedsiębiorczość ze strony władzy publicznej, zmierzającej do pogodzenia wymogów efektywności ekonomicznej o.s.k. i potrzeb społecznych legitymowanych konstytucyjną zasadą dobra wspólnego. Zarówno specyfika „rynku” ośrodków kształcenia kierowców, jako rynku regulowanego, jak i wymienione wyżej, konstytucyjnie chronione wartości pozwalają na ograniczenie wolności działalności gospodarczej w tej dziedzinie przedsiębiorczości.

8. W świetle analizy ustawy i uzasadnienia dołączonego do poprzedzającego jej uchwalenie projektu, Sejm nie znajduje argumentów wspierających twierdzenie wnioskodawcy, że ograniczenie wolności działalności gospodarczej w wyniku zaskarżonej regulacji nie było konieczne oraz było nadmierne. Sejm pragnie zwrócić uwagę na przydatność zaskarżonej regulacji dla realizacji celów zamierzonych przez ustawodawcę. Również stopień dolegliwości rozwiązania przyjętego w art. 26 ust. 9 u.k.p. nie może nasuwać zastrzeżeń, bowiem – jak wspomniano – przepis ten nie zamyka przedsiębiorcy drogi do otwarcia ośrodka kształcenia w innym powiecie, czy też województwie. Ostatecznie, zaskarżona regulacja nie sprzeciwia się szkoleniu przez przedsiębiorców kierowców na terenie całego kraju, pod warunkiem uzyskania wpisu do rejestru odpowiedniego ze względu na miejsce prowadzonej działalności. Tym samym art. 26 ust. 9 u.k.p. **jest zgodny** z art. 20 i art. 22 Konstytucji.

3. Zgodność art. 28 ust. 2 pkt 2 u.k.p. z art. 20 i art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 32 Konstytucji

1. Na wstępie Sejm pragnie zaznaczyć, że zakwestionowany przez wnioskodawcę, wynikający z art. 28 ust. 2 pkt 2 u.k.p. wymóg odpowiedniego doświadczenia zawodowego odnosi się do instruktora zatrudnionego przez ośrodek kształcenia lub do będącego instruktorem przedsiębiorcy. Odmienny status powyższych podmiotów wymaga przeprowadzenia analizy konstytucyjności zaskarżonego przepisu z dwóch punktów widzenia. Pierwszy, dotyczy przedsiębiorcy, kształcącego kursantów i odnosi się do osobistego wykonywania działalności gospodarczej. Drugi zaś wiąże się z obowiązkiem zatrudnienia instruktora o odpowiednich kwalifikacjach, jako warunkiem *sine qua non* podjęcia działalności gospodarczej w formie ośrodka kształcenia kierowców.

2. Do rozstrzygnięcia pierwszego problemu miarodajny jest pogląd TK wyrażony w uzasadnieniu wyroku z 19 stycznia 2010 r. (sygn. akt SK 35/08). Trybunał przyjął wówczas, że wolność prowadzenia działalności gospodarczej nie sprowadza się do wolności jej osobistego wykonywania. „Z art. 20 i art. 22 Konstytucji nie wynika prawo do osobistego wykonywania działalności gospodarczej, lecz jedynie prawo do jej swobodnego podjęcia i prowadzenia, po spełnieniu określonych prawem wymogów formalnych. Zaskarżona regulacja nie jest jedynym przypadkiem, w którym ustawodawca rozgranicza prawo prowadzenia działalności gospodarczej od osobistego wykonywania określonego zawodu czy też osobistego świadczenia pewnego rodzaju usług”.

Zaskarżony przepis nie wprowadza, co jest istotne z punktu widzenia przywołanych wzorców kontroli, obowiązku osobistego wykonywania działalności gospodarczej w postaci szkolenia kierowców. Obowiązku takiego nie można również zrekonstruować z pozostałych przepisów ustawy. W sprawie zawisłej przed TK, przedsiębiorca może podjąć działalność gospodarczą jako o.s.k. po spełnieniu ustawowo określonych przesłanek, jednak prowadzenie ośrodka nie jest uzależnione od posiadania przez niego uprawnień instruktora. W opinii Sejmu, wzorującego się w tym zakresie na stanowisku TK zajęтым w przywołanej sprawie o sygn. akt SK 35/08, wskazane przez wnioskodawcę art. 20 i art. 22 Konstytucji są wzorcami

nieadekwatnymi. Ustawodawca w zaskarżonym przepisie u.k.p. nie ingeruje bowiem w wolność działalności gospodarczej.

Wniosek o braku adekwatności wolności działalności gospodarczej jako wzorca kontroli ma swoje konsekwencje w odniesieniu do kwestii kontroli zgodności zaskarżonego przepisu u.k.p. z innymi wskazanymi przez skarżącego wzorcami kontroli. Zarówno art. 31 ust. 3 Konstytucji, jak i art. 32 Konstytucji zostały przywołane jako wzorce o charakterze subsydiarnym, gdyż wnioskodawca powiązał je z konkretnym prawem podmiotowym. Skoro art. 20 i art. 22 Konstytucji został uznany w sprawie za wzorzec nieadekwatny, kontrola zaskarżonego przepisu pod kątem jego zgodności z art. 31 ust. 3 i art. 32 Konstytucji staje się bezprzedmiotowa.

3. Konkludując, art. 28 ust. 2 pkt 2 u.k.p., w zakresie w jakim odnosi się przedsiębiorcy prowadzącego ośrodek szkolenia kierowców, **nie jest niezgodny** z art. 20 i art. 22 w związku z art. 31 ust. 1 i art. 32 Konstytucji.

4. Zaskarżony przepis może być oceniany z punktu widzenia spełniania przesłanek formalnych, od których ustawodawca uzależnia podjęcie działalności gospodarczej. Kwestionowany przepis wraz z innymi przepisami ustawy o kierujących pojazdami normuje zasady uzyskiwania wpisu do rejestru ośrodków kształcenia.

Ośrodek szkolenia kierowców może prowadzić przedsiębiorca, który przede wszystkim posiada infrastrukturę odpowiednią do zakresu prowadzonego szkolenia, a więc dysponuje salą wykładową, pomieszczeniami biurowymi, placem manewrowymi oraz pojazdem przeznaczony do nauki jazdy. Ponadto w ośrodku muszą znajdować się zbiory przepisów ruchu drogowego oraz pomoce dydaktyczne właściwe ze względu na rodzaj prowadzonego szkolenia. W tym przypadku należy stwierdzić, iż ustawodawca wymaga od o.s.k. posiadania zorganizowanego zespołu mienia niezbędnego do kształcenia kierowców (zorganizowana działalność w postaci usługi kształcenia kierowców). Z drugiej strony, ten sam przepis zobowiązuje do zatrudnienia w ośrodku co najmniej jednego instruktora posiadającego uprawnienia oraz udokumentowaną trzyletnią praktykę w szkoleniu kandydatów na kierowców. Powyższy wymóg wpisuje się *ratio legis* ustawy o kierujących pojazdami, która – jak już wspomniano – miała w swoich założeniach wyeliminować przypadkowość w kształceniu kierowców i podnieść profesjonalizm usług świadczonych przez o.s.k.

Konieczność zatrudnienia instruktora o odpowiednim doświadczeniu leży w interesie społecznym i w interesie indywidualnym każdego kursanta. Wysoki poziom kształcenia kierowców jest warunkiem wstępnym bezpiecznej partycypacji w ruchu drogowym. Z kolei bezpieczeństwo w ruchu drogowym stanowi wartość powszechną i niekwestionowaną, bowiem wiąże się z ochroną życia i zdrowia jego uczestników. Odpowiedni poziom kształcenia może zapewnić wysoko wykwalifikowana kadra, posiadająca – obok wiedzy teoretycznej – doświadczenie zawodowe.

W opinii Sejmu, wprowadzony zaskarżonym przepisem wymóg posiadania określonego doświadczenia zawodowego przez jednego z instruktorów, jako warunku prowadzenia o.s.k. przez przedsiębiorcę, nie ingeruje w sposób nadmierny w wolność prowadzenia działalności gospodarczej i jest rozwiązaniem powszechnie spotykanym w krajowym porządku prawnym. Jako przykłady można wymienić choćby: § 5 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 6 maja 2008 r. w sprawie sposobu przeprowadzania szkoleń z zakresu bezpieczeństwa i ochrony danych wykorzystywanych poprzez Krajowy System Informatyczny (KSI) oraz kwalifikacji osób uprawnionych do przeprowadzania tych szkoleń (Dz. U. Nr 80, poz. 482; przewiduje co najmniej 6-miesięczne doświadczenie zawodowe na stanowisku związanym z budową, utrzymaniem, administrowaniem, korzystaniem lub obsługą systemów informatycznych wykorzystywanych w organie uprawnionym do realizacji bezpośredniego dostępu do Krajowego Systemu Informatycznego (KSI)); § 4 ust. 1 pkt 7 lit. B rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 25 czerwca 2010 r. w sprawie szkolenia i egzaminowania osób ubiegających się o uprawnienia do wykonywania prac podwodnych (Dz. U. Nr 126, poz. 856; przewiduje wymóg zapewnienia przez ośrodek szkoleń instruktorów posiadających co najmniej uprawnienia równorzędne z uprawnieniami, o których uzyskanie ubiegają się osoby uczestniczące w szkoleniu, nie niższe niż dyplom nurka II klasy i co najmniej 5-letnią praktykę zawodową w zakresie wykonywania prac podwodnych lub dyplom nurka II klasy i dyplom kierownika prac podwodnych II klasy); art. 50 ust. 4 pkt 2 lit. a ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r. o przewozie towarów niebezpiecznych (Dz. U. Nr 227, poz. 1367 ze zm.) oraz § 3 pkt 1 rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Wodnej z dnia 29 maja 2012 r. w sprawie prowadzenia kursów z zakresu przewozu towarów niebezpiecznych (Dz. U., poz. 619; wymóg posiadania przez wykładowców prowadzących kursy co najmniej 5-letniej praktyki zawodowej w dziedzinach objętych tematyką prowadzonych kursów); art. 24 ust. 3

pkt 1 lit. b ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach turystycznych (t.j. Dz. U. z 2014 r., poz. 196 ze zm.); wymóg zapewnienia kadry instruktorów posiadających udokumentowaną praktykę w zakresie wykonywania zadań przewodnika górskiego dla określonego obszaru górskiego w wymiarze co najmniej 50 dni w okresie 5 lat poprzedzających dzień złożenia wniosku o wpis do rejestru organizatorów szkoleń).

5. Biorąc pod uwagę powyższe okoliczności nie można zasadnie twierdzić, że zaskarżony przepis stanowi nadmierną i pozbawioną interesu publicznego ingerencję w wolność prowadzenia działalności w postaci ośrodków kształcenia kierowców. Tym samym art. 28 ust. 2 pkt 2 u.k.p. w zakresie, w jakim odnosi się do instruktora zatrudnionego w o.s.k. **jest zgodny** z art. 20 i art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

6. Ponadto Sejm wnosi o **umorzenie postępowania** w zakresie zarzutu naruszenia przez art. 28 ust. 2 pkt 2 u.k.p. art. 20 i art. 22 w związku z art. 32 Konstytucji z powodu braku należytego uzasadnienia wniosku.

4. Zgodność art. 28 ust. 2 pkt 2 u.k.p. z art. 65 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji

1. Trybunał Konstytucyjny niejednokrotnie podkreślał w swoich orzeczeniach, że wolność wykonywania zawodu nie może mieć charakteru absolutnego i może być poddana reglamentacji prawnej, w szczególności gdy chodzi o uzyskanie prawa wykonywania określonego zawodu, wyznaczanie sposobów i metod (ram) wykonywania zawodu, a także określenie powinności wobec państwa czy samorządu zawodowego. Oczywiście jest też, że takie regulacje mogą wprowadzać różnego rodzaju ograniczenia wolności wykonywania zawodu (wyrok TK z 19 października 1999 r., sygn. akt SK 4/99).

2. Zawód instruktora nauki jazdy jest zawodem regulowanym. Ustawa o kierujących pojazdami wraz rozporządzeniem Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 16 stycznia 2013 r. w sprawie uzyskiwania uprawnień przez instruktorów i wykładowców, opłat oraz wzorów dokumentów stosowanych w tych sprawach, a także stawek wynagrodzenia członków komisji (Dz. U. z 2013 r.,

poz. 93; dalej: r.u.i.w.) określa zasady i tryb uzyskiwania uprawnień instruktora nauki jazdy. Zgodnie z art. 33 ust. 1 u.k.p. instruktorem jest osoba, która posiada prawo jazdy; posiada ważne orzeczenie lekarskie o braku przeciwwskazań zdrowotnych do wykonywania czynności instruktora i orzeczenie psychologiczne o braku przeciwwskazań psychologicznych do wykonywania czynności instruktora; ukończyła z wynikiem pozytywnym kurs dla kandydatów na instruktorów i posiada zaświadczenie o jego ukończeniu – dotyczy instruktorów osób ubiegających się o uzyskanie uprawnienia do kierowania pojazdami silnikowymi; złożyła z wynikiem pozytywnym egzamin sprawdzający kwalifikacje przed komisją powołaną przez wojewodę; nie była skazana prawomocnym wyrokiem sądu za określone typy przestępstw i – co najważniejsze – jest wpisana do ewidencji instruktorów. Ewidencję prowadzi starosta właściwy ze względu na miejsce ich zamieszkania.

Warunkiem podstawowym do posiadania uprawnień instruktora jest pozytywnie złożony egzamin państwowy, przeprowadzany przez komisję powołaną przez wojewodę. Egzamin składa się z trzech części. Pierwszy etap obejmuje sprawdzenie wiedzy z następujących przedmiotów: psychologii, metodyki nauczania, w szczególności w zakresie znajomości programów szkolenia osób ubiegających się o uprawnienia do kierowania pojazdami, prawa o ruchu drogowym, techniki kierowania pojazdem i obsługi pojazdu, techniki i taktyki jazdy, bezpieczeństwa ruchu drogowego. Egzamin ma formę testu komputerowego – za pomocą urządzenia egzaminacyjnego – polegającego na wskazaniu wszystkich prawidłowych odpowiedzi w pytaniach ujętych w banku pytań, wyświetlanych systemem losowym albo pisemnego – polegającego na wybraniu wszystkich prawidłowych odpowiedzi i wpisaniu ich oznaczeń literowych do odpowiednich rubryk imiennego arkusza egzaminacyjnego (§ 7 i § 8 r.u.i.w.).

Drugi etap egzaminu polega na sprawdzeniu umiejętności i jest realizowany w formie pokazu zajęć teoretycznych. Obejmuje on swoim zakresem problematykę: przepisów ruchu drogowego, zarysu budowy i zasad obsługi technicznej pojazdu, techniki kierowania odpowiednim pojazdem, zachowania na miejscu wypadku i pomocy przedlekarskiej, bezpieczeństwa ruchu drogowego. Pokaz nie powinien być krótszy niż 15 minut. Ocenie podlega umiejętność przeprowadzenia zajęć teoretycznych wynikających z programu szkolenia. Podczas pokazu należy wykorzystywać odpowiednie pomoce dydaktyczne (§ 7 i § 15 r.u.i.w.).

Trzecia część obejmuje sprawdzenie umiejętności prowadzenia zajęć praktycznych i zachowania się kierowcy na placu manewrowym lub w ruchu drogowym (§ 7 i § 17 r.u.i.w.).

3. Wpis do ewidencji instruktorów pozwala na wykonywanie zawodu instruktora nauki jazdy. Działalność zawodowa instruktora może być wykonywana w dwojaki sposób: we własnym imieniu i na własny rachunek w formie ośrodka szkolenia kierowców bądź w ramach stosunku prawnego łączącego go z przedsiębiorcą (o.s.k.). Posiadanie trzyletniego doświadczenia w zawodzie instruktora nie jest warunkiem podjęcia działalności zawodowej w żadnej z dwóch powyżej wymienionych form. Zaskarżony przepis u.k.p. nie sprzeciwia się zatrudnianiu instruktora legitymującego się krótszym okresem doświadczenia zawodowego przez ośrodki kształcenia kierowców. Również wykonywanie tego zawodu w formie ośrodków kształcenia kierowców nie jest uzależnione od posiadania odpowiedniego stażu zawodowego. Od spełnienia powyższego (legitymowanie się trzyletnim doświadczeniem zawodowym) warunku ustawodawca nie uzależnia wpisu do ewidencji instruktorów, który jest warunkiem *sine qua non* wykonywania analizowanego zawodu. Decydujące znaczenie natomiast mają w tym przypadku inne okoliczności, jak niekaralność, czy zdany egzamin przed komisją państwową lub stan zdrowia. Przesłanki dostępności zawodu instruktora opierają się zatem na kryteriach odpowiedniej wiedzy praktycznej i teoretycznej, poszanowaniu prawa, zaś umiejętności potwierdzone są przez egzamin. Reasumując, zaskarżony przepis swoim zakresem normowania nie odnosi się ani do procedury kwalifikacyjnej, przewidzianej w przepisach ustawy o kierujących pojazdami, ani też nie ustanawia także kryteriów dostępności zawodu instruktora. Normuje natomiast przesłanki tworzenia i funkcjonowania ośrodków kształcenia kierowców.

4. Skoro zaskarżony przepis nie może być uznany za regulację wykluczającą wykonywanie zawodu instruktora, a ustawa o kierujących pojazdami stwarza możliwość uzyskania niezbędnych uprawnień po spełnieniu przewidzianych w ustawie warunków, do których nie należy wymóg trzyletniego doświadczenia zawodowego, to trzeba uznać, że art. 28 ust. 2 pkt 2 u.k.p. **jest zgodny** z art. 65 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

5. Zgodność art. 28 ust. 2 pkt 2 u.k.p. z zasadą ochrony praw nabytych, wywodzoną z art. 2 Konstytucji

1. Zdaniem wnioskodawcy, zaskarżony przepis „nie przewiduje okresów przejściowych, umożliwiających dostosowanie się przez podmioty prowadzące ośrodki szkolenia kierowców do tych wymogów” (pismo z 5 grudnia 2013 r., s. 4).

2. Z zasady ochrony praw nabytych wynika, iż ustawodawca, dokonując kolejnych modyfikacji stanu prawnego, nie może tracić z pola widzenia interesów podmiotów, które ukształtowały się przed dokonaniem zmiany stanu prawnego. Treść tej zasady sprowadzała się do takiego stanowienia i stosowania prawa, by nie stawało się ono swoistą pułapką dla obywatela i by mógł on układać swoje sprawy w zaufaniu, iż nie naraża się na prawne skutki, których nie mógł przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań oraz w przekonaniu, że jego działania podejmowane pod rządami obowiązującego prawa i wszelkie związane z tym następstwa będą także i później uznawane przez porządek prawny.

3. Wnioskodawca zarzuca, iż ustawodawca nie przewidział okresów przejściowych dla wymogu zatrudnienia instruktora z trzyletnim doświadczeniem zawodowym przez o.s.k. Potwierdzając trafność tego spostrzeżenia, Sejm pragnie jednak podkreślić, że przepisy przejściowe nie są jedyną instytucją prawną, której celem jest wykluczenie sytuacji zaskoczenia po stronie adresatów norm prawnych oraz umożliwienie im dostosowania zachowań do nowej regulacji. Zgodnie z dyrektywami płynącymi z klauzuli demokratycznego państwa prawnego, twórca aktu normatywnego powinien wybrać taki moment jego wejścia w życie, by nie naruszyć jednej z podstawowych wartości państwa prawa, jaką jest zaufanie obywateli do prawa, a więc by nie zaskakiwać adresatów norm wyrażonych w danym akcie nieoczekiwanym rozstrzygnięciem, co można osiągnąć przy zastosowaniu odpowiednich przepisów przejściowych lub – w pewnej mierze i w pewnych warunkach ekwiwalentnej – instytucji odpowiednio długiej *vacatio legis*. Z taką sytuacją mamy do czynienia w związku z zakwestionowaną przez wnioskodawcę ustawą o kierujących pojazdami.

Zaskarżony art. 28 ust. 2 pkt 2 u.k.p. został uchwalony 5 stycznia 2011 r., zaś ogłoszony 5 lutego 2011 r. w Dzienniku Ustaw. Zgodnie natomiast z art. 139 u.k.p. „Ustawa wchodzi w życie z dniem 19 stycznia 2013 r.”. Jak wynika z powyższego, adresat norm prawnych dysponował prawie dwuletnim okresem na przygotowanie się do nowej sytuacji prawnej. Zważywszy, że wymagany od instruktora (którego zatrudnienie decydować ma o możliwości prowadzenia o.s.k. przez przedsiębiorcę) okres doświadczenia zawodowego wynosi trzy lata dwuletnia *vacatio legis* jawi się jako dostatecznie korzystna gwarancja, umożliwiająca podmiotom prowadzącym działalność szkoleniową podjęcie różnorodnych działań dostosowawczych we własnym zakresie (nieuregulowanym wprost przez ustawodawcę).

Na marginesie warto odnotować, że art. 128 ust. 3 u.k.p. ustanawia dodatkowo dwuletni okres dostosowawczy na poprawę infrastruktury o.s.k. Zgodnie z tym przepisem, „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”. Z powyższego wynika, iż przedsiębiorca prowadzący o.s.k. przed wejściem w życie ustawy dysponuje dwuletnim okresem na dostosowanie ośrodka do wymagań, które wprowadza art. 28 ust. 2 u.k.p. A zatem nie można twierdzić, że ustawodawca zaskoczył przedsiębiorców nową regulacją, która stała się dla nich swoistą pułapką.

Ponadto trzeba zaznaczyć, że zasada ochrony praw nabytych nie ma charakteru bezwzględny. Godzi się więc ona z licznymi, szeroko niekiedy sformułowanymi, wyjątkami. Po pierwsze, nie rozciąga się na prawa niesłusznie nabyte. Po drugie, możliwa jest zmiana regulacji prawnej, gdy przemawia za tym negatywna ocena wcześniejszych unormowań. Poza tym dopuszczalne jest pozbawienie praw podmiotowych, gdy przemawia za tym ważny interes społeczny, pod warunkiem dochowania wymogu demokratycznej procedury i zapewnienia maksimum bezpieczeństwa prawnego. Jak już wskazywano, wymóg zatrudnienia instruktora z trzyletnią praktyką zawodową jest przez o.s.k. powiązany z koniecznością zwiększenia bezpieczeństwa na polskich drogach, potrzebą

starannego kształcenia kierowców i profesjonalizmu w usługach świadczonych przez o.s.k. Jakkolwiek egzamin państwowy weryfikuje umiejętności i wiedzę instruktorów, to posiadane przez nich doświadczenie owe umiejętności i wiedzę pogłębia oraz ugruntowuje. Wymóg zatrudnienia takiej osoby w o.s.k. ma służyć wzmocnieniu potencjału dydaktycznego kadry instruktorskiej. Argument ten nabiera swojej wyrazistości, jeśli zestawia się go z możliwością prowadzenia o.s.k. przez osoby nieposiadające w ogóle uprawnień instruktora lub z możliwością osobistego wykonywania działalności gospodarczej przez instruktorów nieposiadających żadnego doświadczenia zawodowego. Ponadto wymóg legitymowania się trzyletnim doświadczeniem zawodowym przez przedsiębiorcę lub zatrudnionego przez niego instruktora nie jest, w opinii Sejmu, zbyt dolegliwy, a jego spełnienie przez podmiot organizujący szkolenia nie stanowi nadmiernie rygorystycznego warunku. Ustawodawca zapewnił przy tym, jak już wspomniano wyżej, długi okres *vacatio legis*, pozwalający przystosować się do zmieniających się warunków. Jest też ważne, iż ustawodawca nie odbiera posiadanych dotychczas uprawnień ani instruktorom, ani przedsiębiorcom prowadzącym o.s.k., ale dla utrzymania statusu przez tych ostatnio wymienionych wymaga spełnienia dodatkowych warunków, które znajdują istotne uzasadnienie korespondujące z aksjologią konstytucyjną.

4. Reasumując, art. 28 ust. 2 pkt 2 u.k.p. **jest zgodny** z zasadą ochrony praw nabytych, wywodzoną z art. 2 Konstytucji.

6. Zgodność art. 31 u.k.p. z art. 20 i art. 22 w związku z art. 32 i art. 2 Konstytucji

1. Zdaniem wnioskodawcy, zaskarżony przepis stanowi nieuzasadnioną ingerencję w wolność działalności gospodarczej. Formułuje on dodatkowe wymagania wobec o.s.k. (określone przez wnioskodawcę jako „super o.s.k.”), które nie znajdują oparcia w ważnym interesie publicznym. W konsekwencji zaskarżony przepis naruszać ma zasadę równości wobec prawa, ponieważ tylko ośrodki szkolenia kierowców spełniające dodatkowe wymagania mogą prowadzić: zajęcia przygotowujące na kartę rowerową (art. 17 ust. 2 pkt 2 u.k.p.); szkolenia w formie nauczania na odległość z wykorzystaniem technik komputerowych i Internetu (art. 26 u.k.p.), kursy dla kandydatów na instruktorów (art. 35 ust. 1 pkt 1 u.k.p.), 3-dniowe

warsztaty doskonalenia zawodowego (art. 35 ust. 6 u.k.p.). Ponadto art. 31 u.k.p. jest niezgodny z zasadą ochrony praw nabytych, wywodzoną z art. 2 Konstytucji, gdyż prowadzi do utraty praw nabytych przez przedsiębiorców prowadzących powyższe rodzaje szkoleń.

2. Na wstępie Sejm pragnie zauważyć, że art. 31 u.k.p. jest przepisem bardzo rozbudowanym treściowo. Przede wszystkim zawiera katalog przesłanek, jakie musi spełnić o.s.k., aby uzyskać poświadczenie o „spełnieniu dodatkowych wymagań”. Ponadto wskazuje starostę jako organ wydający poświadczenie a także określa tryb przyznawania i cofania poświadczenia. Wnioskodawca nie precyzuje, która jednostka redakcyjna art. 31 u.k.p. jest niezgodna z Konstytucją. Z przedstawionej argumentacji nie wynika, by grupa posłów kwestionowała poszczególne lub wszystkie wymogi, jakie musi spełnić „super o.s.k.”. Również nie podnosi zarzutu niekonstytucyjności strony formalnej przyznawania i utraty poświadczenia.

W opinii Sejmu, zaskarżony przepis pozbawiony jest treści, z którymi wnioskodawca wiąże zarzut niekonstytucyjności. Z uzasadnienia pisma usuwającego braki formalne wniosku wynika, że grupa posłów upatruje problem niekonstytucyjności w uzależnieniu wykonywania określonych usług przez o.s.k. od wymogu posiadania przez nie poświadczenia potwierdzającego spełnianie dodatkowych wymagań (pismo z 5 grudnia 2013 r., s. 2).

Na podstawie art. 31 u.k.p. nie można, zdaniem Sejmu, wyprowadzić normy prawnej, która pozbawia o.s.k. prawa prowadzenia szkoleń: na kartę rowerową, instruktorów lub za pomocą e-learningu. Źródłem tego „ograniczenia” są bowiem inne przepisy ustawy o kierujących pojazdami:

Po pierwsze, art. 41 u.k.p., w myśl którego zajęcia dla uczniów przygotowujących się do ubiegania o wydanie karty rowerowej prowadzą nauczyciele posiadający kwalifikacje określone w Karcie Nauczyciela. Dyrektor szkoły może zawrzeć porozumienie z wojewódzkim ośrodkiem ruchu drogowego lub ośrodkiem szkolenia kierowców posiadającym poświadczenie potwierdzające spełnianie dodatkowych wymagań, o których mowa w art. 31 u.k.p., o nieodpłatnym uczestnictwie uczniów w zajęciach organizowanych przez ten ośrodek dla osób ubiegających się o wydanie karty rowerowej. „Zajęcia dla osób ubiegających się o wydanie karty rowerowej, a niebędących uczniami szkoły podstawowej, są prowadzone w wojewódzkim ośrodku ruchu drogowego lub w ośrodku szkolenia

kierowców posiadającym poświadczenie potwierdzające spełnianie dodatkowych wymagań, o których mowa w art. 31 ust. 1” (art. 41 ust. 4 u.k.p.). Z przytoczonego przepisu wynika, iż wyłącznie o.s.k. posiadające poświadczenie mogą prowadzić szkolenia na kartę rowerową.

Po drugie, zgodnie z art. 26 ust. 2 u.k.p. „Szkolenie osób w formie nauczania na odległość z wykorzystaniem technik komputerowych i Internetu, o którym mowa w art. 23 ust. 3, jest prowadzone wyłącznie przez ośrodek szkolenia kierowców posiadający poświadczenie potwierdzające spełnianie dodatkowych wymagań”. Wykłady w ramach kursu na prawo jazdy mogą być przeprowadzone w formie tzw. e-learningu, jednak kształcenie na odległość należy tylko do o.s.k. posiadających poświadczenie.

Po trzecie, na podstawie art. 35 ust. 1 pkt 1 u.k.p. „Kurs dla kandydatów na instruktorów może prowadzić: 1) ośrodek szkolenia kierowców posiadający poświadczenie potwierdzające spełnianie dodatkowych wymagań”. Ponadto, do jego kompetencji należy organizowanie 3-dniowych warsztatów doskonalenia zawodowego dla instruktorów i wykładowców (art. 35 ust. 6 u.k.p.). A zatem świadczenie usług w postaci szkolenia instruktorów zarezerwowane zostało dla o.s.k. spełniających dodatkowe wymagania.

3. Żaden z przywołanych powyżej przepisów, jak wynika z *petitum* wniosku oraz z jego uzasadnienia, nie został zaskarżony przez grupę posłów. Należy przypomnieć w tym miejscu, że w myśl art. 66 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.; dalej: ustawa o TK, Trybunał, orzekając, jest związany granicami wniosku, pytania prawnego lub skargi. Z drugiej strony, w europejskiej kulturze prawnej ugruntowana jest zasada *falsa demonstratio non nocet*, w myśl której decydujące znaczenie ma istota sprawy, a nie jej oznaczenie (orzeczenie TK z 3 grudnia 1996 r., sygn. akt K 25/95; wyrok TK z 16 czerwca 1999 r., sygn. akt P 4/98). W związku z tym pojawia się wątpliwość, czy Trybunał Konstytucyjny może i powinien zbadać konstytucyjność art. 41, art. 26 ust. 2, art. 35 ust. 1 pkt 1 i art. 36 ust. 6 u.k.p.

Petitum wniosku wskazuje, że przedmiot kontroli obejmuje treści normatywne wyrażone w art. 31 u.k.p. Wprawdzie wnioskodawca przywołuje art. 17, art. 26 i art. 35 u.k.p., to jednak odniesienie to ma charakter przykładowy i służy uzasadnieniu tezy o niekonstytucyjności całego art. 31 u.k.p. Nie ma więc w tym

wypadku mowy o popełnieniu pomyłki przy określeniu przedmiotu kontroli konstytucyjności, wymagającej poprawienia z urzędu przez Trybunał Konstytucyjny. Sejm pragnie zwrócić także uwagę, że zarządzeniem Prezesa TK z 20 listopada 2013 r. (sygn. akt TwN 13/13) wnioskodawca został wezwany do usunięcia braków formalnych wniosku poprzez uzasadnienie m.in. zarzutu niekonstytucyjności art. 31 u.k.p. W piśmie mającym stanowić wykonanie tego obowiązku wnioskodawca zadeklarował, że przedstawia uzasadnienie postawionych we wniesionym wniosku zarzutów, zaznaczając jednak, iż „powoływanie dowodów na ich poparcie, wobec oczywistości naruszeń przepisów ustawy zasadniczej przez zaskarżone regulacje wydaje się nieuzasadnione”, a nadto „uzasadnienie zarzutów sformułowanych we wniosku [...] zostało już przedstawione w uzasadnieniu wniosku, a dostrzeżone w tym zakresie ewentualne braki powinny znaleźć wyraz jedynie w merytorycznym rozstrzygnięciu sprawy albowiem nie stanowią one braków formalnych wniosku” (pismo z 5 grudnia 2013 r., s. 1-2). W piśmie tym nie rozszerzono zakresu zaskarżenia o wyżej wymienione przepisy, które wymagają „poświadczenia” do wykonywania określonych rodzajowo usług w zakresie kształcenia. Nawet gdyby założyć, że art. 17, art. 26 i art. 35 u.k.p., w myśl zasady *falsa demonstratio non nocet*, powinny być poddane kontroli TK, to i tak zarzut niekonstytucyjności w tym zakresie pozbawiony jest wymaganego ustawowo uzasadnienia. Z przytoczonej przez wnioskodawcę argumentacji nie wynika, dlaczego np. przyznanie prawa prowadzenia kursów dla instruktorów lub wykładowców wyłącznie ośrodkom posiadającym poświadczenie jest niekonstytucyjne. Nie ma więc podstaw, aby w oparciu o lakoniczne uzasadnienie, odwołujące się do niczym nie popartych przypuszczeń (np. „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. [...] 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”), zastosować zasadę *falsa demonstratio non nocet* i objąć zakresem kontroli art. 17, art. 26 i art. 35 u.k.p.

4. W świetle powyższych ustaleń należy stwierdzić, że nie ma ani formalnych, ani materialnych podstaw do orzekania przez Trybunał Konstytucyjny o zgodności art. 31 u.k.p. z Konstytucją, a w konsekwencji **postępowanie** w tym zakresie **należy umorzyć** na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK.

7. Zgodność art. 53 ust. 1 u.k.p. z art. 20 i art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji

1. Zaskarżony art. 53 ust. 1 u.k.p. stanowi: „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. W opinii wnioskodawcy, art. 53 ust. 1 u.k.p. „jest niezgodny z art. 20 i art. 22 Konstytucji RP, poprzez wprowadzenie 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, co z kolei zostało wyłączone w zakresie uprawnień prawa jazdy kategorii B1, C1, C1+E, C, C+E, D1, D1+E, D lub D+E, a wprowadzenie ograniczenia w tym zakresie nastąpiło pomimo braku istnienia ważnego interesu publicznego” (pismo z 5 grudnia 2013 r., s. 3).

Zdaniem grupy posłów, „W istocie chodzi tu o wymuszenie na zdających i prowadzących kursy stosowania pojazdów dla kategorii A i B narzucanych przez wojewódzkie 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. Wymuszanie wymiany marek pojazdów musi powodować spadek rentowności ośrodków szkolenia kierowców i wzrost kosztów uzyskiwania uprawnień ponoszonych przez ich klientów – kandydatów na kierowców” (wniosek, s. 9).

3. Ustosunkowując się tak określonego zarzutu, należy wskazać, że zaskarżony przepis dotyczy praktycznej części egzaminu na prawo jazdy. Regułą

jest, że ta część egzaminu państwowego w zakresie, w jakim odnosi się do uprawnienia do kierowania kategorii A i B (motorowerem lub pojazdami silnikowymi do 3,5 tony) jest prowadzona pojazdem pozostającym w dyspozycji wojewódzkiego ośrodka ruchu drogowego (dalej: WORD). Nie przeprowadza się natomiast egzaminu praktycznego na pojazdach pozostających w dyspozycji WORD-u, jeśli są one: przystosowane dla osoby z niepełnosprawnością lub którymi prowadzi się egzamin w zakresie uprawnień prawa jazdy kategorii B1, C1, C1+E, C, C+E, D1, D1+E, D lub D+E. Skądinąd wszystkie 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 u.k.p. Z kolei art. 24 u.k.p. przewiduje, iż: „Nauka jazdy jest prowadzona:

1) pojazdem:

a) odpowiadającym wymaganiom określonym dla danej kategorii prawa jazdy lub dla pozwolenia na kierowanie tramwajem,

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”.

Z powyższego wynika, iż ustawodawca stawia identyczne wymogi wobec pojazdu służącego nauce jazdy (art. 24 u.k.p.) i pojazdu służącego egzaminowaniu (art. 53 ust. 3 u.k.p.). Ważne, aby oba procesy (szkolenie i egzamin) były prowadzone na pojeździe, odpowiadającym danej kategorii prawa jazdy, o którą ubiega się kursant. Ustawodawca nie wskazuje cech (warunki techniczne) lub marki pojazdu, służącego realizacji zadań przewidzianych w art. 53 u.k.p. (egzamin praktyczny) i art. 24 u.k.p. (nauka jazdy). Nie istnieje, w świetle przepisów ustawy

o kierujących pojazdami, uniwersalnie zaprojektowany pojazd, spełniający odpowiednie warunki techniczne, służący do egzaminowania ubiegających się o prawo jazdy kategorii A i B i do nauki jazdy. Ustawodawca pozostawia więc wybór parametrów technicznych lub też marki motocyklu, motoroweru i samochodu do decyzji WORD-go i ośrodków szkolenia kierowców. Ośrodki ruchu drogowego, dokonując wyboru marek samochodów, motorowerów i motocykli przeznaczonych do egzaminowania, przeprowadzają postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego (art. 53 ust. 5 u.k.p.). I tak np. WORD w Warszawie wykorzystuje do egzaminowania na kat. B samochód marki Skoda Fabia, zaś egzamin na kat A prowadzone są na motocyklu Suzuki (zob. informacje dostępne na oficjalnej stronie WORD w Warszawie <<http://www.word.waw.pl/index.php?id=158&lng=pl&s=158,75,43>>). WORD w Poznaniu korzysta – odpowiednio – z samochodu marki Renault Clio oraz motocykla Yamaha (zob. informacje dostępne na oficjalnej stronie WORD w Poznaniu <<http://www.word.poznan.pl/pl/obejrzyj-nasze-pojazdy-egzaminacyjne>>). Z kolei WORD w Białymstoku prowadzi egzaminy praktyczne – stosownie do kategorii prawa jazdy – na pojeździe marki Toyota Yaris oraz motocyklu Yamaha (zob. informacje dostępne na oficjalnej stronie WORD w Białymstoku <<http://www.word.bialystok.pl/pojazdy.html>>).

Zaskarżony przepis oraz pozostałe przepisy ustawy, wbrew twierdzeniom wnioskodawcy, nie narzucają o.s.k. odpowiednich marek pojazdów lub pojazdów o określonych parametrach, służących szkoleniu przyszłych kierowców. Na gruncie ustawy o kierujących pojazdami nie ma prawnego obowiązku szkolenia i egzaminowania na pojazdach tych samych marek. Tezę powyższą wzmacnia przepis art. 50 u.k.p., który określa warunki przystąpienia do egzaminu państwowego. Wymaga on między innymi przedstawienia zaświadczenia o ukończeniu wymaganego szkolenia. Ośrodek szkolenia kierowców wydaje osobie ubiegającej się o uzyskanie uprawnienia do kierowania motorowerem, pojazdem silnikowym zaświadczenie o ukończeniu szkolenia, jeżeli osoba uczestniczyła w zajęciach oraz uzyskała pozytywny wynik egzaminu wewnętrznego. Zaświadczenie podpisuje odpowiednio kierownik ośrodka szkolenia kierowców albo kierownik innego podmiotu prowadzącego szkolenie (art. 27 ust. 4 u.k.p.). W zaświadczeniu nie ujawnia się marki pojazdu, na którym było prowadzone szkolenie. Warunki techniczne, marka lub cechy własne samochodu, motocyklu

i motoroweru, na którym był szkolny kursant, nie są czynnikami decydującymi o nabyciu uprawnienia do kierowania.

4. Sejm dostrzega problem, choć nie natury konstytucyjnej, jaki wynika z art. 53 ust. 3 u.k.p. Przeprowadzanie bowiem egzaminów na pojazdach znajdujących się posiadaniu WORD wymusza podejmowanie określonych działań o charakterze strategicznym i marketingowym przez ośrodki kształcenia kierowców. Utrwaliła się praktyka, że o.s.k. szkolą kursantów na samochodach tych marek, które WORD wykorzystuje do egzaminowania. Wynika ona z przeświadczenia, że nauka jazdy prowadzona na takim pojeździe wpłynie pozytywnie na wynik egzaminu praktycznego. Sejm pragnie podkreślić, że celem szkolenia praktycznego jest zdobycie umiejętności kierowania pojazdami kategorii A i B poprzez opanowanie techniki jazdy. Szkolenie nie jest natomiast ukierunkowane na zdobywanie umiejętności kierowania pojazdem określonej marki. Nauka jazdy ma celu wyeliminowanie błędów, opanowanie manewrów i utrwalenie umiejętności bezpiecznego uczestnictwa w ruchu drogowym. Egzamin służy natomiast zweryfikowaniu wiedzy, umiejętności i kompetencji kierowania pojazdem określonej kategorii. Z kolei posiadanie prawa jazdy kategorii A lub B uprawnia do kierowania każdym samochodem o masie nieprzekraczającej 3,5 t., motocyklem lub motorowerem, nie zaś do kierowania pojazdem określonej marki.

Sejm pragnie zwrócić uwagę na istniejącą praktykę, której celem jest poznanie i skorzystanie z infrastruktury WORD. Polega ona na jazdach próbnych realizowanych pojazdami i na placach manewrowych znajdujących się w dyspozycji WORD. Tym samym kursanci mają faktyczną możliwość zapoznania się z samochodem, motocyklem lub motorowerem, na którym będą zdawać egzamin praktyczny.

W nawiązaniu do oczekującej na podpis Prezydenta RP ustawy z dnia 26 czerwca 2014 r. o zmianie ustawy o kierujących pojazdami, warto odnotować, iż wprowadza ona w tym zakresie istotne zmiany, przewidując w art. 1 pkt 32 – po pierwsze – że: „Praktyczna część egzaminu państwowego w zakresie prawa jazdy kategorii AM, A1, A2, A, B lub B+E na wniosek i koszt osoby egzaminowanej, jest prowadzona wskazanym pojazdem ośrodka szkolenia kierowców, który prowadził szkolenie tej osoby”, po drugie zaś ustalając, że wojewódzkie ośrodki ruchu drogowego, przeprowadzając postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego,

którego przedmiotem są pojazdy do przeprowadzania praktycznej części egzaminu na prawo jazdy, włączają do prac przedstawiciele regionalnych organizacji zrzeszających ośrodki szkolenia kierowców, na ich wniosek, a w razie braku takich organizacji – przedstawiciele ogólnopolskich organizacji zrzeszających ośrodki szkolenia kierowców, wyrażających wolę wzięcia udziału w postępowaniu, już na etapie przygotowywania specyfikacji istotnych warunków zamówienia, a nie tylko – jak dotychczas – powołując komisję przetargową.

5. Mając powyższe na uwadze należy stwierdzić, iż zaskarżony przepis nie wprowadza żadnych wymogów, od których uzależnione jest podjęcie przez o.s.k. działalności gospodarczej, jej prowadzenie oraz ustanie. Tym samym art. 53 ust. 3 u.k.p. **jest zgodny** z art. 20 i art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

8. Zgodność art. 54 ust. 2 u.k.p. z art. 51 ust. 3 oraz art. 61 ust. 1 Konstytucji

1. Wobec zakwestionowanego art. 54 ust. 2 u.k.p. wnioskodawca stawia zarzut niezgodności z art. 51 ust. 3 Konstytucji. Jak już wyjaśniono (zob. pkt IV. 5 stanowiska), powołany wzorzec kontroli i powiązane z nim pozostałe części art. 51 Konstytucji składają się na tzw. autonomię informacyjną. Stanowi ona element ochrony życia prywatnego, gdyż wyznacza prawo do samodzielnego decydowania o ujawnianiu innym informacji o swojej osobie, a także prawo do sprawowania kontroli nad takimi informacjami, jeśli znajdują się w posiadaniu innych podmiotów (zob. wyrok TK z 19 lutego 2002 r., sygn. akt U 3/01). Drugi z przywołanych wzorców kontroli, tj. art. 61 ust. 1 Konstytucji gwarantuje obywatelowi prawo do informacji o działalności organów władzy publicznej. Powyższe uprawnienia, co jest kwestią oczywistą, nie mają i nie mogą mieć charakteru absolutnego w szczególności w relacjach państwo – jednostka (por. wyroki TK z: 10 maja 2000 r., sygn. akt K 21/99; 20 kwietnia 2004 r., sygn. akt K 45/02).

2. Przed przystąpieniem do szczegółowej analizy problemu, Sejm pragnie zwrócić uwagę na treść wzorców kontroli i ich wzajemną relację.

Przywołany przez wnioskodawcę art. 61 ust. 1 Konstytucji dotyczy prawa dostępu do informacji publicznej. Obejmuje ono uprawnienie do uzyskania informacji publicznej, wglądu do dokumentów urzędowych, dostępu do posiedzeń kolegialnych

organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów. Prawo do informacji publicznej obejmuje także uprawnienie do niezwłocznego uzyskania informacji publicznej zawierającej aktualną wiedzę o sprawach publicznych. Istotne, że od osoby wykonującej prawo do informacji publicznej nie wolno żądać wykazania interesu prawnego lub faktycznego. Analizowane prawo podlega ograniczeniu ze względu na prywatność osoby fizycznej, która chroniona jest art. 51 Konstytucji. W przeciwieństwie do informacji publicznej, dostęp do informacji o osobie nie jest otwarty. Przysługuje co do zasady tylko podmiotowi, którego dane są zgromadzone w zbiorach znajdujących się w posiadaniu władzy publicznej. Mając powyższe na uwadze należy stwierdzić, iż obraz zarejestrowany podczas egzaminu jest, w opinii wnioskodawcy, z jednej strony informacją o osobie, podlegającą ochronie wynikającej z art. 51 Konstytucji, zaś z drugiej strony informacją publiczną, do której dostęp posiada każdy obywatel na podstawie art. 61 Konstytucji.

3. Obraz zarejestrowany podczas egzaminu znajduje się w posiadaniu WORD. Z kolei status prawny WORD, jako samorządowej wojewódzkiej osoby prawnej (zob. art. 115 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym; t.j. Dz. U. z 2012 r., poz. 1137 ze zm.), determinuje konieczność respektowania przezeń regulacji zawartych w ustawie z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2001 r. Nr 112, poz. 1198 ze zm.) oraz w ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (t.j. Dz. U. z 2002 r. Nr 101, poz. 926).

Obowiązek rejestracji egzaminu za pomocą kamery umieszczonej w pojeździe został wprowadzony w 2006 r. na podstawie 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). U jego podstaw legły nieprawidłowości, jakich dopuszczali się zarówno egzaminatorzy WORD wykonujący swoje obowiązki, jak i osoby ubiegające się o prawo jazdy. Zdecydowano się wówczas na podjęcie środków ograniczających zjawisko korupcji. Rejestracja egzaminu miała również służyć zapewnieniu właściwej oceny umiejętności osób zdających. Zawierając prawdziwą informację o przebiegu egzaminu, pełniła funkcję gwarancyjną, bowiem pozwalała na weryfikację zastrzeżeń egzaminowanego. W aktualnym stanie prawnym powyższy obowiązek wynika z art. 54 u.k.p. oraz rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki

Morskiej z dnia 13 lipca 2012 r. w sprawie egzaminowania osób ubiegających się o uprawnienia do kierowania pojazdami, szkolenia, egzaminowania i uzyskiwania uprawnień przez egzaminatorów oraz wzorów dokumentów stosowanych w tych sprawach (Dz. U. z 2012 r., poz. 995; dalej: rozporządzenie).

Zgodnie z art. 54 ust. 1 u.k.p. przebieg praktycznej części egzaminu państwowego w zakresie uprawnień prawa jazdy kategorii B jest rejestrowany za pomocą urządzenia technicznego służącego do zapisu obrazu i dźwięku. Kamera zostaje włączona z chwilą rozpoczęciem egzaminu i nagrywa jego przebieg. Dopuszcza się również rejestrowanie przebiegu praktycznej części egzaminu państwowego w zakresie innych uprawnień prawa jazdy niż kategorii B. Po zakończeniu części praktycznej, egzaminator szczegółowo omawia jego wyniki z osobą, która składała egzamin. Zarejestrowany obraz i dźwięk przechowuje się w ośrodku egzaminowania na odpowiednich informatycznych nośnikach danych, w pomieszczeniu zabezpieczonym przed dostępem osób nieupoważnionych. Obraz z przebiegu praktycznej części egzaminu państwowego mogą przeglądać wyłącznie: dyrektor WORD lub osoba przez niego upoważniona; osoba, o której mowa w art. 69 ust. 4 u.k.p.; osoba egzaminowana lub jej pełnomocnik, egzaminator, który przeprowadził ten egzamin – w przypadku złożenia skargi na sposób przeprowadzenia egzaminu; egzaminator, który przeprowadził ten egzamin – w przypadku wszczęcia postępowania wyjaśniającego dotyczącego oceny przeprowadzonej części praktycznej egzaminu państwowego lub sposobu jego przeprowadzenia. Ponadto ośrodek egzaminowania prowadzi ewidencję osób egzaminowanych, wyników egzaminów i protokołów egzaminacyjnych, korzystając z systemu teleinformatycznego.

W sytuacji, gdy przebieg części praktycznej egzaminu państwowego nie został zarejestrowany z powodu awarii urządzenia nagrywającego, dyrektor WORD informuje o tym właściwego marszałka województwa w celu sprawdzenia, czy nie zachodzą przesłanki do unieważnienia egzaminu (np. był przeprowadzony w sposób niezgodny z przepisami ustawy, a ujawnione nieprawidłowości miały wpływ na jego wynik – art. 72 ust. 1 pkt 2 u.k.p.). Właściwy marszałek województwa unieważnia egzamin państwowy z urzędu lub na wniosek dyrektora WORD, jeśli stwierdzi powyższe okoliczności.

Zapis z praktycznej części egzaminu przechowuje się przez okres 21 dni od dnia przeprowadzenia egzaminu. 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. Artykuł 68 ust. 1 u.k.p. przewiduje, że: „Skargę dotyczącą egzaminu państwowego wraz z jej uzasadnieniem składa się w terminie 14 dni od dnia, w którym był przeprowadzany egzamin, do marszałka województwa, za pośrednictwem dyrektora wojewódzkiego ośrodka ruchu drogowego”. Dyrektor WORD jest z kolei zobowiązany przestać skargę wraz z wyjaśnieniami i niezbędną dokumentacją, w tym odpowiednio z zapisem przebiegu praktycznej części egzaminu państwowego wraz z pisemną informacją egzaminatora nadzorującego, w terminie 14 dni od dnia jej złożenia.

4. Otoczenie normatywne zakwestionowanego przepisu oraz treść zapisu (nagranie egzaminu) wskazuje, że obraz zarejestrowany podczas egzaminu nie jest informacją publiczną. Zawiera on informacje dotyczące osoby egzaminowanej i wiąże się z jej interesem prawnym. Ponadto na jego podstawie można ustalić tożsamość i zidentyfikować osobę zdającą. Z tego powodu dostęp do zarejestrowanego obrazu jest ograniczony podmiotowo do: dyrektora WORD lub osoby przez niego upoważnionej; osoby, o której mowa w art. 69 ust. 4 u.k.p.; osoby egzaminowanej lub jej pełnomocnika oraz egzaminatora. A zatem skoro obraz nie jest informacją publiczną, to prawo do jego dostępu nie podlega ochronie wynikającej z art. 61 ust. 1 Konstytucji. Tym samym należy stwierdzić, iż art. 54 ust. 2 u.k.p. **nie jest niezgodny** z art. 61 ust. 1 Konstytucji.

5. Odnosząc się do zarzutu naruszenia prawa dostępu egzaminowanego do dotyczących go urzędowych dokumentów, Sejm pragnie przypomnieć, że art. 51 ust. 2 Konstytucji stanowi: „Władze publiczne nie mogą pozyskiwać, gromadzić i udostępniać innych informacji o obywatelach niż niezbędne w demokratycznym państwie prawnym”. Przepis ten legalizuje – nieuchronne we współczesnym społeczeństwie – działania władz publicznych polegające na pozyskiwaniu, gromadzeniu i udostępnianiu informacji o obywatelach. Warunkiem legalności takich działań jest spełnienie przesłanki niezbędności informacji o obywatelach w demokratycznym państwie prawnym. W opinii Sejmu, gromadzenie przez WORD obrazów zarejestrowanych podczas egzaminu jest przede wszystkim niezbędne dla zrealizowania uprawnień osoby egzaminowej. Jak już wspomniano, zgodnie art. 68 ust. 1 u.k.p. może ona wnieść skargę dotyczącą egzaminu państwowego wraz z jej

uzasadnieniem w terminie 14 dni od dnia, w którym był przeprowadzany egzamin. Skargę wnosi się do marszałka województwa, za pośrednictwem dyrektora WORD. Jeśli skarga dotyczy nieprawidłowości, jakie miały miejsce podczas egzaminu praktycznego, obraz zarejestrowany kamerą stanowi ważny i decydujący dowód w sprawie. Na jego podstawie, skarżący może wykazać zasadność twierdzeń i żądań zawartych w środku odwoławczym. Istotna z punktu widzenia uprawnień skarżącego jest okoliczność, że obraz przechowuje się do czasu zakończenia postępowania wyjaśniającego.

W świetle powyższych ustaleń, żaden przepis ustawy nie pozbawia osoby egzaminowanej dostępu do zapisu zarejestrowanego podczas egzaminu. Dostęp ten służy realizacji innych uprawnień wynikających z u.k.p. W tym przypadku chodzi o skargę dotyczącą przeprowadzenia egzaminu. Ustawodawca przewidział 14 dniowy termin na wniesienie powyższego środka odwoławczego. Złożenie skargi skutkuje przedłużeniem 21 dniowego okresu przechowywania zapisu z przebiegu egzaminu. W opinii Sejmu, po upływie tych terminów, gromadzenie i udostępnienie informacji w postaci obrazu zarejestrowanego w czasie jazdy egzaminacyjnej pozbawione jest jakiegokolwiek uzasadnienia. Przechowywanie zapisu z egzaminu praktycznego po upływie wyżej wymienionych terminów nie jest niezbędne w demokratycznym państwie prawnym. Tym samym art. 54 ust. 2 u.k.p. **jest zgodny** z art. 51 ust. 3 Konstytucji.

9. Zgodność art. 139 u.k.p. z zasadą praw nabytych, wywodzoną z art. 2 Konstytucji

1. Ustawodawca określił termin wejścia w życie u.k.p. w sposób precyzyjny, wyznaczając: dzień, miesiąc i rok (termin oznaczony kalendarzowo). Tym samym zapewnił sobie pewność w kwestii początkowego terminu obowiązywania nowego aktu normatywnego. Oceniając zastosowaną technikę, należy przywołać poglądy nauki prawa, w myśl których „zaletą wszystkich kalendarzowych form wyznaczenia dnia wejścia w życie jest to, że wyznaczają one ów dzień jednoznacznie” (zob. S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do zasad techniki prawodawczej z dnia 20 czerwca 2002 r.*, Warszawa 2012, s. 124). Ustawa o kierujących pojazdami została ogłoszona 10 lutego 2011 r., zaś weszła w życie 19 stycznia 2013 r., z wyjątkiem:

- 1) art. 125 pkt 9, który wszedł w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia,
- 2) art. 110, który wszedł 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.

2. Zdaniem wnioskodawcy, art. 139 u.k.p. „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, a tym samym prowadzi do naruszenia zasady ochrony praw nabytych” (pismo z 5 grudnia 2013 r., s. 4).

W opinii Sejmu, art. 129 ust. 1 u.k.p. jest zgodny z art. 2 Konstytucji i zasadą ochrony praw nabytych z następujących, wskazanych niżej powodów.

Po pierwsze, ustawa o kierujących pojazdami odznacza się długim okresem *vacatio legis*, co jest efektem zasługującej na aprobatę praktyki wprowadzania aktów normatywnych z odległymi terminami wchodzenia w życie. Stwarza ona realną gwarancję przygotowania się adresatów do realizacji postanowień takich aktów. W orzecznictwie Trybunału utrwalony został pogląd, w myśl którego „Badanie konstytucyjności wprowadzenia w życie nowych przepisów polegać musi zawsze na materialnym określeniu jaki okres dostosowawczy ma charakter odpowiedni. Odpowiedniość *vacatio legis* rozpatrywać trzeba w związku z możliwością pokierowania – po ogłoszeniu nowych przepisów – swoimi sprawami w sposób uwzględniający treść nowej regulacji. Wymóg zachowania *vacatio legis* należy bowiem odnosić nie tylko do ochrony adresata normy prawnej przed pogorszeniem jego sytuacji, lecz także do możliwości zapoznania się z nowym prawem i możliwości adaptacyjnych” (wyrok TK z 10 grudnia 2002 r., sygn. akt K 27/02, zob. także wyroki TK z: 25 marca 2003 r., sygn. akt U 10/01; 16 czerwca 1999 r., sygn. akt P 4/98;

18 lutego 2004 r., sygn. akt K 12/03; 20 stycznia 2010 r., sygn. akt Kp 6/09; 8 maja 2012 r., sygn. akt K 7/10).

Po drugie, dzięki odpowiednio długiej *vacatio legis* adresaci norm prawnym mogli zaznajomić się z nowym prawem, dokonać odpowiednich korekt zapadłych decyzji, a następnie podjąć działania adaptacyjne w celu zminimalizowania negatywnych skutków wejścia w życie nowych regulacji. Odnosząc powyższe uwagi do osób ubiegających się o prawo jazdy kategorii A, C i D (nowa ustawa podwyższa minimalny wiek do uzyskania uprawnienia do kierowania pojazdami kat. A, C i D) nie można twierdzić, że termin wejścia w życie ustawy zaskoczył jej adresatów. Prawie dwuletni okres spoczywania ustawy był, w opinii Sejmu, odpowiednio długi do poznania nowych zasad przyznawania uprawnień do kierowania pojazdami kategorii A, C i D. W związku z tym adresaci norm prawnych mogli dostosować swoje życiowe plany do nowej sytuacji prawnej, nie podejmując szkolenia w ramach kursu lub przyśpieszając decyzję o zdobyciu uprawnień do kierowania pojazdami kat. A, B i C.

Po trzecie, zasada ochrony praw nabytych odnosi się do praw przysługujących jednostce lub ekspektatyw maksymalnie ukształtowanych. W sytuacji wskazanej przez wnioskodawcę, adresaci norm prawnych to osoby, które „rozpoczęły szkolenie na prawo jazdy kat. A lub C, lub D przed dniem wejścia w życie ustawy, tj. przed dniem 19 stycznia 2013 r.” Wobec tego nie można zasadnie twierdzić, iż zachodzą okoliczności objęte przez inkryminowaną zasadę. Podjęcie nauki na kursie prowadzonym przez o.s.k. nie jest sytuacją prawnie chronioną, gdyż nie jest ona ani źródłem prawa podmiotowego, ani też nie kreuje ekspektatywy maksymalnie ukształtowanej.

Na marginesie, Sejm pragnie zwrócić uwagę, iż zgodnie z art. 134 ust. 1 u.k.p. „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”, zaś „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” (art. 134 ust. 2 u.k.p.). Nadto ustawodawca łagodzi rygoryzm, jaki wynika z podniesienia wieku uprawniającego do prawa jazdy kategorii C i D, za pomocą instytucji „wstępnej kwalifikacji”. W dotychczasowym stanie prawnym, wymagany dla danej kategorii wiek wynosił: 16 lat – dla kategorii A1, B1 lub T; 18 lat – dla kategorii A, B, B+E, C, C+E, C1 lub C1+E; 21 lat – dla

kategorii D, D+E, D1 lub D1+E (zob. art. 90 p.r.d.). Aktualnie, wymagany minimalny wiek do kierowania wynosi: 18 lat – dla pojazdów określonych w prawie jazdy kategorii A2, B, B+E, C1 i C1+E; 20 lat – dla pojazdów określonych w prawie jazdy kategorii A, jeżeli osoba co najmniej od 2 lat posiada prawo jazdy kategorii A2; 21 lat – dla pojazdów określonych w prawie jazdy kategorii C, C+E, D1 i D1+E, 24 lata – dla pojazdów określonych w prawie jazdy kategorii: A – jeżeli osoba nie posiadała co najmniej przez 2 lata prawa jazdy kategorii A2, D i D+E (zob. art. 8 u.k.p.). Ubiegający się o uprawnienie do kierowania pojazdami o pojemności powyżej 3.5 t. może starać się tzw. kwalifikację wstępną określoną w przepisach rozdziału 7a ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (t.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 1414 ze zm.; dalej: u.t.d.). Wówczas minimalny wiek do kierowania pojazdami określonymi w prawie jazdy kategorii: C i C+E wynosi 18 lat; D i D+E wynosi 21 lat. Dla osób, które uzyskały kwalifikację wstępną przyspieszoną minimalny wiek do kierowania pojazdami określonymi w prawie jazdy kategorii D i D+E wynosi: 23 lata lub 21 lat, z tym że taka osoba może kierować wyłącznie pojazdami wykonującymi regularne przewozy osób na liniach komunikacyjnych rozumieniu przepisów u.t.d. na trasie nieprzekraczającej 50 km.

3. W świetle przedstawionych wyżej okoliczności, zdaniem Sejmu należy uznać, że art. 139 u.k.p., w zakresie w jakim nie wprowadza okresów przejściowych do nabycia uprawnienia do kierowania pojazdami przez osoby, które rozpoczęły szkolenie na prawo jazdy kat. A, C lub D przed dniem wejścia w życie ustawy o kierujących pojazdami, **jest zgodny** z zasadą ochrony praw nabytych wywodzoną z art. 2 Konstytucji.

MARSZAŁEK SEJMU



Ewa Kopacz