

73/7/A/2014

WYROK

z dnia 17 lipca 2014 r.

Sygn. akt K 59/13*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Piotr Tuleja – przewodniczący
Maria Gintowt-Jankowicz
Mirosław Granat
Wojciech Hermeliński – sprawozdawca
Leon Kieres,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy, Ministra Infrastruktury i Rozwoju oraz Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 17 lipca 2014 r., wniosku grupy posłów o zbadanie zgodności:

- 1) art. 31 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami (Dz. U. Nr 30, poz. 151, ze zm.) z art. 20 i art. 22 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- 2) art. 31 ustawy powołanej w punkcie 1 z art. 20 i art. 22 w związku z art. 32 Konstytucji,
- 3) art. 31 ustawy powołanej w punkcie 1 z art. 20 i art. 22 w związku z art. 2 Konstytucji,
- 4) art. 26 ust. 9 ustawy powołanej w punkcie 1 z art. 20 i art. 22 Konstytucji,
- 5) art. 53 ust. 3 ustawy powołanej w punkcie 1 z art. 20 i art. 22 Konstytucji,
- 6) art. 54 ust. 2 ustawy powołanej w punkcie 1 z art. 61 ust. 1 i art. 51 ust. 3 Konstytucji,
- 7) art. 139 ustawy powołanej w punkcie 1 z art. 2 Konstytucji,
- 8) § 2 pkt 10 rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 13 lipca 2012 r. w sprawie egzaminowania osób ubiegających się o uprawnienia do kierowania pojazdami, szkolenia, egzaminowania i uzyskiwania uprawnień przez egzaminatorów oraz wzorów dokumentów stosowanych w tych sprawach (Dz. U. poz. 995, ze zm.) w zakresie, w jakim wprowadza pojęcie i definicję legalną „profilu kandydata na kierowcę”, z art. 92 Konstytucji,
- 9) § 2 pkt 9 rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 13 lipca 2012 r. w sprawie szkolenia osób ubiegających się o uprawnienia do kierowania pojazdami, instruktorów i wykładowców (Dz. U. poz. 1019) w zakresie, w jakim wprowadza pojęcie i definicję legalną „profilu kandydata na kierowcę”, z art. 92 Konstytucji,

* Sentencja została ogłoszona dnia 25 lipca 2014 r. w Dz. U. poz. 979.

- 10) art. 28 ust. 2 pkt 2 ustawy powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim wprowadza obowiązek zatrudniania w ośrodku szkolenia kierowców co najmniej jednego instruktora posiadającego uprawnienia oraz udokumentowaną 3-letnią praktykę w szkoleniu kandydatów na kierowców bądź spełnienia przez przedsiębiorcę tych wymagań, z art. 65 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, z art. 22 w związku z art. 20 i art. 31 ust. 3 oraz art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji, a także z art. 2 Konstytucji,

o r z e k a:

§ 2 pkt 10 rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 13 lipca 2012 r. w sprawie egzaminowania osób ubiegających się o uprawnienia do kierowania pojazdami, szkolenia, egzaminowania i uzyskiwania uprawnień przez egzaminatorów oraz wzorów dokumentów stosowanych w tych sprawach (Dz. U. poz. 995 oraz z 2013 r. poz. 319) w zakresie, w jakim posługuje się pojęciem „profilu kandydata na kierowcę”, jest zgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

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

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 ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

UZASADNIENIE

I

1. W dniu 8 listopada 2013 r. do Trybunału Konstytucyjnego wpłynął wniosek grupy posłów o stwierdzenie niezgodności: 1) art. 31 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami (Dz. U. Nr 30, poz. 151, ze zm.; dalej: ustawa o kierujących pojazdami) z art. 20 i art. 22 Konstytucji; 2) art. 31 ustawy o kierujących pojazdami z art. 20 i art. 22 Konstytucji w związku z art. 32 Konstytucji; 3) art. 31 ustawy o kierujących pojazdami z art. 20 i art. 22 w związku z art. 2 Konstytucji; 4) art. 26 ust. 9 ustawy o kierujących pojazdami z art. 20 i art. 22 Konstytucji; 5) art. 53 ust. 1 ustawy o kierujących pojazdami z art. 20 i art. 22 Konstytucji; 6) art. 54 ust. 2 ustawy o kierujących pojazdami z art. 61 ust. 1 i art. 51 ust. 3 Konstytucji; 7) art. 139 ustawy o kierujących pojazdami z art. 2 Konstytucji; 8) § 2 pkt 10 rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 13 lipca 2012 r. w sprawie egzaminowania osób ubiegających się o uprawnienia do kierowania pojazdami, szkolenia, egzaminowania i uzyskiwania uprawnień przez egzaminatorów oraz wzorów dokumentów stosowanych w tych sprawach (Dz. U. poz. 995, ze zm.; dalej: rozporządzenie w sprawie egzaminowania) w zakresie, w jakim wprowadza pojęcie i definicję legalną „profilu kandydata na kierowcę”, z art. 92 Konstytucji; 9) § 2 pkt 9 rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 13 lipca 2012 r. w sprawie szkolenia osób ubiegających się o uprawnienia do kierowania pojazdami, instruktorów i wykładowców (Dz. U. poz. 1019; dalej:

rozporządzenie w sprawie szkolenia) w zakresie, w jakim wprowadza pojęcie i definicję legalną „profilu kandydata na kierowcę”, z art. 92 Konstytucji; 10) art. 28 ust. 2 pkt 2 ustawy o kierujących pojazdami w zakresie, w jakim wprowadza obowiązek zatrudniania w ośrodku szkolenia kierowców co najmniej jednego instruktora posiadającego uprawnienia oraz udokumentowaną 3-letnią praktykę w szkoleniu kandydatów na kierowców bądź spełnienia przez przedsiębiorcę tych wymagań, z art. 65 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, z art. 22 w związku z art. 20 i art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji, a także z art. 2 Konstytucji.

Powyższy wniosek, w odpowiedzi na zarządzenie Prezesa Trybunału Konstytucyjnego z 20 listopada 2013 r., wzywające do uzupełnienia braków formalnych, został częściowo uzupełniony pismem procesowym z 5 grudnia 2013 r.

Uzasadniając zarzut niekonstytucyjności art. 31 ustawy o kierujących pojazdami we wniosku podkreślono, że uregulowanie zawarte w zaskarżonym przepisie prowadzi do nieuzasadnionej limitacji wolności działalności gospodarczej w zakresie prowadzenia szkolenia kierowców, ograniczonej już wystarczająco poprzez uczynienie jej działalnością regulowaną w rozumieniu ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2013 r. poz. 672). Zdaniem wnioskodawcy, ograniczenie to nie jest uzasadnione, bo nie ma ważnego interesu publicznego, które może stanowić przesłankę limitacji wolności działalności gospodarczej. Wnioskodawca zarzucił nadto, że konsekwencją obowiązywania zaskarżonego uregulowania jest nieproporcjonalne zróżnicowanie „przedsiębiorców korzystających z wolności działalności gospodarczej w zakresie prowadzenia szkolenia kierowców” oraz ich dyskryminacja „w życiu gospodarczym poprzez nieuzasadnione uprzywilejowanie przedsiębiorców prowadzących ośrodki szkolenia kierowców spełniających dodatkowe wymagania, określone w tym przepisie, poprzez przyznanie im wyłącznych uprawnień w zakresie prowadzenia określonego rodzaju szkoleń”.

Uzasadniając zarzut niezgodności zaskarżonego przepisu z art. 20 i art. 22 w związku z art. 2 Konstytucji, we wniosku stwierdzono, że konsekwencją jego obowiązywania jest utrata praw nabytych „przez przedsiębiorców korzystających przed wejściem w życie ustawy z wolności działalności gospodarczej umożliwiającej prowadzenie szkolenia kierowców poprzez wprowadzenie nowych rozwiązań legislacyjnych oraz kryteriów, uniemożliwiających prowadzenie działalności przez przedsiębiorców w dotychczasowym zakresie, bez spełnienia dodatkowych wymagań”.

Wnioskodawca zarzucił nadto, że art. 26 ust. 9 ustawy o kierujących pojazdami, umożliwiający ośrodkowi szkolenia kierowców prowadzenie szkolenia wyłącznie na terenie powiatu, w którym został zgłoszony do rejestru przedsiębiorców, o którym mowa w art. 28 ust. 1 ustawy, oraz na terenie powiatu sąsiedniego, jest niezgodny z art. 20 i art. 22 Konstytucji, bo prowadzi do terytorialnego ograniczenia wolności działalności gospodarczej pomimo braku ważnego interesu publicznego. W tym kontekście we wniosku stwierdzono, że Konstytucja nie dopuszcza możliwości „terytorialnego ograniczenia wolności działalności gospodarczej”.

Wnioskodawca wniósł ponadto o stwierdzenie, że art. 53 ust. 1 ustawy o kierujących pojazdami, „wprowadzający zasadę, że praktyczna część egzaminu państwowego w zakresie uzyskiwania uprawnienia do kierowania motocyklem lub pojazdami silnikowymi jest prowadzona pojazdem pozostającym w dyspozycji wojewódzkiego ośrodka ruchu drogowego, co na mocy ust. 4 zostaje wyłączone w odniesieniu do egzaminu w zakresie uprawnień prawa jazdy kategorii B1, C1, C1+E, C, C+E, D1, D1+E, D lub D+E, jest niezgodny z art. 20 i 22 Konstytucji”, bo obliuguje przedsiębiorców prowadzących ośrodki szkolenia kierowców, w wypadku kategorii A i B,

do wykorzystywania wyłącznie pojazdów, których wyboru dokonał wojewódzki ośrodek szkolenia drogowego.

Wnioskodawca wniósł także o stwierdzenie, że art. 54 ust. 2 ustawy o kierujących pojazdami „nakazujący przechowywanie zapisu z praktycznej części egzaminu przez okres 21 dni od dnia przeprowadzenia egzaminu”, jest niezgodny z art. 61 ust. 1 oraz art. 51 ust. 3 Konstytucji, bo godzi w powszechny standard transparentności w działaniu władzy publicznej i konstytucyjne prawo do informacji o jej działalności (art. 61 ust. 1 Konstytucji) oraz prawo dostępu obywatela do dotyczących go urzędowych dokumentów i zbiorów danych (art. 51 ust. 3 Konstytucji).

Kolejny zarzut podniesiony we wniosku odnosi się do art. 139 ustawy o kierujących pojazdami. Zdaniem wnioskodawcy, ten przepis w zakresie, „w jakim nie wprowadza okresów przejściowych, skutkujących niewydawaniem uprawnień osobom, które na podstawie poprzednio obowiązujących przepisów rozpoczęły szkolenie na prawo jazdy kat. A lub C, lub D przed dniem wejścia w życie ustawy, tj. przed dniem 19 stycznia 2013 r.”, jest niezgodny z art. 2 Konstytucji, bo narusza zasadę ochrony praw nabytych.

Wnioskodawca wniósł nadto o stwierdzenie, że § 2 pkt 10 rozporządzenia w sprawie egzaminowania w zakresie, w jakim wprowadza pojęcie i definicję legalną „profilu kandydata na kierowcę”, jest niezgodny z art. 92 Konstytucji, bo „regulacja ta, jako ustanowiona na podstawie art. 66 ust. 1 pkt 1-5, 7 i 8 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami została wydana przez organ wykonawczy z rażącym przekroczeniem zakresu upoważnienia ustawowego zawartego w ustawie”.

Zarzut niekonstytucyjności został sformułowany także wobec § 2 pkt 9 rozporządzenia w sprawie szkolenia. W ocenie wnioskodawcy, ten przepis w zakresie w jakim wprowadza pojęcie i definicję legalną „profilu kandydata na kierowcę”, jest niezgodny z art. 92 Konstytucji, bo został ustanowiony na podstawie art. 32 ust. 3 ustawy o kierujących pojazdami z rażącym przekroczeniem zakresu upoważnienia zawartego w tym przepisie.

Wnioskodawca wniósł nadto o stwierdzenie, że art. 28 ust. 2 pkt 2 ustawy o kierujących pojazdami w zakresie, „w jakim wprowadza obowiązek zatrudniania w ośrodku szkolenia kierowców, co najmniej jednego instruktora posiadającego uprawnienia oraz udokumentowaną 3-letnią praktykę w szkoleniu kandydatów na kierowców bądź spełniania przez przedsiębiorcę tych wymagań”, jest niezgodny z art. 65 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz art. 22 w związku z art. 20 i art. 31 ust. 3 oraz 32 ust. 1 i 2 Konstytucji, bo „prowadzi do nieproporcjonalnego, ograniczenia wolności wyboru i wykonywania zawodu oraz wolności podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej, natomiast w zakresie, w jakim wprowadzenie tej regulacji nie przewiduje okresu przejściowego, umożliwiającego dostosowanie się przez podmioty prowadzące ośrodki szkolenia kierowców do przewidzianych w nim wymogów, również z art. 2 Konstytucji RP, bowiem prowadzi do naruszenia zasady ochrony praw nabytych i zasady ochrony interesów w toku”.

Uzasadniając zarzuty dotyczące zaskarżonych przepisów ustawy o kierujących pojazdami, wnioskodawca stwierdził, że „ustawa ingeruje w konstytucyjną wolność działalności gospodarczej, a tym samym prawa podmiotowe przedsiębiorców zawodowo zajmujących się szkoleniem kierowców, dokonując w tej materii istotnych zmian w stosunku do stanu prawnego istniejącego przed dniem wejścia w życie ustawy”.

W uzasadnieniu wniosku podkreślono, że z zasady demokratycznego państwa prawnego wynika m.in. obowiązek przestrzegania prawa i działania w ramach kompetencji prawnych przez organy państwowe (art. 7 Konstytucji – tzw. zasada legalności). Chroni to „adresatów uregulowań prawnych przed nadużywaniem w stosunku do nich władzy

organów państwowych, które działać muszą w granicach konstytucyjnych i na rzecz adresatów prawa”. Wnioskodawca podkreślił, że „ten ostatni aspekt zasady państwa prawnego Trybunał Konstytucyjny formułuje w postaci zasady ochrony zaufania obywateli i ich organizacji do państwa”. Znaczy to, że organ państwowy nie może w swej działalności zastawiać „pułapek” na adresatów aktów normatywnych, a przeciwnie winien stwarzać stan bezpieczeństwa prawnego i możliwości decydowania o własnym postępowaniu opartym na możliwości przewidywania konsekwencji prawnych uregulowań. Rozwinięciem zasady demokratycznego państwa prawnego jest zasada przyzwoitej legislacji.

W dalszej części uzasadnienia wniosku odniesiono się do zasady ochrony praw słusznie nabytych. W tym kontekście podkreślono w szczególności, że odstępienie od tej zasady „dopuszczalne jest w sytuacjach wyjątkowych w oparciu o inną zasadę konstytucyjną”. Zaznaczono też, że omawiana zasada ma szczególne znaczenie w sferze działalności gospodarczej. Wnioskodawca przypomniał następnie treść zasady określoności prawa, podkreślając w szczególności, że „ustawodawca nie może przez niejasne formułowanie tekstu przepisów pozostawiać organom mającym je stosować nadmiernej swobody w ograniczaniu konstytucyjnych wolności i praw”, oraz treść zasady równości wobec prawa, zaznaczając, że „najważniejszym jej przejawem jest art. 32 ust. 2 Konstytucji ustanawiający zakaz dyskryminacji w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny”.

Następnie, w nawiązaniu do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego dotyczącego zasady proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji), w uzasadnieniu wniosku stwierdzono, że ta zasada „została w stosunku do kwestionowanej ustawy naruszona we wszystkich aspektach”, bo: 1) wprowadzenie ustawy w życie doprowadziło do paraliżu działania istniejącego systemu szkolenia kierowców; 2) nowa ustawa nie jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego; 3) negatywne efekty wadliwej ustawy zwiększają ciężary ponoszone przez podmioty szkolące, które w rezultacie przeniesione być muszą na klientów, co z kolei oznacza spadek atrakcyjności niektórych form szkolenia i prowadzić może do wyeliminowania podmiotów szkolących z rynku.

Wnioskodawca zauważył następnie: „Zaskarżone niniejszym wnioskiem przepisy wprowadzają «ośrodki szkolenia kierowców spełniające dodatkowe wymogi (art. 31) – dalej określane jako super OSK». Tę kategorię ośrodków ustawodawca wprowadził jako swoiste *novum* w zaskarżonej ustawie wskazując na uzasadnienie wprowadzenia nowej, nieznanej dotychczas grupy ośrodków”. Wnioskodawca podkreślił przy tym, co następuje: „Art. 31 przewiduje, że ośrodki takie «można» tworzyć, choć zarazem przyznaje im monopolistyczne uprawnienia, np. w postaci wyłącznego prawa do szkolenia instruktorów nauki jazdy oraz do prowadzenia corocznych, trzydniowych warsztatów dla instruktorów przedłużających swe uprawnienia, *ect.* Ustawa wprowadza zatem rozwiązanie obciążone niedopuszczalnym ryzykiem, że «super OSK» nie powstaną w terminie albo nie powstaną w dostatecznej ilości, co spowoduje zamarcie systemu szkoleń instruktorów i paraliż systemu szkolenia kierowców. Z niejasnych i niemożliwych do przyjęcia powodów pozbawia się uprawnień ośrodki, które dotychczas prowadziły szkolenia, naruszając ewidentnie i na niespotykaną skalę zasady ochrony praw nabytych. Nowe rozwiązanie wprowadza natomiast warunki do praktyk monopolistycznych i dyskryminacyjnych sprzecznych z polskimi i unijnymi standardami gospodarki rynkowej, swobody działalności gospodarczej, wolności wykonywania zawodu i zaufania obywateli do państwa”. Zdaniem wnioskodawcy, wymogi wynikające z art. 31 ustawy o kierujących pojazdami naruszają „wiele standardów demokratycznego państwa prawnego i unijnych”. Powodują nadto, że „w ręce «super OSK» oddaje się monopolistyczne uprawnienia”.

W dalszej części uzasadnienia wniosku stwierdzono, że art. 31 ustawy o kierujących pojazdami „dopuszcza możliwość paraliżu systemu szkoleń i rozwój praktyk monopolistycznych”, a art. 26 ust. 9 ustawy o kierujących pojazdami, wprowadzający ograniczenie szkoleń do terenu dwóch powiatów, „budzi zastrzeżenia innej natury”. W tym kontekście wskazano: „zasada z ust. 9 jest następnie w ust. 10 prawie całkowicie odwołana, a utrzymana jedynie do placu manewrowego i uprawnień grupy A, oraz trudnych do ustalenia kombinacji wyspecjalizowanych zestawów uprawnień. Brak tu zatem normy, a treść rozwiązania ustawowego mają ustalać adresaci ustawy na zasadzie wyjątku od przepisu, którego *ratio legis* nie sposób zrozumieć – bo jaki jest cel i sens ograniczenia szkoleń do terenu dwóch powiatów – tworzenie dużej ilości małych ośrodków?”.

Wnioskodawca podniósł następnie, że „identyczną technikę przyjęcia zasady (art. 53 ust. 1) i jej odwołania (w ust. 4) zastosowano do określenia rodzaju pojazdów używanych do przeprowadzania egzaminu państwowego. W istocie chodzi tu o wymuszenie na zdających i prowadzących kursy stosowania pojazdów dla kategorii A i B narzucanych przez wojewódzkie ośrodki szkolenia drogowego. Decyzje tych ośrodków oznaczają konieczność wymiany flot samochodowych w ośrodkach szkolenia”.

Zdaniem wnioskodawcy: „Kolejnym konstytucyjnym defektem ustawy jest brak możliwości uzyskiwania przez zdającego egzamin państwowy zapisu jego przebiegu. Art. 54 ust. 2 przewiduje jedynie jego 3-tygodniowe «przechowywanie», bądź przechowanie «do czasu zakończenia postępowania wyjaśniającego» (ust. 4). Rozwiązanie to przyjęto wbrew powszechnym standardom transparentności w działaniu władzy publicznej i konstytucyjnemu prawu do informacji o jej działalności (art. 61 ust. 1 Konstytucji) oraz wbrew prawu dostępu obywatela do dotyczących go urzędowych dokumentów i zbiorów danych (art. 51 ust. 3)”.

Uzasadniając zarzuty dotyczące niekonstytucyjności zakwestionowanego rozporządzenia, wnioskodawca wskazał, że na mocy § 2 pkt 10 rozporządzenia w sprawie egzaminowania oraz § 2 pkt 9 rozporządzenia w sprawie szkolenia uregulowanie w formie aktu wykonawczego pojęcia i definicji legalnej „profilu kandydata na kierowcę” zostało dokonane z przekroczeniem zakresu upoważnienia ustawowego, wynikającego odpowiednio z delegacji ustawowej, co koliduje z art. 92 Konstytucji. W zakresie spraw przekazanych do uregulowania ministrowi na mocy powyżej wskazanych delegacji zawartych w ustawie nie mieści się bowiem wprowadzanie nowych pojęć, a zwłaszcza związanych z nimi dodatkowych obowiązków nałożonych na osoby ubiegające się o prawo jazdy. Warunki wskazane w ustawie o kierujących pojazdami określone są w sposób enumeratywny i stanowią katalog zamknięty. Wskazanie „dodatkowych, uzupełniających warunków, determinujących możliwość uczestnictwa w kursie na prawo jazdy w akcie wykonawczym, wymagałoby co najmniej ujęcia w delegacji ustawowej upoważnienia organu wykonawczego do ich określenia oraz – zgodnie z art. 92 Konstytucji RP – ustalenia i zakreszenia ich wytycznych”.

Wnioskodawca stwierdził nadto, że: „Wprowadzone przez rozporządzenie obowiązki dla kandydata na kierowcę naruszają przepisy ustawy o kierujących pojazdami”.

W końcowej części uzasadnienia wniosku podniesiono, że wnioskodawca wnosi także o stwierdzenie, że art. 28 ust. 2 pkt 2 ustawy o kierujących pojazdami w zakresie, w jakim wprowadza obowiązek zatrudniania w ośrodku szkolenia kierowców co najmniej jednego instruktora posiadającego uprawnienia oraz udokumentowaną 3-letnią praktykę w szkoleniu kandydatów na kierowców bądź spełnienia przez przedsiębiorcę tych wymagań, jest niezgodny z art. 65 w związku art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz art. 22 w związku z art. 20, art. 31 ust. 3 oraz art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji, bo prowadzi do nieproporcjonalnego ograniczenia wolności wyboru i wykonywania zawodu oraz wolności podejmowania i

prowadzenia działalności gospodarczej. W zakresie, w jakim ustawodawca nie przewidział dla tego uregulowania okresu przejściowego, umożliwiającego dostosowanie się przez podmioty prowadzące ośrodki szkolenia kierowców do przewidzianych w nim wymogów, wskazany powyżej przepis jest w ocenie wnioskodawcy niezgodny także z art. 2 Konstytucji, bo narusza zasady ochrony praw nabytych i zasady ochrony interesów w toku.

2. W piśmie z 16 lipca 2014 r. Marszałek Sejmu zajął stanowisko w tej sprawie w imieniu Sejmu. W ocenie Sejmu: 1) art. 26 ust. 9 ustawy o kierujących pojazdami jest zgodny z art. 20 i art. 22 Konstytucji; 2) art. 28 ust. 2 pkt 2 tej ustawy w zakresie, w jakim odnosi się do instruktora prowadzącego ośrodek szkolenia kierowców, nie jest niezgodny z art. 20 i art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 32 Konstytucji; 3) art. 28 ust. 2 pkt 2 tej ustawy w zakresie, w jakim odnosi się do instruktora zatrudnionego w ośrodku szkolenia kierowców, jest zgodny z art. 20 i art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji; 4) art. 28 ust. 2 pkt 2 tej ustawy jest zgodny z art. 65 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz z zasadą ochrony praw nabytych, wywodzoną z art. 2 Konstytucji; 5) art. 53 ust. 1 tej ustawy jest zgodny z art. 20 i art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji; 6) art. 54 ust. 2 tej ustawy jest zgodny z art. 51 ust. 3 Konstytucji i nie jest niezgodny z art. 61 ust. 1 Konstytucji; 7) art. 139 tej ustawy w zakresie, w jakim nie wprowadza okresów przejściowych do nabycia uprawnienia do kierowania pojazdami przez osoby, które rozpoczęły szkolenie na prawo jazdy kat. A, C lub D przed dniem wejścia w życie ustawy o kierujących pojazdami, jest zgodny z zasadą ochrony praw nabytych, wywodzoną z art. 2 Konstytucji.

W pozostałym zakresie Marszałek Sejmu wniósł o umorzenie postępowania 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.; dalej: ustawa o TK) ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

W odniesieniu do zarzutu niekonstytucyjności wiążącego się z terytorialnym ograniczeniem wolności działalności gospodarczej w stanowisku Sejmu stwierdzono, że potrzeba ograniczenia świadczenia usług kształcenia przez ośrodki szkolenia kierowców do terenu powiatu lub powiatów sąsiednich wynika z konieczności należytego (ściśłego i efektywnego) sprawowania nadzoru nad kształceniem i nad ośrodkami. Osiągnięcie tego celu jest możliwe tylko w warunkach ograniczenia miejsca świadczenia usługi kształcenia kierowców przez ośrodki szkolenia do ram terytorialnych powiatu lub powiatu sąsiedniego. Przyjęcie innego modelu, a więc prowadzenie kursów na terenie całego kraju, może spowodować, że system kontroli będzie nieskuteczny i nasilą się (bądź będą się nadal utrzymywały) nieprawidłowości w kształceniu kierowców. Podkreślono nadto, że art. 26 ust. 9 ustawy o kierujących pojazdami nie zabrania zakładania i prowadzenia ośrodków kształcenia na terenie całego kraju. Nie ma więc prawnych przeszkód, aby przedsiębiorca zainteresowany kształceniem kierowców w innym powiecie czy województwie wystąpił z wnioskiem o wpis do stosownego rejestru. Zauważono ponadto, że z treści art. 26 ust. 9 ustawy o kierujących pojazdami nie można wyprowadzać zakazu prowadzenia tzw. nauki jazdy w ramach prowadzonego kursu na innym terenie niż właściwy terytorialnie powiat lub powiat sąsiedni. Zgodnie z art. 26 ust. 10 ustawy o kierujących pojazdami, ograniczenia terytorialnego nie stosuje się do nauki jazdy w ruchu miejskim oraz w ruchu poza obszarem zabudowanym, prowadzonej w zakresie uzyskiwania uprawnień do kierowania motorem lub pojazdem silnikowym oraz nauki jazdy przeprowadzanej na placu manewrowym – do szkolenia w zakresie uprawnień prawa jazdy kategorii B+E, C1, C1+E, C, C+E, D1, D1+E, D lub D+E. Przepis ten wychodzi naprzeciw ośrodkom kształcącym poza miastem będącym siedzibą wojewódzkiego ośrodka ruchu drogowego, gdzie

przeprowadza się część praktyczną egzaminu państwowego. Umożliwia on kursantom zapoznanie się z topografią miasta, a zdobyta w ten sposób wiedza może być przez nich wykorzystana na egzaminie.

Według Sejmu, brak jest argumentów uzasadniających twierdzenie wnioskodawcy, że ograniczenie wolności działalności gospodarczej w wyniku zaskarżonej regulacji nie było konieczne oraz było nadmierne. Sejm zwrócił w szczególności uwagę na przydatność zaskarżonej regulacji do realizacji celów zamierzonych przez ustawodawcę, podkreślając, że również stopień dolegliwości rozwiązania przyjętego w art. 26 ust. 9 ustawy o kierujących pojazdami nie może nasuwać zastrzeżeń, bo przepis ten nie zamyka przedsiębiorcy drogi do otwarcia ośrodka kształcenia w innym powiecie czy województwie. Tym samym, zdaniem Sejmu, wskazany powyżej przepis jest zgodny z art. 20 i art. 22 Konstytucji.

W odniesieniu do zarzutu niezgodności art. 28 ust. 2 pkt 2 ustawy o kierujących pojazdami z art. 20 i art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 32 Konstytucji, w piśmie Sejmu zaznaczono, że wymóg odpowiedniego doświadczenia zawodowego, który wynika z zaskarżonego przepisu, odnosi się do instruktora zatrudnionego przez ośrodek kształcenia lub do będącego instruktorem przedsiębiorcy. Jak stwierdzono, odmienny status powyższych podmiotów wymaga przeprowadzenia analizy konstytucyjności zaskarżonego przepisu z dwóch punktów widzenia. Wskazano następnie, że zaskarżony przepis nie wprowadza obowiązku osobistego wykonywania działalności gospodarczej w postaci szkolenia kierowców. Obowiązku takiego nie można również zrekonstruować z pozostałych przepisów ustawy. Przedsiębiorca może zatem podjąć działalność gospodarczą jako ośrodek szkolenia kierowców po spełnieniu ustawowo określonych przesłanek, jednak prowadzenie ośrodka nie jest uzależnione od posiadania przez niego uprawnień instruktora. W opinii Sejmu, wzorującego się w tym zakresie na stanowisku TK zajęтым w sprawie o sygn. SK 35/08, wskazane przez wnioskodawcę art. 20 i art. 22 Konstytucji są tu wzorcami nieadekwatnymi. Ustawodawca w zaskarżonym przepisie nie ingeruje bowiem w wolność działalności gospodarczej. Skoro zaś art. 20 i art. 22 Konstytucji został uznany w sprawie za wzorzec nieadekwatny, to kontrola zaskarżonego przepisu pod kątem jego zgodności z art. 31 ust. 3 i art. 32 Konstytucji staje się bezprzedmiotowa.

Zdaniem Sejmu, zaskarżony przepis może być natomiast oceniany z punktu widzenia spełniania przesłanek formalnych, od których ustawodawca uzależnia podjęcie działalności gospodarczej. Kwestionowany przepis, wraz z innymi przepisami ustawy o kierujących pojazdami, normuje zasady uzyskiwania wpisu do rejestru ośrodków kształcenia. W opinii Sejmu, wprowadzony zaskarżonym przepisem wymóg posiadania określonego doświadczenia zawodowego przez jednego z instruktorów, jako warunku prowadzenia ośrodka szkolenia kierowców przez przedsiębiorcę, nie ingeruje w sposób nadmierny w wolność prowadzenia działalności gospodarczej i jest rozwiązaniem powszechnie spotykanym. Nie można zasadnie twierdzić, że zaskarżony przepis stanowi nadmierną i pozbawioną interesu publicznego ingerencję w wolność prowadzenia działalności w postaci ośrodków kształcenia kierowców. Tym samym art. 28 ust. 2 pkt 2 ustawy o kierujących pojazdami, w zakresie, w jakim odnosi się do instruktora zatrudnionego w ośrodku szkolenia kierowców, jest zgodny z art. 20 i art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Ponadto Sejm wniósł o umorzenie postępowania w zakresie zarzutu niezgodności art. 28 ust. 2 pkt 2 ustawy o kierujących pojazdami z art. 20 i art. 22 w związku z art. 32 Konstytucji z powodu braku należytego uzasadnienia wniosku.

Ustosunkowując się do zarzutu niezgodności art. 28 ust. 2 pkt 2 ustawy o kierujących pojazdami z art. 65 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, Sejm podkreślił na wstępie, że zawód instruktora nauki jazdy jest zawodem regulowanym. Warunkiem

podstawowym do posiadania uprawnień instruktora jest pozytywnie złożony egzamin państwowy, przeprowadzany przez komisję powołaną przez wojewodę. Działalność zawodowa instruktora może być wykonywana w dwojaki sposób: we własnym imieniu i na własny rachunek w formie ośrodka szkolenia kierowców, bądź w ramach stosunku prawnego łączącego go z przedsiębiorcą. Posiadanie trzyletniego doświadczenia w zawodzie instruktora nie jest warunkiem podjęcia działalności zawodowej w żadnej z dwóch powyżej wymienionych form. Zaskarżony przepis nie sprzeciwia się zatrudnianiu instruktora legitymującego się krótszym okresem doświadczenia. Również wykonywanie zawodu w formie ośrodków kształcenia kierowców nie jest uzależnione od posiadania odpowiedniego stażu zawodowego. Skoro zaskarżony przepis nie może być uznany za regulację wykluczającą wykonywanie zawodu instruktora, a ustawa o kierujących pojazdami stwarza możliwość uzyskania niezbędnych uprawnień po spełnieniu przewidzianych w ustawie warunków, do których nie należy wymóg trzyletniego doświadczenia zawodowego, to zdaniem Sejmu, trzeba uznać, że zaskarżony przepis jest zgodny z art. 65 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Oceniając zgodność art. 28 ust. 2 pkt 2 ustawy o kierujących pojazdami z zasadą ochrony praw nabytych, wywodzoną z art. 2 Konstytucji, Sejm przypomniał, że zaskarżony przepis został uchwalony 5 stycznia 2011 r., zaś ogłoszony w Dzienniku Ustaw 5 lutego 2011 r. Zgodnie natomiast z art. 139 ustawy o kierujących pojazdami: „Ustawa wchodzi w życie z dniem 19 stycznia 2013 r.”. Adresat norm prawnych dysponował zatem prawie dwuletnim okresem na przygotowanie się do nowej sytuacji prawnej. Zasada ochrony praw nabytych nie ma zaś charakteru bezwzględnego. Po pierwsze, nie rozciąga się na prawa niesłusznie nabyte. Po drugie, możliwa jest zmiana regulacji prawnej, jeśli przemawia za tym negatywna ocena wcześniejszych unormowań. Poza tym dopuszczalne jest pozbawienie praw podmiotowych, jeśli przemawia za tym ważny interes społeczny, pod warunkiem dochowania wymogu demokratycznej procedury i zapewnienia maksimum bezpieczeństwa prawnego. W tym kontekście w piśmie Sejmu podkreślono, że wymóg zatrudnienia instruktora z trzyletnią praktyką zawodową jest powiązany z koniecznością zwiększenia bezpieczeństwa na polskich drogach oraz potrzebą starannego kształcenia kierowców. Art. 28 ust. 2 pkt 2 ustawy o kierujących pojazdami jest zatem zgodny z zasadą ochrony praw nabytych, wywodzoną z art. 2 Konstytucji.

W odniesieniu do zarzutu niezgodności art. 31 ustawy o kierujących pojazdami z art. 20 i art. 22 w związku z art. 32 i art. 2 Konstytucji w piśmie Sejmu zauważono, że zaskarżony przepis pozbawiony jest treści, z którymi wnioskodawca wiąże zarzut niekonstytucyjności. Zdaniem Sejmu, z zaskarżonego przepisu nie można wyprowadzić normy prawnej, która pozbawia ośrodki szkolenia kierowców prawa prowadzenia szkoleń: na kartę rowerową, instruktorów lub za pomocą *e-learningu*. Źródłem tego „ograniczenia” są bowiem inne przepisy ustawy o kierujących pojazdami. Nie ma zatem ani formalnych, ani materialnych podstaw do orzekania przez Trybunał Konstytucyjny o zgodności art. 31 ustawy o kierujących pojazdami z Konstytucją, a w konsekwencji postępowanie w tym zakresie należy umorzyć na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym.

Oceniając zgodność art. 53 ust. 1 ustawy o kierujących pojazdami z art. 20 i art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, Sejm stwierdził, że ustawodawca stawia identyczne wymogi wobec pojazdu służącego nauce jazdy i pojazdu służącego egzaminowaniu. Jak podkreślił, ważne jest, aby oba procesy (szkolenie i egzamin) były prowadzone na pojeździe, odpowiadającym kategorii prawa jazdy, o którą ubiega się kursant. Zaskarżony przepis oraz pozostałe przepisy ustawy, wbrew twierdzeniom wnioskodawcy, nie narzucają marek pojazdów lub pojazdów o określonych parametrach,

służących szkoleniu przyszłych kierowców. Na gruncie ustawy o kierujących pojazdami nie ma prawnego obowiązku szkolenia i egzaminowania na pojazdach tych samych marek. Tym samym art. 53 ust. 1 ustawy o kierujących pojazdami jest zgodny z art. 20 i art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Ustosunkowując się do zarzutu niezgodności art. 54 ust. 2 ustawy o kierujących pojazdami z art. 51 ust. 3 oraz z art. 61 ust. 1 Konstytucji, Sejm stwierdził natomiast, że otoczenie normatywne zakwestionowanego przepisu oraz treść zapisu (nagranie egzaminu) wskazuje, że obraz zarejestrowany podczas egzaminu nie jest informacją publiczną; zawiera informacje dotyczące osoby egzaminowanej i wiąże się z jej interesem prawnym. Ponadto na jego podstawie można ustalić tożsamość i zidentyfikować osobę zdającą. Z tego powodu dostęp do zarejestrowanego obrazu jest ograniczony podmiotowo. Skoro obraz nie jest informacją publiczną, to prawo do jego dostępu nie podlega ochronie wynikającej z art. 61 ust. 1 Konstytucji. Tym samym należy stwierdzić, że wskazany przepis nie jest niezgodny z art. 61 ust. 1 Konstytucji.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia prawa dostępu egzaminowanego do dotyczących go urzędowych dokumentów, Sejm stwierdził, że żaden przepis ustawy nie pozbawia osoby egzaminowanej dostępu do zapisu zarejestrowanego podczas egzaminu. Dostęp ten służy realizacji innych uprawnień wynikających z ustawy. W szczególności ustawodawca przewidział czternastodniowy termin wniesienia środka odwoławczego, a jego złożenie skutkuje przedłużeniem czasu przechowywania zapisu z przebiegu egzaminu. W opinii Sejmu, po upływie tych terminów, gromadzenie i udostępnienie informacji w postaci obrazu zarejestrowanego w czasie jazdy egzaminacyjnej pozbawione jest jakiegokolwiek uzasadnienia. Przechowywanie zapisu z egzaminu praktycznego po upływie wyżej wymienionych terminów nie jest niezbędne w demokratycznym państwie prawnym. Tym samym art. 54 ust. 2 ustawy o kierujących pojazdami jest zgodny z art. 51 ust. 3 Konstytucji.

W opinii Sejmu, art. 139 ustawy o kierujących pojazdami jest zgodny z zasadą ochrony praw nabytych (art. 2 Konstytucji). Po pierwsze, ustawa o kierujących pojazdami odznacza się długim okresem *vacatio legis*. Po drugie, dzięki odpowiednio długiej *vacatio legis* adresaci norm prawnych mogli zaznajomić się z nowym prawem, dokonać odpowiednich korekt zapadłych decyzji, a następnie podjąć działania adaptacyjne w celu zminimalizowania negatywnych skutków wejścia w życie nowych regulacji. Po trzecie, zasada ochrony praw nabytych odnosi się do praw przysługujących jednostce lub ekspektatyw maksymalnie ukształtowanych. W sytuacji wskazanej przez wnioskodawcę, adresaci norm prawnych to osoby, które „rozpoczęły szkolenie na prawo jazdy kat. A lub C, lub D przed dniem wejścia w życie ustawy, tj. przed dniem 19 stycznia 2013 r.”.

3. W piśmie z 13 lutego 2014 r. stanowisko w sprawie zajęła Minister Infrastruktury i Rozwoju (dalej: minister). Odniosła się w nim zarówno do kwestii konstytucyjności zakwestionowanych przepisów ustawy o kierujących pojazdami, jak i do problemu konstytucyjności przepisów zaskarżonych rozporządzeń. W związku z powyższym podkreślenia wymaga, że minister jest uczestnikiem postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym wyłącznie w takim zakresie, w jakim zarzuty podniesione w sprawie odnoszą się do wydanego przez nią aktu normatywnego. Rozważania dotyczące konstytucyjności pozostałych zakwestionowanych przepisów, zawarte w piśmie minister, w niniejszej sprawie są zatem irrelewantne.

Minister, podnosząc, że „wniosek nie spełnia wymagań formalnych przez brak sformułowania zarzutów niezgodności z Konstytucją, brak wskazania dowodów na ich poparcie oraz brak prawidłowego wykazania, że został on faktycznie podpisany przez

posłów, bowiem podpisy zebrano na odrębnych od wniosku kartach, z których tylko pierwsza karta informowała podpisującego, że jest to «Lista Posłów KP PiS popierających wnioski o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją RP przepisów ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami (Dz. U. z 2011 r. Nr 30, poz. 151, z późn. zm.) oraz rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 13 lipca 2012 r. w sprawie egzaminowania osób ubiegających się o uprawnienia do kierowania pojazdami, szkolenia, egzaminowania i uzyskiwania uprawnień przez egzaminatorów oraz wzorów dokumentów stosowanych w tych sprawach (Dz. U. poz. 995, z późn. zm.)»”, wniosła o umorzenie postępowania w przedmiocie kontroli konstytucyjności zaskarżonych rozporządzeń. W wypadku nieuwzględnienia wniosku o umorzenie postępowania w powyższym zakresie, minister wniosła o stwierdzenie, że przepisy obu zakwestionowanych rozporządzeń są zgodne z przepisami Konstytucji wskazanymi we wniosku.

Minister stwierdziła, że zarzuty dotyczące niekonstytucyjności § 2 pkt 10 rozporządzenia w sprawie egzaminowania i § 2 pkt 9 rozporządzenia w sprawie szkolenia są chybione.

W tym kontekście podkreśliła, że zaskarżone przepisy nie formułują definicji pojęcia „profil kandydata na kierowcę”. Pojęcie to zostało zdefiniowane w § 2 pkt 7 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; dalej: rozporządzenie w sprawie wydawania dokumentów) jako zestaw danych i informacji identyfikujących i opisujących osobę ubiegającą się o wydanie dokumentu stwierdzającego uprawnienia do kierowania pojazdami, generowany, udostępniany, aktualizowany i archiwizowany w systemie teleinformatycznym. Profil kandydata na kierowcę zawiera dane szczegółowo i enumeratywnie wskazane w § 6 ust. 4 rozporządzenia w sprawie wydawania dokumentów.

Minister podkreśliła, że zastosowana w § 2 pkt 10 rozporządzenia w sprawie egzaminowania i w § 2 pkt 9 rozporządzenia w sprawie szkolenia technika legislacyjna polega na odesłaniu do innego aktu normatywnego, zawierającego pełną definicję pojęcia normatywnego, co zapewnia spójność systemu prawa w zakresie szkolenia kandydatów na kierowców i wydawania praw jazdy.

Nawiązawszy do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 27 listopada 2006 r., sygn. K 47/04, oraz do piśmiennictwa, minister zauważyła następnie, że Trybunał „określił stosowanie odesłań jako normalną technikę prawodawczą, podyktowaną takimi względami jak zwieżłość tekstu, zapewnienie niesprzeczności (z zachowaniem możliwości regulacji wyjątkowej) i różnorodność szczebla aktów prawnych regulujących to samo zagadnienie”. Podkreśliła przy tym, że dopuszczalność posłużenia się taką techniką wynika z § 4 ust. 3 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908; dalej: zasady techniki prawodawczej), zgodnie z którymi „W ustawie można odsyłać do przepisów (...) innej ustawy”. Nawet jeśli wykładnia przepisu wymaga przez to pewnego wysiłku, ale jest jednak możliwa, to należy uznać, że powtarzanie definicji byłoby nie tylko zbędne, ale i błędne w kontekście § 4 ust. 1 zasad techniki prawodawczej („Ustawa nie może powtarzać przepisów zamieszczonych w innych ustawach”). Minister zauważyła, że taki zabieg Trybunał uznał za zgodny z art. 2 Konstytucji.

Odwołując się do uzasadnienia projektu ustawy o kierujących pojazdami, minister wskazała następnie na słabe strony dotychczasowego systemu szkolenia kierowców i nadzoru nad ośrodkami szkolenia kierowców oraz nad egzaminami państwowymi na prawo jazdy. Zwróciła w szczególności uwagę na: niską jakość usług świadczonych przez ośrodki szkolenia kierowców, pojawiające się na rynku usług szkoleniowych ewidentne

oszustwa polegające na obietnicach typu „u nas zdobędziesz prawo jazdy w trzy dni”, nieuczciwą konkurencję w stosunku do rzetelnych ośrodków szkolenia kierowców, m.in.: przez stosowanie cen dumpingowych, nierealizowanie wymaganego programu szkolenia, brak właściwego nadzoru nad pracą ośrodków szkolenia kierowców.

W tym kontekście podkreśliła, że dążąc do wyeliminowania wymienionych negatywnych zjawisk, ustawodawca przewidział wprowadzenie efektywnego systemu wydawania praw jazdy (opartego na centralnej personalizacji tych dokumentów), „ograniczającego skutecznie zjawisko tzw. przestępstw przeciwko dokumentom”. Ma to uniemożliwić m.in. dokonywanie oszustw polegających na wystawianiu fałszywych zaświadczeń o ukończeniu kursu oraz tzw. wyjazdowe załatwianie prawa jazdy. Osiągnięciu tego celu ma służyć wprowadzony obowiązek składania przed rozpoczęciem kursu informacji o uczestnikach kursu oraz o czasie i miejscu prowadzenia poszczególnych zajęć.

W piśmie minister podkreślono, że zgodnie z intencją ustawodawcy ze starostami mają współpracować wojewódzkie ośrodki ruchu drogowego i administrator centralnej ewidencji kierowców, w zakresie przekazywania danych o zdanych egzaminach oraz o ewentualnych naruszeniach przepisów ruchu drogowego przez kierowcę lub instruktora. Na podstawie tych danych starosta ma sporządzać statystyczną analizę, co z kolei ma zapewnić mu obiektywną i rzetelną wiedzę na temat funkcjonujących na jego terenie ośrodków. Tak skonstruowany nadzór ma służyć poprawie jakości szkolenia. Temu samemu celowi ma służyć nałożony na ośrodek szkolenia kierowców obowiązek składania informacji o osobach uczestniczących w kursie oraz czasie i miejscu zajęć wskazanych w szczegółowym programie. Oprócz ułatwienia kontroli, czy przewidziane zajęcia są prowadzone, ww. obowiązek przekazywania informacji ograniczy zjawisko polegające na wystawianiu zaświadczeń o ukończeniu kursu osobom, które w ogóle nie uczestniczyły w zajęciach. W uzasadnieniu stanowiska minister podkreślono, że „klamrą spinającą wymienione wyżej zmiany i wymagania będzie rozszerzenie zakresu danych przetwarzanych przez centralną ewidencję kierowców. Dane będą przekazywane w drodze teletransmisji przez organy wskazane w ustawie. Wśród nich znajdują się dane ośrodków szkolenia kierowców oraz instruktorów. Będą one skorelowane z danymi kierowców (dotyczyć to będzie między innymi wypadkowości i naruszeń przepisów), którzy ukończyli w tych ośrodkach szkolenie. W ten sposób starosta będzie mógł w prowadzonej przez siebie analizie statystycznej uwzględnić «wyniki pracy» ośrodków i poszczególnych instruktorów, typując podmioty, wobec których należy przeprowadzić w pierwszej kolejności kontrolę ich działania”. W tym kontekście zauważono, że względ na skuteczność tych założeń wymagał wprowadzenia sprawnych narzędzi informatycznych, zabezpieczonych przed nieuprawnionym dostępem osób trzecich, umożliwiających szybki dostęp do danych niezbędnych dla prawidłowego szkolenia kierowców, ich egzaminowania i sprawowania nadzoru nad szkoleniem i egzaminowaniem. Jak wskazano, w tym celu przepisami rozporządzenia w sprawie wydawania dokumentów wprowadzono profil kandydata na kierowcę, który umożliwia zbieranie danych niezbędnych do weryfikacji procesu szkolenia i egzaminowania. Podkreślono, że na ośrodkach szkolenia kierowców ciąży obowiązek informacyjny wyliczony w art. 27 ust. 1 pkt 1 ustawy o kierujących pojazdami, których wykonanie umożliwia § 6 ust. 2 pkt 2 i § 15 rozporządzenia w sprawie szkolenia.

W piśmie minister stwierdzono następnie, że awaria systemu teleinformatycznego ośrodka egzaminowania polegająca na braku możliwości pobrania informacji zawartych w profilu kandydata na kierowcę, związana z brakiem technicznych możliwości połączenia się z systemem teleinformatycznym, nie wyklucza przyjęcia zgłoszenia na egzamin.

Zdaniem minister, § 2 pkt 10 rozporządzenia w sprawie egzaminowania i § 2 pkt 9 rozporządzenia w sprawie szkolenia nie zostały wydane z przekroczeniem wytycznych zawartych w ustawowym upoważnieniu.

4. W piśmie z 15 lipca 2014 r. Prokurator Generalny stwierdził, że w jego ocenie: 1) art. 26 ust. 9 ustawy o kierujących pojazdami jest zgodny z art. 20 i nie jest niezgodny z art. 22 Konstytucji; 2) art. 28 ust. 2 pkt 2 tej ustawy nie jest niezgodny z zasadą ochrony praw nabytych i zasadą ochrony interesów w toku, wynikającymi z art. 2 Konstytucji; 3) art. 31 ust. 1 tej ustawy jest zgodny z art. 20 i art. 22 Konstytucji; 4) art. 31 ust. 1 w związku z art. 35 ust. 1 pkt 1 tej ustawy nie jest niezgodny z zasadą ochrony praw nabytych wynikającą z art. 2 w związku z art. 20 i art. 22 Konstytucji; 5) art. 53 ust. 1 tej ustawy jest zgodny z art. 20 i nie jest niezgodny z art. 22 Konstytucji; 6) na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK postępowanie w pozostałym zakresie podlega umorzeniu ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Uzasadniając stanowisko dotyczące zarzutu niezgodności art. 26 ust. 9 ustawy o kierujących pojazdami z art. 20 i art. 22 Konstytucji, Prokurator Generalny stwierdził, że kwestionowany przepis nie wywołuje „skutku, jakiego w związku z jego obowiązywaniem w porządku prawnym upatrują wnioskodawcy – skutku, który ma oznaczać, że art. 26 ust. 9 ustawy o kierujących pojazdami narusza wyrażoną w art. 20 Konstytucji zasadę wolności działalności gospodarczej”. Jak przy tym zauważył, treść zaskarżonego przepisu jest inna od tej, jaką przypisuje mu wnioskodawca. O ile konkretny ośrodek szkolenia kierowców może prowadzić szkolenia wyłącznie na określonym terytorium – na terenie powiatu, w którym został zgłoszony do rejestru przedsiębiorców (rejestru, o którym mowa w art. 28 ust. 1 ustawy o kierujących pojazdami), oraz ewentualnie na terenie powiatu sąsiedniego, o tyle działalność gospodarcza w zakresie prowadzenia takiego ośrodka może być prowadzona jednocześnie na terenie wielu powiatów pod warunkiem jednak, że przedsiębiorca tej branży (działalność gospodarcza w zakresie prowadzenia ośrodka szkolenia kierowców) uzyska w innych powiatach wpis do rejestru przedsiębiorców. Organem prowadzącym taki rejestr na terenie każdego powiatu jest starosta właściwy ze względu na miejsce prowadzenia konkretnego (jednostkowego) ośrodka szkolenia kierowców (art. 28 ust. 3 w związku z art. 28 ust. 1 ustawy o kierujących pojazdami). Ośrodek szkolenia kierowców to przecież jednostka organizacyjna przedsiębiorcy, który może prowadzić wiele takich jednostek na terytorium Polski.

Prokurator Generalny stwierdził, że mając powyższe na uwadze, należy dojść do wniosku, że skoro art. 26 ust. 9 ustawy o kierujących pojazdami nie ogranicza w jakimkolwiek zakresie działalności gospodarczej przedsiębiorcy polegającej na prowadzeniu ośrodka szkolenia kierowców, to tym samym nie narusza, wywodzonej z art. 20 Konstytucji, zasady wolności działalności gospodarczej. Podkreślił następnie, że w związku ze zgodnością art. 26 ust. 9 ustawy o kierujących pojazdami z art. 20 Konstytucji, art. 26 ust. 9 nie może być konfrontowany z art. 22 Konstytucji, który zawiera przesłanki dopuszczalności ograniczenia wolności działalności gospodarczej. Warunkiem zastosowania art. 22 Konstytucji jest bowiem to, że do ograniczenia swobody działalności gospodarczej rzeczywiście doszło. Art. 26 ust. 9 ustawy o kierujących pojazdami jest zatem zgodny z art. 20 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 22 ustawy zasadniczej.

Ustosunkowując się do zarzutu niezgodności art. 28 ust. 2 pkt 2 ustawy o kierujących pojazdami w zakresie, w jakim wprowadza obowiązek zatrudniania w ośrodku szkolenia kierowców co najmniej jednego instruktora posiadającego uprawnienia oraz udokumentowaną 3-letnią praktykę w szkoleniu kandydatów na kierowców bądź spełniania przez przedsiębiorcę tych wymagań, z art. 65 w związku z art. 31 ust. 3 oraz art. 22 w

związku z art. 20 i art. 31 ust. 3 oraz art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji, a także w zakresie, w jakim wprowadzenie tej regulacji nie przewiduje okresu przejściowego, umożliwiającego dostosowanie się przez podmioty prowadzące ośrodki szkolenia kierowców do przewidzianych w niej wymogów, również z wynikającymi z art. 2 Konstytucji zasadami ochrony praw nabytych i ochrony interesów w toku, Prokurator Generalny stwierdził, co następuje: Pomimo niedoskonałości w zakresie uzasadnienia wniosku, można przyjąć, że intencją wnioskodawcy było zakwestionowanie zgodności z Konstytucją art. 28 ust. 2 pkt 2 ustawy o kierujących pojazdami w dwóch aspektach. Po pierwsze – jako przepisu prowadzącego do nieproporcjonalnego ograniczenia wolności wyboru i wykonywania zawodu, i tutaj, zdaniem Prokuratora Generalnego, wzorcem kontroli będzie art. 65 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Po drugie – jako przepisu, który narusza art. 22 w związku z art. 20 i art. 31 ust. 3 oraz art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji, a także zasady ochrony praw nabytych i ochrony interesów w toku wynikające z art. 2 Konstytucji, dlatego że, jak twierdzi wnioskodawca, „nie przewiduje okresów przejściowych, umożliwiających dostosowanie się przez podmioty prowadzące ośrodki szkolenia kierowców do tych wymogów”.

W ocenie Prokuratora Generalnego, wymaganie zawarte w art. 28 ust. 2 pkt 2 ustawy o kierujących pojazdami nie wydaje się wymaganiem nieproporcjonalnym w rozumieniu art. 31 ust. 3 Konstytucji, zwłaszcza jeżeli weźmie się pod uwagę znaczenie właściwego przygotowania do prowadzenia pojazdów dla bezpieczeństwa ogółu uczestników ruchu drogowego.

Oceniając zgodność art. 28 ust. 2 pkt 2 ustawy o kierujących pojazdami z art. 22 w związku z art. 20 i art. 31 ust. 3 oraz art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji, a także z zasadami ochrony praw nabytych i ochrony interesów w toku wynikającymi z art. 2 Konstytucji, Prokurator Generalny stwierdził, że wnioskodawca zarzucił art. 28 ust. 2 pkt 2 ustawy o kierujących pojazdami naruszenie zasady ochrony praw nabytych oraz zasady ochrony interesów w toku przez to, że przepis ten nie przewiduje odpowiednich regulacji przejściowych, pozwalających na dostosowanie się przedsiębiorców do nowej sytuacji prawnej. Treść tego zarzutu oraz przepisy ustawy o kierujących pojazdami wskazują, że przedmiotem analizy nie może w tym wypadku pozostawać wyłącznie art. 28 ust. 2 pkt 2 ustawy o kierujących pojazdami, który *per se* nie zawiera (bo nie może zawierać) jakichkolwiek regulacji przejściowych. Są nim również przepisy tej ustawy wskazujące, z jednej strony – na pozostawienie w mocy dotychczasowych uregulowań, i z drugiej strony – na odsunięcie w czasie obowiązywania nowych regulacji (w tym także obowiązywania art. 28 ust. 2 pkt 2), a więc art. 128 ust. 1, 2 i ust. 3 pkt 1 oraz art. 139 ustawy o kierujących pojazdami. To samo należy odnieść do postawionego samoistnie przepisowi art. 28 ust. 2 pkt 2 ustawy o kierujących pojazdami zarzutu naruszenia zasady ochrony interesów w toku. Zakwestionowany przepis nie normuje bowiem żadnych zagadnień intertemporalnych. Powyższe oznacza, że art. 28 ust. 2 pkt 2 ustawy o kierujących pojazdami nie jest niezgodny także z zasadą ochrony interesów w toku wynikającą z art. 2 Konstytucji. Zdaniem Prokuratora Generalnego, należy dojść do wniosku, że zarzut wnioskodawcy, sprowadzający się do tego, że art. 28 ust. 2 pkt 2 ustawy o kierujących pojazdami, przez to, że nie przewiduje okresów przejściowych, umożliwiających dostosowanie się przez podmioty prowadzące ośrodki szkolenia kierowców do zawartych w tym przepisie wymogów, jest niezgodny z zasadą ochrony interesów w toku, wynikającą z art. 2 Konstytucji, nie jest zasadny merytorycznie, jeśli uwzględni się całość unormowań ustawy o kierujących pojazdami. W przepisach przejściowych i końcowych tej ustawy przewidziane bowiem zostały odpowiednie okresy, umożliwiające przedsiębiorcom prowadzącym ośrodki szkolenia kierowców dostosowanie się do nowej sytuacji prawnej,

powstałej w wyniku wejścia w życie art. 28 ust. 2 pkt 2 ustawy o kierujących pojazdami. Z analizy art. 128 ust. 1, 2 i ust. 3 pkt 1 oraz art. 139 ustawy o kierujących pojazdami wynika, że przedsiębiorcy nie zostali zaskoczeni wejściem w życie tej ustawy. Jednak od dnia ogłoszenia ustawy o kierujących pojazdami w Dzienniku Ustaw do dnia jej wejścia w życie, w odniesieniu do kwestionowanego art. 28 ust. 2 pkt 2, upłynęły prawie dwa lata, natomiast do upływu terminu złożenia oświadczenia, o którym mowa w art. 128 ust. 3 pkt 1 tej ustawy, minęły dodatkowo trzy miesiące. Nie bez znaczenia pozostaje też i to, że jedynym nowym wymogiem przy zatrudnianiu instruktorów przez przedsiębiorcę prowadzącego ośrodek szkolenia kierowców jest konieczność posiadania przez co najmniej jednego z tych instruktorów (chyba że wymóg ten spełnia sam przedsiębiorca) przez co najmniej 3 lata już nie tylko (jak w poprzednim stanie prawnym) uprawnień w objętym szkoleniem zakresie, ale też udokumentowanej w takim samym okresie i zakresie praktyki (por. art. 103 ust. 1 i ust. 2 pkt 6 oraz art. 105 ust. 1 i ust. 2 pkt 2 prawa o ruchu drogowym oraz art. 28 ust. 1 i ust. 2 pkt 2 ustawy o kierujących pojazdami). Ustawa o kierujących pojazdami nie uchyliła możliwości uzyskania przez przedsiębiorców prowadzących dotychczas ośrodki szkolenia kierowców prawa do prowadzenia w dalszym ciągu działalności gospodarczej, polegającej na prowadzeniu takich ośrodków, ale jedynie, przez wprowadzenie art. 28 ust. 2 pkt 2, zmodyfikowała, i to tylko częściowo, warunki, od spełnienia których ustawodawca uzależnił uzyskanie tego prawa. W konsekwencji Prokurator Generalny stwierdził, że jego zdaniem art. 28 ust. 2 pkt 2 ustawy o kierujących pojazdami – oceniany w związku z art. 128 ust. 1, 2 i ust. 3 pkt 1 oraz art. 139 tej ustawy – należałoby uznać za zgodny z zasadą ochrony interesów w toku wynikającą z art. 2 Konstytucji.

W piśmie Prokuratora Generalnego podkreślono, że zawartość normatywna art. 31 ustawy o kierujących pojazdami oraz treść zarzutu wskazują, że w tej części przedmiot zaskarżenia należy ograniczyć do normy zawartej w art. 31 ust. 1 tej ustawy, bo tylko ten przepis zawiera treść, którą wnioskodawca uznał za niezgodną z Konstytucją. Oznacza to, że postępowanie w zakresie badania zgodności art. 31 ust. 2-8 ustawy o kierujących pojazdami z art. 20 i art. 22 Konstytucji podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Przechodząc do rozważań merytorycznych, Prokurator Generalny, nawiązując do uzasadnienia projektu ustawy o kierujących pojazdami, stwierdził, że w art. 31 ustawy o kierujących pojazdami wprowadzono możliwość „uzyskania przez ośrodek szkolenia kierowców wydawanego przez starostę poświadczenia potwierdzającego spełnienie dodatkowych wymagań. Poświadczenie nie będzie obowiązkowe i dlatego w celu zachęcenia ośrodków do jego uzyskania proponuje się, aby jednostki posiadające ten dokument mogły prowadzić kursy rozszerzone oraz nieodpłatnie we współpracy ze szkołami prowadzić zajęcia dla uczniów – kandydatów na kartę rowerową. Te ostatnie propozycje wynikają także z faktu, że zaświadczenie gwarantuje lepszą jakość pracy ośrodka”.

W tym kontekście Prokurator Generalny podkreślił, że art. 22 Konstytucji stanowi *lex specialis* w stosunku do art. 31 ust. 3 Konstytucji, a to znaczy, że przepis ten wyłącza stosowanie art. 31 ust. 3 Konstytucji jako adekwatnego wzorca kontroli ustawowych ograniczeń wolności działalności gospodarczej. Tak więc o ile każdy wypadek konieczności ochrony dóbr wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji mieści się w klauzuli „ważnego interesu publicznego” w rozumieniu art. 22 Konstytucji, o tyle w zakresie „ważnego interesu publicznego” mieszczą się również wartości niewymienione w art. 31 ust. 3 Konstytucji. To powoduje, że zakres dopuszczalnych ograniczeń wolności działalności gospodarczej jest szerszy od zakresu dopuszczalnych ograniczeń tych

wolności i praw, do których odnosi się art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Prokurator Generalny podkreślił następnie, że w uzasadnieniu projektu ustawy o kierujących pojazdami zwrócono uwagę na konieczność przyjęcia nowych, efektywniejszych rozwiązań pozwalających na podniesienie kwalifikacji kierowców (zwrócono uwagę na niską jakość dotychczasowych usług świadczonych przez ośrodki szkolenia kierowców). Uznał, że umożliwienie (a więc nie nakazanie) przedsiębiorcom prowadzącym ośrodki szkolenia kierowców wykonywania tej działalności gospodarczej w szerszym niż dotychczas zakresie pod warunkiem spełnienia dodatkowych wymogów pozostaje w zgodzie z ważnym interesem publicznym.

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

Odnosząc się do zarzutu niezgodności art. 31 ust. 1 ustawy o kierujących pojazdami z art. 20 i art. 22 w związku z art. 32 Konstytucji, Prokurator Generalny uznał, że treść zarzutu wskazuje na to, że podstawowym wzorcem kontroli zaskarżonej normy wnioskodawca uczynił art. 32 Konstytucji, przy czym jakkolwiek wnioskodawca wskazał cały art. 32 Konstytucji, to jednak z uzasadnienia wniosku jednoznacznie wynika, że jego intencją było zakwestionowanie zgodności art. 31 ust. 1 ustawy o kierujących pojazdami wyłącznie z zasadą równości wobec prawa wyrażoną w art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, w kontekście zasady równości wobec prawa, stwierdzenie wnioskodawcy, jakoby zaskarżony przepis w sposób nieuzasadniony uprzywilejowywał przedsiębiorców prowadzących ośrodki szkolenia kierowców spełniających dodatkowe wymagania, nie jest wystarczające. Czyniąc zarzut niezgodności zaskarżonego przepisu z art. 32 ust. 1 Konstytucji, należy wskazać przede wszystkim wspólną cechę istotną przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą polegającą na prowadzeniu ośrodków szkolenia kierowców, spełniających dodatkowe wymagania, i przedsiębiorców prowadzących takie ośrodki, którzy tych dodatkowych wymagań nie spełniają. Dopiero wskazanie owej wspólnej cechy istotnej może stanowić podstawę do dalszych rozważań i odpowiedzi na pytanie, czy prawodawca w art. 31 ust. 1 ustawy o kierowaniu pojazdami rzeczywiście zróżnicował prawa (obowiązki) podmiotów znajdujących się w takiej samej lub podobnej sytuacji prawnie relewantnej, a w wypadku udzielenia odpowiedzi pozytywnej – do rozważenia, czy wprowadzone przez prawodawcę odstępstwa można uznać za konstytucyjnie dozwolone. Wnioskodawca nie uzasadnił zatem tego zarzutu.

W odniesieniu do zarzutu niezgodności art. 31 ust. 1 ustawy o kierujących pojazdami z art. 20 i art. 22 w związku z zasadą ochrony praw nabytych wynikającą z art. 2 Konstytucji, Prokurator Generalny stwierdził, że spośród uprawnień przewidzianych obecnie dla ośrodków szkolenia kierowców posiadających poświadczenie spełnienia dodatkowych wymagań, jedynie szkolenie instruktorów prawa jazdy w przepisach prawa o ruchu drogowym było uregulowane odmiennie (do szkolenia instruktorów nie wymagano wówczas spełnienia przez ośrodki szkolenia kierowców dodatkowych wymagań). Skoro tak, to ze względu na treść zarzutu przedmiotem kontroli może być jedynie norma wywiedziona z art. 31 ust. 1 w związku z art. 35 ust. 1 pkt 1 ustawy o kierujących pojazdami. Norma ta nie może być jednak samoistnie konfrontowana z zasadą ochrony

praw nabytych wynikającą z art. 2 Konstytucji. Wnioskodawca nie odniósł się bowiem do kwestii, czy regulacje przejściowe ustawy o kierujących pojazdami zawierają unormowania regulujące wygaszanie (lub utrzymanie) dotychczasowych uprawnień ośrodków szkolenia kierowców, a tylko taki zarzut mógłby dotyczyć ewentualnego naruszenia zasady ochrony praw nabytych w zakresie dodatkowych uprawnień ośrodków szkolenia kierowców związanych ze spełnieniem dodatkowych warunków. Art. 31 ust. 1 w związku z art. 35 ust. 1 pkt 1 ustawy o kierujących pojazdami nie jest zatem niezgodny z zasadą ochrony praw nabytych wynikającą z art. 2 Konstytucji. Zdaniem Prokuratora Generalnego, w świetle powyższego za nieadekwatne wzorce kontroli art. 31 ust. 1 w związku z art. 35 ust. 1 pkt 1 ustawy o kierujących pojazdami należy także uznać art. 20 i art. 22 Konstytucji.

Odnosząc się do zarzutu niezgodności art. 53 ust. 1 ustawy o kierujących pojazdami z art. 20 i art. 22 Konstytucji, Prokurator Generalny stwierdził, że zawarte w art. 53 ust. 3 ustawy o kierujących pojazdami odwołanie do art. 24 tej ustawy oznacza, że do praktycznej części egzaminu państwowego, w zakresie uzyskiwania uprawnienia do kierowania motorowerem lub pojazdem silnikowym, mogą być wykorzystywane wyłącznie pojazdy, które między innymi spełniają wymagania określone dla danej kategorii prawa jazdy. Art. 53 ust. 3 ustawy o kierujących pojazdami nie wprowadza obowiązku wykorzystywania przez przedsiębiorców prowadzących ośrodek szkolenia kierowców, w wypadku szkolenia w zakresie uprawnień prawa jazdy kategorii A i B, wyłącznie pojazdów, których wyboru dokonał wojewódzki ośrodek ruchu drogowego, a to znaczy, że przepis ten, nie ograniczając swobody działalności gospodarczej, jest zgodny z art. 20 i nie jest niezgodny z art. 22 Konstytucji.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, zarzut niezgodności art. 54 ust. 2 ustawy o kierujących pojazdami z art. 61 ust. 1 oraz art. 51 ust. 3 Konstytucji także jest nietrafny. Pomiędzy treścią art. 54 ust. 2 ustawy o kierujących pojazdami a sformułowanym pod adresem tego przepisu zarzutem (niemożność uzyskania przez zdającego zapisu z przebiegu praktycznej części egzaminu państwowego w zakresie uprawnień prawa jazdy kategorii B) nie istnieje związek treściowy. To znaczy, że wnioskodawca nie wywiązał się nie tylko z obowiązku uzasadnienia zarzutu wniosku, ale też z obowiązku dokładnego określenia zaskarżonych przepisów (art. 32 ust. 1 ustawy o TK). Postępowanie w tym zakresie podlega zatem umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, zarzut niezgodności art. 139 ustawy o kierujących pojazdami, w zakresie, w jakim nie wprowadza okresów przejściowych, skutkujących niewydawaniem uprawnień osobom, które na podstawie poprzednio obowiązujących przepisów rozpoczęły szkolenie na prawo jazdy kategorii A lub C, lub D przed dniem wejścia w życie tej ustawy (to jest przed 19 stycznia 2013 r.), z zasadą ochrony praw nabytych wynikającą z art. 2 Konstytucji również jest niezasadny. Zdaniem Prokuratora Generalnego, także „i w tym przypadku Wnioskodawcy nie wywiązali się z obowiązku uzasadnienia zarzutu wniosku, zgodnie z art. 32 ust. 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, co jednocześnie oznacza, że postępowanie w przedmiocie zbadania zgodności art. 139 ustawy o kierujących pojazdami, w zaskarżonym zakresie, z zasadą ochrony praw nabytych, wynikającą z art. 2 Konstytucji, podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku”.

Ustosunkowując się do zarzutu niezgodności § 2 pkt 10 rozporządzenia w sprawie egzaminowania oraz § 2 pkt 9 rozporządzenia w sprawie szkolenia w zakresie, w jakim wprowadzają pojęcie i definicję legalną „profilu kandydata na kierowcę”, z art. 92 Konstytucji, Prokurator Generalny stwierdził, że zarzut podniesiony przez wnioskodawcę

nie odpowiada treści zaskarżonych przepisów. Przepisy te nie zawierają bowiem definicji pojęcia „profil kandydata na kierowcę”. W tej sytuacji ewentualne orzeczenie o niekonstytucyjności zaskarżonych przepisów rozporządzeń nie wyeliminuje z porządku prawnego definicji pojęcia „profil kandydata na kierowcę”, które na gruncie przepisów o kierujących pojazdami nadal będzie obowiązywało. Postępowanie dotyczące zgodności § 2 pkt 9 rozporządzenia w sprawie szkolenia oraz § 2 pkt 10 rozporządzenia w sprawie egzaminowania z art. 92 Konstytucji podlega zatem umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

II

Na rozprawie 17 lipca 2014 r. przedstawiciele wnioskodawcy, Ministra Infrastruktury i Rozwoju oraz Prokuratora Generalnego podtrzymali stanowiska zajęte na piśmie.

Na rozprawę nie stawił się przedstawiciel Sejmu, prawidłowo powiadomiony o terminie rozprawy. Zgodnie z art. 41 ust. 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym udział w rozprawie organu, który wydał akt normatywny objęty wnioskiem, lub jego przedstawiciela jest obowiązkowy, zgodnie zaś z art. 60 ust. 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, w razie niestawiennictwa uczestników postępowania, których obecność na rozprawie jest obowiązkowa, lub ich przedstawicieli, Trybunał może odroczyć rozprawę i wyznaczyć równocześnie nowy termin rozprawy. Przedstawiciel wnioskodawcy wniósł w związku z tym o rozpoznanie sprawy przez Trybunał, a przedstawiciel Prokuratora Generalnego pozostawił tę kwestię do uznania Trybunału Konstytucyjnego.

Trybunał Konstytucyjny postanowił nie odraczać rozprawy z uwagi na nieobecność przedstawiciela Sejmu na rozprawie.

Przedstawiciel Ministra Infrastruktury i Rozwoju podniósł, iż wniosek nie spełnia przesłanek art. 31 ust. 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, który stanowi, iż wszczęcie postępowania przed Trybunałem następuje na podstawie wniosku uprawnionego podmiotu. Zdaniem przedstawiciela ministra, zakres zaskarżenia ujęty na liście posłów popierających wniosek nie wyszczególnia przepisów ustawy o kierujących pojazdami, które mają być przedmiotem kontroli, jak też nie wskazuje rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z 13 lipca 2012 r. w sprawie szkolenia osób ubiegających się o uprawnienia do kierowania pojazdami, instruktorów i wykładowców. Z tego względu, zdaniem przedstawiciela ministra, postępowanie w tym zakresie winno być umorzone.

Następnie, z uwagi na nieobecność przedstawiciela Sejmu, sędzia sprawozdawca przedstawił pokrótce stanowisko Sejmu zawarte w pisemnym wystąpieniu.

W odpowiedzi na pytania sędziego sprawozdawcy przedstawiciel wnioskodawcy ograniczył wzorzec konstytucyjny, którym był art. 92 Konstytucji, do art. 92 ust. 1.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Badanie przedstawionych zarzutów należało poprzedzić ustaleniami co do dopuszczalnego zakresu merytorycznego orzekania w sprawie.

Zarzuty objęte rozpatrywanym wnioskiem zostały ujęte w dziesięciu punktach. Wnioskodawca zakwestionował zgodność: 1) art. 31 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami (Dz. U. Nr 30, poz. 151, ze zm.; dalej: ustawa o kierujących

pojazdami) z art. 20 i art. 22 Konstytucji; 2) art. 31 ustawy o kierujących pojazdami z art. 20 i art. 22 Konstytucji w związku z art. 32 Konstytucji; 3) art. 31 ustawy o kierujących pojazdami z art. 20 i art. 22 w związku z art. 2 Konstytucji; 4) art. 26 ust. 9 ustawy o kierujących pojazdami z art. 20 i art. 22 Konstytucji; 5) art. 53 ust. 1 ustawy o kierujących pojazdami z art. 20 i art. 22 Konstytucji; 6) art. 54 ust. 2 ustawy o kierujących pojazdami z art. 61 ust. 1 i art. 51 ust. 3 Konstytucji; 7) art. 139 ustawy o kierujących pojazdami z art. 2 Konstytucji; 8) § 2 pkt 10 rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 13 lipca 2012 r. w sprawie egzaminowania osób ubiegających się o uprawnienia do kierowania pojazdami, szkolenia, egzaminowania i uzyskiwania uprawnień przez egzaminatorów oraz wzorów dokumentów stosowanych w tych sprawach (Dz. U. poz. 995, ze zm.; dalej: rozporządzenie w sprawie egzaminowania) w zakresie, w jakim wprowadza pojęcie i definicję legalną „profilu kandydata na kierowcę”, z art. 92 Konstytucji; 9) § 2 pkt 9 rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 13 lipca 2012 r. w sprawie szkolenia osób ubiegających się o uprawnienia do kierowania pojazdami, instruktorów i wykładowców (Dz. U. poz. 1019; dalej: rozporządzenie w sprawie szkolenia) w zakresie, w jakim wprowadza pojęcie i definicję legalną „profilu kandydata na kierowcę”, z art. 92 Konstytucji; 10) art. 28 ust. 2 pkt 2 ustawy o kierujących pojazdami w zakresie, w jakim wprowadza obowiązek zatrudniania w ośrodku szkolenia kierowców co najmniej jednego instruktora posiadającego uprawnienia oraz udokumentowaną 3-letnią praktykę w szkoleniu kandydatów na kierowców bądź spełnienia przez przedsiębiorcę tych wymagań, z art. 65 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, z art. 22 w związku z art. 20 i art. 31 ust. 3 oraz art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji, a także z art. 2 Konstytucji.

Merytorycznemu rozpoznaniu podlegał jeden tylko zarzut, dotyczący kwestii konstytucyjności § 2 pkt 10 rozporządzenia w sprawie egzaminowania w zakresie, w jakim wprowadza pojęcie i definicję legalną „profilu kandydata na kierowcę”.

Co do zarzutów odnoszących się do niezgodności wszystkich zaskarżonych przepisów ustawy o kierujących pojazdami ze wskazanymi wzorcami kontroli konstytucyjnej, 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.; dalej: ustawa o TK), postępowanie zostało umorzone ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. Art. 32 ust. 1 pkt 3 i 4 ustawy o TK nakładają na wnioskodawcę obowiązek sformułowania zarzutu niezgodności z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą kwestionowanego aktu normatywnego oraz obowiązek uzasadnienia postawionego zarzutu, z powołaniem dowodów na jego poparcie. Wnioskodawca w *petitum* wniosku wskazał zaskarżone przepisy oraz wzorce ich kontroli konstytucyjnej, jednak w uzasadnieniu wniosku nie przedstawił argumentacji, która wskazywałaby na to, w jaki sposób prawa lub wolności wynikające z Konstytucji zostały naruszone przez zaskarżone przepisy ustawy. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego konsekwentnie podkreśla się, że prawidłowy wniosek powinien zawierać szczegółową i precyzyjną juredyczną argumentację uprawdopodobniającą stawiane zarzuty (zob. np. postanowienia Trybunału Konstytucyjnego: z 17 listopada 2011 r., sygn. Ts 40/11, OTK ZU nr 6/B/2011, poz. 476 oraz z 2 lutego 2012 r., sygn. Ts 93/11, OTK ZU nr 1/B/2012, poz. 132).

Pomimo wezwania, zarządzeniem Prezesa Trybunału Konstytucyjnego z 20 listopada 2013 r., do uzupełnienia braku formalnego polegającego na nieuzasadnieniu zarzutów niezgodności zaskarżonych przepisów ustawy o kierujących pojazdami z powołanymi wzorcami kontroli, brak ten nie został przez wnioskodawcę usunięty; w piśmie z 5 grudnia 2013 r. stwierdzono, że: „(...) uzasadnienie zarzutów sformułowanych we wniosku, a objętych zarządzeniem Prezesa TK, zostało już przedstawione w

uzasadnieniu wniosku, a dostrzeżone w tym zakresie ewentualne braki powinny znaleźć wyraz jedynie w merytorycznym rozstrzygnięciu sprawy albowiem nie stanowią one braków formalnych wniosku”.

Pomimo prób czynionych przez Sejm oraz przez Prokuratora Generalnego, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że nie sposób w niniejszej sprawie wyprowadzić konkretnej argumentacji, która stanowiłaby uzasadnienie skorelowane z zaskarżonymi przepisami ustawy.

Trybunał Konstytucyjny pragnie podkreślić, że zarzuty zawarte we wniosku oraz argumenty przedstawione przez przedstawiciela wnioskodawcy na rozprawie mają swoją wagę i wartość, jednak nie są takiej natury, jakiej Konstytucja oraz ustawa o TK wymagają dla uzasadnienia zarzutu niekonstytucyjności zaskarżonego przepisu.

We wniosku przedstawionym do rozpoznania Trybunałowi Konstytucyjnemu w zakresie odnoszącym się do zakwestionowanych przepisów ustawy o kierujących pojazdami zostały wskazane liczne problemy, a w szczególności: 1) kwestie związane z organizacją i wyposażeniem ośrodków szkolenia kierowców, w tym tzw. WORDów; 2) zagadnienia związane z zapewnieniem odpowiednio wysokiego poziomu osób szkolących, a w związku z tym poziomu osób szkolonych; 3) kwestie związane ze strukturą organizacyjną ośrodków szkolenia kierowców; dyslokacja takich ośrodków może za sobą pociągać zwiększone nakłady finansowe.

W kontekście podniesionych zarzutów Trybunał Konstytucyjny dostrzegł także cel uregulowań wprowadzonych w zakwestionowanej ustawie, jednak tego celu nie może utożsamiać z słuszością decyzji ustawodawcy. Ta kwestia pozostaje poza kognicją Trybunału Konstytucyjnego, jak również kwestie związane ze stosowaniem prawa. Podnoszone przez wnioskodawcę argumenty wskazujące na możliwość powstania paraliżu systemu szkolenia kierowców nie mogą zostać uznane za argumenty konstytucyjne, które uzasadniałyby merytoryczną kontrolę konstytucyjności któregośkolwiek z zaskarżonych przepisów ustawy.

W odniesieniu do zarzutu niezgodności § 2 pkt 9 rozporządzenia w sprawie szkolenia z art. 92 Konstytucji, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, co następuje: Z załączonej do wniosku listy posłów popierających wniosek, którym zostało wszczęte postępowanie w niniejszej sprawie, wynika, że intencją wnioskodawcy było zainicjowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym kontroli wskazanych powyżej przepisów ustawy o kierujących pojazdami oraz § 2 pkt 10 rozporządzenia w sprawie egzaminowania. Nie został tam natomiast wymieniony § 2 pkt 9 rozporządzenia w sprawie szkolenia. Być może niewskazanie w załączonej do wniosku liście posłów popierających wniosek co do rozporządzenia w sprawie szkolenia było oczywistą omyłką pisarską, niemniej jednak Trybunał Konstytucyjny nie jest uprawniony do domniemywania intencji wnioskodawcy i przyjmowania, że ich wolą było objęcie wnioskiem inicjującym kontrolę konstytucyjną w tej sprawie także wskazanego powyżej przepisu rozporządzenia.

W kontekście rozważań dotyczących zakresu dopuszczalnego merytorycznego badania wniosku trzeba podkreślić jeszcze jedną kwestię. Jako wzorzec kontroli konstytucyjnej zaskarżonego przepisu rozporządzenia wnioskodawca wskazał art. 92 Konstytucji. Z pisemnego uzasadnienia wniosku oraz wypowiedzi przedstawiciela wnioskodawcy na rozprawie wynika natomiast, że podniesione zarzuty dotyczą wyłącznie kwestii jego zgodności z art. 92 ust. 1 Konstytucji. Uzasadniając zarzuty dotyczące niekonstytucyjności zakwestionowanego rozporządzenia wnioskodawca wskazał mianowicie, że uregulowanie pojęcia i definicji legalnej „profilu kandydata na kierowcę” w formie aktu wykonawczego zostało dokonane z przekroczeniem zakresu upoważnienia ustawowego, wynikającego z delegacji ustawowej. W uzasadnieniu wniosku brak jest

natomiast jakiegokolwiek powiązania zarzutu niezgodności zakwestionowanego przepisu rozporządzenia z art. 92 ust. 2 Konstytucji, zgodnie z którym: „Organ upoważniony do wydania rozporządzenia nie może przekazać swoich kompetencji, o których mowa w ust. 1, innemu organowi”.

Ze względu na powyższe, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK postępowanie w sprawie zarzutu niezgodności § 2 pkt 10 rozporządzenia w sprawie egzaminowania w zakresie, w jakim wprowadza pojęcie i definicję legalną „profilu kandydata na kierowcę”, z art. 92 ust. 2 Konstytucji podlega umorzeniu ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

2. Przechodząc do merytorycznego rozpoznania zarzutu niezgodności § 2 pkt 10 rozporządzenia w sprawie egzaminowania z art. 92 ust. 1 Konstytucji, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, co następuje:

Zaskarżony przepis § 2 pkt 10 rozporządzenia w sprawie egzaminowania stanowi: „Ilekroć w rozporządzeniu jest mowa o profilu kandydata na kierowcę – rozumie się przez to profil, o którym mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 20 ust. 1 pkt 2 ustawy”.

Art. 20 ust. 1 pkt 2 ustawy o kierujących pojazdami przewiduje: „Minister właściwy do spraw transportu w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw wewnętrznych określi, w drodze rozporządzenia szczegółowe warunki wydawania i zatrzymywania dokumentów stwierdzających uprawnienia do kierowania pojazdami, cofania i przywracania uprawnień do kierowania pojazdami, a także szczegółowe czynności organów i innych jednostek z tym związane oraz wzory dokumentów stosowanych w tych sprawach”.

Zaskarżony przepis został wydany na podstawie art. 66 ust. 1 pkt 1-5, 7 i 8 ustawy o kierujących pojazdami, który zawiera upoważnienie dla ministra właściwego do spraw transportu w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw wewnętrznych oraz Ministrem Obrony Narodowej do określenia w drodze rozporządzenia m.in. postępowania z dokumentami dotyczącymi osób przystępujących do egzaminu państwowego oraz prowadzenia dokumentacji przez wojewódzki ośrodek ruchu drogowego.

Wnioskodawca podniósł, że uregulowanie w formie aktu wykonawczego pojęcia i definicji legalnej „profilu kandydata na kierowcę” zostało dokonane z przekroczeniem zakresu upoważnienia ustawowego, wynikającego z delegacji ustawowej, co koliduje z art. 92 ust. 1 Konstytucji. W zakresie spraw przekazanych do uregulowania ministrowi nie mieści się bowiem wprowadzanie nowych pojęć, a zwłaszcza związanych z nimi dodatkowych obowiązków nałożonych na osoby ubiegające się o prawo jazdy. Warunki wskazane w ustawie o kierujących pojazdami określone są w sposób enumeratywny i stanowią katalog zamknięty. We wniosku stwierdzono, że wprowadzenie „dodatkowych, uzupełniających warunków, determinujących możliwość uczestnictwa w kursie na prawo jazdy w akcie wykonawczym, wymagałoby co najmniej ujęcia w delegacji ustawowej upoważnienia organu wykonawczego do ich określenia oraz – zgodnie z art. 92 Konstytucji RP – ustalenia i zakreslenia ich wytycznych”.

3. W orzecnictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjmuje się, że art. 92 ust. 1 Konstytucji określa z jednej strony wymogi, jakie muszą spełniać upoważnienia ustawowe do wydawania rozporządzeń, a z drugiej strony – wymogi, jakie winny spełniać rozporządzenia wydawane na podstawie tych upoważnień (por. wyroki Trybunału Konstytucyjnego z: 14 lutego 2006 r., sygn. P 22/05, OTK ZU nr 2/A/2006, poz. 16 oraz 3 kwietnia 2012 r., sygn. K 12/11, OTK ZU nr 4/A/2012, poz. 37). Stwierdza się przy tym, że przedmiotem kontroli w kontekście art. 92 ust. 1 Konstytucji może być zarówno

upoważnienie ustawowe, jak i wydane na jego podstawie rozporządzenie. Obowiązuje reguła, zgodnie z którą w wypadku zaskarżenia w kontekście art. 92 ust. 1 Konstytucji zarówno przepisu ustawy, jak i rozporządzenia, Trybunał Konstytucyjny bada najpierw prawidłowość zaskarżonego przepisu ustawy, gdyż ma to bezpośrednie znaczenie dla oceny i dalszego obowiązywania rozporządzenia; w razie uznania upoważnienia ustawowego za niezgodne z Konstytucją i utraty przez nie mocy obowiązującej, wydane na jego podstawie rozporządzenie również, co do zasady, przestaje obowiązywać. Rozporządzenie oparte na niekonstytucyjnym upoważnieniu ustawowym, niezależnie od swej treści, dzieli los upoważnienia. W obrocie prawnym nie może bowiem funkcjonować rozporządzenie wykonawcze niemające „punktu zaczepienia” w ustawie (zob. np. wyroki Trybunału Konstytucyjnego z: 9 maja 2006 r., sygn. P 4/05, OTK ZU nr 5/A/2006, poz. 55; 12 września 2006 r., sygn. K 55/05, OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 104; 31 marca 2009 r., sygn. K 28/08, OTK ZU nr 3/A/2009, poz. 28; 3 kwietnia 2012 r., sygn. K 12/11. Zob. także S. Wronkowska, *Model rozporządzenia jako aktu wykonawczego do ustaw w świetle Konstytucji i praktyki*, [w:] *Konstytucyjny system źródeł prawa w praktyce*, red. A. Szmyt, Warszawa 2005, pkt II.1.2 i II.2.4 oraz G. Wierczyński, *Całkowita lub częściowa utrata mocy przez akt wykonawczy wydany na podstawie uchylanego albo zmienianego przepisu upoważniającego*, „Gdańskie Studia Prawnicze”, nr 2/2005, s. 253). W takim wypadku kontrola konstytucyjności przepisu wykonawczego jest potrzebna dopiero wtedy i wyłącznie wtedy, gdy upoważnienie ustawowe, na podstawie którego rozporządzenie zostało wydane, przejdzie kontrolę konstytucyjną z wynikiem pozytywnym (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 3 kwietnia 2012 r., sygn. K 12/11).

W niniejszej sprawie omówiona powyżej zasada kontroli nie może znaleźć zastosowania; w rozpatrywanej sprawie wnioskodawca sformułował zarzut konstytucyjny wyłącznie w odniesieniu do przepisu zaskarżonego rozporządzenia, nie zakwestionował natomiast przepisu, na podstawie którego to rozporządzenie zostało wydane. W konsekwencji, ze względu na nakaz wynikający z zasady skargowości, obowiązującej w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym (art. 66 ustawy o TK), kontroli konstytucyjnej w niniejszej sprawie może zostać poddany wyłącznie przepis zaskarżonego rozporządzenia.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 Konstytucji rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu.

Jak wskazano powyżej, w niniejszej sprawie wnioskodawca nie kwestionuje konstytucyjności upoważnienia do wydania zaskarżonego przepisu rozporządzenia; stwierdza, że posługując się w zaskarżonym przepisie wyrażeniem „profil kandydata na kierowcę” w rozporządzeniu przekroczonego zakres materii przekazanej do uregulowania w ustawie, co narusza art. 92 ust. 1 Konstytucji. Zarzut dotyczący zaskarżonego przepisu rozporządzenia wnioskodawca powiązał z zawartą w nim definicją legalną pojęcia „profil kandydata na kierowcę”. Wnioskodawca twierdzi, że to określenie „zostało dokonane z przekroczeniem zakresu upoważnienia ustawowego”, co koliduje z art. 92 ust. 1 Konstytucji. W ocenie wnioskodawcy, zdefiniowanie pojęcia „profil kandydata na kierowcę” w przepisie rozporządzenia spowodowało wprowadzenie nowego pojęcia, z którym zostały powiązane dodatkowe obowiązki nałożone na osoby ubiegające się o prawo jazdy. Upoważnienie ustawowe, na podstawie którego rozporządzenie zostało wydane, nie obejmowało tej kwestii.

Zaskarżony przepis zawiera pojęcie „profil kandydata na kierowcę”, ale nie

określa bezpośrednio elementów definiujących jego treść. Z treści rozporządzenia wynika, że używane w jego treści wyrażenie „profil kandydata na kierowcę” należy rozumieć tak samo, jak w przepisach wydanych na podstawie art. 20 ust. 1 pkt 2 ustawy o kierujących pojazdami. Ten natomiast przepis zawiera delegację dla ministra właściwego do spraw transportu w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw wewnętrznych do określenia, w drodze rozporządzenia, m.in. szczegółowych warunków wydawania i zatrzymywania dokumentów stwierdzających uprawnienia do kierowania pojazdami, cofania i przywracania uprawnień do kierowania pojazdami, a także szczegółowych czynności organów i innych jednostek z tym związanych oraz wzorów dokumentów stosowanych w tych sprawach. Z art. 20 ust. 2 ustawy o kierujących pojazdami wynika, że w rozporządzeniu, o którym mowa w ust. 1, uwzględnia się odpowiednio: 1) obowiązujące w tym zakresie przepisy Unii Europejskiej; 2) konieczność prawidłowego zabezpieczenia dokumentów przed podrobieniem lub przerobieniem; 3) konieczność zapewnienia sprawności procedur administracyjnych, w tym prowadzenia spraw w formie elektronicznej; 4) koszty produkcji i dystrybucji dokumentów oraz koszty rzeczowe i osobowe związane z ich wydaniem.

Trzeba podkreślić, że w niniejszej sprawie nie została zakwestionowana zgodność z art. 92 ust. 1 Konstytucji ani art. 20 ust. 1 pkt 2 ustawy o kierujących pojazdami, ani rozporządzeń wydanych na podstawie upoważnienia zawartego w tym przepisie. Ze względu na zasadę skargowości, obowiązującą w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym (art. 66 ustawy o TK), kontrola konstytucyjna dotycząca powyższych uregulowań w niniejszym postępowaniu nie jest możliwa. Z uwagi na wyznaczony przez wnioskodawcę zakres zaskarżenia, w badanej sprawie możliwe jest wyłącznie poczynienie ustaleń co do tego, czy z posługiwaniem się wyrażeniem „profil kandydata na kierowcę” w zaskarżonym przepisie wiąże się przekroczenie zakresu materii możliwej do uregulowania w rozporządzeniu.

W rozporządzeniu w sprawie egzaminowania wyrażenie „profil kandydata na kierowcę”, poza § 2 pkt 10, pojawia się w pięciu dalszych przepisach.

§ 3 pkt 4 lit. d tego rozporządzenia stanowi, że: „Ośrodek egzaminowania powinien posiadać system teleinformatyczny ośrodka egzaminowania umożliwiający obsługę oraz przeprowadzenie egzaminu państwowego z wykorzystaniem komputerowego urządzenia egzaminacyjnego oraz zapewniający co najmniej przekazywanie informacji o wyniku egzaminu państwowego do właściwego organu wydającego prawo jazdy lub pozwolenie w postaci aktualizacji profilu kandydata na kierowcę udostępnionego w systemie teleinformatycznym, o którym mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 20 ust. 1 pkt 2 ustawy, o dane dotyczące wyniku egzaminu państwowego”.

Zgodnie z § 10 ust. 1 wskazanego rozporządzenia: „Przed przystąpieniem do egzaminu państwowego osoba egzaminowana informuje ośrodek egzaminowania o numerze identyfikującym profil kandydata na kierowcę umieszczonym w systemie teleinformatycznym, o którym mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 20 ust. 1 pkt 2 ustawy (...).”.

§ 30 ust. 1 pkt 2 tego rozporządzenia przewiduje, że: „Wyniki poszczególnych części egzaminu państwowego egzaminator wpisuje oddzielnie dla każdej kategorii prawa jazdy lub pozwolenia do profilu kandydata na kierowcę, przez jego aktualizację w systemie teleinformatycznym, o którym mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 20 ust. 1 pkt 2 ustawy, umieszczając w odpowiednich rubrykach litery, o których mowa w pkt 1, potwierdzając ten wpis bezpiecznym podpisem elektronicznym”.

§ 35 ust. 6 wskazanego rozporządzenia stanowi: „Dyrektor przesyła za pomocą systemu teleinformatycznego ośrodka egzaminowania właściwemu organowi wydającemu

prawo jazdy lub pozwolenie informację o przesłaniu dokumentów osoby egzaminowanej w trybie określonym w ust. 2 w celu udostępnienia przez ten organ profilu kandydata na kierowcę kolejnemu podmiotowi prowadzącemu szkolenie dla tej osoby – dotyczy osób, którym wygenerowano profil kandydata na kierowcę”.

Wreszcie w myśl § 39 ust. 1 tego rozporządzenia: „Ośrodek egzaminowania przesyła właściwemu organowi wydającemu prawo jazdy lub pozwolenie, za pomocą systemu teleinformatycznego ośrodka egzaminowania, informację o pozytywnym albo negatywnym wyniku egzaminu państwowego przez aktualizację profilu kandydata na kierowcę udostępnionego w systemie teleinformatycznym, o którym mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 20 ust. 1 pkt 2 ustawy”.

Wnioskodawca nie kwestionuje żadnego z przywołanych powyżej przepisów, w których w zaskarżonym rozporządzeniu posłużono się wyrażeniem „profil kandydata na kierowcę”.

4. Nawiązując do uzasadnienia projektu ustawy o kierujących pojazdami, w piśmie Ministra Infrastruktury i Rozwoju trafnie podkreślono, że ustawodawca dążył do wprowadzenia efektywnego systemu wydawania praw jazdy, opartego o centralną personalizację tych dokumentów. W zamierzeniu ustawodawcy miało to wyeliminować m.in. dokonywanie oszustw polegających na wystawianiu fałszywych zaświadczeń o ukończeniu kursu oraz tzw. wyjazdowe załatwianie prawa jazdy. Osiągnięciu tego celu miał służyć m.in. wprowadzony obowiązek składania przed rozpoczęciem kursu szczegółowej informacji o uczestnikach kursu oraz o czasie i miejscu prowadzenia poszczególnych zajęć. Zgodnie z intencją ustawodawcy, ze starostami miały współpracować wojewódzkie ośrodki ruchu drogowego i administrator centralnej ewidencji kierowców, w zakresie przekazywania danych o zdanych egzaminach oraz o ewentualnych naruszeniach przepisów ruchu drogowego przez kierowcę lub instruktora. Na podstawie tych danych starosta miał sporządzać statystyczną analizę, stanowiącą źródło wiedzy o ośrodkach szkolenia kierowców funkcjonujących na podlegającym mu terenie. Temu samemu celowi służyć miał w zamierzeniu ustawodawcy nałożony na ośrodek szkolenia kierowców obowiązek składania informacji o osobach uczestniczących w kursie oraz czasie i miejscu przeprowadzania poszczególnych zajęć wskazanych w szczegółowym programie. Oprócz ułatwienia kontroli, czy przewidziane zajęcia są prowadzone, obowiązek przekazywania informacji o osobach uczestniczących w kursie miał służyć ograniczeniu zjawiska polegającego na wystawianiu zaświadczeń o ukończeniu kursu osobom, które w ogóle nie uczestniczyły w zajęciach (por. uzasadnienie projektu ustawy o kierujących pojazdami, druk sejmowy nr 2879, VI kadencja).

Jak już wskazano, zaskarżony przepis rozporządzenia stanowi, że „Ilekoć w rozporządzeniu jest mowa o profilu kandydata na kierowcę – rozumie się przez to profil, o którym mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 20 ust. 1 pkt 2 ustawy”. Na podstawie zawartej w tym przepisie ustawy o kierujących pojazdami delegacji do wydania rozporządzenia, w § 2 pkt 7 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.; dalej: rozporządzenie w sprawie wydawania dokumentów) określono pojęcie „profil kandydata na kierowcę” jako zestaw danych i informacji identyfikujących i opisujących osobę ubiegającą się o wydanie dokumentu stwierdzającego uprawnienia do kierowania pojazdami generowany, udostępniany, aktualizowany i archiwizowany w systemie teleinformatycznym. Z kolei § 6 ust. 4 rozporządzenia w sprawie wydawania dokumentów przewiduje, że: „Wygenerowany przez organ wydający prawo jazdy lub pozwolenie profil

kandydata na kierowcę zawiera: 1) identyfikator jednostki podziału terytorialnego kraju, zwany dalej „kodem terytorialnym”; 2) datę wygenerowania profilu; 3) unikalny numer identyfikujący profil kandydata na kierowcę; 4) imię i nazwisko; 5) fotografię; 6) numer PESEL albo datę urodzenia w przypadku osoby nieposiadającej numeru PESEL; 7) obywatelstwo; 8) adres zamieszkania, w tym: a) ulicę, numer budynku, numer lokalu, b) miejscowość, c) kod pocztowy; 9) telefon, adres e-mail – o ile został podany we wniosku; 10) numer, datę wydania prawa jazdy oraz kategorie prawa jazdy – o ile osoba posiada; 11) numer i datę wydania pozwolenia – o ile osoba posiada; 12) numer, datę wydania orzeczenia lekarskiego o braku przeciwwskazań do kierowania pojazdami, termin następnego badania, wynikające z niego ograniczenia oraz zakres kategorii prawa jazdy, którego dotyczy; 13) numer, datę wydania orzeczenia psychologicznego o braku przeciwwskazań do kierowania pojazdami, termin następnego badania, wynikające z niego ograniczenia oraz zakres kategorii prawa jazdy, którego dotyczy – o ile jest wymagane; 14) wskazanie, czy wniosek dotyczy: a) wydania prawa jazdy lub pozwolenia, b) przywrócenia cofniętego uprawnienia do kierowania pojazdami, c) wymiany wydanego za granicą prawa jazdy nieokreślonego w konwencjach o ruchu drogowym, d) zwrotu zatrzymanego prawa jazdy; 15) informacje o okresie i zakresie obowiązywania zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych; 16) informacje o okresie i zakresie obowiązywania decyzji o cofnięciu uprawnienia do kierowania pojazdami lub zatrzymaniu prawa jazdy”.

W piśmie minister przedłożonym w niniejszej sprawie stwierdzono, że zawarte w zaskarżonym rozporządzeniu uregulowania dotyczące „profilu kandydata na kierowcę” korespondują z obowiązkami nałożonymi na ośrodki szkolenia kierowców, które wynikają z art. 27 ust.1 pkt 1 ustawy o kierujących pojazdami. W tym celu w rozporządzeniu w sprawie wydawania dokumentów wprowadzono „profil kandydata na kierowcę”, który umożliwia zbieranie danych niezbędnych do weryfikacji procesu szkolenia i egzaminowania.

W niniejszej sprawie Trybunał Konstytucyjny nie jest kompetentny do kontroli legalności ani konstytucyjności przywołanych powyżej § 2 pkt 7 oraz § 6 ust. 4 rozporządzenia w sprawie wydawania dokumentów. Kontrola konstytucyjna w niniejszej sprawie ogranicza się wyłącznie do kwestii zgodności zaskarżonego przepisu rozporządzenia z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Pomimo że wnioskodawca nie wskazał jako podstawy kontroli tego przepisu ustawy o kierujących pojazdami, który zawiera delegację do wydania zakwestionowanego rozporządzenia, ustalenie, czy zaskarżony przepis narusza art. 92 ust. 1 Konstytucji wymaga ustalenia, czy przy jego wydaniu przekroczono upoważnienie ustawowe.

Jak już była o tym mowa, art. 66 ust. 1 pkt 1-5, 7 i 8 ustawy o kierujących pojazdami zawiera upoważnienie dla ministra właściwego do spraw transportu w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw wewnętrznych oraz Ministrem Obrony Narodowej do określenia w drodze rozporządzenia m.in. postępowania z dokumentami dotyczącymi osób przystępujących do egzaminu państwowego oraz prowadzenia dokumentacji przez wojewódzki ośrodek ruchu drogowego.

W piśmie minister zauważono, że projekt ustawy o kierujących pojazdami 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.

Z uzasadnienia projektu ustawy o kierujących pojazdami wynika, że celem tej inicjatywy była przede wszystkim poprawa bezpieczeństwa ruchu drogowego, przez podniesienie kwalifikacji kierujących pojazdami, minimalizacja negatywnych zjawisk

związanych z procesem uzyskiwania uprawnień do kierowania pojazdami, takich jak oszustwa, nierzetelne wykonywanie usług w zakresie szkolenia kierowców i korupcja. Jak podkreślono w uzasadnieniu projektu ustawy: „Ta niekorzystna sytuacja jest spowodowana przez wiele czynników, wśród których na pierwszym miejscu jest niewątpliwie niewłaściwy przebieg procesu nauczania kandydatów na kierowców”. Wskazano tam nadto: „Prowadzone bowiem badania i statystyki wskazują jednoznacznie, iż przyczyną największej liczby wypadków i kolizji drogowych są kierowcy niedoświadczeni. W latach 2006-2008 około 43% wypadków spowodowanych przez kierowców w wieku 18-24 lat, to jest tych, którzy uzyskali pierwsze prawo jazdy. Powodowane przez tych kierowców wypadki i kolizje związane były z brakiem doświadczenia w ruchu drogowym i nieodpowiednim reagowaniem na warunki drogowe”.

W zamierzeniu projektodawcy jednym ze sposobów osiągnięcia zamierzonego celu było nałożenie na ośrodki szkolenia kierowców obowiązku przekazywania staroście dokładnych informacji o czasie, miejscu i osobach uczestniczących w kursie, sprecyzowanie uprawnień i obowiązków starosty w zakresie sprawowania nadzoru nad ośrodkami szkolenia kierowców, wprowadzenie nadzoru wojewody nad wykonywaniem zadań związanych ze szkoleniem kierowców przez samorząd szczebla powiatowego.

Eliminacji negatywnych zjawisk towarzyszących szkoleniu kierowców miało służyć wprowadzenie systemu wydawania praw jazdy opartego na centralnej personalizacji tych dokumentów. W zamierzeniu projektodawców wprowadzony obowiązek składania przed rozpoczęciem kursu szczegółowej informacji o uczestnikach kursu oraz o czasie i miejscu prowadzenia poszczególnych zajęć miał uniemożliwić m.in. dokonywanie oszustw polegających na wystawianiu fałszywych zaświadczeń o ukończeniu kursu oraz tzw. wyjazdowe załatwianie prawa jazdy. Założona nadto została współpraca ze starostami wojewódzkich ośrodków ruchu drogowego i administratora centralnej ewidencji kierowców w zakresie przekazywania danych o zdanych egzaminach oraz o ewentualnych naruszeniach przepisów ruchu drogowego przez kierowcę lub instruktora. Na podstawie przekazywanych im danych starości mają sporządzać statystyczną analizę dotyczącą ośrodków szkolenia funkcjonujących na podległym im terenie.

W stanowisku minister trafnie podkreślono, że wzgląd na skuteczność założeń przyjętych w ustawie o kierujących pojazdami wymagał wprowadzenia sprawnych narzędzi informatycznych umożliwiających szybki dostęp do danych niezbędnych dla prawidłowego szkolenia kierowców, ich egzaminowania i sprawowania nadzoru nad szkoleniem i egzaminowaniem. Chodziło w szczególności o stworzenie mechanizmu umożliwiającego sprawne zbieranie danych niezbędnych do weryfikacji procesu szkolenia i egzaminowania oraz spełniania przez kandydata na kierowcę wymagań przewidzianych ustawą o kierujących pojazdami.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że wyrażenie „profil kandydata na kierowcę” pozostaje w związku z obowiązkiem przedstawienia staroście, najpóźniej w następnym dniu roboczym od dnia rozpoczęcia kursu, informacji o terminie, czasie i miejscu, w których będą prowadzone zajęcia, wraz z listą uczestników kursu, który wynika z art. 27 ust. 1 pkt 1 ustawy o kierujących pojazdami, oraz z powinnością, wynikającą z art. 27 ust. 1 pkt 3-4 ustawy o kierujących pojazdami, przekazania staroście w terminie 14 dni od dnia zakończenia kursu i wydania zaświadczenia o jego ukończeniu następujących danych osób, które ukończyły kurs: imienia i nazwiska, daty i miejsca urodzenia, numeru ewidencyjnego PESEL, a w wypadku osoby nieposiadającej numeru PESEL – serii, numeru i nazwy dokumentu potwierdzającego tożsamość oraz nazwy państwa, które wydało ten dokument, adresu zamieszkania, zakresu ukończonego kursu, imienia i nazwiska odpowiednio instruktora lub wykładowcy, który prowadził zajęcia, jego numeru ewidencyjnego oraz

numeru ewidencyjnego jednostki szkolącej. Umożliwiają to przepisy § 6 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia w sprawie szkolenia (ośrodek szkolenia kierowców przed przyjęciem na szkolenie podstawowe pobiera informacje i dane zawarte w profilu kandydata na kierowcę udostępnionym w systemie teleinformatycznym) i § 15 rozporządzenia w sprawie szkolenia (aktualizacja profilu kandydata na kierowcę o następujące dane: nazwę i numer podmiotu prowadzącego szkolenie; datę rozpoczęcia szkolenia; datę zakończenia szkolenia; kategorie, w zakresie których szkolenie zostało przeprowadzone; liczbę godzin zajęć teoretycznych; liczbę godzin zajęć praktycznych; numer instruktora, który prowadził szkolenie; numer wykładowcy, który prowadził szkolenie – jeżeli dotyczy; imię i nazwisko osoby dokonującej aktualizacji profilu).

Jak już była o tym mowa, art. 66 ust. 1 pkt 1-5, 7 i 8 ustawy o kierujących pojazdami zawiera upoważnienie dla ministra właściwego do spraw transportu w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw wewnętrznych oraz Ministrem Obrony Narodowej do określenia w drodze rozporządzenia m.in. postępowania z dokumentami dotyczącymi osób przystępujących do egzaminu państwowego oraz prowadzenia dokumentacji przez wojewódzki ośrodek ruchu drogowego.

W licznych judykatach Trybunału Konstytucyjnego stwierdzano, że „wytyczne” to wskazówki co do treści aktu normatywnego, wskazania co do kierunku merytorycznych rozwiązań, które mają znaleźć w nim wyraz (por. np. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 14 grudnia 1999 r., sygn. K 10/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 162; zob. także stanowisko Rady Legislacyjnej w sprawie konstruowania upoważnień do wydawania rozporządzeń, „Przegląd Legislacyjny” nr 3-4/1998, s. 185-190).

Skoro art. 92 ust. 1 Konstytucji mówi o „wytycznych dotyczących treści aktu”, to znaczy, że wskazania zawarte w ustawie muszą dotyczyć materialnego kształtu regulacji, która ma być zawarta w rozporządzeniu. Wskazania dotyczące spraw proceduralnych (np. nakazujące, by wydanie rozporządzenia następowało „w porozumieniu” czy „po zasięgnięciu opinii”) nie mogą zastąpić wytycznych merytorycznych, o których mowa w art. 92 ust. 1 Konstytucji. Wytyczne dotyczące treści aktu mogą przybierać różną postać redakcyjną. Mogą one mieć zarówno charakter negatywny (tzn. ze wszystkich wchodzących w rachubę rozstrzygnięć aktu wykonawczego do ustawy mogą wykluczać te, których ustawodawca sobie nie życzy), jak i charakter pozytywny (np. wskazywanie kryteriów, którymi powinien się kierować twórca rozporządzenia, normując przekazany mu zakres spraw, lub cel danego unormowania czy funkcji instytucji kształtowanej w rozporządzeniu). W każdym razie ustawa musi zawierać pewne wskazania, już to wyznaczające treści (kierunki rozwiązań), jakie mają być zawarte w rozporządzeniu, już to eliminujące pewne treści (kierunki rozwiązań).

Sposób sformułowania wytycznych, zakres ich szczegółowości i oczywiście zawarte w nich treści są w zasadzie sprawą uznania ustawodawcy. Kontrola Trybunału Konstytucyjnego ograniczać się może jedynie do dwóch kwestii. Po pierwsze, do ustalenia, czy w ustawie zawarto w ogóle jakieś wytyczne. Całkowity brak wytycznych w świetle art. 92 ust. 1 Konstytucji przesądza bowiem o niekonstytucyjności upoważnienia. Po drugie, do ustalenia, czy sposób sformułowania wytycznych pozostaje w zgodzie z ogólnymi zasadami co do wyłączności ustawy i nakazami, by pewne kwestie były regulowane w całości w ustawie (dotyczy to zwłaszcza regulacji z zakresu prawa karnego czy regulacji w sprawach, o których mowa w art. 217 Konstytucji). Oczywiście jest przy tym, że „wytyczne” nigdy nie mogą mieć czysto blankietowego charakteru (np. poprzestanie na stwierdzeniu, że rozporządzenie określi „ogólne zasady”). Nawet jednak jeśli wytyczne przybiorą postać wskazań merytorycznych, to zawsze pozostanie pytanie, czy – na tle regulowanej materii – stopień ich szczegółowości można uznać za konstytucyjnie dostateczny. Wytyczne nie

muszą być zawarte w przepisie formującym upoważnienie do wydania rozporządzenia, możliwe jest też ich pomieszczenie w innych przepisach ustawy, o ile tylko pozwala to na precyzyjne zrekonstruowanie treści wytycznych. Jeżeli jednak rekonstrukcja taka okaże się niemożliwa, to przepis zawierający upoważnienie będzie musiał zostać uznany za wadliwy konstytucyjnie.

W zaskarżonym rozporządzeniu należało uwzględnić odpowiednio konieczność zapewnienia właściwych i bezpiecznych warunków przeprowadzania egzaminu państwowego, gwarantujących obiektywne i pełne sprawdzenie wiedzy i umiejętności osób przystępujących do tego egzaminu; konieczność zabezpieczenia obiegu dokumentów związanych z egzaminem przed dostępem i możliwością ingerencji osób nieupoważnionych, a także potrzebę ujednolicenia dokumentów i ich prawidłowego zabezpieczenia przed podrobieniem lub przerobieniem. Należało nadto wziąć pod uwagę potrzebę zapewnienia sprawności procedur administracyjnych i należytej ochrony dokumentacji związanej z prowadzeniem szkolenia.

Jak wskazano powyżej, „profil kandydata na kierowcę” służy realizacji celów wskazanych w ustawie, wypełniając zawarte w niej wytyczne. W konsekwencji należało stwierdzić, że poddany merytorycznej kontroli przepis rozporządzenia jest zgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Ze wszystkich powyższych przyczyn Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.