



Rzeczpospolita Polska
PROKURATOR GENERALNY

PG VIII TK 21/13

K 5/13 (K 34/13)

Warszawa, dnia **11** września 2013 r.

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KANCELARIA	
wpl. dnia	12. 09. 2013
L.dz.	L.zal.

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku z wnioskami: Grupy senatorów oraz Grupy posłów na Sejm o stwierdzenie niezgodności:

I. przepisów art. 75, art. 76 oraz art. 124 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami (Dz. U. Nr 30, poz. 151 ze zm.) z art. 2 Konstytucji RP „ze względu na fakt, iż wskazane powyżej regulacje naruszają chronione Konstytucją RP zasady, mające swoje źródło w zasadzie demokratycznego państwa prawa, a mianowicie naruszają:

1) zasadę ochrony praw słuszenie nabytych - poprzez wprowadzenie w Ustawie obowiązku wymiany praw jazdy wydanych pod rządami poprzednio obowiązujących przepisów na prawa jazdy według nowego wzoru wynikającego z przepisów wykonawczych wydanych na podstawie upoważnienia zawartego w Ustawie, w zakresie, w jakim następuje ryzyko utraty bezterminowego charakteru praw jazdy wydanych pod rządami poprzednio obowiązujących przepisów.

2) zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasadę określoności przepisów prawa polegającą na precyzyjności i jednoznaczności stanowionych przepisów - poprzez zamieszczenie w Ustawie niejasnych regulacji, w zakresie, w jakim brak jest przejrzystości i precyzyjności, co do brzmienia przepisów Ustawy dotyczących okresu, na jaki

wydawane są prawa jazdy, w szczególności, co do wprowadzenia jasnych zasad, z których wynikałoby, iż prawa jazdy wydane pod rządami poprzednio obowiązujących przepisów i wymienione na nowe, tzn. według nowego wzoru, nie utracą swojego bezterminowego charakteru”;

II. przepisów art. 75, art. 76 oraz art. 124 ustawy wymienionej w pkt 1 „w zakresie, w jakim Ustawa wprowadza powszechność badań lekarskich dla kandydatów na kierowców, pomimo istniejącego obowiązku złożenia oświadczenia o stanie zdrowia pod rygorem odpowiedzialności karnej, co powoduje wprowadzenie nieproporcjonalnych obciążeń, a w konsekwencji istnieje ryzyko ograniczenia dostępu niektórych osób do ich własności i utrudnienia podjęcia działalności gospodarczej, której integralnym elementem jest konieczność posiadania prawa jazdy” z art. 64 i art. 65 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 2 Konstytucji RP

- na podstawie art. 33 w związku z art. 27 pkt 5 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) -

przedstawiam następujące stanowisko:

1) art. 124 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami (Dz. U. Nr 30, poz. 151 ze zm.) w zakresie, w jakim dotyczy wymiany praw jazdy wydanych bezterminowo, jest zgodny z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;

2) art. 75 i art. 76 w związku z art. 78 ustawy powołanej w pkt 1, w zakresie w jakim wprowadzają powszechność badań lekarskich dla kandydatów na kierowców i jednocześnie obowiązek złożenia oświadczenia o stanie zdrowia pod rygorem odpowiedzialności karnej:

a) są zgodne z zasadą proporcjonalności wywiedzioną z art. 2 Konstytucji RP,

b) nie są niezgodne z art. 64 i art. 65 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP;

3) na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) postępowanie w pozostałym zakresie podlega umorzeniu, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

UZASADNIENIE

Do Trybunału Konstytucyjnego wpłynęły wnioski Grupy senatorów z dnia 7 marca 2013 r. oraz Grupy posłów na Sejm z dnia 24 lipca 2013 r., w których Wnioskodawcy zwrócili się o stwierdzenie, iż przepisy art. 75, art. 76 oraz art. 124 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami (Dz. U. Nr 30, poz. 151 ze zm.) [dalej: ustawa o kierujących pojazdami], w określonych zakresach, są niezgodne ze wskazanymi w *petitum* wzorcami konstytucyjnej kontroli.

Wniosek Grupy posłów na Sejm z dnia 24 lipca 2013 r. (sygn. akt K 34/13), zarządzeniem Prezesa Trybunału Konstytucyjnego został dołączony do wcześniej złożonego wniosku Grupy senatorów z dnia 7 marca 2013 r. (sygn. akt K 5/13) w celu łącznego ich rozpoznania pod wspólną sygn. akt K 5/13 - z uwagi na tożsamość przedmiotu sprawy.

Oba wnioski zawierają identyczne zarzuty pod adresem tych samych przepisów ustawy o kierujących pojazdami oraz te same argumenty na ich poparcie.

Wnioskodawcy zarzucili art. 124 ustawy o kierujących pojazdami, wprowadzającego obowiązek wymiany dotychczasowych praw jazdy na nowe, naruszenie zasad:

- określoności przepisów prawa,
- ochrony praw słusznie nabytych,

- zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Zdaniem Wnioskodawców, naruszenie wspomnianych reguł następuje przez to, że określone w zaskarżonym przepisie zasady wymiany praw jazdy są tak niejednoznaczne i nieprecyzyjne w sposobie wskazania, iż „prawa jazdy wydane pod rządami poprzednio obowiązujących przepisów i wymienione na nowe, tzn. według nowego wzoru, nie utracą swojego bezterminowego charakteru”, że stwarzają ryzyko utraty ich bezterminowego charakteru.

Prawem słusznie nabytym jest - według Wnioskodawców - posiadanie uprawnienia do kierowania pojazdami wydane bezterminowo.

Wnioskodawcy wskazują przede wszystkim na nieprecyzyjne, ich zdaniem, sformułowanie art. 124 ust. 6 ustawy o kierujących pojazdami, w którym, jako zasadę, przyjęto okresowy charakter ważności „starych” (wydawanych na gruncie poprzednio obowiązujących przepisów) praw jazdy, „pomimo iż zasadą w odniesieniu do praw jazdy wydanych do dnia 18 stycznia 2013 r., jest ich bezterminowy charakter, a wyjątkowo tylko wydawane były uprawnienia okresowe”.

Wnioskodawcy obawiają się, że takie ujęcie stwarza istotne ryzyko wadliwego rozumienia przepisu i wydawania na jego podstawie okresowych praw jazdy na nowym blankiecie z zastosowaniem terminów z art. 13 ustawy o kierujących pojazdami, „choć powinny to być nadal (nawet przy wielokrotnym wydawaniu) prawa jazdy bezterminowe, które swój charakter zmienia dopiero po wejściu w życie odpowiednich rozwiązań ustawy tj. najwcześniej po 19 stycznia 2028 r.”.

Kolejne zaskarżone przez Grupę senatorów oraz Grupę posłów na Sejm przepisy ustawy o kierujących pojazdami dotyczą zasad przeprowadzania badań lekarskich warunkujących otrzymanie, przedłużanie i przywrócenie uprawnień do kierowania pojazdami.

Naruszenia zasady proporcjonalności, i w konsekwencji naruszenia pozostałych wskazanych w *petitum* wniosków zasad konstytucyjnych,

Wnioskodawcy upatrują we wprowadzeniu powszechności badań lekarskich kandydatów na kierowców „opartej na swego rodzaju <domniemaniu choroby>, pomimo istniejącego obowiązku złożenia oświadczenia o stanie zdrowia pod rygorem odpowiedzialności karnej”.

W ocenie Wnioskodawców, wystarczającym warunkiem uzyskania prawa jazdy powinno być wypełnienie oświadczenia w formie ankiety, o którym mowa w art. 78 ustawy o kierujących pojazdami. Powszechność badań lekarskich, przy jednoczesnym obowiązku złożenia oświadczenia, może, zdaniem Wnioskodawców, naruszać prawa i wolności wyrażone w art. 64 i art. 65 Konstytucji, ponieważ jest to obciążenie nieproporcjonalne (niepotrzebne), w rozumieniu art. 31 ust. 3 Konstytucji. Tego rodzaju badania lekarskie mogą bowiem ograniczać dostęp niektórych osób do ich własności (np. majątku firmy) i utrudniać podjęcie działalności gospodarczej, „której integralnym elementem jest konieczność posiadania prawa jazdy”. Wnioskodawcy wskazują też, że badania te prowadzą jedynie do przedłużenia procedury uzyskiwania prawa jazdy oraz narażają obywateli na zwiększenie obciążeń ekonomicznych związanych z koniecznością pokrycia kosztów wykonania badań lekarskich.

W dniu 7 marca 2013 r. do Kancelarii Trybunału Konstytucyjnego wpłynął wniosek podpisany przez 30 senatorów.

Postanowieniem z dnia 13 czerwca 2013 r. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej stwierdził wygaśnięcie mandatu jednego z sygnatariuszy wniosku z dnia 7 marca 2013 r. - senatora Władysława Ortyła - z dniem 27 maja 2013 r., w związku z wyborem tego senatora na marszałka województwa podkarpackiego (MP z dnia 5 lipca 2013 r., poz. 560).

W dniu 11 lipca 2013 r., na skutek zarządzenia Przewodniczącego składu orzekającego Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 lipca 2013 r., do Kancelarii Trybunału Konstytucyjnego wpłynęły oświadczenia senatorów:

Bolesława Piechy, Mieczysława Gila oraz Wojciecha Kurkiewicza o poparciu wniosku z dnia 7 marca 2013 r.

W związku z powyższym należało przyjąć, iż wymogi formalne wniosku Grupy senatorów, określone w art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji, zostały spełnione. W miejsce senatora, któremu mandat wygasł, wstąpił bowiem jeden z trzech popierających wniosek senatorów. W tej sytuacji liczba senatorów popierających wniosek z dnia 7 marca 2013 r. przewyższyła minimalną liczbę senatorów legitymowanych czynnie do inicjowania postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym.

Przed przejściem do rozważań merytorycznych, niezbędne wydaje się doprecyzowanie przedmiotu zaskarżenia oraz wzorców konstytucyjnej kontroli.

Wnioskodawcy domagają się konstytucyjnej oceny dwóch odrębnych zagadnień, to jest sposobu wymiany praw jazdy wydanych bezterminowo przed dniem 18 stycznia 2013 r. oraz powszechności badań lekarskich kandydatów na kierowców.

Pierwsze z wymienionych zagadnień uregulowane zostało w art. 124 ustawy o kierujących pojazdami, drugie zaś - w art. 75 i art. 76 tej ustawy.

Artykuł 124 ustawy o kierujących pojazdami poddany został kontroli w aspekcie zgodności z zasadą określoności, zasadą ochrony praw słuszenie nabytych oraz zasadą zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa (art. 2 Konstytucji), w zakresie w jakim brak jest przejrzystości i precyzyjności, co do jego brzmienia. Wnioskodawcy utrzymują bowiem, że w przepisie tym brakuje jasnych zasad, z których wynikałoby, iż prawa jazdy wydane pod rządami poprzednio obowiązujących przepisów i wymienione na nowo według nowego wzoru nie utracą swojego bezterminowego charakteru.

Mimo iż w *petitum* wniosków w odniesieniu do tego przepisu powołane zostały także wzorce kontroli z art. 64 i art. 65 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, to w ich uzasadnieniach brak jakiegokolwiek argumentacji.

Postępowanie zatem w tej części podlega umorzeniu, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Z kolei, przepisy art. 75 i art. 76 ustawy o kierujących pojazdami poddane zostały ocenie w aspekcie naruszenia zasady proporcjonalności i w konsekwencji pozostałych wskazanych zasad konstytucyjnych, które to naruszenia Wnioskodawcy łączą z jednoczesnym wprowadzeniem powszechności badań lekarskich oraz obowiązku złożenia przez kandydatów na kierowców oświadczenia o stanie zdrowia pod rygorem odpowiedzialności karnej. Ta oczywista intencja Wnioskodawców nie znalazła jednak odzwierciedlenia w treści *petitum* wniosków. Zabrakło bowiem normatywnego powiązania art. 75 i art. 76 z art. 78 ustawy o kierujących pojazdami, ponieważ to właśnie ten ostatni przepis nakłada obowiązek złożenia oświadczenia o stanie zdrowia pod rygorem odpowiedzialności karnej, zatem „współodpowiada” (z art. 75 i art. 76) za wprowadzenie nieproporcjonalnych, zdaniem Wnioskodawców, obciążeń.

Dlatego też w drugim zarzucie wniosków niezbędne jest wskazanie art. 78 ustawy o kierujących pojazdami, jako przepisu związkowego.

Odnośnie natomiast do wzorców konstytucyjnej kontroli wymienionych wyżej przepisów, to wydaje się, że za podstawowy wzorzec należy uznać zasadę proporcjonalności wywiedzioną z art. 2 Konstytucji.

Wnioskodawcy podnoszą wszak, że przepisy art. 75 i art. 76 w związku z art. 78 ustawy o kierujących pojazdami w zakresie, w jakim wprowadzają powszechność badań lekarskich dla kandydatów na kierowców i jednocześnie obowiązek złożenia oświadczenia o stanie zdrowia pod rygorem odpowiedzialności karnej, naruszają przede wszystkim zasadę proporcjonalności. Może na to wskazywać powołany przez Wnioskodawców

jako samodzielny wzorzec kontroli art. 2 Konstytucji. Dopiero w konsekwencji naruszenia zasady proporcjonalności, jak dalej przekonują Wnioskodawcy, powołane przepisy w zaskarżonym zakresie naruszają także art. 64 i art. 65 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Kontrola art. 75 i art. 76 w związku z art. 78 ustawy o kierujących pojazdami z wywiedzioną z art. 2 Konstytucji zasadą proporcjonalności ma swoje uzasadnienie.

Otóż przymuszenie kandydata na kierowcę do przeprowadzenia badań lekarskich niezależnie od nałożenia na tegoż kandydata obowiązku złożenia oświadczenia o stanie zdrowia pod rygorem odpowiedzialności karnej, trudno byłoby uznać za ograniczenie konstytucyjnie chronionego prawa lub wolności, w tym również praw i wolności, wyrażonych w art. art. 64 i art. 65 Konstytucji (o czym szerzej w dalszej części niniejszego stanowiska). Wszak z Konstytucji nie można wyprowadzić podmiotowego prawa do kierowania pojazdami.

Z powyższych względów, wzorcem kontroli zaskarżonych przepisów wskazanych w zarzucie drugim wniosków w aspekcie zasady proporcjonalności nie może być art. 31 ust. 3 lecz art. 2 Konstytucji.

W wyroku z dnia 27 maja 2002 r., sygn. akt K. 20/01, (OTK ZU seria A nr 3/2002, poz. 34), Trybunał Konstytucyjny wyraził następujący pogląd: *„znaczenie zasady proporcjonalności polega nie tylko na określeniu zakresu dopuszczalnych ograniczeń w korzystaniu z konstytucyjnych wolności i praw, zawartym w art. 31 ust. 3 Konstytucji, dopuszczającym jedynie takie ograniczenia, które są konieczne dla realizacji wymienionych w tym przepisie celów. Zasada ta, stanowiąca zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego element państwa prawnego, ma znaczenie szersze, odnosi się bowiem do ogółu sytuacji, w których państwo za pomocą stanowionego przez siebie prawa oddziałuje na pozycję osoby pozostającej pod jego władzą. Zatem także przepisy określające zakres obowiązków ciążących na takich osobach podlegają ocenie z punktu widzenia zgodności z zasadą proporcjonalności,*

której podstawę w tej sferze stanowi ogólna zasada państwa prawnego (art. 2 Konstytucji). (...) Każdy obowiązek nałożony przez prawo na człowieka i obywatela jest jednocześnie pewnym ograniczeniem jego wolności (art. 31 ust. 1 Konstytucji) niezależnie od tego, czy stanowi również ingerencję w konkretne chronione przez Konstytucję wolności i prawa”.

W świetle przytoczonego orzeczenia można przyjąć, że w sytuacji gdy dochodzi do ingerencji w pozycję prawną jednostki, ale nie poprzez ograniczenie jej konstytucyjnych praw i wolności (art. 31 ust. 3 Konstytucji), należy odwołać się do zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) i wywodzonej z niej zasady proporcjonalności. Należy przy tym podkreślić, że wywodzenie zasady proporcjonalności z zasady demokratycznego państwa prawnego zarówno przed, jak i po wejściu w życie Konstytucji z 1997 r., zachowuje swoją aktualność w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego.

Ocena zgodności - w określonym zakresie - art. 124 ustawy o kierujących pojazdami z art. 2 Konstytucji.

Jako wzorzec kontroli zaskarżonej regulacji Wnioskodawcy wskazali także, wywodzoną w art. 2 Konstytucji, zasadę określoności przepisów prawa.

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, nakaz określoności przepisów prawa „znajduje swoje źródło w zasadzie demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji), stanowiąc jedną z dyrektyw poprawnej legislacji; ma zastosowanie w wypadku wszelkich regulacji, kształtujących pozycję prawną obywatela (zob. zamiast wielu: wyroki TK: z 28 października 2009 r., Kp 3/09, OTK ZU nr 9/A/2009, poz. 138, pkt III 6.1.; z 3 grudnia 2009 r., Kp 8/09, OTK ZU nr 11/A/2009, poz. 164, pkt III 5.1.). W wyroku w sprawie Kp 3/09 (...) Trybunał, orzekając w pełnym składzie, stwierdził, że na ustawodawcy ciąży obowiązek tworzenia przepisów prawa możliwie najbardziej określonych zarówno pod względem ich treści, jak i formy.

Trybunał orzekł też o konieczności przeprowadzenia testu określoności prawa, który powinien być odnoszony do kontrolowanej regulacji. Na test ten składa się: 1) precyzyjność regulacji prawnej, 2) jasność przepisu oraz 3) jego legislacyjna poprawność. Precyzyjność (precyzja) <winna przejawiać się w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw, tak by ich treść była oczywista i pozwalała na wyegzekwowanie> (wyrok z 21 marca 2001 r., K. 24/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 51, pkt III 18). Jasność przepisu oznacza jego klarowność i zrozumiałość dla adresatów, którzy mają prawo oczekiwać od racjonalnego ustawodawcy tworzenia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw (...). Poprawność przepisu oznacza natomiast jego właściwą konstrukcję z punktu widzenia językowego i logicznego i jest warunkiem podstawowym, pozwalającym na ocenę przepisu w aspekcie pozostałych kryteriów - jasności i precyzyjności (tamże). Podczas konstytucyjnej kontroli określoności danej regulacji konieczne jest przeprowadzenie wskazanego testu, a następnie odniesienie we właściwej proporcji do charakteru badanej regulacji (...). W tym ostatnim aspekcie znaczenie ma rodzaj regulowanej materii, kategoria adresatów, do których przepisy są kierowane, oraz stopień ingerencji proponowanych regulacji w konstytucyjne wolności i prawa” (uzasadnienie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 lipca 2011 r., sygn. K 11/10, OTK ZU seria A nr 6/2011, poz. 60).

Z kolei, w uzasadnieniu wyroku (wydanego w pełnym składzie Trybunału) z dnia 30 listopada 2011 r., sygn. K 1/10, Trybunał Konstytucyjny przypomniał, że „zasady poprawnej legislacji obejmują między innymi wymóg dostatecznej określoności przepisów, które powinny być formułowane w sposób precyzyjny i jasny oraz poprawny pod względem językowym (...). <Precyzyjność> oznacza możliwie największą w danych warunkach jednoznaczność przepisu prawa, która uniemożliwiałaby wywodzenie z niego - w sposób dyskrecjonalny - rozbieżnych norm prawnych w zbliżonych

okolicznościach stanu faktycznego (...). Precyzja ta winna przejawiać się w jednoznaczności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw, tak by ich treść pozwalała na ich wyegzekwowanie (...). Z kolei spełnienie wymogu jasności polega na obowiązku tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw (...). Przepis prawa jest zatem w pełni jasny wówczas, gdy jest zrozumiały powszechnie (...). Jednakże nieposiadanie takiego przymiotu będzie równoznaczne z naruszeniem zasady określoności dopiero wtedy, gdy <przekroczy pewien poziom niejasności przepisów prawnych> (...). W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, przekroczenie tego poziomu nastąpi w przypadku niemożności usunięcia niejasności przepisu mimo zastosowania powszechnie przyjętych w doktrynie prawniczej i judykaturze metod wykładni (...). Jak bowiem stwierdził Trybunał w wyroku z 3 grudnia 2002 r., sygn. P 13/02, <pozbawienie mocy obowiązującej określonego przepisu z powodu jego niejasności winno być traktowane jako środek ostateczny, stosowany dopiero wtedy, gdy inne metody usuwania skutków niejasności treści przepisu, w szczególności przez jego interpretację w orzecznictwie sądowym, okażą się niewystarczające. Z reguły niejasność przepisu powodująca jego niekonstytucyjność musi mieć charakter «kwalifikowany», przez wystąpienie określonych dodatkowych okoliczności z nią związanych, które nie mają miejsca w każdym przypadku wątpliwości co do rozumienia określonego przepisu. Dlatego tylko daleko idące, istotne rozbieżności interpretacyjne albo już występujące w praktyce, albo - jak to ma miejsce w przypadku kontroli prewencyjnej - takie, których z bardzo wysokim prawdopodobieństwem można się spodziewać w przyszłości, mogą być podstawą stwierdzenia niezgodności z Konstytucją określonego przepisu prawa. Ponadto skutki tych rozbieżności muszą być istotne dla adresatów i wynikać z niejednolitego stosowania lub niepewności co do sposobu stosowania. Dotykać one winny prawnie

chronionych interesów adresatów norm prawnych i występować w pewnym nasileniu> (OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 90).

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjęto ponadto, że zasady poprawnej legislacji obejmują podstawowy z punktu widzenia procesu prawotwórczego etap formułowania celów, które mają zostać osiągnięte przez ustanowienie określonej normy prawnej. Stanowi to podstawę do oceny, czy sformułowane ostatecznie przepisy prawne we właściwy sposób wyrażają wystawioną normę oraz czy nadają się do realizacji zakładanego celu (...). Innymi słowy, zasady poprawnej legislacji zostają naruszone także w sytuacji, gdy ukształtowana treść aktu normatywnego nie stwarza możliwości osiągnięcia celów, jakie prawodawca wyznaczył wprowadzanej regulacji prawnej (...). Rozdźwięk ten skutkuje bowiem wewnętrzną sprzecznością aktu prawnego, naruszającą wymóg dostatecznej określoności przepisów” (OTK ZU seria A nr 9/2011, poz. 99).

W uzasadnieniu wyroku (wydanego również w pełnym składzie Trybunału) z dnia 14 lipca 2010 r., sygn. Kp 9/09, Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że „[w]ażnym elementem zasady poprawnej legislacji jest także przestrzeganie wymogów spójności logicznej i aksjologicznej systemu prawnego. Z tego względu, <poprawność legislacyjna to także stanowienie przepisów prawa w sposób logiczny i konsekwentny, z poszanowaniem zasad ogólnosystemowych oraz z zachowaniem należytych aksjologicznych standardów. Niezgodne z tą zasadą byłoby więc wprowadzanie do obrotu prawnego przepisów (nawet jeśli celowość takich przepisów mogłaby się wydawać słuszna), które tworzą regulacje prawne niekonsekwentne i niedające się wytłumaczyć w zgodzie z innymi przepisami prawa. Celowość i ewentualna zasadność wprowadzania w życie danych regulacji prawnych nie może być wytłumaczeniem dla tworzenia prawa w sposób chaotyczny i przypadkowy. Dowolność i przypadkowość wprowadzanych w życie przepisów prawnych jest zatem złamaniem zasady poprawnej legislacji, które stanowi naruszenie art. 2

Konstytucji> (wyrok z 21 lutego 2006 r., sygn. K 1/05, OTK ZU nr 2/A/2006, poz. 18; podobnie m.in. wyrok z 23 października 2007 r., sygn. P 28/07, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 106).

Kolejnym ważnym elementem zasady przyzwoitej legislacji jest wymóg przestrzegania zasad racjonalności. W świetle dotychczasowego orzecznictwa Trybunału racjonalność stanowionego prawa musi zostać uznana za składową przyzwoitej legislacji. Innymi słowy: legislacja nieracjonalna nie może być w demokratycznym państwie prawnym uznana za <przyzwoitą>, choćby nawet spełniała wszelkie formalne kryteria poprawności, na przykład w zakresie formy aktu czy trybu jego uchwalenia i ogłoszenia” (OTK ZU seria A nr 6/2010, poz. 59). Ponadto w uzasadnieniu tego wyroku Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę, że „nie każde naruszenie zasad prawidłowej legislacji sformułowanych przez doktrynę prawa stanowi jednocześnie naruszenie Konstytucji. Z dotychczasowych wypowiedzi Trybunału wynika, że przesłanką stwierdzenia niekonstytucyjności przepisu może być także uchybienie rudymenarnym kanonom techniki prawodawczej, ujmowanym w postaci zasad przyzwoitej legislacji, które powoduje dowolność albo brak możliwości poprawnej logicznie i funkcjonalnie oraz spójnej systemowo interpretacji” (tamże).

Mając na uwadze powołane orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, należy stwierdzić, że wynik wykładni językowej art. 124 ustawy o kierujących pojazdami wcale nie wskazuje na to, aby posiadaczom praw jazdy z uprawnieniami do kierowania pojazdami wydanymi bezterminowo groziła utrata tych uprawnień (ich nieważność), jeżeli uzyskali je w poprzednim stanie prawnym.

W art. 124 ust. 6 ustawy o kierujących pojazdami jest bowiem mowa o **prawach jazdy**, czyli dokumentach potwierdzających uprawnienia do kierowania pojazdami a nie o samych uprawnieniach do ich kierowania, czego

dowodem jest chociażby końcowy fragment tego przepisu o treści „**pod rygorem utraty ważności dokumentu**”.

Inaczej mówiąc, brak wymiany prawa jazdy w terminach, o którym mowa w art. 124 ust. 4 ustawy o kierujących pojazdami spowoduje jedynie ten skutek, że ważność utraci dokument w postaci prawa jazdy. Natomiast nie wpłynie to na uprawnienia do kierowania pojazdami, których zakres i termin ważności będą zachowane.

O tym, że ustawodawca odróżnia ważność prawa jazdy jako dokumentu od ważności uprawnienia do kierowania pojazdami świadczy też wzór nowego, obowiązującego od dnia 19 stycznia 2013 r., blankietu prawa jazdy, który obok daty ważności prawa jazdy (ważne od/ważne do) zawiera również datę ważności uprawnienia do kierowania pojazdami (*vide* - pkt II. 2.1.4. poz. 4b i pkt II. 2.2.3. poz. 4b,10,11 oraz pkt II. 2.2.4. poz. 11 Załącznika Nr 1 do rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 2 sierpnia 2012 r. w sprawie wzorów dokumentów stwierdzających uprawnienia do kierowania pojazdami, Dz. U. z 2012 r. poz. 973).

Trzeba też pamiętać, że art. 13 ustawy o kierujących pojazdami, dla ściśle określonych kategorii praw jazdy, ale wyłącznie **jako dokumentów**, wprowadza maksymalny 15 - letni oraz 5 - letni okres ważności, przy czym terminy ważności praw jazdy **jako dokumentów** ogranicza zawsze data ważności uprawnień do kierowania pojazdami, którą określa data zawarta w orzeczeniu lekarskim dla przeprowadzenia ponownych badań lekarskich w zakresie konkretnej kategorii prawa jazdy (pozwolenia na kierowanie tramwajem). Okres ważności praw jazdy niektórych kategorii **jako dokumentów** (pozwolenia na kierowanie tramwajem) nie może być więc dłuższy od okresu wynikającego z orzeczenia lekarskiego i orzeczenia psychologicznego (*vide* - art. 13 ust. 1 pkt 1 lit. a i b i art. 16 ustawy o kierujących pojazdami oraz komentarz R. A. Stefańskiego do art. 92 ustawy - Prawo o ruchu drogowym, <http://lex/lexcontent.rpc?reqId=137648242397856>).

Sytuacja, w której okres ważności prawa jazdy jako dokumentu byłby dłuższy od okresu wynikającego z orzeczenia lekarskiego lub psychologicznego jest więc niedopuszczalna. Kierowca mógłby bowiem legitymować się ważnym dokumentem w postaci prawa jazdy a jednocześnie nie spełniać jednego z ustawowych warunków koniecznych do kierowania określonym pojazdem.

Trzeba do tego dodać, że z wnioskiem o wymianę prawa jazdy dla posiadaczy praw jazdy z uprawnieniami do kierowania pojazdami wydanymi bezterminowo nie łączy się obowiązek przeprowadzenia dodatkowych badań lekarskich czy psychologicznych. Osoba, która posiada uprawnienia do kierowania pojazdami kategorii AM, A1, A2, A, B, B1 lub B+E wydane w poprzednim stanie prawnym bezterminowo, po upływie 15 - letniego terminu ważności prawa jazdy, w celu jego przedłużenia będzie musiała przedłożyć jedynie wniosek o jego wydanie, dowód uiszczenia opłaty za wydanie prawa jazdy, fotografię, o której mowa w § 5 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 31 lipca 2012 r. w sprawie wydawania dokumentów stwierdzających uprawnienia do kierowania pojazdami (Dz. U. z 2012 r., poz. 1005 ze zm.) oraz kserokopię posiadanego do tej pory prawa jazdy (§ 8 ust. 1 pkt 13 powołanego rozporządzenia).

Reasumując tę część rozważań, należy stwierdzić, że zaskarżony art. 124 ustawy o kierujących pojazdami, w zakresie w jakim dotyczy wymiany praw jazdy z uprawnieniami do kierowania pojazdami wydanymi bezterminowo, jest zgodny z, wyrażoną w art. 2 Konstytucji, zasadą określoności przepisów prawa, ponieważ jego literalne brzmienie uniemożliwia taką interpretację, że w związku z wejściem w życie ustawy o kierujących pojazdami osoby, które w poprzednim stanie prawnym uzyskały prawo jazdy z uprawnieniami do kierowania pojazdami wydanymi bezterminowo, utracą te uprawnienia.

Powyższe powoduje jednoczesną zgodność zaskarżonego przepisu z wyrażoną także w art. 2 Konstytucji zasadą ochrony praw słusznie nabytych oraz zasadą zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Ocena zgodności - w określonym zakresie - art. 75 i art. 76 w związku z art. 78 ustawy o kierujących pojazdami z wywiedzioną z art. 2 Konstytucji zasadą proporcjonalności.

Naruszenia zasady proporcjonalności Wnioskodawcy, o czym wcześniej była mowa, upatrują we wprowadzeniu powszechności badań lekarskich kandydatów na kierowców „pomimo istniejącego obowiązku złożenia oświadczenia o stanie zdrowia pod rygorem odpowiedzialności karnej”.

Odnosząc się do tego zarzutu, należy przede wszystkim zwrócić uwagę, że obowiązek poddania kandydatów na kierowców badaniu lekarskiemu istniał już pod rządami poprzednio obowiązującej ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. - Prawo o ruchu drogowym (tekst jednolity - Dz. U. z 2012 r., poz. 1137 ze zm.) [dalej: ustawa - Prawo o ruchu drogowym].

Przepis art. 122 ust. 1 ustawy - Prawo o ruchu drogowym brzmiał:

„Badaniu lekarskiemu przeprowadzanemu w celu stwierdzenia istnienia lub braku przeciwwskazań zdrowotnych do kierowania pojazdem podlega:

- 1) osoba ubiegająca się o wydanie prawa jazdy (podkr. wł.);
- 2) osoba ubiegająca się o przywrócenie uprawnienia do kierowania pojazdem cofniętego ze względu na stan zdrowia;
- 3) kierujący pojazdem skierowany przez organ kontroli ruchu drogowego, jeżeli:
 - a) uczestniczy w wypadku drogowym, w następstwie którego jest śmierć innej osoby lub ciężki uszczerbek na jej zdrowiu,
 - b) kierował pojazdem w stanie nietrzeźwości lub po użyciu środka działającego podobnie do alkoholu;

- 4) kierujący pojazdem skierowany decyzją starosty w przypadkach nasuwających zastrzeżenia co do stanu zdrowia;
- 5) osoba posiadająca prawo jazdy lub pozwolenie do kierowania tramwajem, skierowana decyzją starosty na podstawie zawiadomienia właściwych organów orzekających o niepełnosprawności lub niezdolności do pracy;
- 6) kandydat na instruktora lub egzaminatora osób ubiegających się o uprawnienia do kierowania pojazdami.”.

W poprzednim stanie prawnym istniał również obowiązek poddania badaniu psychologicznemu, między innymi, osoby ubiegającej się o pozwolenie do kierowania tramwajem (art. 124 ust. 1 pkt 1 ustawy - Prawo o ruchu drogowym).

W uzasadnieniu projektu ustawy o kierujących pojazdami stwierdzono, że projekt wprowadza zmiany w dotychczas obowiązujących rozwiązaniach dotyczących, między innymi, sprawdzania stanu zdrowia kandydata na kierowcę przez lekarza. Wskazano, że [b]adania lekarskie kandydatów na kierowców i kierowców składają się z tzw. badania podmiotowego i badania przedmiotowego. W trakcie badania przedmiotowego lekarz przeprowadza rozmowę z osobą badaną na temat stanu jej zdrowia. Jeżeli w trakcie tej rozmowy osoba badana zatai istotne dla badania informacje, lekarz, posiłkując się badaniem przedmiotowym, nie jest w stanie ujawnić przeciwwskazań zdrowotnych do kierowania pojazdem. Powoduje to sytuację, w której prawo jazdy jest wydawane wielu osobom, których stan zdrowia stwarza poważne zagrożenie bezpieczeństwa ruchu drogowego.

Aby przeciwdziałać temu zjawisku, w projekcie zaproponowano wprowadzenie, wobec osoby poddanej badaniu lekarskiemu, obowiązku wypełniania pod rygorem odpowiedzialności karnej za fałszywe zeznania ankiety dotyczącej stanu zdrowia. Ankiety oceniałby lekarz (Sejm VI kadencji, druk nr 2879).

Przechodząc do oceny zgodności komentowanego rozwiązania z art. 2 Konstytucji, na wstępie należy przypomnieć, że w wyroku z dnia 16 maja 1995 r., sygn. akt K. 12/93, Trybunał Konstytucyjny przyjął, iż *„istotą nadmiernej (nieproporcjonalnej) ingerencji jest uznanie, iż ustawodawca nie może ustanawiać ograniczeń przekraczających pewien stopień uciążliwości, a zwłaszcza naruszać proporcji między stopniem zmniejszenia uprawnień jednostki a rangą interesu publicznego, który ma w ten sposób podlegać ochronie. Zakaz ten staje się więc jednym z przejawów zasady zaufania obywateli do państwa”* (OTK nr 1/1995, poz. 14).

Z treści zarzutów wniosków wynika, że naruszenia zasady proporcjonalności, wywodzonej z zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji), Wnioskodawcy upatrują w niniejszej sprawie - przede wszystkim - w tym, że ustawodawca nie zachował **wymogów niezbędności** wprowadzonej regulacji (wymogu, aby regulacja była niezbędna do ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana). Dowodzą Oni, że wystarczającym warunkiem uzyskania prawa jazdy powinno być wypełnienie oświadczenia w formie ankiety, o którym mowa w art. 78 ustawy o kierujących pojazdami. Powszechność badań lekarskich przy jednoczesnym obowiązku złożenia oświadczenia jest, według Nich „obciążeniem nieproporcjonalnym (niepotrzebnym)”.

Tak więc rozważenia wymaga, czy sformułowany w art. 75 i art. 76 w związku z art. 78 ustawy o kierujących pojazdami nakaz poddania się przez każdą osobę ubiegającą się o uzyskanie prawa jazdy odpowiednim badaniom lekarskim przy jednocześnie obowiązującym te same osoby nakazie złożenia pod rygorem odpowiedzialności karnej z art. 233 k.k. oświadczenia dotyczącego stanu zdrowia, można uzasadnić z punktu widzenia **niezbędności** takiego uregulowania.

W przedmiotowej sprawie „interes publiczny”, z którym zaskarżona regulacja jest powiązana i ma go chronić, to bezpieczeństwo publiczne.

W tym kontekście nie można uznać za zasadne zarzutów wniosków, że dla uzyskania uprawnień do kierowania pojazdami wystarczające jest złożenie oświadczenia, w formie ankiety, dotyczącego stanu zdrowia, o jakim mowa w art. 78 ustawy o kierujących pojazdami.

Zgodzić się trzeba z uzasadnieniem wprowadzenia przedmiotowej ankiety (obok badań lekarskich), a mianowicie, że będzie ona służyła przeciwdziałaniu zjawisku wydawania praw jazdy osobom, których stan zdrowia stwarza poważne zagrożenie bezpieczeństwa ruchu drogowego. W trakcie badania osoba badana może bowiem zataić istotne dla oceny stanu zdrowia informacje, a lekarz, posiłkując się badaniem przedmiotowym, nie jest w stanie ujawnić przeciwwskazań zdrowotnych do kierowania pojazdem (*vide* - cytowany wcześniej fragment uzasadnienia projektu ustawy o kierujących pojazdami).

W tym stanie rzeczy rację ma ustawodawca, że przewidziany w ustawie o kierujących pojazdami rygor odpowiedzialności karnej z art. 233 k.k. za złożenie fałszywego oświadczenia może skutecznie powstrzymać kandydatów na kierowców przed zatajeniem rzeczywistego stanu ich zdrowia.

Nie jest potrzebne szczegółowe uzasadnianie tezy, że kierowanie pojazdem wymaga posiadania odpowiednich zdolności psychofizycznych, których brak może zagrażać bezpieczeństwu uczestników ruchu drogowego.

Jednak dla potwierdzenia posiadania odpowiednich dla danej kategorii uprawnienia do kierowania pojazdami zdolności psychofizycznych nie wystarczy oświadczenie samego zainteresowanego uzyskaniem prawa jazdy, złożone nawet pod rygorem odpowiedzialności karnej z art. 233 k.k.

Oświadczenie takie może stanowić co najwyżej uzupełnienie badania lekarskiego (nie może go zastępować), w trakcie którego musi dojść do weryfikacji **przez uprawnionego lekarza** danych zawartych w ankiecie, **ale nie tylko**.

Ustawodawca w art. 13 ust. 4 i 5 ustawy o kierujących pojazdami upoważnił organ rejestrujący (właściwego starostę) do zawierania w prawie jazdy ograniczeń, które wynikają wprost ze stanu zdrowia kierowcy oraz możliwości kierowania danym pojazdem, jak również określił katalog przyczyn tych ograniczeń, które wiążą się ze stanem zdrowia.

Trzeba też mieć na uwadze, że stwierdzenie tego rodzaju ograniczeń u kandydata na kierowcę nie jest możliwe wyłącznie w oparciu o wypełnianą przez samego zainteresowanego ankietę dotyczącą jego stanu zdrowia - **bez przeprowadzenia bezpośredniego badania lekarskiego.**

„Adnotacje zawarte w prawie jazdy mają uniwersalny charakter. Z jednej strony przypominają kierującemu o nałożonych na niego obowiązkach, wynikających ze stanu zdrowia. Chodzi np. o stałą i systematyczną kontrolę medyczną, o której decyduje lekarz. Informacja w tym zakresie, znajdująca się w zaświadczeniu lekarskim, zostaje uwidoczniona w prawie jazdy w postaci określenia terminu jego ważności. (...) Ograniczenie może dotyczyć również możliwości kierowania jedynie pojazdami określonymi w prawie jazdy lub przystosowanymi do wymogów fizycznych kierującego przez zastosowanie odpowiedniej konstrukcji fotela ze względu na budowę jego ciała i wzrost. Z drugiej strony wskazane adnotacje pozwalają organowi kontroli ruchu drogowego na ustalenie, czy kierujący należycie realizuje nałożone na niego obowiązki. (...)”

Kierowanie pojazdem w warunkach naruszających omówione obowiązki jest traktowane jako kierowanie bez uprawnień, co stanowi wykroczenie określone w art. 94 § 1 k.w., zagrożone karą grzywny do 5000 zł.” (komentarz W. Kotowskiego do art. 13 ustawy o kierujących pojazdami, <http://lex/content.rpc?reqId=137699505152250>).

Mając powyższe na uwadze, należy stwierdzić, że przewidziane w art. 75 i art. 76 w związku z art. 78 ustawy o kierujących pojazdami środki w postaci nakazu poddania się przez każdą osobę ubiegającą się o uzyskanie prawa jazdy

badaniom lekarskim oraz **obowiązującego jednocześnie** nakazu złożenia pod rygorem odpowiedzialności karnej z art. 233 k.k. oświadczenia dotyczącego jej stanu zdrowia, są **konieczne** wobec wykazanych przez ustawodawcę mankamentów badania lekarskiego, w którym może dochodzić do zatajenia przez osobę badaną istotnych informacji dotyczących jej stanu zdrowia oraz, wykazanych wcześniej, wad związanych z ustaleniem stanu zdrowia kandydata na kierowcę jedynie w oparciu o dane zawarte w oświadczeniu, o którym mowa w art. 78 ustawy o kierujących pojazdami.

Uzupełniająco trzeba dodać, że przewidziane w zaskarżonych przepisach środki mogą w istotny sposób przyczynić się do realizacji założonego przez ustawodawcę celu, jakim jest poprawa bezpieczeństwa ruchu drogowego, są zatem niewątpliwie **przydatne**.

Spełniają one również wymagania **proporcjonalności w ścisłym znaczeniu**. Wyeliminowanie z ruchu drogowego osób niespełniających wymagań psychofizycznych niezbędnych do kierowania pojazdami określonego rodzaju albo wprowadzenie ograniczeń z zakresu posiadanych przez takie osoby uprawnień do kierowania pojazdami zwiększa bowiem bezpieczeństwo uczestników ruchu drogowego, co ze znacznym naddatkiem kompensuje ewentualne niedogodności związane z powszechnością badań lekarskich przy jednoczesnym obowiązku składania oświadczeń, w formie ankiety, dotyczących stanu zdrowia.

Reasumując, art. 75 i art. 76 w związku z art. 78 ustawy o kierujących pojazdami, w zakresie w jakim wprowadzają powszechność badań lekarskich dla kandydatów na kierowców i jednocześnie obowiązek złożenia oświadczenia o stanie zdrowia pod rygorem odpowiedzialności karnej, są zgodne z zasadą proporcjonalności wywiedzioną z art. 2 Konstytucji.

Ocena zgodności - w określonym zakresie - art. 75 i art. 76 w związku z art. 78 ustawy o kierujących pojazdami z art. 64 i art. 65 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Powszechność badań lekarskich przy jednoczesnym obowiązku złożenia oświadczenia może, zdaniem Wnioskodawców, naruszać prawa i wolności, wyrażone w art. 64 i art. 65 Konstytucji, ponieważ jest to obciążenie nieproporcjonalne także w rozumieniu art. 31 ust. 3 Konstytucji, przez to, że badania te ograniczają dostęp niektórych osób do ich własności (np. majątku firmy) i utrudniają podjęcie działalności gospodarczej, „której integralnym elementem jest konieczność posiadania prawa jazdy (np. zawodu przedsiębiorcy)”. Wnioskodawcy wskazują też, że badania te prowadzą jedynie do przedłużenia procedury uzyskiwania prawa jazdy oraz narażają obywateli na zwiększenie obciążeń ekonomicznych związanych z koniecznością pokrycia kosztów wykonania badań lekarskich.

Tak więc intencją Wnioskodawców jest również kontrola zgodności art. 75 i art. 76 w związku z art. 78 ustawy o kierujących pojazdami z gwarantowaną w art. 64 Konstytucji ochroną prawa własności (i innych praw majątkowych) oraz z gwarantowaną w art. 65 (ust. 1) wolnością wyboru i wykonywania zawodu (dla którego integralnym elementem jest konieczność posiadania prawa jazdy).

Jednak, o czym wcześniej była mowa, przymuszenie kandydata na kierowcę do przeprowadzenia badań lekarskich niezależnie od nałożenia na tegoż kandydata obowiązku złożenia oświadczenia o stanie zdrowia pod rygorem odpowiedzialności karnej, trudno byłoby uznać za ograniczenie konstytucyjnie chronionego prawa lub wolności, w tym również praw i wolności, wyrażonych w art. 64 i art. 65 Konstytucji, chyba, że dotyczy odpłatności badań lekarskich (jednak w tym zakresie Wnioskodawcy nie uzasadnili zarzutu „zwiększenia obciążeń ekonomicznych”).

Reasumując, należy stwierdzić, że obowiązek poddania się badaniom lekarskim przez osoby ubiegające się o uzyskanie uprawnień do kierowania pojazdami w żaden sposób nie wiąże się z - będącymi pod ochroną art. 64 Konstytucji - prawem własności i innymi prawami majątkowymi, jak również z - podlegającą ochronie art. 65 Konstytucji - wolnością wyboru i wykonywania zawodu, co oznacza, że art. 64 i art. 65 Konstytucji nie są adekwatnymi wzorcami kontroli art. 75 i art. 76 w związku z art. 78 ustawy o kierujących pojazdami.

Z tych względów, wnoszę jak na wstępie.

z upoważnienia
Prokuratora Generalnego

Robert Hermand
Zastępca Prokuratora Generalnego