

137/9/A/2013

WYROK

z dnia 12 grudnia 2013 r.

Sygn. akt K 5/13*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Zbigniew Cieślak – przewodniczący
Marek Kotlinowski – sprawozdawca
Stanisław Rymar
Piotr Tuleja
Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawców oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 12 grudnia 2013 r., połączonych wniosków grupy senatorów i grupy posłów o zbadanie zgodności:

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 wynikającymi z art. 2 Konstytucji zasadami ochrony praw słuszenie nabytych, ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz określoności przepisów prawa, a ponadto w zakresie, w jakim ustawa ta 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 Rzeczypospolitej Polskiej,

o r z e k a:

Art. 124 ust. 6 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami (Dz. U. Nr 30, poz. 151, Nr 92, poz. 530, Nr 106, poz. 622, Nr 205, poz. 1210, Nr 227, poz. 1367 i Nr 244, poz. 1454, z 2012 r. poz. 113 oraz z 2013 r. poz. 82, 657, 700 i 829) w zakresie, w jakim dotyczy wymiany praw jazdy wydanych bezterminowo, jest zgodny z zasadami określoności przepisów prawa, ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz ochrony praw słuszenie nabytych wynikającymi z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Ponadto p o s t a n a w i a:

*Sentencja została ogłoszona dnia 9 stycznia 2014 r. w Dz. U. poz. 37.

na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070, z 2005 r. Nr 169, poz. 1417, z 2009 r. Nr 56, poz. 459 i Nr 178, poz. 1375, z 2010 r. Nr 182, poz. 1228 i Nr 197, poz. 1307 oraz z 2011 r. Nr 112, poz. 654) **umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.**

UZASADNIENIE

I

1. Grupa senatorów we wniosku z 7 marca 2013 r. wystąpiła o stwierdzenie niezgodności 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: u.k.p.) z wynikającymi z art. 2 Konstytucji zasadami:

a) ochrony praw słusznie nabytych – przez „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”,

b) ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz określoności przepisów prawa –przez „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 tracą swojego bezterminowego charakteru”.

Ponadto wnioskodawca wniósł o stwierdzenie niezgodności z art. 64 i art. 65 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 2 Konstytucji przepisów art. 75, art. 76 oraz art. 124 u.k.p. „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”.

W uzasadnieniu wniosku wnioskodawca wskazał, że przywołana wyżej ustawa o kierujących pojazdami jest aktem obszernym i kompleksowym, zawierającym nowe i dość radykalne rozwiązania, charakteryzujące się znacznym stopniem ingerencji w ukształtowany dotychczas stan prawny, orzecznictwo, praktykę i kulturę prawną. Jej art. 124 dotyczy niezwykle ważnego problemu jakim jest wymiana dotychczasowych praw jazdy na nowe. Z przepisu tego wynika, że osoby posiadające prawa jazdy wydane do 18 stycznia 2013 r. obowiązane są dokonać ich wymiany na prawo jazdy zgodne z nowym wzorem prawa jazdy określonym w przepisach wydanych na podstawie art. 20 ust. 1 pkt 1 u.k.p. Prawa jazdy podlegają wymianie w okresie od 19 stycznia 2028 r. do 18 stycznia 2033 r. w terminach określonych przez ministra właściwego do spraw transportu lub w terminach wcześniejszych, na wniosek posiadacza prawa jazdy. W ocenie wnioskodawcy wprowadzenie nowego wzoru prawa jazdy obowiązującego od 19 stycznia 2013 r. stwarza problemy przede wszystkim na gruncie nieprecyzyjnych sformułowań art. 124 ust. 6 u.k.p. Zgodnie z tym przepisem wymieniane prawa jazdy zachowują ważność w okresie, na jaki zostały wydane, nie dłużej niż do terminów wymienionych w art. 124 ust. 4 u.k.p. Nadano

zatem dotychczasowym prawom jazdy charakter tymczasowy, choć zdecydowana większość z nich została wydana bezterminowo. Zdaniem wnioskodawcy, taka treść art. 124 ust. 6 u.k.p. stwarza ryzyko wadliwego jego rozumienia. Właściwe brzmienie tego przepisu powinno w sposób jasny i zrozumiały formułować zasadę wydawania nadal bezterminowych praw jazdy z jednoczesnym wyjątkiem dopuszczającym wydawanie okresowych (kontynuowanych) praw jazdy. Niezgodność tego przepisu z zasadą praw słuszenie nabytych polega na tym, że obowiązek 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 tej ustawie rodzi ryzyko utraty bezterminowego charakteru praw jazdy wydanych pod rządami poprzednio obowiązujących przepisów. Niezgodność z zasadą zaufania obywateli do państwa oraz stanowionego przez nie prawa oraz zasadą określoności przepisów prawa polega na zamieszczeniu w ustawie niejasnych regulacji, charakteryzujących się brakiem 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 tracą swojego bezterminowego charakteru.

Z kolei jeśli chodzi o niekonstytucyjność art. 75 i art. 76 u.k.p., to wnioskodawca podnosi, że wprowadzają one wymóg badań lekarskich jako warunek otrzymania, przedłużenia i przywrócenia uprawnień do kierowania pojazdami. Prawny status tych badań oparto na swoistym „domniemaniu choroby”, którego następstwem jest nadanie im obowiązkowego i powszechnego charakteru. Zdaniem wnioskodawcy, o ile takie znaczenie badań lekarskich może przybrać postać zasady stosowanej przy wydawaniu uprawnień cofniętych ze względu na stan zdrowia albo w wyniku odebrania uprawnień ze względu na kierowanie w stanie nietrzeźwości bądź też utraty uprawnień do prowadzenia pojazdów specjalnych, o tyle ich stosowanie jako wymogu powszechnego jest wątpliwym rozwiązaniem. Należy bowiem wskazać, że zgodnie z art. 78 zdanie pierwsze u.k.p. osoba poddająca się powszechnemu badaniu lekarskiemu jest „obowiązana wypełnić oświadczenie, w formie ankiety, dotyczące stanu zdrowia, pod rygorem odpowiedzialności karnej”. Zdaniem wnioskodawcy, z punktu widzenia tej regulacji zbędne jest narażanie obywateli na dodatkowe koszty związane z wymianą praw jazdy (200 zł) oraz przyjmowanie fikcji, że wymiana prawa jazdy odbywa się na ich wniosek, a nie jako czynność obligatoryjna z mocy prawa. Również przypadek przywracania uprawnień zawieszonych ze względu na stan zdrowia można – zdaniem wnioskodawcy – objąć uproszczoną procedurą zaświadczenia o zakończeniu leczenia, stanowiącego wystarczający dokument dla pracodawcy i ZUS. Powtarzanie w tym wypadku standardowego badania dla kierowcy jest zbędne i niedopuszczalne, tym bardziej, że może prowadzić do konfliktu ocen lekarskich. Regulacje powyższe są zatem niezgodne z art. 64 i art. 65 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 2 Konstytucji, a niezgodność ta polega na tym, że 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. Wnioskodawca stwierdza również, że ta sytuacja może doprowadzić do paraliżu i tak niewydolnych placówek służby zdrowia na skutek konieczności wykonania badań zdrowych kandydatów na kierowców.

2. We wniosku z 24 lipca 2013 r. grupa posłów na Sejm zaskarżyła te same przepisy u.k.p. z punktu widzenia tych samych wzorców kontroli. Uzasadnienie wniosku grupy posłów zawiera te same argumenty mające przemawiać za niekonstytucyjnością kwestionowanych przepisów co argumenty przytoczone w uzasadnieniu wniosku grupy senatorów.

3. Zarządzeniem Prezesa TK z 5 sierpnia 2013 r. wnioski grupy senatorów i grupy posłów zostały połączone do wspólnego rozpoznania.

4. W piśmie z 30 lipca 2013 r. opinię w sprawie przedstawił Minister Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej. Stwierdził on, że przepisy dotyczące wydawania, cofania i przywracania uprawnień do kierowania pojazdami oraz egzaminowania kandydatów na kierowców, a w szczególności sprawy związane z wzorami dokumentów praw jazdy, zasadami i warunkami wydawania tych dokumentów, ich terminami ważności, wymianą, a także badaniami lekarskimi i psychologicznymi kierowców są bezpośrednią implementacją przepisów Unii Europejskiej do prawa polskiego. Zasady te regulują przepisy dyrektywy 2006/126/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 grudnia 2006 r. w sprawie praw jazdy (Dz. Urz. UE L 403 z 30.12.2006, s. 18, ze zm.; dalej: dyrektywa).

Art. 3 ust. 3 dyrektywy zobowiązuje państwa członkowskie, aby do 19 stycznia 2033 r. dostosowały wszystkie prawa jazdy wydawane lub znajdujące się w obiegu do wymogów tej dyrektywy. Implementacja tego przepisu została dokonana przez art. 124 u.k.p., w którym nałożono na obywateli polskich obowiązek wymiany prawa jazdy w terminie od 19 stycznia 2028 r. do 18 stycznia 2033 r. Brak wymiany prawa jazdy w tym terminie powoduje utratę ważności dokumentu prawa jazdy, nie wpływając na uprawnienia do kierowania pojazdami. To znaczy, że pomimo obowiązku wymiany prawa jazdy zostały zachowane prawa nabyte w zakresie posiadanych uprawnień do kierowania pojazdami oraz ich terminów ważności.

Art. 3 ust. 3 dyrektywy stwarza państwom członkowskim możliwość uzależnienia przedłużenia ważności prawa jazdy kategorii AM, A, A1, A2, B, B1 i BE od wyników badań stwierdzających spełnienie minimalnych wymagań w zakresie fizycznej i psychicznej zdolności do kierowania pojazdami. Przepis ten został implementowany do prawa polskiego przez art. 13 ust. 3 i 6 u.k.p., który wprowadza obowiązek przedkładania badań lekarskich i psychologicznych przy przedłużeniu terminu ważności prawa jazdy jedynie na kierowców posiadających prawo jazdy kategorii C, CE, C1, C1E, D, DE, D1, D1E. Obowiązek taki nie został nałożony na kierowców posiadających prawo jazdy kategorii: AM, A1, A2, A, B, B1, B+E, o ile nie mają oni ograniczonego terminu uprawnień do kierowania pojazdami ze względu na przeciwwskazania zdrowotne.

Zdaniem Ministra, ustawa o kierowaniu pojazdami nie odbiera zatem praw nabytych osobom posiadającym dotychczas uprawnienia do kierowania pojazdami wydane bezterminowo, jak również nie nakłada na nich dodatkowego obowiązku przeprowadzania badań lekarskich.

Zgodnie z art. 7 ust. 1 lit. a dyrektywy prawa jazdy są wydawane tylko tym kandydatom, którzy zdali egzamin umiejętności i zachowania oraz egzamin teoretyczny i zadawalająco przeszli badania lekarskie. Przepis ten został implementowany do prawa polskiego przez art. 11 ust. 1 pkt 2 u.k.p., który nakłada na osoby ubiegające się o uprawnienia do kierowania pojazdami obowiązek uzyskania odpowiedniego orzeczenia lekarskiego stwierdzającego brak przeciwwskazań do kierowania pojazdem. Taki sam wymóg zawarty był poprzednio w art. 90 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2012 r., poz. 1137; dalej: p.r.d.). Podobna sytuacja ma

miejsce w wypadku art. 75 u.k.p. Poprzednio obowiązywał art. 122 p.r.d., który w ten sam sposób regulował zasady przeprowadzania badań lekarskich dla kierowców. Stąd, zdaniem Ministra, kwestionowane obecnie przepisy nie nałożyły na kierowców dodatkowych wymagań w zakresie obowiązkowych badań lekarskich, gdyż ten obowiązek istniał już co najmniej od 1983 r. (art. 80 ustawy z dnia 1 lutego 1983 r. – Prawo o ruchu drogowym, Dz. U. z 1992 r. Nr 11, poz. 41, ze zm.).

Dodatkowym obowiązkiem wprowadzonym przez u.k.p. jest obowiązek wypełnienia przez osobę ubiegającą się o uprawnienia do kierowania pojazdami oświadczenia, w formie ankiety, dotyczącego stanu zdrowia. Celem tego oświadczenia jest udzielenie przez kierowcę odpowiedzi na pytania dotyczące chorób, na które cierpi, a które mogą mieć wpływ na kierowanie pojazdem, i których zdiagnozowanie nie jest możliwe w oparciu o podstawowe badania lekarskie służące do oceny stanu zdrowia kierowców. Ankieta ta ma charakter pomocniczy i nie może zastąpić podstawowych badań lekarskich stwierdzających brak przeciwwskazań do kierowania pojazdami.

W podsumowaniu Minister stwierdził, że w jego ocenie przepisy dotyczące uprawnień do kierowania pojazdami, w zakresie nałożenia obowiązku wymiany prawa jazdy, wprowadzenia administracyjnych terminów ważności oraz przepisy dotyczące badań lekarskich kierowców, nie naruszają zasad konstytucyjnych.

4. Prokurator Generalny (dalej: PG) w piśmie z 11 września 2013 r. wniósł o stwierdzenie, że art. 124 u.k.p. w zakresie, w jakim dotyczy wymiany praw jazdy wydanych bezterminowo jest zgodny z art. 2 Konstytucji, zaś art. 75 i art. 76 w związku z art. 78 u.k.p. 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 oraz nie są niezgodne z art. 64 i art. 65 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Ponadto PG wniósł o umorzenie postępowania w pozostałym zakresie ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Odnosząc się do przedmiotu zaskarżenia oraz wzorców kontroli PG stwierdził, że w odniesieniu do art. 124 u.k.p. wnioskodawcy wskazali w *petitum* jako wzorce kontroli art. 64 i art. 65 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, jednak w uzasadnieniu nie przytoczyli jakichkolwiek argumentów wspierających tak sformułowany zarzut niekonstytucyjności. Postępowanie zatem w tej części powinno zostać umorzone ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. Z kolei art. 75 i art. 76 u.k.p. zostały poddane ocenie w aspekcie naruszenia zasady proporcjonalności i w konsekwencji innych 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. Dla tak sformułowanego zarzutu niezbędne jest wskazanie art. 78 u.k.p. jako przepisu związkowego wobec art. 75 i art. 76 u.k.p., gdyż to właśnie ten pierwszy przepis stanowi o obowiązku złożenia oświadczenia o stanie zdrowia pod rygorem odpowiedzialności karnej. Wzorcem kontroli dla tych przepisów w kontekście zarzutu naruszenia zasady proporcjonalności powinien być art. 2 Konstytucji, a nie art. 31 ust. 3 Konstytucji. Przymuszenie kandydata na kierowcę do przeprowadzenia badań lekarskich niezależnie od nałożenia na niego obowiązku złożenia oświadczenia o stanie zdrowia pod rygorem odpowiedzialności karnej trudno uznać za naruszenie prawa konstytucyjnego, w tym również wyrażonego w art. 64 i art. 65 Konstytucji. Z Konstytucji nie można bowiem wyprowadzić podmiotowego prawa do kierowania pojazdami. Powołując się na wyrok TK z 27 maja 2002 r., sygn. K 20/01 (OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 34), PG formułuje pogląd, że w sytuacji, gdy dochodzi do ingerencji w pozycję prawną jednostki, ale nie przez

ograniczenie jej konstytucyjnych praw i wolności, należy odwołać się do zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) i wywodzonej z niej zasady proporcjonalności.

Zdaniem PG, art. 124 ust. 6 u.k.p. jest zgodny z zasadą określoności przepisów prawa wywodzoną z art. 2 Konstytucji. Treść tego przepisu 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 u.k.p. jest bowiem mowa o prawach jazdy, czyli dokumentach potwierdzających uprawnienia do kierowania pojazdami, a nie o samych uprawnieniach do ich kierowania, na co wskazuje końcowy fragment tego przepisu: „pod rygorem utraty ważności dokumentu”. Innymi słowy, brak wymiany prawa jazdy w terminach, o których mowa w art. 124 ust. 4 u.k.p. spowoduje jedynie ten skutek, że ważność utraci dokument w postaci prawa jazdy, co jednak nie wpłynie na uprawnienie do kierowania pojazdami, którego zakres i termin ważności będą zachowane. Ponadto PG podkreślił, 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, 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 oraz kserokopię posiadanego do tej pory prawa jazdy. Z tych powodów, zdaniem PG, art. 124 u.k.p. jest zgodny z zasadą określoności przepisów prawa oraz zasadą ochrony praw nabytych (art. 2 Konstytucji).

Odnosząc się do zarzutu naruszenia zasady proporcjonalności przez art. 75 i art. 76 w związku z art. 78 u.k.p., PG stwierdził, że obowiązek poddania kandydatów na kierowców badaniu lekarskiemu przewidywał art. 122 ust. 1 p.r.d. z 1997 r. Celem wprowadzonego przez art. 78 u.k.p. oświadczenia o stanie zdrowia składanego pod rygorem odpowiedzialności karnej było zapobieganie sytuacjom zatajania przez osobę ubiegającą się o uprawnienie do kierowania pojazdami istotnych informacji dotyczących jej stanu zdrowia, których lekarz nie jest w stanie pozyskać przeprowadzając badanie przedmiotowe. Zdaniem wnioskodawców, takie oświadczenie powinno być wystarczającym warunkiem uzyskania prawa jazdy, zaś wprowadzenie dodatkowego wymogu badania lekarskiego narusza zasadę proporcjonalności w aspekcie niezbędności. Z tym poglądem PG się nie zgodził. Dla potwierdzenia posiadania odpowiednich dla danej kategorii pojazdów zdolności psychofizycznych nie wystarczy oświadczenie samego zainteresowanego uzyskaniem prawa jazdy, złożone nawet pod rygorem odpowiedzialności karnej. Oświadczenie takie co najwyżej może uzupełniać badanie lekarskie, lecz nie może go zastępować. Stąd zdaniem PG przewidziane w art. 75 i art. 76 w związku z art. 78 u.k.p. 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 oświadczenia dotyczącego jej stanu zdrowia, są konieczne wobec wykazanych przez ustawodawcę mankamentów badania lekarskiego, w którym może dochodzić do zatajania przez osobę badaną istotnych informacji dotyczących jej stanu zdrowia oraz wad związanych z ustaleniem stanu zdrowia kandydata na kierowcę jedynie w oparciu o dane zawarte w oświadczeniu. Środki te mają służyć poprawie bezpieczeństwa ruchu drogowego, a zatem są 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.

5. Marszałek Sejmu w piśmie z 30 października 2013 r. wniósł o stwierdzenie, że:

1) art. 75 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 pkt 1 w związku z art. 76 ust. 1 i 2 u.k.p. w zakresie, w jakim wprowadza powszechność badań lekarskich niezależnie od wyrażonego w art. 78 u.k.p. obowiązku złożenia przez osoby podlegające tym badaniom oświadczenia o stanie zdrowia pod rygorem odpowiedzialności karnej, jest zgodny z zasadą proporcjonalności wywodzoną z art. 2 Konstytucji;

2) art. 124 ust. 1-6 u.k.p. w zakresie, w jakim dotyczy wymiany praw jazdy wydanych bezterminowo, jest zgodny z zasadami: określoności przepisów prawa, zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz ochrony praw słusznie nabytych, wywodzonymi z art. 2 Konstytucji.

Ponadto Marszałek Sejmu wniósł o umorzenie postępowania w pozostałym zakresie ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Uzasadniając zajęte stanowisko, Marszałek Sejmu podniósł, że proponowany przez wnioskodawców sposób ujęcia przedmiotu zaskarżenia jest zbyt szeroki. Kontroli powinny zostać poddane nie całe przepisy, ale te ich części, które zawierają normowania relewantne z punktu widzenia zarzutów sformułowanych przez wnioskodawców. Zdaniem Marszałka Sejmu art. 75 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 pkt 1 u.k.p. powinien być kontrolowany w związku z art. 76 ust. 1 i 2 u.k.p., ponieważ ten ostatni przepis jedynie doprecyzowuje zakres obowiązkowych badań lekarskich oraz kwestie dotyczące ich odpłatności. Regulacja taka powinna zostać poddana kontroli w zakresie, w jakim wprowadza powszechność badań lekarskich niezależnie od wyrażonego w art. 78 u.k.p. obowiązku złożenia przez osoby podlegające tym badaniom oświadczeń o stanie zdrowia pod rygorem odpowiedzialności karnej, gdyż taki właśnie zakres zaskarżenia oddaje intencje wnioskodawców. Jeśli natomiast chodzi o art. 124 u.k.p., to zdaniem Sejmu przedmiotem kontroli powinny być jedynie ustępy 1-6 tego przepisu, a ponadto przepis ten powinien zostać poddany kontroli tylko w zakresie, w jakim dotyczy wymiany praw jazdy wydanych bezterminowo.

Zdaniem Marszałka Sejmu, wnioskodawcy w żaden sposób nie uzasadnili zarzutu niezgodności art. 75 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 pkt 1 w związku z art. 76 ust. 1 i 2 u.k.p. z zasadami: określoności przepisów prawa, zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz ochrony praw słusznie nabytych wywodzonymi z art. 2 Konstytucji oraz niezgodności art. 124 ust. 1-6 u.k.p. z zasadą proporcjonalności wywodzoną z art. 2 Konstytucji oraz z art. 64 i art. 65 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. W tym zakresie postępowanie powinno więc zostać umorzone ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Marszałek Sejmu stwierdził, że celem kwestionowanego art. 124 ust. 1-6 u.k.p. było wdrożenie do prawodawstwa polskiego dyrektywy. Intencją twórców tej dyrektywy 2006/126/WE było wprowadzenie jednolitego dokumentu praw jazdy we wszystkich państwach członkowskich UE. *Ratio legis* nadania prawom jazdy okresowego (a nie bezterminowego) charakteru jest możliwość, po upływie terminu ważności dokumentów, ich wymiany na dokumenty posiadające lepsze zabezpieczenia oraz konieczność aktualizacji zdjęcia osoby uprawnionej do kierowania pojazdem. Art. 124 ust. 1-6 u.k.p. precyzyjnie wskazuje obowiązek każdej osoby, posiadającej prawo jazdy wydane do 18 stycznia 2013 r., dokonania jego wymiany na prawo jazdy zgodne z nowym wzorem określonym w przepisach wydanych na podstawie art. 20 ust. 1 pkt 1 u.k.p. Sprecyzowany jest również termin wymiany i procedura. Literalne brzmienie art. 124 ust. 1-6 u.k.p. nie daje – zdaniem Sejmu – podstaw do wyprowadzania wniosku, że możliwa jest taka jego wykładnia, w świetle której dopuszczalna byłaby utrata bezterminowych uprawnień do

kierowania pojazdami przez osoby, które je uzyskały pod rządami poprzednio obowiązujących przepisów. Ustawodawca dokonuje bowiem wyraźnej dystynkcji między pojęciem „prawa jazdy” a pojęciem „uprawnienie do kierowania pojazdem”. Podczas gdy to ostatnie uprawnienie należy traktować jako uprawnienie nabyte w drodze administracyjnoprawnej, to prawo jazdy stanowi wyłącznie nośnik tego uprawnienia. Art. 124 ust. 6 *in fine* u.k.p. rygor nieważności – w związku z brakiem wymiany – odnosi do dokumentu, a nie do uprawnienia do kierowania pojazdami. Z tych powodów Marszałek wniósł o stwierdzenie, że art. 124 ust. 1-6 u.k.p. jest zgodny z zasadą ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, a ponadto z zasadą ochrony praw słuszenie nabytych.

Jeśli chodzi o drugi zarzut, to wnioskodawcy kwestionują nie tyle powszechność badań lekarskich dla kandydatów na kierowców, ile obowiązek tych badań przy jednoczesnym istnieniu obowiązku złożenia oświadczenia o stanie zdrowia pod rygorem odpowiedzialności karnej. Zdaniem Marszałka Sejmu, przedłożenie oświadczenia o stanie zdrowia nie może być traktowane jako potwierdzenie w wystarczającym stopniu zdolności psychofizycznej do kierowania pojazdami. W wypadku rezygnacji z badań lekarskich nie byłoby możliwości weryfikacji prawdziwości tego oświadczenia, jak również ujawnienia przeciwwskazań do kierowania pojazdami, których posiadania kandydat na kierowcę nie jest świadomy. Oświadczenie, o którym mowa w art. 78 u.k.p. należy zatem traktować jako materiał uzupełniający dane zebrane podczas wywiadu lekarskiego, natomiast nie może on zastąpić bezpośrednich badań lekarskich. W konsekwencji Marszałek Sejmu dochodzi do wniosku, że funkcjonowanie systemu powszechnych badań lekarskich dla kandydatów na kierowców i jednoczesnego obowiązku złożenia oświadczenia o stanie zdrowia pod rygorem odpowiedzialności karnej jest konieczne dla uzyskania pełnego obrazu stanu zdrowia kandydata na kierowcę, co z kolei jest informacją niezbędną z punktu widzenia starosty, który podejmuje decyzję o przyznaniu, odmowie przyznania lub o przyznaniu na czas ograniczony uprawnienia do kierowania pojazdem określonej kategorii. Mając na uwadze cel tej regulacji prawnej, którym jest zapewnienie bezpieczeństwa w ruchu drogowym nie można zgodzić się z twierdzeniem wnioskodawców, że posłuży ona „jedynie przedłużeniu procedury wydania praw jazdy”. Nawet wydłużony czas trwania tej procedury należałoby uznać za usprawiedliwiony w perspektywie konieczności wyeliminowania z ruchu drogowego osób, które nie spełniają wymogów psychofizycznych do kierowania pojazdami i tym samym prowadzenie przez nie pojazdów obniżałoby poziom bezpieczeństwa na drodze. Kandydaci na kierowców czy ich pracodawcy mogą ponadto wybrać dowolnie placówkę zdrowia, która zaoferuje im nieodległy termin przeprowadzenia tych badań, tym bardziej, że koszty tych badań nie są refundowane.

II

W rozprawie, która odbyła się 12 grudnia 2013 r. wzięli udział przedstawiciele wnioskodawców, Sejmu i Prokuratora Generalnego. Uczestnicy postępowania podtrzymali stanowiska zajęte na piśmie.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje.

1. Zakres zaskarżenia.

1.1. Zgodnie z art. 66 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) wydając wyrok Trybunał jest związany granicami wniosku. To znaczy, że Trybunał może orzekać tylko co do przepisu, który został przez wnioskodawcę wskazany jako przedmiot kontroli. Takie unormowanie zakresu rozstrzygnięcia pozostaje w związku z art. 32 ust. 1 ustawy o TK, zgodnie z którym zadaniem wnioskodawcy jest nie tylko dokładne określenie zaskarżonych przepisów, ale i uzasadnienie postawionego zarzutu. Określenie zaskarżonych przepisów powinno polegać na sprecyzowaniu kwestionowanej treści normatywnej wraz z jednoczesnym wskazaniem jednostek redakcyjnych aktu normatywnego, które tę właśnie treść normatywną wyrażają. Z kolei uzasadnienie zarzutu polega na przytoczeniu argumentacji prawnej podważającej domniemanie zgodności zaskarżonych przepisów z normami konstytucyjnymi. Przesłanka odpowiedniego uzasadnienia zarzutów „nie powinna być traktowana powierzchownie i instrumentalnie. Przytaczane w piśmie procesowym argumenty mogą być mniej lub bardziej przekonujące (...), lecz zawsze muszą być argumentami «nadającymi się» do rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny” (wyrok TK z 19 października 2010 r., sygn. P 10/10, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 78). Niespełnienie wymogów wniosku wynikających z art. 32 ust. 1 ustawy o TK, w tym nieokreślenie zaskarżonych przepisów oraz nieuzasadnienie stawianych im zarzutów, prowadzi do konieczności umorzenia postępowania z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku (zob. np. postanowienia TK z: 8 marca 2011 r., sygn. P 33/10, OTK ZU nr 2/A/2011, poz. 15; 5 marca 2013 r., sygn. K 4/12, OTK ZU nr 3/A/2013, poz. 30; 26 czerwca 2013 r., sygn. P 13/12, niepublikowane; 12 listopada 2013 r., sygn. P 23/13, niepublikowane).

1.2. W niniejszej sprawie wnioskodawcy zakwestionowali trzy przepisy, tj. art. 75, art. 76 i art. 124 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami (Dz. U. Nr 30, poz. 151, ze zm.; dalej: u.k.p.). Każdy z tych przepisów ma rozbudowaną treść normatywną, stąd konieczne stało się ustalenie, w jakim zakresie jest ona kwestionowana przez wnioskodawców.

Pierwszym z zaskarżonych przepisów jest art. 75 u.k.p., który składa się z czterech ustępów. Pierwszy ustęp wprowadza obowiązek poddania się badaniu lekarskiemu przeprowadzanemu w celu ustalenia istnienia lub braku przeciwwskazań zdrowotnych do kierowania pojazdami. Osobami, których obowiązek ten dotyczy są:

- 1) osoba ubiegająca się o uzyskanie uprawnień do kierowania motorowerem, pojazdami silnikowymi lub uprawnienia do kierowania tramwajem;
- 2) osoba przedłużająca ważność prawa jazdy określonej kategorii lub pozwolenia na kierowanie tramwajem;
- 3) osoba ubiegająca się o przywrócenie uprawnienia do kierowania pojazdem cofniętego ze względu na stan zdrowia;
- 4) kierujący motorowerem, pojazdem silnikowym lub tramwajem, jeżeli kierował pojazdem w stanie nietrzeźwości, w stanie po użyciu alkoholu lub środka działającego podobnie do alkoholu;
- 5) osoba posiadająca prawo jazdy lub pozwolenie na kierowanie tramwajem, jeżeli istnieją uzasadnione i poważne zastrzeżenia co do stanu jej zdrowia;
- 6) osoba występująca o zezwolenie na kierowanie pojazdem uprzywilejowanym lub przewożącym wartości pieniężne albo o przedłużenie ważności tego dokumentu.

Art. 75 ust. 2 u.k.p. wprowadza zasadę, zgodnie z którą badanie lekarskie przeprowadza się na wniosek osoby zainteresowanej, a jeśli chodzi o osoby, o których mowa w art. 75 ust. 1 pkt 4 i 5 u.k.p. – na podstawie skierowania. Ostatnie dwa ustępy art.

75 u.k.p. regulują zasady poddawania się badaniom lekarskim przez kierowców zawodowych.

Z kolei jeśli chodzi o art. 76 u.k.p., to przepis ten składa się z pięciu ustępów. W ustępie pierwszym wymienia kategorie praw jazdy, w zakresie których do uzyskania uprawnienia do kierowania pojazdami konieczne jest przeprowadzenie badań lekarskich. W ustępach 2-5 przepis ten wprowadza zasadę, że badania lekarskie przeprowadzane są na koszt osoby badanej, zaś wyjątkiem w tym zakresie są badania wstępne finansowane przez pracodawcę, badania kierowców Sił Zbrojnych finansowane z części budżetu państwa, której dysponentem jest Minister Obrony Narodowej, badania kierowców pojazdów uprzywilejowanych jednostki organizacyjnej służb podległych lub nadzorowanych przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych finansowane z części budżetu państwa, której dysponentem jest ten minister oraz badania osoby ubiegającej się o wydanie zezwolenia na kierowanie pojazdem uprzywilejowanym ochotniczej straży pożarnej finansowane z budżetu gminy. Wysokość opłaty za badanie lekarskie określa w drodze rozporządzenia minister właściwy do spraw zdrowia w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw transportu, przy czym zgodnie z art. 81 ust. 1 pkt 7 lit. a u.k.p. maksymalna wysokość tej opłaty nie może przekroczyć 200 zł.

Wnioskodawcy nie sprecyzowali zakresu, w jakim kwestionują art. 75 i art. 76 u.k.p., lecz przedmiotem kontroli uczynili każdy z tych przepisów w całości. Jednocześnie w uzasadnieniu wniosku do większości ustępów art. 75 i art. 76 u.k.p. w ogóle się nie odnieśli. Co więcej, na rozprawie pełnomocnik wnioskodawców wprost przyznał, że niektóre ustępy art. 75 i art. 76 u.k.p. nie powinny być w tej sprawie kwestionowane. Wnioskodawcy nie tylko – z naruszeniem wymogu wynikającego z art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK – nie sprecyzowali zaskarżonej treści normatywnej, ale również nie uzasadnili zarzutu niekonstytucyjności kierowanego pod adresem obu wspomnianych przepisów. W odniesieniu do art. 75 u.k.p. wnioskodawcy stwierdzili jedynie, że stosowanie badań lekarskich „jako wymogu powszechnego (wprowadzonego w art. 75 ust. 1 pkt 1 ustawy) wydaje się rozwiązaniem co najmniej wątpliwym (...). Zupełnie niepotrzebny, a wręcz niedopuszczalny jest system obowiązkowych badań setek tysięcy zdrowych kandydatów na kierowców” (s. 8-9 wniosku). Ponadto podnieśli, że „dodatkowym paradoksem tego rozwiązania jest przyjęcie fikcji, że to przymusowe przecież badanie odbywa się «na wniosek» osoby zainteresowanej” (s. 9 wniosku). Z kolei jeśli chodzi o art. 76 u.k.p., to we wniosku stwierdzono, że kandydaci na kierowców „za własne pieniądze (...) tłoczyć się będą w i tak już mało wydolnych placówkach zdrowia” (s. 9 wniosku), a ponadto, że „Dodatkowe badania lekarskie w sytuacji istnienia obowiązku złożenia stosownego oświadczenia dotyczącego stanu zdrowia (...) narażają obywateli na zwiększenie obciążeń ekonomicznych (koszty związane z wykonaniem badań lekarskich), co dodatkowo wpływa na negatywną ocenę proporcjonalności środków zastosowanych do osiągnięcia celu zakładanego przez ustawodawcę”.

Powyższe ogólne stwierdzenia nie mogą zostać uznane za spełniające wymóg uzasadnienia zarzutu niekonstytucyjności. Należy również podkreślić, że w odniesieniu do większości ustępów art. 75 i art. 76 u.k.p. wnioskodawcy nie podali jakiegokolwiek uzasadnienia stawianego im zarzutu niekonstytucyjności. Co więcej, z uzasadnienia wniosku wynika, że wnioskodawcy kwestionują nie tyle obowiązek poddania się badaniu lekarskiemu przez kandydatów na kierowców, uregulowany w obu tych przepisach, ile połączenie tego obowiązku z obowiązkiem złożenia pod groźbą odpowiedzialności karnej oświadczenia o braku przeciwwskazań do kierowania pojazdami. Ten ostatni obowiązek wynika z art. 78 u.k.p., którego jednak wnioskodawcy nie zakwestionowali. Brak uzasadnienia zarzutu niekonstytucyjności wynika również z tego, że wnioskodawcy w *petitum* wniosków w sposób zbiorczy odnieśli wszystkie wzorce kontroli do całego art. 75

i art. 76 u.k.p. Jednocześnie w uzasadnieniu wniosków wnioskodawcy nie wyjaśnili w jaki sposób oba te przepisy naruszają wolności, o których mowa w art. 64 i art. 65 Konstytucji. Co więcej, z treści obu wniosków oraz stanowiska zaprezentowanego przez pełnomocnika wnioskodawców na rozprawie nie wynika jednoznacznie czy kwestionowane przepisy naruszają obie wolności konstytucyjne, czy jedynie rodzą ryzyko takiego naruszenia. Z jednej strony w *petitum* wniosku wnioskodawcy formułują zarzut niezgodności art. 75 i art. 76 u.k.p. z art. 64 i art. 65 Konstytucji przez „wprowadzenie nieproporcjonalnych obciążeń”, a z drugiej strony zakwestionowane przepisy rodzą jedynie „ryzyko ograniczenia dostępu niektórych osób do ich własności i utrudnienia podjęcia działalności gospodarczej, której integralnym elementem jest konieczność posiadania prawa jazdy”.

Brak dokładnego określenia przedmiotu kontroli w odniesieniu do art. 75 i art. 76 u.k.p. oraz brak uzasadnienia zarzutu niekonstytucyjności formułowanego pod adresem każdego z tych przepisów spowodowały konieczność umorzenia postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

1.3. Trzecim zaskarżonym przepisem jest art. 124 u.k.p., który również ma bogatą treść normatywną. Przepis ten zobowiązuje osoby posiadające prawa jazdy wydane do 18 stycznia 2013 r., aby dokonały ich wymiany na prawa jazdy zgodne z nowym wzorem prawa jazdy określonym w przepisach wydanych na podstawie art. 20 ust. 1 pkt 1 u.k.p. Wymiana jest dokonywana na wniosek osoby zainteresowanej, po uiszczeniu opłaty za wymianę prawa jazdy i opłaty ewidencyjnej. Prawa jazdy wydane do 18 stycznia 2013 r. podlegają wymianie w okresie od dnia 19 stycznia 2028 r. do 18 stycznia 2033 r. w terminach określonych przez ministra właściwego do spraw transportu lub w terminie wcześniejszym na wniosek posiadacza prawa jazdy. Prawa jazdy zgodne z dotychczasowym wzorcem prawa jazdy miały być wydawane do 18 stycznia 2013 r., zaś prawa jazdy zgodne z nowym wzorcem – od 19 stycznia 2013 r. Zgodnie z art. 124 ust. 6 u.k.p. podlegające wymianie prawa jazdy zachowują ważność w okresie, na jaki zostały wydane, nie dłużej niż do terminów wymiany określonych przez ministra właściwego do spraw transportu, pod rygorem utraty ważności dokumentu. Art. 124 u.k.p. *in fine* dotyczy rodzaju karty motorowerowej wydawanej osobom w wieku od 13 do 18 lat ubiegającym się o uprawnienia do kierowania motorowerem do 18 stycznia 2013 r., a ponadto zawiera upoważnienie dla ministra właściwego do spraw transportu do uregulowania w drodze rozporządzenia wydanego w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw wewnętrznych terminów wymiany praw jazdy oraz sposobu postępowania w przypadku stwierdzenia rozbieżności między danymi zawartymi w dokumencie prawa jazdy a danymi znajdującymi się w centralnej ewidencji kierowców.

Z *petitum* wniosku wynika, że wnioskodawcy kwestionują obowiązek wymiany prawa jazdy tylko w zakresie, w jakim rodzi on ryzyko utraty bezterminowego charakteru praw jazdy wydanych pod rządami poprzednio obowiązujących przepisów. Podstawą do rekonstrukcji tego rodzaju normy prawnej jest art. 124 ust. 6 u.k.p., z którego wynika, że podlegające wymianie prawa jazdy zachowują ważność w okresie, na jaki zostały wydane, nie dłużej niż do terminów wymiany ustalonych przez ministra w stosownym rozporządzeniu, pod rygorem utraty ważności dokumentu. Skoro zarzut niekonstytucyjności w odniesieniu do pozostałych ustępów art. 124 u.k.p. nie został sformułowany i uzasadniony, to postępowanie w tym zakresie wymagało umorzenia ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Jako wzorzec kontroli dla zarzutu kierowanego pod adresem art. 124 ust. 6 u.k.p. w zakresie, w jakim dotyczy praw jazdy wydanych bezterminowo wnioskodawcy wskazują art. 2 Konstytucji oraz wynikające z niego zasady ochrony praw słusznie nabytych i ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, a przez to

również zasady określoności przepisów prawa. Naruszenie zasady ochrony praw słusznie nabytych wnioskodawcy upatrują w tym, że obowiązek wymiany praw jazdy w terminach ustalonych przez ministra rodzi „ryzyko utraty bezterminowego charakteru praw jazdy wydanych pod rządami poprzednio obowiązujących przepisów”. Z kolei naruszenia zasady ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez niego prawa, a przez to również zasady określoności przepisów prawa, wnioskodawcy upatrują w braku jasności i precyzyjności co do „okresu, na jaki wydawane są prawa jazdy”, a ponadto w niepewności co do tego, czy „prawa jazdy wydane pod rządami poprzednio obowiązujących przepisów i wymienione na nowe, tzn. według nowego wzoru, nie utracą swojego bezterminowego charakteru”. Należy dodać, że w *petitum* wniosku wnioskodawcy wskazali dodatkowe wzorce kontroli art. 124 ust. 6 u.k.p., tj. art. 64 i art. 65 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, jednak w żaden sposób zarzutu tego nie uzasadnili, co rodzi konieczność umorzenia postępowania w tym zakresie z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku.

1.4. Podsumowując powyższe rozważania, należy stwierdzić, że przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie jest art. 124 ust. 6 u.k.p. w zakresie, w jakim dotyczy wymiany praw jazdy wydanych bezterminowo, zaś wzorcem kontroli w odniesieniu do tego przepisu są zasady: określoności przepisów prawa, ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz ochrony praw słusznie nabytych.

2. Geneza zakwestionowanego przepisu.

2.1. Z uzasadnienia rządowego projektu ustawy o kierujących pojazdami (druk sejmowy nr 2879/VI kadencja) wynika, że projekt ten powstał „jako odpowiedź na negatywne zjawiska związane z procesem uzyskiwania uprawnień do kierowania pojazdami silnikowymi oraz jako jeden z elementów działań na rzecz zmniejszenia liczby wypadków drogowych określonych w Programie Poprawy Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego w Polsce GAMBIT 2000 i GAMBIT 2005”, a ponadto, że wdraża postanowienia niektórych dyrektyw wspólnotowych, w tym dyrektywy 2006/126/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 grudnia 2006 r. w sprawie praw jazdy (Dz. Urz. L 403 z 30.12.2006 r., s. 18, ze zm.; dalej: dyrektywa 2006/126/WE). Wspomniany wyżej projekt ustawy powstał na podstawie dokumentu programowego Krajowej Rady Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego pt. „Nowy system uzyskiwania uprawnień do kierowania pojazdami”. W dokumencie tym przedstawiono szczegółowe założenia leżące u podstaw tego projektu. „Nowy system uzyskiwania uprawnień do kierowania pojazdami” był konsultowany z ponad dwudziestoma organizacjami społecznymi reprezentującymi różne środowiska, w tym takie jak: przedsiębiorcy prowadzący ośrodki szkolenia kierowców, dyrektorzy wojewódzkich ośrodków ruchu drogowego, organizacje reprezentujące interesy zmotoryzowanych, fundacje reprezentujące interesy ofiar wypadków drogowych.

Konieczność wprowadzenia jednolitego prawa jazdy we wszystkich państwach członkowskich UE została obszernie wyjaśniona w preambule dyrektywy 2006/126/WE. Wskazano tam, że zasady dotyczące praw jazdy stanowią zasadnicze elementy wspólnej polityki transportowej, przyczyniają się do poprawy bezpieczeństwa na drogach i usprawniają swobodny przepływ osób osiedlających się w państwie członkowskim innym niż państwo członkowskie, w którym wydano prawo jazdy. Pomimo postępów w dziedzinie harmonizacji tych zasad nadal istnieją różnice między państwami członkowskimi dotyczące okresów na jakie przedłużana jest ważność praw jazdy oraz podkategorii pojazdów. Obecnie w państwach członkowskich współistnieje ponad 110 różnych wzorów praw jazdy, co jest zjawiskiem niepożądanym z punktu widzenia

obywateli, służb policji oraz organów administracji odpowiedzialnych za zarządzanie prawami jazdy, gdyż skutkuje brakiem przejrzystości, a ponadto prowadzi do fałszowania dokumentów. Jak stwierdza się w pkt 4 preambuły dyrektywy 2006/126/WE, „w celu uniknięcia sytuacji, w której jednolity wzór europejskiego prawa jazdy stanie się dodatkowym, obok 110 wzorów już znajdujących się w obiegu, państwa członkowskie powinny podjąć wszelkie środki niezbędne, aby ten jednolity wzór był wydawany wszystkim posiadaczom praw jazdy”.

Mając na uwadze powyższe cele art. 3 ust. 3 dyrektywy 2006/126/WE zobowiązał państwa członkowskie do zapewnienia tego, aby „do dnia 19 stycznia 2033 r. wszystkie prawa jazdy wydawane lub znajdujące się w obiegu spełniały wszystkie wymagania niniejszej dyrektywy”. Kolejny przepis dyrektywy, tj. art. 7 ust. 2, zalecił wprowadzenie administracyjnych okresów ważności praw jazdy wydawanych przez państwa członkowskie, które dla praw jazdy kategorii AM, A1, A2, A, B, B1 i BE powinny wynosić 10 lat, o ile państwo członkowskie nie skorzysta z możliwości wprowadzenia 15-letniego okresu ich ważności, zaś dla praw jazdy kategorii C, CE, C1, C1E, D, DE, D1, D1E powinny wynosić 5 lat. Zgodnie z art. 7 ust. 3 dyrektywy ważność praw jazdy, po wygaśnięciu administracyjnego okresu ich ważności, powinna zostać przedłużona, o ile kierowca nieprzerwanie spełnia minimalne wymagania dotyczące fizycznej i psychicznej zdolności do kierowania pojazdami kategorii C, CE, C1, C1E, D, DE, D1, D1E oraz ma miejsce zamieszkania na terytorium państwa członkowskiego wydającego prawo jazdy lub przedłoży dowód potwierdzający, że uczy się w tym państwie co najmniej od sześciu miesięcy. Zgodnie z art. 7 ust. 3 dyrektywy państwa członkowskie mogą uzależnić przedłużenie ważności prawa jazdy kategorii AM, A1, A2, A, B, B1 i BE od wyników badań stwierdzających spełnianie minimalnych wymagań w zakresie fizycznej i psychicznej zdolności do kierowania pojazdami.

2.2. Implementacji powyższych przepisów dyrektywy 2006/126/WE ustawodawca polski dokonał w ustawie o kierujących pojazdami, co zostało podkreślone w uzasadnieniu rządowego projektu tej ustawy. Należy w tym miejscu stwierdzić, że implementujący charakter przepisów ustawowych nie przesądza o ich zgodności z Konstytucją. Jak wyjaśnił to Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 27 kwietnia 2005 r., sygn. P 1/05 (OTK ZU nr 4/A/2005, poz. 42), „Obowiązek implementacji decyzji ramowych jest wymogiem konstytucyjnym wynikającym z art. 9 Konstytucji, jednak jego realizacja nie zapewnia automatycznie i w każdym przypadku materialnej zgodności przepisów prawa wtórnego Unii Europejskiej i ustaw je implementujących do prawa krajowego z normami Konstytucji. Podstawową funkcją ustrojową Trybunału Konstytucyjnego jest badanie zgodności aktów normatywnych z Konstytucją, a obowiązek ten dotyczy także sytuacji, gdy zarzut niekonstytucyjności dotyczy tego zakresu ustawy, który służy implementacji prawa Unii Europejskiej”. Pogląd ten należy odpowiednio odnieść do obowiązku implementacji dyrektyw, jak to ma miejsce w niniejszej sprawie.

3. Zgodność z Konstytucją art. 124 ust. 6 u.k.p.

3.1. Zgodnie z art. 124 ust. 6 u.k.p., podlegające wymianie prawa jazdy zachowują ważność w okresie, na jaki zostały wydane, nie dłużej niż do terminów wymiany ustalonych zgodnie z przepisami ust. 4, pod rygorem utraty ważności dokumentu. Dla klarowności dalszych rozważań przypomnieć jeszcze raz należy, że wnioskodawcy przepis ten kwestionują w zakresie, w jakim dotyczy on wymiany praw jazdy wydanych bezterminowo, zaś jego niekonstytucyjność upatrują w tym, iż powoduje

on utratę bezterminowego charakteru praw jazdy wydanych pod rządami poprzednio obowiązujących przepisów. Z tego powodu, zdaniem wnioskodawców, art. 124 ust. 6 u.k.p. narusza zasadę ochrony praw słuszenie nabytych. Jednocześnie wnioskodawcy podnoszą, że przepis ten jest niejasny i nieprecyzyjny, gdyż nie zawiera „jasnych zasad, z których wynikałoby, iż prawa jazdy wydane pod rządami poprzednio obowiązujących przepisów i wymienione na nowe, tzn. według nowego wzoru, nie tracą swojego bezterminowego charakteru”. Z tego powodu, zdaniem wnioskodawców, art. 124 ust. 6 u.k.p. narusza zasadę ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasadę określoności przepisów prawa.

Należy zauważyć, że zarzuty te wzajemnie się wykluczają, stąd mogą być traktowane jedynie jako zarzuty alternatywne. Naruszenie zasady ochrony praw słuszenie nabytych wnioskodawcy upatrują bowiem w tym, że podlegające wymianie prawa jazdy tracą bezterminowy charakter, zaś naruszenie zasady ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasady określoności przepisów prawa w tym, że nie jest jasne, czy takie prawa jazdy tracą bezterminowy charakter. W związku z powyższym podstawowe znaczenie ma ustalenie, czy kwestionowany art. 124 ust. 6 u.k.p. faktycznie pozbawia praw jazdy wydanych pod rządami poprzednich przepisów ich bezterminowego charakteru.

Pod pojęciem bezterminowego charakteru praw jazdy wnioskodawcy – jak wynika z treści wniosku – rozumieją to, że pod rządami poprzednich przepisów nie był limitowany okres ważności wydawanych praw jazdy. Wprowadzenie przez ustawę o kierujących pojazdami administracyjnych okresów ważności praw jazdy stanowiło niewątpliwie *novum* w polskim systemie prawnym. Należy jednak zauważyć, że decyzja o zmianie charakteru prawa jazdy nie została w sposób arbitralny podjęta przez ustawodawcę, lecz była efektem implementacji do polskiego systemu prawnego postanowień wspomnianej wcześniej dyrektywy 2006/126/WE. Jej art. 7 zobowiązał wszystkie państwa członkowskie UE do wprowadzenia administracyjnych terminów ważności praw jazdy, a ponadto określał długość takich terminów w odniesieniu do praw jazdy różnych kategorii. Ponadto art. 7 dyrektywy przewiduje możliwość ograniczenia do trzech lat administracyjnego okresu ważności praw jazdy kategorii C i D wydawanych po raz pierwszy początkującym kierowcom, w celu ewentualnego zastosowania wobec takich kierowców środków specjalnych w trosce o ich bezpieczeństwo na drodze.

Implementacji art. 7 dyrektywy do polskiego systemu prawnego dokonał art. 13 ust. 1 u.k.p., zgodnie z którym prawo jazdy kategorii AM, A1, A2, A, B1, B, B+E lub T wydaje się na okres 15 lat, przy czym okres ten może być krótszy, o ile wynika to z orzeczenia lekarskiego, natomiast prawo jazdy kategorii C1, C1+E, C, C+E, D1, D1+E, D lub D+E wydaje się na okres 5 lat, nie dłużej jednak niż na okres wynikający z orzeczenia lekarskiego i orzeczenia psychologicznego. Ponadto od 4 stycznia 2016 r. prawo jazdy kategorii B uzyskane po raz pierwszy będzie wydawane na okres 2 lat (art. 13 ust. 1 pkt 2 u.k.p.).

Wprowadzenie administracyjnego terminu ważności prawa jazdy wymagało również uregulowania zagadnienia związanego z jego przedłużaniem. W tym zakresie rozwiązania przyjęte przez polskiego ustawodawcę stanowią również implementację do polskiego systemu prawnego postanowień dyrektywy 2006/126/WE. Uwzględniając przytoczoną wcześniej treść art. 7 ust. 3 tej dyrektywy, ustawodawca zobowiązał w art. 13 ust. 3 i 6 u.k.p. tylko pewną grupę kierowców do przedkładania badań lekarskich i psychologicznych przy przedłużaniu terminu ważności praw jazdy, a mianowicie kierowców posiadających prawo jazdy kategorii C1, C1+E, C, C+E, D1, D1+E, D oraz D+E. Tym samym ustawodawca nie skorzystał ze stworzonej przez dyrektywę 2006/126/WE możliwości wprowadzenia analogicznego obowiązku w wypadku

kierowców posiadających prawo jazdy kategorii AM, A, A1, A2, B, B1 i B+E oraz T. Ci ostatni, ubiegając się o przedłużenie terminu ważności prawa jazdy, nie mają obowiązku ponownego poddawania się badaniom lekarskim w celu ustalenia istnienia lub braku przeciwwskazań zdrowotnych do kierowania pojazdami.

3.2. Odnosząc się do zarzutów kierowanych przez wnioskodawców pod adresem art. 124 ust. 6 u.k.p., TK stwierdza, że wnioskodawcy nie kwestionują wprowadzenia przez ustawodawcę wskazanych wyżej administracyjnych terminów ważności prawa jazdy. Niekonstytucyjność upatrują natomiast w tym, że wprowadzenie obowiązku wymiany praw jazdy rodzi „ryzyko utraty bezterminowego charakteru praw jazdy wydawanych pod rządami poprzednio obowiązujących przepisów”. Zgodnie bowiem z art. 124 ust. 6 u.k.p. podlegające wymianie prawa jazdy zachowują ważność w okresie, na jaki zostały wydane, nie dłużej niż do terminów wymiany określonych przez ministra właściwego do spraw transportu, pod rygorem utraty ważności dokumentu.

Dla rozstrzygnięcia tak sformułowanego zarzutu podstawowe znaczenie ma ustalenie skutków, jakie dla obywatela wynikają z treści art. 124 ust. 6 u.k.p. Przepis ten ogranicza ważność praw jazdy do określonych przez ministra terminów ich wymiany, zaś brak ich wymiany w tych terminach obwarowuje rygorem utraty ważności dokumentu prawa jazdy. Znajduje on zastosowanie do praw jazdy wydanych do 18 stycznia 2013 r., gdyż to te właśnie dokumenty objęte są obowiązkiem dokonania ich wymiany w okresie od 19 stycznia 2028 r. do 18 stycznia 2033 r. w terminach określonych przez ministra właściwego do spraw transportu lub w terminie wcześniejszym na wniosek posiadacza prawa jazdy. Utrata ważności dokumentu prawa jazdy, który – zgodnie z art. 4 ust. 1 u.k.p. – stwierdza posiadanie uprawnień do kierowania pojazdami, nie jest równoznaczna z utratą ważności tych właśnie uprawnień. Nabycie uprawnień do kierowania pojazdami jest warunkiem koniecznym uzyskania dokumentu prawa jazdy, jednak przedłużenie ważności tego dokumentu nie wymaga podjęcia czynności zmierzających do ponownego uzyskania uprawnień do kierowania pojazdami.

Zgodnie z art. 11 ust. 1 u.k.p. prawo jazdy jest wydawane osobie, która:

- 1) osiągnęła minimalny wiek wymagany do kierowania pojazdami odpowiedniej kategorii;
- 2) uzyskała orzeczenie:
 - a) lekarskie o braku przeciwwskazań zdrowotnych do kierowania pojazdem,
 - b) psychologiczne o braku przeciwwskazań psychologicznych do kierowania pojazdem – nie dotyczy prawa jazdy kategorii AM, A1, A2, A, B1, B, B+E lub T;
- 3) odbyła szkolenie wymagane do uzyskania prawa jazdy danej kategorii;
- 4) zdała egzamin państwowy wymagany do uzyskania prawa jazdy odpowiedniej kategorii;
- 5) przebywa na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej co najmniej przez 185 dni w każdym roku kalendarzowym ze względu na swoje więzi osobiste lub zawodowe albo przedstawi zaświadczenie, że studiuje co najmniej od 6 miesięcy.

Natomiast w wypadku ubiegania się o wydanie prawa jazdy w związku z wygaśnięciem terminu jego ważności osoba zainteresowana – zgodnie z § 8 ust. 1 pkt 13 rozporządzenia ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 31 lipca 2012 r. w sprawie wydawania dokumentów stwierdzających uprawnienia do kierowania pojazdami (Dz. U. poz. 1005, ze zm.) – zobowiązana jest jedynie do przedłożenia stosownych dokumentów, tj.:

- a) wniosku o wydanie prawa jazdy,
- b) dowodu uiszczenia opłaty za wydanie prawa jazdy,
- c) fotografii,

d) kserokopii posiadanego prawa jazdy.

3.3. Pojęcia ważności i utraty ważności, którymi operuje art. 124 ust. 6 u.k.p. dotyczą dokumentu prawa jazdy potwierdzającego posiadanie uprawnień do kierowania pojazdami, a nie samych uprawnień. Za taką interpretacją tego przepisu przemawia zarówno jego literalne brzmienie („pod rygorem utraty ważności dokumentu”), jak również to, że został on zamieszczony w rozdziale 19 zatytułowanym „Wymiana praw jazdy”, a nie w rozdziale 2 dotyczącym nabywania uprawnień do kierowania pojazdami. Rozróżnienie utraty ważności dokumentu prawa jazdy i utraty ważności uprawnienia do kierowania pojazdami jest również uzasadnione na gruncie innych przepisów prawnych. Tytułem przykładu można wskazać, że z 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. poz. 973, ze zm.) zawierającego wzór nowego prawa jazdy, wyraźnie wynika, że na blankiecie prawa jazdy ujawnieniu podlega zarówno data ważności prawa jazdy, jak i data ważności uprawnienia. Również w orzecnictwie sądowym przyjmuje się, że utrata dokumentu prawa jazdy z jakichkolwiek powodów, w tym również z powodu utraty terminu jego ważności, nie jest tożsama z utratą uprawnień do kierowania pojazdami (zob. wyrok NSA z 22 czerwca 2009 r., sygn. akt I OSK 912/2008, Lex nr 561311; wyrok WSA w Gliwicach z 17 września 2008 r., sygn. akt II SA/Gl 158/2008, Lex nr 515334 oraz wyrok WSA w Krakowie z 26 października 2011 r., sygn. akt III SA/Kr 143/2011, Lex nr 1087500). Pogląd ten, TK orzekając w niniejszym składzie, podziela.

Mając powyższe na uwadze, należy stwierdzić, że osoba, która posiada nieważny dokument prawa jazdy zachowuje uprawnienia do kierowania pojazdami, choć z uprawnień tych nie będzie mogła korzystać tak długo, jak nie otrzyma nowego dokumentu prawa jazdy. Dokument ten potwierdza bowiem posiadanie przez nią stosownych uprawnień. Prowadzenie pojazdu na drodze publicznej, w strefie zamieszkania lub w strefie ruchu przez osobę, która nie ma do tego uprawnień stanowi zupełnie inny rodzaj wykroczenia aniżeli prowadzenie pojazdu przez osobę, która uprawnienia takie ma, lecz nie ma przy sobie wymaganych dokumentów. Pierwszy z tych czynów jest wykroczeniem kwalifikowanym z art. 94 ustawy z 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2013 r. poz. 482, ze zm.; dalej: k.w.), które zagrożone jest karą grzywny oraz obligatoryjnym zakazem prowadzenia pojazdów. Drugi czyn wypełnia znamiona wykroczenia z art. 95 k.w. i podlega karze grzywny do 250 zł albo karze nagany.

Niewątpliwie rację mają wnioskodawcy twierdząc, że art. 124 ust. 6 u.k.p. powoduje zmianę charakteru dokumentu prawa jazdy wydanego pod rządami poprzednich przepisów, który z upływem terminów wymiany utraci ważność, a jego wymiana na dokument prawa jazdy według nowego wzoru spowoduje, że utraci on bezterminowy charakter. Zgodnie bowiem z art. 13 ust. 1 u.k.p. wszystkie dokumenty praw jazdy według nowego wzoru mają ściśle określony termin ważności. Nie utracą jednak bezterminowego charakteru uprawnienia do kierowania pojazdami nabyte przez osoby pod rządami poprzednich przepisów. Przy ubieganiu się o wydanie nowego prawa jazdy osoby te nie będą bowiem musiały ponownie ubiegać się o uzyskanie uprawnień do kierowania pojazdami, które to uprawnienia nabyły już pod rządami poprzednio obowiązujących przepisów.

Art. 124 ust. 6 u.k.p. nie narusza więc praw słusznie nabytych, gdyż nie pozbawia osób kierujących pojazdami uprawnień do wykonywania tej czynności. Sam zaś dokument potwierdzający posiadanie takich uprawnień nie może być traktowany jako prawo słusznie nabyte osoby kierującej pojazdami. Dopuszczalne jest zatem wprowadzenie przez ustawodawcę konieczności wymiany tego dokumentu na dokument według nowego wzoru,

o ile takie działanie ustawodawcy nie ma arbitralnego charakteru. W wypadku art. 124 ust. 6 u.k.p. konieczność wymiany prawa jazdy w wystarczającym stopniu została uzasadniona w projekcie ustawy odwołującym się do treści dyrektywy 2006/126/WE. W związku z tym należy stwierdzić, że przepis ten nie narusza art. 2 Konstytucji w zakresie dotyczącym zasady ochrony praw słusznie nabytych.

Art. 124 ust. 6 u.k.p. nie narusza również zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasady określoności przepisów. Z jego treści jednoznacznie wynika, że dokument prawa jazdy po upływie terminu wyznaczonego na jego wymianę utraci ważność, co nie będzie jednak wpływało na dalsze istnienie uprawnień do kierowania pojazdami po stronie osoby, która dokument ten posiadała. Nie ma podstaw do przyjmowania, że treść tego przepisu w tym właśnie zakresie jest niejasna i nieprecyzyjna w stopniu podważającym zaufanie obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. W związku z tym należy stwierdzić, że przepis ten nie narusza art. 2 Konstytucji w zakresie dotyczącym zasady zaufania obywateli do państwa i prawa oraz zasady określoności przepisów.

3.4. Jedynie na marginesie powyższych wywodów Trybunał pragnie zauważyć, że podobna w zakresie skutków procedura wymiany praw jazdy na dokument o nowym wzorze występowała na gruncie poprzednich przepisów. Zgodnie z art. 150 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2012 r. poz. 1137, ze zm.; dalej: p.r.d.) prawa jazdy i inne dokumenty uprawniające do kierowania pojazdami lub potwierdzające dodatkowe kwalifikacje i wymagania w stosunku do kierujących pojazdami, wydane na podstawie przepisów ustawy z dnia 1 lutego 1983 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 1992 r. Nr 11, poz. 41), miały zachować ważność do czasu ich wymiany w zakresie na jaki zostały wydane. Minister Transportu i Gospodarki Morskiej został uprawniony do określenia, w drodze rozporządzenia, warunków i terminu wymiany praw jazdy i innych dokumentów uprawniających do kierowania pojazdami lub potwierdzających dodatkowe kwalifikacje kierujących pojazdami. Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia 29 kwietnia 2002 r. w sprawie wymiany praw jazdy (Dz. U. Nr 69, poz. 640 ze zm.; dalej: rozporządzenie z 2002 r.) wymiana praw jazdy oraz pozwoleń była realizowana etapami, w zależności od daty wydania tych dokumentów. Szczegółowe terminy określał § 6 rozporządzenia z 2002 r., który jako datę końcową procedury wymiany praw jazdy wskazywał 30 czerwca 2006 r. Wymiany dokumentów dokonywał organ wydający uprawnienia do kierowania pojazdami, tj. starosta, na wniosek osoby uprawnionej do kierowania pojazdem. Zgodnie z § 7 rozporządzenia z 2002 r. dokumenty podlegające wymianie miały utracić ważność po upływie ustalonych terminów określonych w § 6 rozporządzenia z 2002 r. Jak podkreślano w doktrynie prawa, oznaczało to, że każdy, kto nie wymienił dokumentu w określonym terminie, nie mógł po upływie tego terminu kierować pojazdem (zob. S. Soboń, *Kodeks drogowy. Komentarz z orzecnictwem NSA, SN i TK*, Warszawa 2005, s. 496). Osoba taka, prowadząc na drodze publicznej, w strefie zamieszkania lub strefie ruchu pojazd, nie mając przy sobie wymaganych dokumentów, popełniała wykroczenie z art. 95 k.w. Była ona zatem traktowana jako osoba nieposiadająca wymaganych dokumentów, a nie jako osoba nieposiadająca uprawnień do kierowania określonym pojazdem. W orzecnictwie sądowym wyraźnie rozróżniano bowiem sytuację utraty ważności dokumentu potwierdzającego posiadanie uprawnień do kierowania pojazdami od sytuacji utraty samym uprawnień. Jak stwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z 4 października 2005 r., sygn. akt II SA/Po 1609/03 (ONSAiWSA nr 3/2006, poz. 83) art. 150 p.r.d. oraz przepisy rozporządzenia z 2002 r. nie stanowią podstawy do

weryfikowania uprawnień, które kierowca nabył po zdaniu egzaminu i które zostały potwierdzone w decyzji o wydaniu prawa jazdy.

Z tych powodów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.