



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Marcin Wiącek

Warszawa, 8.11.2023

V.511.911.2022.AM

Trybunał Konstytucyjny

al. Jana Chrystiana Szucha 12A

00-918 Warszawa

Wnioskodawca: **Rzecznik Praw Obywatelskich**

al. Solidarności 77

00-090 Warszawa

Uczestnicy:

1. Sejm Rzeczypospolitej Polskiej

ul. Wiejska 4/6/8

00-902 Warszawa

2. Prokurator Generalny

Al. Ujazdowskie 11

00-950 Warszawa

Wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich

Na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) oraz art. 16 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1058)

wnoszę o

stwierdzenie, że art. 72 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 622 ze zm.) w zakresie, w jakim ustanawia bezwzględny obowiązek unieważnienia przez organ nadzoru nad sprawdzaniem kwalifikacji (marszałka województwa) egzaminu na prawo jazdy przeprowadzonego z wynikiem pozytywnym (zdanego egzaminu na prawo jazdy), jest niezgodny z wywodzonymi z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zasadami: pewności, stabilności i bezpieczeństwa obrotu prawnego oraz zaufania do organów państwa i prawa, a także zakazem nadmiernej ingerencji ustawodawcy.

Uzasadnienie

I. Zakres zaskarżenia – tło normatywne

W świetle art. 49 ust. 1 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 622 ze zm.), sprawdzenie kwalifikacji osób: ubiegających się o uprawnienie do kierowania pojazdami (pkt 1), posiadających prawo jazdy lub pozwolenie na kierowanie tramwajem w razie uzasadnionych zastrzeżeń co do ich kwalifikacji (pkt 2) oraz ubiegających się o przywrócenie uprawnień lub zwrot zatrzymanego prawa jazdy lub pozwolenia na kierowanie tramwajem (pkt 3) odbywa się poprzez przeprowadzenie egzaminu państwowego. Sprawdzenie kompetencji obejmuje przy tym sprawdzian wiedzy osoby egzaminowanej (art. 50 ust. 1 pkt 1 ustawy o kierujących) oraz sprawdzian umiejętności praktycznych osoby egzaminowanej (art. 50 ust. 1 pkt 2 ustawy o kierujących).

Wymogi uprawniające do przystąpienia do egzaminu państwowego określa art. 50 ustawy o kierujących, enumeratywnie wyliczając (ust. 2) przyczyny, z powodu których osoba ubiegająca się o przystąpienie do egzaminu państwowego nie może być egzaminowana. Zgodnie z art. 50 ust. 2 ustawy o kierujących, nie może być egzaminowana osoba: która nie osiągnęła przepisanego wieku (art. 50 ust. 2 pkt 1), w stosunku do której został orzeczony, prawomocnym wyrokiem sądu, zakaz prowadzenia pojazdów mechanicznych - w okresie i zakresie obowiązywania tego zakazu (art. 50 ust. 2 pkt 2); w stosunku do której wydano decyzję o cofnięciu uprawnień do kierowania pojazdami lub zatrzymaniu prawa jazdy - w okresie i zakresie obowiązywania tej decyzji (art. 50 ust. 2 pkt 3); nieposiadająca orzeczenia lekarskiego o braku przeciwwskazań zdrowotnych do kierowania pojazdem, ewentualnie orzeczenia psychologicznego o braku przeciwwskazań psychologicznych do kierowania pojazdem (nie dotyczy uprawnień w zakresie prawa jazdy kategorii AM, A1, A2, A, B1, B, B+E i T, art. 50 ust. 2 pkt 4); nieposiadająca zaświadczenia o

ukończeniu wymaganego szkolenia lub w stosunku do której nie zamieszczono w systemie teleinformatycznym, o którym mowa w art. 51 ust. 2a pkt 1, informacji o ukończeniu takiego szkolenia - nie dotyczy części teoretycznej egzaminu państwowego (art. 50 ust. 2 pkt 5); nieposiadająca dokumentu tożsamości (art. 50 ust. 2 pkt 6); której stan lub zachowanie uzasadnia podejrzenie, że znajduje się ona w stanie nietrzeźwości, w stanie po użyciu alkoholu lub środka działającego podobnie do alkoholu, nie posiada ona odpowiedniej sprawności fizycznej lub psychicznej (art. 50 ust. 2 pkt 7); która nie ukończyła 18 lat i nie posiada zgody, o której mowa w art. 11 ust. 2. (art. 50 ust. 2 pkt 8).

Pozytywny wynik egzaminu państwowego (tj. pozytywne sprawdzenie wiedzy i umiejętności egzaminowanej osoby) jest przy tym jednym z niezbędnych wymogów do wydania prawa jazdy, tj. dokumentu stwierdzającego uprawnienia do kierowania pojazdami. Stosownie do art. 10 ust. 1 ustawy o kierujących pojazdami prawo jazdy jest wydawane przez starostę, w drodze decyzji administracyjnej, na wniosek osoby zainteresowanej, za opłatą. Zgodnie natomiast z art. 11 ust. 1 ustawy o kierujących prawem jazdy jest wydawane osobie, która: osiągnęła minimalny wiek wymagany do kierowania pojazdami odpowiedniej kategorii (pkt 1); uzyskała orzeczenie: a) lekarskie o braku przeciwwskazań zdrowotnych do kierowania pojazdem, b) psychologiczne o braku przeciwwskazań psychologicznych do kierowania pojazdem - nie dotyczy prawa jazdy kategorii AM, A1, A2, A, B1, B, B+E lub T (pkt 2); odbyła szkolenie wymagane do uzyskania prawa jazdy danej kategorii (pkt 3); **zdała egzamin państwowy wymagany do uzyskania prawa jazdy odpowiedniej kategorii** (pkt 4); uprzedzona o odpowiedzialności karnej za zeznanie nieprawdy lub zatajenie prawdy oświadczy co do swojej rezydencji (pkt 5); uprzedzona o odpowiedzialności karnej za zeznanie nieprawdy lub zatajenie prawdy oświadczy, że: a) nie został orzeczony w stosunku do niej, prawomocnym wyrokiem sądu, zakaz prowadzenia pojazdów mechanicznych, b) nie ma zatrzymanego prawa jazdy ani pozwolenia na kierowanie tramwajem, c) nie ma cofniętego uprawnienia do kierowania pojazdami (pkt 6).

Ustawa o kierujących ustanawia jednocześnie system nadzoru nad sprawdzaniem kwalifikacji, ustanawiając marszałka województwa organem odpowiedzialnym za jego sprawowanie. W ramach sprawowanego nadzoru, marszałek województwa m.in. unieważnia egzamin (art. 67 ust. 1 pkt 4 ustawy o kierujących), działając w tym względzie z urzędu lub na wniosek dyrektora wojewódzkiego ośrodka ruchu drogowego (art. 72 ust. 2 ustawy o kierujących). Przyczyny unieważnienia egzaminu są przy tym dwojakie. Zgodnie z art. 72 ust. 1 ustawy o kierujących, *„Marszałek województwa, w drodze decyzji administracyjnej, unieważnia egzamin państwowy, jeżeli:*

- 1) *egzaminowi została poddana osoba, o której mowa w art. 50 ust. 2;*
- 2) *był przeprowadzony w sposób niezgodny z przepisami ustawy, a ujawnione nieprawidłowości miały wpływ na jego wynik.”.*

Unieważnienie egzaminu państwowego nie jest ograniczone czasowo. W praktyce możliwa jest zatem sytuacja, w której osoba posiadająca od dłuższego czasu prawo jazdy i korzystająca z uprawnień wynikających z tego dokumentu, pozostająca w usprawiedliwionym przekonaniu co do legalności posiadanych uprawnień do kierowania pojazdami, z powodów przez nią niezawinionych zostanie ich pozbawiona.

W świetle treści przytoczonej regulacji, wyróżnić należy jednak przypadki: (1) „bezwzględne” unieważnienia egzaminu, tj. poddania sprawdzeniu kwalifikacji osoby, wobec której w chwili przeprowadzania egzaminu istniała któraś z wymienionych wyżej przyczyn, jaka winna była spowodować odmowę dopuszczenia do egzaminu oraz (2) „względne” unieważnienia egzaminu, jeżeli wadą dotknięty był sam sposób przeprowadzenia egzaminu. W pierwszym przypadku, organ ma bezwzględny obowiązek unieważnienia egzaminu, niezależnie od wpływu stwierdzonej nieprawidłowości (istniejącej przed przeprowadzeniem egzaminu) na sprawdzenie kwalifikacji osoby egzaminowanej. W drugim, zobowiązany jest ocenić wpływ stwierdzonego uchybienia (zaistniałego w toku egzaminu państwowego) na sprawdzenie kwalifikacji osoby egzaminowanej.

II. Problem konstytucyjny

Instytucja unieważnienia egzaminu państwowego umożliwia realizację kompetencji nadzorczych marszałka województwa i reagowania na naruszenia przepisów prawa w procesie egzaminowania kandydatów na kierowców. Zdanie egzaminu państwowego warunkuje uzyskanie prawa jazdy. Prawo jazdy jest wydawane przez starostę, w drodze decyzji administracyjnej (art. 10 ust. 1 ustawy o kierujących). Decyzja administracyjna jest dokumentem urzędowym sporządzonym w formie określonej przepisami prawa przez powołane do tego organy władzy publicznej i z tego powodu korzysta z domniemania autentyczności oraz domniemania zgodności treści z rzeczywistością.

Unieważnienie egzaminu państwowego stanowi podstawę do odebrania uprawnień do kierowania pojazdami. Uprawnień o charakterze publicznym, wynikających z aktów organów administracji publicznej. Jest to zatem rozwiązanie umożliwiające, bez żadnych granic czasowych, nakładanie sankcji (dolegliwości) na stronę, która przez bardzo długi okres wywodziła swoje prawa z aktu administracyjnego i jest przekonana o jego trwałości. Określony podmiot korzystał z aktu administracyjnego, jako jego adresat, i było to przez organy dysponujące władztwem administracyjnym tolerowane i akceptowane.

Na tle tak skonstruowanej regulacji, wprowadzającej bezwzględną, automatyczną sankcję, szczególnego znaczenia w świetle zasady demokratycznego państwa prawnego nabierają gwarancje wynikające z zasad pewności, stabilności i bezpieczeństwa obrotu prawnego, zaufania do organów państwa i stanowionego przez nie prawa. Należy przy tym podkreślić, że ze względu na charakter uprawnień przyznanych jej adresatowi, pozostawienie takiej decyzji w obrocie prawnym nie może oddziaływać negatywnie na sytuację prawną osób trzecich (skutki prawne takiej decyzji nie wpływają na sytuację prawną innych osób).

W swym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny zwracał już uwagę, że działanie organów państwa na podstawie prawa nie oznacza bezwzględnego obowiązku eliminowania z obrotu wadliwej decyzji administracyjnej, na podstawie której strona nabyła prawo lub jego ekspektatywę. Ograniczenie zasady praworządności uzasadnia potrzeba stabilizacji stanów społeczno-gospodarczych ukształtowanych mocą wadliwego aktu administracyjnego oraz zasada zaufania obywatela do państwa (wyrok TK z dnia 12 maja 2015 r., sygn. P 46/13, OTK ZU 5A/2015, poz. 62). Oznacza to każdorazowo obowiązek – także ustawodawcy – wyważania interesu społecznego oraz słusznego interesu obywateli w kształtowaniu procedur nadzorczych, w tym zapewniających przestrzeganie zasady legalizmu. Innymi słowy, interes społeczny powinien być w odpowiedni sposób wyważony ze słusznym interesem obywatela. Zaskarżone unormowanie tym standardom nie odpowiada. Wręcz przeciwnie. Z regulacji tej wynika bezwzględny prymat interesu społecznego nad indywidualnym (obligatoryjna konieczność wydania decyzji unieważniającej egzamin), co z kolei prowadzi do wniosku, iż w sytuacji kolizji tych interesów nakłada na organ obowiązek pominięcia takich zasad konstytucyjnych, jak: zasada pewności, stabilności i bezpieczeństwa obrotu prawnego, zasada zaufania do organów państwa, zasada zaufania do prawa. Tymczasem, w świetle art. 2 Konstytucji, Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, a to – w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich – w praktyce oznacza skierowany do szeroko pojmowanych organów władzy publicznej nakaz stanowienia i stosowania prawa w taki sposób, aby obywatel pozostawał w usprawiedliwionym przekonaniu, iż podejmowane przez nich działania, sankcjonowane decyzjami tych organów, są legalne (zob. wyrok TK z dnia 7 lutego 2001 r., sygn. K 27/00, OTK ZU 2/2001, poz. 29).

W związku z powyższym, możliwość unieważnienia egzaminu powinna zostać uzależniona od konieczności wzięcia (przez organ podejmujący decyzję w tej sprawie) pod uwagę wagi stwierdzonego uchybienia, jego wpływu na chronione prawem wartości, względnie na uwzględnieniu takich przykładowych (szczegółowe ich

zdeteminowanie należy do ustawodawcy) okoliczności jak: zachowanie strony (a w szczególności stopień przyczynienia się do powstania naruszenia), a także rodzaj i przyczyny naruszenia prawa.

Instytucja unieważnienia egzaminu państwowego wydaje się realizować te wymogi w odniesieniu do wad dotyczących sposobu przeprowadzenia tego egzaminu (jego przeprowadzenia w sposób niezgodny z przepisami ustawy – art. 72 ust. 1 pkt 2 ustawy o kierujących), w którym to przypadku ocenie podlega wpływ stwierdzonego naruszenia prawa na wynik egzaminu (marszałek województwa unieważnia egzamin, jeżeli „ujawnione nieprawidłowości miały wpływ na jego wynik”). Odmiennie jest jednak w przypadku przesłanki unieważnienia egzaminu określonej w art. 72 ust. 1 pkt 1 ustawy o kierujących, tj. przeprowadzenia sprawdzenia kwalifikacji osoby, która nie powinna zostać do niego dopuszczona. W takim przypadku organ, jak zostało to już wyżej wskazane, ma bezwzględny obowiązek unieważnienia egzaminu, niezależnie od jakichkolwiek okoliczności związanych z zaistnieniem nieprawidłowości i ich rodzajem, wagą, czy też wpływem na wynik egzaminu.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich tak skonstruowane unormowanie, niezawierające przesłanki pozwalającej zachować konieczną równowagę między legalizmem a niezbędną elastycznością regulacji prawnej w zakresie uwzględniania okoliczności faktycznych zaistniałych w konkretnym przypadku jest jaskrawym przykładem bezwzględnego, nadmiernego i niezajdującego konstytucyjnego umotywowania formalizmu.

Unieważnienie egzaminu złożonego z wynikiem pozytywnym, w sytuacji gdy doszło do wydania prawa jazdy będzie bowiem prowadzić – na mocy stosownych przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 775, ze zm., dalej: k.p.a.) do pozbawienia nabytego (nawet wiele lat wcześniej) uprawnienia do kierowania pojazdami. Potencjalnym ograniczeniem pozbawienia uprawnień do kierowania pojazdami są w takim przypadku jedynie terminy wynikające z art. 146 § 1 lub art. 156 § 2 k.p.a.

III. Uzasadnienie zarzutu niezgodności z Konstytucją

1) Wzorce kontroli

Zasada demokratycznego państwa prawa urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej i jej komponenty (art. 2 Konstytucji)

Art. 2 Konstytucji, jako podstawa kontroli konstytucyjności aktów normatywnych, ma znaczenie dla tych zasad, które nie zostały odrębnie wyrażone w Konstytucji, a mieszczą się w zasadzie demokratycznego państwa prawnego. Chodzi głównie o zasadę ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa i wynikający z niej obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa prawnego, ochrony praw nabytych i interesów w toku, zakaz wstecznego działania prawa, nakaz przestrzegania reguł przyzwoitej legislacji, w tym przestrzeganie zasady dostatecznej określoności przepisów prawa oraz ustanawiania odpowiedniej *vacatio legis* (zob. wyroki TK z: 13 kwietnia 1999 r., sygn. K 36/98 i 10 kwietnia 2006 r., sygn. SK 30/04).

Zasada ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa od dawna traktowana jest przez Trybunał Konstytucyjny jako oczywista cecha demokratycznego państwa prawnego, z której Trybunał wyprowadził dalsze szczegółowe reguły. Stanowi ona istotną część treści normatywnej wynikającej z tej klauzuli (wyroki z: 21 marca 2001 r., sygn. K 24/00 i 15 lutego 2005 r., sygn. K 48/04). W systemie wartości składających się na pojęcie demokratycznego państwa prawnego zasada ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa zajmuje nadrzędne miejsce. Zgodnie z tą zasadą uprawnienia przyznane obywatelom przez państwo nie mogą mieć charakteru uprawnień pozornych, czy też niemożliwych do realizacji ze względów prawnych lub faktycznych albo z uwagi na niejasne określenie warunków korzystania z uprawnień. Zasada zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa opiera się na wymaganiu pewności prawa, a więc takim zespole cech przysługujących prawu, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne; umożliwiają jej decydowanie o swoim

postępowaniu na podstawie pełnej znajomości przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie jej działania mogą pociągnąć za sobą.

W świetle tej zasady państwo powinno być lojalne wobec adresatów norm, które stanowi (zob. wyrok TK z 15 lutego 2005 r., sygn. K 48/04). Z zasady lojalności państwa wobec obywatela Trybunał wyprowadził dalsze szczegółowe reguły, odnoszące się m.in. do sytuacji następowania po sobie zmian obowiązującego prawa. Wśród nich znajduje się reguła, która nakłada na ustawodawcę obowiązek ochrony praw nabytych i ochrony interesów będących w toku (zob. wyroki TK z: 25 listopada 2010 r., sygn. K 27/09 i 10 lutego 2015 r., sygn. P 10/11).

Zasada zaufania wywodzona z art. 2 Konstytucji oznacza, że jednostka ma prawo oczekiwać od władzy, której zachowanie się ocenia, czytelności, przejrzystości, a także poszanowania zasad systemowych gwarantujących ochronę praw człowieka. Bezpieczeństwo prawne jednostki związane z pewnością prawa umożliwia (...) przewidywalność działań organów państwa, a także prognozowanie działań własnych (wyroki z: 14 czerwca 2000 r., sygn. P 3/00 i 19 grudnia 2008 r., sygn. K 19/07). W ten sposób urzeczywistniana jest wolność jednostki, która według swoich preferencji układa swoje sprawy i przyjmuje odpowiedzialność za swoje decyzje, a także jej godność, poprzez szacunek porządku prawnego dla jednostki, jako autonomicznej, racjonalnej istoty. Wartości te, przy zmianie prawa, prawodawca narusza wtedy, gdy jego rozstrzygnięcie jest dla jednostki zaskoczeniem, bo w danych okolicznościach nie mogła była go przewidzieć, szczególnie zaś wtedy, gdy przy jego podejmowaniu prawodawca mógł przypuszczać, że gdyby jednostka przewidywała zmianę prawa, byłaby inaczej zadecydowała o swoich sprawach. Chodzi tu więc nie o ten aspekt pewności prawa, który odnosi się do względnej stabilności porządku prawnego, mający związek z zasadą legalności, lecz o pewność prawa rozumianą jako pewność tego, iż w oparciu o obowiązujące prawo obywatel może kształtować swoje stosunki życiowe. Jednostka ma prawo jednak oczekiwać, że regulacja prawna nie zostanie

zmieniona na jej niekorzyść w sposób arbitralny. Prawodawca nie może w sposób dowolny kształtować treści obowiązujących norm, traktując je jako instrument do osiągnięcia stale to innych celów, które sobie dowolnie wyznacza. Poddanie wcześniej na innej podstawie ustawowej ukształtowanych stosunków prawnych działaniu nowego i bardziej niekorzystnego dla obywateli prawa pozostaje w sprzeczności z Konstytucją wówczas, kiedy tego rodzaju konstrukcja prawna rażąco osłabia zaufanie obywatela do prawa, nie rekompensując tego skutku konieczną ochroną innych, konstytucyjnie uznawanych wartości (wyroki z: 19 marca 2007 r., sygn. K 47/05 i 5 października 2010 r., sygn. K 16/08).

Zasada ochrony praw nabytych zapewnia ochronę praw podmiotowych, zarówno publicznych, jak i prywatnych nabytych w drodze skonkretyzowanych decyzji, przyznających świadczenia, jak i praw nabytych *in abstracto* (zgodnie z ustawą przed zgłoszeniem wniosku o ich przyznanie), a także ekspektatyw maksymalnie ukształtowanych, tj. takich, które spełniają wszystkie zasadnicze przesłanki ustawowe nabycia praw pod rządami danej ustawy bez względu na stosunek do nich późniejszej ustawy (orzeczenie z 11 lutego 1992 r., sygn. K 14/91 i wyroki z: 23 listopada 1998 r., sygn. SK 7/98, 22 czerwca 1999 r., sygn. K 5/99, 30 marca 2005 r., sygn. K 19/02, 25 lipca 2006 r., sygn. P 24/05, 18 września 2006 r., sygn. SK 15/05 i 8 grudnia 2011 r., sygn. P 31/10).

Ochronie mogą podlegać zarówno prawa nabyte wskutek skonkretyzowanego aktu stosowania prawa (wyroku czy decyzji), jak i prawa nabyte *in abstracto* na podstawie ustawy, przed zgłoszeniem wniosku o ich przyznanie. Wynika z tego, że zasada ochrony praw słusznie nabytych nie jest uzależniona od wszczęcia postępowania mającego na celu aktualizację uprawnienia (wyrok z 25 listopada 2010 r., sygn. K 27/09).

Ochrona praw nabytych nie dotyczy tylko praw majątkowych, ale różnego rodzaju praw podmiotowych, także takich, które nie mają podstawy konstytucyjnej. Jest ona ściśle związana z zasadami bezpieczeństwa prawnego i ochrony zaufania do

państwa i prawa, a więc wynika z zasady państwa prawnego wyrażonej w art. 2 Konstytucji (wyrok z 4 kwietnia 2006 r., sygn. K 11/04).

Konstytucyjna zasada ochrony praw nabytych zakazuje arbitralnego znoszenia lub ograniczania praw podmiotowych przysługujących jednostce. Ich ograniczanie lub znoszenie jest dopuszczalne w razie kolizji wartości zawartych w podstawach tej zasady z innymi wartościami konstytucyjnymi, pod warunkiem, że jest konieczne dla realizacji innych wartości konstytucyjnych, które w danej sytuacji mają pierwszeństwo. Prawodawca powinien jednak ograniczyć do niezbędnego minimum negatywne skutki dla jednostki i wprowadzić rozwiązania, które ułatwiają dostosowanie się do nowej sytuacji (wyrok z 25 czerwca 2002 r., sygn. K 45/01).

Na gruncie art. 2 Konstytucji prawo do sprawiedliwego traktowania odnoszone do sfery stosunków objętych gwarancjami konstytucyjnymi, choćby ujętymi ogólnie, podlega szczególnej ochronie. Państwo ma obowiązek stać na straży sprawiedliwości społecznej poprzez zaniechanie stanowienia przepisów prawa, które stałyby w sprzeczności, bądź godziłyby w tę zasadę (wyrok z 24 kwietnia 2002 r., sygn. P 5/01).

Z art. 2 Konstytucji wywodzony jest również zakaz nadmiernej ingerencji, stanowiący element składowy zasady państwa prawnego, który zakłada istnienie odpowiedniej relacji między celem, którego osiągnięciu ma służyć dana regulacja prawna, a środkami prowadzącymi do osiągnięcia tego celu. Zarzut naruszenia zakazu nadmiernej ingerencji można uznać za zasadny w sytuacji, gdy z punktu widzenia reguł kultury prawnej i zasad racjonalności ingerencja prawodawcza była nadmierna w stosunku do zamierzonych celów albo też owe cele pozostawały poza legitymowanym w ustroju demokratycznym zakresem działania władzy (zob. wyrok z 18 lutego 2003 r., sygn. K 24/02).

Zakaz nadmiernej ingerencji oznacza, że ustawodawca nie może ustanawiać ograniczeń przekraczających pewien stopień uciążliwości, a zwłaszcza naruszających proporcję pomiędzy stopniem naruszenia uprawnień jednostki a rangą interesu publicznego, który ma w ten sposób podlegać ochronie. Zakaz nadmiernej ingerencji

zobowiązuje ustawodawcę do rozważenia trzech pytań, będących składową minimalnego testu proporcjonalności, a mianowicie: 1) czy wprowadzona regulacja jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków; 2) czy jest ona niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest połączona; 3) czy efekty wprowadzanej regulacji pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela (zob. orzeczenia TK z: 26 kwietnia 1995 r., sygn. K 11/94, 23 października 1996 r., sygn. K 1/96 oraz wyroki TK z: 12 stycznia 2000 r., sygn. P 11/98; 12 grudnia 2005 r., sygn. K 32/04).

Istotą tak rozumianego zakazu nadmiernej ingerencji jest uznanie, że ustawodawca nie może ustanawiać ograniczeń przekraczających pewien stopień uciążliwości. W tym ogólnym ujęciu zakaz nadmiernej ingerencji pełni funkcję ochronną w stosunku do wszystkich praw i wolności jednostki, zaś jego adresatem jest państwo, które winno działać wobec jednostki w sposób wyznaczony rzeczywistą potrzebą. Zakaz ten staje się więc jednym z przejawów zasady zaufania obywatela do państwa, a tym samym – jednym z wymagań, które demokratyczne państwo prawne nakłada na swoje organy (zob. wspomniane wyżej orzeczenie o sygn. K 11/94).

W swym orzecznictwie TK przyjmuje, że zasada proporcjonalności wynikająca z art. 2 Konstytucji ma szczególne znaczenie dla oceny przepisów przewidujących odpowiedzialność administracyjną. W wyroku TK z 30 listopada 2004 r., sygn. SK 31/04, uznano, że „w granicach zakreślonych przez Konstytucję ustawodawcy przysługuje swoboda określenia sankcji związanych z niedopełnieniem obowiązku (...) Swoboda ustawodawcy nie jest jednak nieograniczona. Konstytucja wymaga od ustawodawcy poszanowania podstawowych zasad polskiego systemu konstytucyjnego na czele z zasadą państwa prawnego, jak również praw i wolności jednostki. Ustawodawca określając sankcję za naruszenie prawa w szczególności musi respektować (...) zasadę proporcjonalności własnego wkroczenia. Nie może więc stosować sankcji oczywiście nieadekwatnych lub nieracjonalnych albo też niewspółmiernie dolegliwych”. Powyższy pogląd o adekwatności zasady

proporcjonalności wywiedzionej z art. 2 Konstytucji w kontekście zarzutu nadmiernej represyjności – dolegliwości sankcji administracyjnych został następnie potwierdzony m.in. w wyrokach TK z: 15 stycznia 2007 r., sygn. P 19/06, 14 października 2009 r., sygn. Kp 4/09, 12 kwietnia 2011 r., sygn. P 90/08 oraz 9 października 2012 r., sygn. P 27/11.

Szczególnie istotny z punktu widzenia treści zasady proporcjonalności wywiedzionej z art. 2 Konstytucji jest wyrok TK z 9 lipca 2012 r., sygn. P 8/10, w którym Trybunał Konstytucyjny:

– po pierwsze, potwierdził, że zasada adekwatności (proporcjonalności) rozwiązań ustawodawczych do zakładanego celu regulacji może stanowić jedyny i samodzielny wzorzec konstytucyjnej kontroli przez TK – „zasada adekwatności (proporcjonalności) rozwiązań ustawodawczych do zakładanego celu regulacji jest bowiem jednym z elementów zasady demokratycznego państwa prawnego. Ze względu jednak na swoją treść stanowi odrębną zasadę w stosunku do zasad tradycyjnie wywodzonych z art. 2 Konstytucji: zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, zasady prawidłowej legislacji, zakazu retroakcji czy zasady sprawiedliwości społecznej”;

– po drugie, podkreślił, że zasada adekwatności (proporcjonalności) rozwiązań ustawodawczych do zakładanego celu dotyczy formalnego sposobu korzystania przez ustawodawcę ze swobody regulacyjnej, w oderwaniu od oceny wkraczania w konkretne podmiotowe prawa konstytucyjne;

– po trzecie, wskazał, że dochowanie zasady adekwatności (proporcjonalności) rozwiązań ustawodawczych do zakładanego celu regulacji oceniane będzie z perspektywy konieczności, celowości, efektywności a także stopnia dolegliwości;

– po czwarte, stwierdził, że właśnie „charakter zarzutu niezgodności z Konstytucją (brak proporcjonalności ze względu na cel ustawy) przemawia za daleko idącą wstrzeźliwością Trybunału Konstytucyjnego w ocenie celowości i efektywności posunięć ustawodawcy”. Przypomniał tym samym, że „nie jest powołany

do kontrolowania celowości i trafności rozwiązań przyjmowanych przez ustawodawcę, a punktem wyjścia dla oceny zgodności kwestionowanych przepisów z Konstytucją jest założenie racjonalnego ustawodawcy i domniemanie zgodności ustawy z Konstytucją. Trybunał Konstytucyjny interweniuje dopiero w tych przypadkach, gdy ustawodawca przekracza zakres przyznanej mu swobody regulacyjnej w sposób na tyle drastyczny, że ewidentne stało się naruszenie konstytucyjnych generalnych zasad”;

– po piąte, uznał w konsekwencji „konieczność przedstawienia w postępowaniu przed Trybunałem takich argumentów przemawiających za obaleniem konstytucyjności rozwiązania przyjętego przez ustawodawcę, by móc stwierdzić przede wszystkim brak osiągnięcia zakładanych przez ustawodawcę celów. Ponadto należy wykazać drastyczne naruszenie tych celów przez kwestionowane przepisy lub występowanie rażących skutków ubocznych wprowadzonej regulacji w związku z wartością celu, do którego ta regulacja zmierza”.

Przejawem zakazu nadmiernej ingerencji jest zakaz ustanawiania sankcji administracyjnych (w postaci odebrania uprawnień do kierowania pojazdami) o nadmiernym stopniu dolegliwości, od której nałożenia organ administracji (marszałek województwa) nie może odstąpić (problem automatyzmu sankcji).

2) Uzasadnienie zarzutów niezgodności z Konstytucją

Jedną z centralnych zasad ustrojowych jest zasada demokratycznego państwa prawnego wynikająca z art. 2 Konstytucji. W sensie formalnym odpowiada ona zasadom praworządności formalnej, legalności i podziału władz, natomiast w aspekcie materialnym - wartościom i regułom, na których zbudowane są relacje między państwem a jednostką.

Istnieje możliwość wskazania katalogu cząstkowych zasad konstytucyjnych, które można uznać za materialnoprawne źródło mocy obowiązującej konstrukcji domniemania ważności aktu administracyjnego. W pierwszej kolejności jako logiczne i

aksjologiczne implikacje zasady demokratycznego państwa prawnego, stanowiące uzasadnienie prymatu trwałości ostatecznych aktów administracyjnych, należy wskazać zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz pewności prawa. Pewność prawa należy do istotnych wartości konstytucyjnych, a jej koncepcja bezpośrednio określa zakres i treść innych zasad konstytucyjnych. Z zagadnieniem tym wiąże się ściśle - będąca konsekwencją zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa - zasada ochrony zaufania adresata ostatecznych aktów stosowania prawa do trwałości stanu prawnego stworzonego przez te akty. W świetle tej zasady należy zaaprobować stanowisko, iż jednostka będąca adresatem ostatecznych rozstrzygnięć administracyjnych ma prawo oczekiwać, że jej sytuacja prawna ukształtowana w sposób autorytatywny i wiążący przez organy państwa prawa nie będzie w sposób dowolny i nieprzewidywalny zmieniana, a granice czasowe i treściowe władczej ingerencji w tę sytuację będą w sposób jasny i precyzyjny wyznaczone.

W odniesieniu do kwalifikowanej formy aktu administracyjnego, jakim jest decyzja administracyjna, wyrazem tej zasady jest ograniczenie sankcji nieważności *ipso iure* w prawie administracyjnym i uznanie domniemania ważności za normatywną regułę oceny mocy wiążącej każdej decyzji administracyjnej. Ustawodawca wprowadził wyjątek od zasady trwałości decyzji administracyjnych w postaci instytucji wznowienia postępowania oraz stwierdzenia nieważności decyzji. Ich zastosowanie nie jest jednak automatyczne. Nie każde bowiem uchybienie przepisom prawa stanowić będzie podstawę do uchylecia, czy stwierdzenia nieważności decyzji ostatecznej, a jedynie takie, które miało wpływ na tę decyzję lub ma charakter kwalifikowany. Zastosowanie tych trybów ograniczone jest także terminami. Nawet w tych przypadkach, przypadku decyzji wydanych z rażącym naruszeniem prawa, zasada praworządności i zasada stabilizacji stosunków prawnych przesądziła o konieczności wprowadzenia ograniczenia czasowego w zakresie ich wzruszania (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 maja 2015 r., P 46/13). Nakaz działania organów państwa na podstawie

prawa, będący przejawem zasady legalizmu, nie oznacza bezwzględnego obowiązku eliminowania z obrotu wadliwych decyzji po upływie znacznego czasu od wydania tego aktu administracyjnego. Stabilizacja stosunków administracyjnych po upływie określonego czasu leży bowiem w interesie porządku publicznego (zob. np. wyrok NSA z 14 października 2020 r., sygn. II OSK 1663/20).

Trybunał Konstytucyjny konsekwentnie wskazuje, że „zasada ochrony zaufania obywatela do państwa i do prawa, określana także jako zasada lojalności państwa wobec obywatela, wyraża się w takim stanowieniu i stosowaniu prawa, by nie stawało się ono swoistą pułapką dla obywatela i aby mógł on układać swoje sprawy w zaufaniu, że nie naraża się na prawne skutki, których nie mógł przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań, oraz w przekonaniu, iż jego działania podejmowane zgodnie z obowiązującym prawem będą także w przyszłości uznawane przez porządek prawny” (wyroki TK z dnia: 7 lutego 2000 r., sygn. K 27/00 i 2 czerwca 1999 r., sygn. K 34/98; por. również np. orzeczenie TK z dnia 24 maja 1994 r., sygn. K 1/94).

Zdaniem Trybunału, zasada zaufania do państwa i prawa pozostaje również w nierozzerwalnym związku z zasadą pewności (stabilności) prawa: „Zasada zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa opiera się na pewności prawa, a więc takim zespole cech przysługujących prawu, które zapewniają jednostce »bezpieczeństwo prawne«, które związane jest z przewidywalnością działań organów państwa, a także z prognozowaniem działań własnych (orzeczenia TK z: 14 czerwca 2000 r., sygn. P 3/00, 24 lutego 2004 r., sygn. K 54/02, 6 lipca 2004 r., sygn. P 14/03, 15 lutego 2005 r., sygn. K 48/04, 21 czerwca 2005 r., sygn. P 25/02, 7 lutego 2006 r., sygn. SK 45/04, 9 stycznia 2006 r., sygn. K 44/04, z 28 lutego 2006 r., sygn. P 13/05, 17 maja 2006 r., sygn. K 33/05).

W odniesieniu do unieważnienia zakończonego z wynikiem pozytywnym (a zatem oznaczającym stwierdzenie posiadania wiedzy i umiejętności praktycznych niezbędnych do kierowania pojazdami) egzaminu państwowego na podstawie art. 72

ust. 1 pkt 1 ustawy o kierujących, tj. w związku z poddaniem sprawdzeniu kwalifikacji osoby, która nie powinna była zostać dopuszczona do egzaminowania, opisane wyżej konstytucyjne wymogi nie są w ocenie Rzecznika spełnione. Ustanawiając bezwzględny (i nieograniczony czasowo) obowiązek unieważnienia egzaminu ustawodawca nie dokonał należytego wyważenia zasady legalizmu z innymi wartościami rangi konstytucyjnej.

Biorąc pod uwagę poszczególne wymogi (art. 50 ust. 2 ustawy o kierujących), których niespełnienie w chwili przystępowania do egzaminu obliguje do jego unieważnienia, należałoby jak się wydaje przyjąć, że przedmiotem ochrony tak restrykcyjnej normy prawnej jest to, by osoby tych wymogów (odnoszących się generalnie do kwalifikacji umożliwiających bezpieczne poruszanie się po drogach publicznych) niespełniające, nie mogły uzyskać w rezultacie zdanego egzaminu uprawnień do kierowania pojazdami. Trzeba jednak podkreślić, że zdecydowana większość tych wymogów podlega badaniu nie tylko przed dopuszczeniem do egzaminu państwowego, ale także powtórnie, już po jego przeprowadzeniu, w procedurze prowadzącej bezpośrednio do przyznania uprawnień do kierowania pojazdami (wydania prawa jazdy).

Ustawa o kierujących przewiduje bowiem dwie niezależne procedury weryfikacji poniekąd tych samych przesłanek prowadzących *de facto* do uzyskania decyzji administracyjnej nazywanej prawem jazdy. Aby przystąpić do egzaminu (art. 50 ust. 1 i 2 ustawy o kierujących) niezbędne jest osiągnięcie określonego wieku. Ponadto nie może być egzaminowana osoba: w stosunku do której został orzeczony, prawomocnym wyrokiem sądu, zakaz prowadzenia pojazdów mechanicznych - w okresie i zakresie obowiązywania tego zakazu (art. 50 ust. 2 pkt 2); w stosunku do której wydano decyzję o cofnięciu uprawnień do kierowania pojazdami lub zatrzymaniu prawa jazdy - w okresie i zakresie obowiązywania tej decyzji (art. 50 ust. 2 pkt 3); nieposiadająca orzeczenia lekarskiego o braku przeciwwskazań zdrowotnych do kierowania pojazdem, ewentualnie orzeczenia psychologicznego o braku

przeciwwskazań psychologicznych do kierowania pojazdem (nie dotyczy uprawnień w zakresie prawa jazdy kategorii AM, A1, A2, A, B1, B, B+E i T, art. 50 ust. 2 pkt 4); nieposiadająca zaświadczenia o ukończeniu wymaganego szkolenia lub w stosunku do której nie zamieszczono w systemie teleinformatycznym, o którym mowa w art. 51 ust. 2a pkt 1, informacji o ukończeniu takiego szkolenia - nie dotyczy części teoretycznej egzaminu państwowego (art. 50 ust. 2 pkt 5); nieposiadająca dokumentu tożsamości (art. 50 ust. 2 pkt 6); której stan lub zachowanie uzasadnia podejrzenie, że znajduje się ona w stanie nietrzeźwości, w stanie po użyciu alkoholu lub środka działającego podobnie do alkoholu, nie posiada ona odpowiedniej sprawności fizycznej lub psychicznej (art. 50 ust. 2 pkt 7); która nie ukończyła 18 lat i nie posiada zgody, o której mowa w art. 11 ust. 2. (art. 50 ust. 2 pkt 8).

Następnie, w procedurze wydawania prawa jazdy starosta sprawdza, czy osoba ubiegająca się o przyznanie tego uprawnienia (art. 11 ustawy o kierujących): 1) osiągnęła minimalny wiek wymagany do kierowania pojazdami odpowiedniej kategorii; 2) uzyskała orzeczenie lekarskie o braku przeciwwskazań zdrowotnych do kierowania pojazdem oraz psychologiczne o braku przeciwwskazań psychologicznych do kierowania pojazdem (nie dotyczy prawa jazdy kategorii AM, A1, A2, A, B1, B, B+E lub T); 3) odbyła szkolenie wymagane do uzyskania prawa jazdy danej kategorii; 4) zdała egzamin państwowy wymagany do uzyskania prawa jazdy odpowiedniej kategorii; 5) uprzedzona o odpowiedzialności karnej za zeznanie nieprawdy lub zatajenie prawdy oświadcza, że jej miejsce zamieszkania znajduje się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, 6) uprzedzona o odpowiedzialności karnej za zeznanie nieprawdy lub zatajenie prawdy oświadcza, że: nie został orzeczony w stosunku do niej, prawomocnym wyrokiem sądu, zakaz prowadzenia pojazdów mechanicznych, nie ma zatrzymanego prawa jazdy ani pozwolenia na kierowanie tramwajem, nie ma cofniętego uprawnienia do kierowania pojazdami.

W konsekwencji dwukrotnie analizowany jest: wiek kandydata, posiadanie stosownego orzeczenia lekarskiego, posiadanie stosownego zaświadczenia o odbyciu

szkolenia, kwestia braku zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych czy cofnięcia uprawnienia do kierowania pojazdem. Oznacza to, że – w zakresie przytoczonych wymogów – nawet jeżeli dana osoba nie spełniała któregoś z nich w dacie poddania sprawdzeniu kwalifikacji a dopuszczono ją do egzaminu i go zdała z wynikiem pozytywnym, i tak będzie musiała wylegitymować się ich spełnieniem przed uzyskaniem uprawnień do kierowania pojazdami (wydaniem prawa jazdy).

Kolejno trzeba wskazać, że katalog wymogów, których niespełnienie w dacie chwili przeprowadzenia egzaminu państwowego powoduje jego unieważnienie jest bardzo szeroki. Poszczególne wymogi mają przy tym różny „ciężar gatunkowy”. Relatywnie niewielki jest on w przypadku takich wymogów jak brak ważnego dokumentu tożsamości (art. 50 ust. 2 pkt 6 ustawy o kierujących) czy brak pisemnej zgody rodzica lub opiekuna osoby poniżej 18 roku życia (art. 50 ust. 2 pkt 8). Dużo poważniejsze w skutkach wydaje się stwierdzenie, że dana osoba przystąpiła do egzaminu w stanie wskazującym na użycie alkoholu lub innych podobnie działających substancji (art. 50 ust. 2 pkt 7 lit. a). Także niespełnienie konkretnego wymogu może mieć różny wymiar. Przykładowo, w odniesieniu do – najczęściej pojawiających się na wokandach sądowych – spraw wynikających z poświadczenia nieprawdy w zaświadczeniu o ukończeniu szkolenia lub orzeczeniach lekarskich, różnie należałoby oceniać skutki stwierdzonych nieprawidłowości w zależności od charakteru konkretnej (np. zakresu fałszu), czy świadomości oraz wpływu danej osoby na jej zaistnienie. Tymczasem ustawodawca, niezależnie od rodzaju i charakteru nieprawidłowości, nakazuje unieważnienie egzaminu nawet w przypadkach, które trudno określić inaczej jak przypadki błahe.

W oparciu o analizę stanów faktycznych spraw zawisłych przed sądami administracyjnymi można przy tym wyrazić stanowisko, że osoby, które zdały egzamin państwowy i uzyskały w jego rezultacie uprawnienia do kierowania pojazdami są, często po wielu latach, „zaskakiwane” unieważnieniem tych egzaminów z powodu wykrytych nieprawidłowości, na które nie miały wpływu. Przykładowo, w jednej z

badanych przez Rzecznika spraw doszło do unieważnienia egzaminów na prawo jazdy w związku ze stwierdzeniem wyrokiem sądu karnego poświadczenia nieprawdy w dokumentacji ośrodka szkolenia kierowców odnoszącego się do zakresu odbytego szkolenia. W świetle wspomnianego wyroku, do procederu polegającego na fałszowaniu dokumentacji dochodziło przy tym przez wiele lat i to pomimo, że ośrodek szkolenia kierowców podlegał obowiązkowym kontrolom (art. 44 ustawy o kierujących pojazdami). W warunkach tej sprawy, osoby, które – udając się na szkolenie do wpisanego do właściwego rejestru i kontrolowanego ośrodka szkolenia kierowców - mogły pozostawać w uzasadnionym przeświadczeniu, że ich szkolenie odbędzie się z zachowaniem wszelkich wymogów wynikających z przepisów prawa, postawione zostały w sytuacji unieważnienia zdanych przez nie, przed wielu laty egzaminów, w oparciu o które doszło do wydania prawa jazdy.

W wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 czerwca 2012 r. (sygn. P 41/10) stwierdzono, że jednym z przejawów bezpieczeństwa prawnego jest stabilizacja sytuacji prawnej jednostki, przekładająca się w efekcie na stabilizację sytuacji stosunków społecznych. Z art. 2 Konstytucji wynika tym samym obowiązek ustawodawcy ukształtowania regulacji prawnych, które będą sprzyjały wygaszaniu – zwłaszcza wraz z upływem czasu - stanu niepewności. Z aksjologii konstytucyjnej opartej na fundamencie przyrodzonej oraz niezbywalnej godności człowieka (art. 30 Konstytucji RP) wynika obowiązek tworzenia prawa zorientowanego na dobro każdej osoby ludzkiej.

Kwestionowany przepis ustawy o kierujących narusza tak określony obowiązek prawodawcy. Natomiast – zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich – standard ten realizuje w szczególności m.in. zasada trwałości decyzji administracyjnej. Decyzje ostateczne, które będąc jednostronnymi, władczymi rozstrzygnięciami w przedmiocie określenia praw i obowiązków indywidualnie wskazanego podmiotu, którego dotyczą, mogą być zmieniane, czy też uchylane, tylko w trybie i przypadkach przewidzianych w k.p.a. lub ustawach szczególnych. Kwestionowany przepis wprowadzając bezwzględny

obowiązek unieważnienia zdanego z wynikiem pozytywnym egzaminu, który stanowi niezbędną przesłankę posiadania uprawnienia do kierowania pojazdami, narusza zasadę trwałości decyzji administracyjnej, która to zasada stanowi realizację konstytucyjnych zasad wynikających i gwarantowanych przez art. 2 Konstytucji.

Zasada trwałości decyzji służy bowiem realizacji konkretnych wartości konstytucyjnych i ich ochronie. W doktrynie i orzecznictwie przywołuje się w tym zakresie takie wartości, jak: ochrona porządku prawnego, ochrona praw nabytych, pewność, stabilność i bezpieczeństwo obrotu prawnego, zaufanie do prawa i organów państwa. Trwałość, którą decyzjom ostatecznym nadaje przepis art. 16 § 1 k.p.a., służy przede wszystkim zapewnieniu pewności obrotu prawnego i jego bezpieczeństwa. Podstawowe znaczenie trwałości, jak trafnie wskazuje W. Dawidowicz, polega na „stabilizacji opartych na decyzji stosunków prawnych, dlatego w świadomości społecznej zasada ta uchodzić będzie z pewnością za jedno z kardynalnych założeń całego systemu ogólnego postępowania administracyjnego” (W. Dawidowicz, *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys systemu*, Warszawa 1962, s. 123).

Można dodatkowo postawić retoryczne pytanie, jaki ma sens unieważnienie egzaminu po kilku czy kilkunastu latach od jego przeprowadzenia, skoro przez cały ten czas określony podmiot korzystał z aktu administracyjnego jako jego adresat i było to przez organy dysponujące władztwem administracyjnym tolerowane i akceptowane. *Nota bene*, unieważnienie z powodu niespełnienia wymogów, które w swojej istocie mają znikomy wpływ na realizację zasadniczego celu egzaminu państwowego, jakim jest sprawdzenie wiedzy i umiejętności praktycznych w zakresie prowadzenia pojazdów (art. 51 ust. 1 ustawy o kierujących). Najistotniejsze przy tym jest to, że ustawodawca nie przewiduje żadnych okoliczności, które umożliwiłyby marszałkowi województwa odstąpienie od unieważnienia egzaminu, nakazując podjęcie określonej decyzji nadzorczej w sytuacji zaistnienia któregośkolwiek z naruszeń, o których mowa w kwestionowanym przepisie ustawy o kierujących. Bez względu zatem na rodzaj naruszenia, stopień przyczynienia się egzaminowanego, jego świadomość co do

zaistnienia danej okoliczności, obligatoryjnie następuje unieważnienie egzaminu, mogące prowadzić do odebrania albo wyłączające możliwość wydania prawa jazdy.

Z tego względu zaskarżoną regulację należy – w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich – uznać za przejaw nadmiernej ingerencji ustawodawcy (następującej w oderwaniu od naruszenia konkretnego prawa lub wolności konstytucyjnej) przejawiającej się w występowaniu rażących skutków ubocznych wprowadzonej regulacji w związku z wartością celu, do którego ta regulacja zmierzała. Nie ma – zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich – wątpliwości co do tego, że ustawodawca przekroczył zakres przyznanej mu swobody regulacyjnej w sposób na tyle drastyczny (ochrona interesu publicznego i zasady legalizmu), że ewidentne stało się naruszenie konstytucyjnych generalnych zasad (zasady ochrony praw nabytych, zasady zaufania do państwa i jego organów, zasady lojalności państwo wobec obywatela).

W omawianym zakresie nadmierny formalizm i bezwzględny w skutkach rygoryzm kwestionowanej normy prawnej nie znajduje zatem dostatecznego uzasadnienia.

Obowiązek unieważnienia egzaminu stanowi niewłaściwy instrument nadzoru marszałka województwa w ramach systemu nadzoru nad sprawdzaniem kwalifikacji, gdyż stwarza nadmierną, niezawinioną i niemożliwą do przewidzenia dolegliwość w stosunku do adresata decyzji administracyjnej.

Jak już wskazano, z zasady demokratycznego państwa prawnego wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP wynika zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasada bezpieczeństwa prawnego (por. wyrok TK z dnia 20 grudnia 1999 r., sygn. K 4/99). Co nie budzi jakichkolwiek wątpliwości – zasady te wiążą wszystkie organy władzy publicznej. Trybunał Konstytucyjny w swoich orzeczeniach podnosił również, że zasada ochrony zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa „opiera się na pewności prawa, a więc takim zespole cech przysługujących prawu, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne; umożliwiają jej decydowanie o swoim postępowaniu w oparciu o pełną znajomość

przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie jej działania mogą pociągnąć za sobą. Jednostka winna mieć możliwość określenia zarówno konsekwencji poszczególnych zachowań i zdarzeń na gruncie obowiązującego w danym momencie stanu prawnego, jak też oczekiwać, że prawodawca nie zmieni ich w sposób arbitralny. Bezpieczeństwo prawne jednostki związane z pewnością prawa umożliwia więc przewidywalność działań organów państwa, a także prognozowanie działań własnych. W ten sposób urzeczywistniana jest wolność jednostki, która według swoich preferencji układa swoje sprawy i przyjmuje odpowiedzialność za swoje decyzje, a także jej godność, poprzez szacunek porządku prawnego dla jednostki, jako autonomicznej, racjonalnej istoty (...)". Inaczej ujmując, „treść omawianej zasady sprowadza się do takiego stanowienia i stosowania prawa, by nie stawało się ono swoistą pułapką dla obywatela i by mógł on układać swoje sprawy w zaufaniu, iż nie naraża się na prawne skutki, których nie mógł przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań, oraz w przekonaniu, że jego działania podejmowane pod rządami obowiązującego prawa i wszelkie związane z tym następstwa będą także i później uznawane przez porządek prawny" (por. wyrok TK z dnia 21 grudnia 1999 r. sygn. K 22/99).

W świetle powyższego, zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, wyłoniła się konieczność zbadania zgodności art. 72 ust. 1 ustawy o kierujących, w zakresie, w jakim ustanawia bezwzględny obowiązek unieważnienia przez organ nadzoru (marszałka województwa) egzaminu na prawo jazdy przeprowadzonego z wynikiem pozytywnym (zdanego egzaminu na prawo jazdy), z art. 2 Konstytucji, a w szczególności z wynikającymi z tego przepisu zasadami: pewności, stabilności i bezpieczeństwa obrotu prawnego oraz zaufania do organów państwa i prawa, a także zakazem nadmiernej ingerencji ustawodawcy. Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, brak jakiegokolwiek możliwości odstąpienia od unieważnienia egzaminu, może stanowić czynnik destabilizujący porządek prawny. Rzecznik Praw Obywatelskich wiąże powyższą wątpliwość z sytuacją, w której wadliwy akt administracyjny skutkował

przyznaniem stronie określonego prawa (prawa do kierowania pojazdami), względnie maksymalnie ukształtowaną ekspektatywę tego prawa, z których strona nadal korzysta albo zamierza skorzystać.

IV. Konkluzja

Z przedstawionych wyżej powodów, wnoszę jak na wstępie niniejszego wniosku.

Marek Kiper

Załączniki: 4 egzemplarze wniosku

