

Agata Pusiarska

Aspekty braku przepisów przejściowych ustawy o kierujących pojazdami

Administracja : teoria, dydaktyka, praktyka nr 4(33), 144-159

2013

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Aspekty braku przepisów przejściowych ustawy o kierujących pojazdami

Polska legislacja ostatnich wielu lat „wyróżnia się” dość często brakiem przepisów przejściowych. Ustawodawca, tym razem w ustawie z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami¹, nie wprowadził „wystarczających” regulacji prawnych w kilku określonych sytuacjach. Celem artykułu jest więc ukazanie braku przepisów intertemporalnych i skutków takiego stanu.

Od dnia 19 stycznia 2013 r. obowiązują nowe zasady i tryb uzyskiwania uprawnień do kierowania pojazdami wprowadzone ustawą o kierujących pojazdami oraz aktami wykonawczymi. Przed wejściem w życie przedmiotowa ustawa była nowelizowana aż siedmiokrotnie, a i tak w dniu wejścia w życie zaczęła obowiązywać jedynie częściowo, gdyż wejście w życie niektórych uregulowań po raz kolejny przesunięto na dzień 4 stycznia 2016 r.

Podstawowym założeniem wprowadzenia nowych rozwiązań prawnych było przede wszystkim podniesienie kwalifikacji kierowców oraz poprawa jakości szkolenia kandydatów na kierowców, co miało przyczynić się do poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego na terenie kraju, a także dostosowanie polskich przepisów do dyrektywy 2006/126/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 grudnia 2006 r. w sprawie praw jazdy². Ponadto

¹ Dz. U. z 2011 r., nr 30, poz. 151 ze zm.; dalej: u.k.p.

² Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2006/126/WE z dnia 20 grudnia 2006 r. w sprawie praw jazdy (przekształcenie) (Dz. Urz. UE L 403 z 30.12.2006 r.).

ustawa częściowo wdraża postanowienia³ dyrektywy 003/59/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 lipca 2003 r. w sprawie wstępnej kwalifikacji i okresowego szkolenia kierowców niektórych pojazdów drogowych do przewozu rzeczy lub osób zmieniającą rozporządzenie Rady (Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej) nr 3820/85 oraz dyrektywę Rady 91/439/EWG i uchylającą dyrektywę Rady 76/914/EWG⁴.

Art. 16 ust. 2 dyrektywy 2006/126/WE stanowi wprost, że transponowane do porządku krajowego uregulowania prawne państwa członkowskie muszą stosować od dnia 19 stycznia 2013 r.⁵

Z powodu zaniechania legislacyjnego prawodawcy w ustawie o kierujących pojazdami brak jest przepisów przejściowych co do postępowania w przedmiocie wydania prawa jazdy, w sytuacji, gdy ubiegający się o nie spełniał wszystkie wymogi do jego uzyskania zgodnie z dotychczasowymi przepisami, czyli ustawą z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym⁶, a nie odpowiada nowym warunkom, które wprowadziła ustawa o kierujących pojazdami, czyli przede wszystkim nie spełnia kryterium wiekowego do kierowania pojazdami odpowiedniej kategorii prawa jazdy.

Luka prawna dotyczy osób, które zdały egzamin państwowy na prawo jazdy kategorii A, C, C+E, D i D+E⁷ do dnia 18 stycznia 2013 r.,

³ Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o kierujących pojazdami, druk nr 2879, s. 1. (VI kadencja Sejmu) <http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/wgdruk/2879>, data pobrania grudzień 2012 r.

⁴ (Dz. Urz. UE L 226 z 10.09.2003 r. ze zm.).

⁵ Dyrektywa w sprawie praw jazdy.

⁶ Dz. U. z 2012 r., poz. 1137 ze zm.; dalej powoływana jako ustawa prawo o ruchu drogowym.

⁷ Zgodnie z art. 6 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami – prawo jazdy kat. A uprawnia do kierowania motocyklem; prawo jazdy kat. C uprawnia do kierowania pojazdem samochodowym o dopuszczalnej masie całkowitej przekraczającej 3,5 tonu, z wyjątkiem autobusu oraz zespołem pojazdów złożonym z takiego pojazdu i przyczepy lekkiej; prawo jazdy kat. D uprawnia do kierowania autobusem oraz zespołem pojazdów złożonych z takiego pojazdu i przyczepy lekkiej. Ponadto kategorie te uprawniają do kierowania pojazdami określonymi dla prawa jazdy kat. AM. Prawo jazdy kat. C+E

a ich dokumenty po egzaminie wpłynęły do starosty dopiero po dniu 18 stycznia 2013 r. W dniu zaliczenia przez nie egzaminu państwowego obowiązywała ustawa sprzed nowelizacji i na jej podstawie przyszli kierowcy spełniali wszystkie wymagania ustawowe do otrzymania prawa jazdy, w tym także kryterium wieku, ale w dniu dostarczenia dokumentów przez Wojewódzkie Ośrodki Ruchu Drogowego do organu wydającego prawo jazdy, zgodnie z nową ustawą, nie spełniali już kryterium wiekowego do otrzymania uprawnień do kierowania pojazdami.

Art. 11 ust. 1 u.k.p. zawiera wszystkie warunki, które należy spełnić, aby otrzymać prawo jazdy odpowiedniej kategorii. Przede wszystkim przedmiotowa ustawa zmieniła wymagania wiekowe jakie muszą spełniać przyszli kierowcy, aby uzyskać prawo jazdy kategorii A, C, C+E, D i D+E. Zgodnie z art. 11 ust. 1 pkt 1 u.k.p. prawo jazdy jest wydawane osobie, która osiągnęła minimalny wiek do kierowania pojazdami odpowiedniej kategorii⁸. Na podstawie art. 8 u.k.p. wymagany minimalny wiek do kierowania pojazdami wynosi:

- 21 lat dla pojazdów określonych w prawie jazdy kategorii C i C+E, z pewnymi wyjątkami, poprzednio wymagany wiek wynosił 18 lat,
- 24 lata dla pojazdów określonych w prawie jazdy kategorii D i D+E, z pewnymi wyjątkami, poprzednio wymagany wiek wynosił 21 lat,
- 24 lata dla pojazdów określonych w prawie jazdy kategorii A, jeżeli osoba nie posiadała co najmniej przez 2 lata prawa jazdy kategorii A2⁹ – poprzednio wymagany wiek wynosił 18 lat.

Wyjątki, o których stanowi art. 8 ust. 2 i 3 u.k.p., czyli możliwość wcześniejszego otrzymania uprawnień, dotyczą żołnierzy

i D+E uprawnia do kierowania pojazdem określonym odpowiednio w prawie jazdy kat. C lub D łącznie z przyczepą (przyczepami).

⁸Dz. U. z 2011 r., nr 30, poz. 151 ze zm.

⁹Dz. U. z 2011 r., nr 30, poz. 151 ze zm.

kierujących pojazdami Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej – dla nich minimalny wiek do kierowania pojazdami określonymi w pozwoleniu wojskowym kategorii A, C i C+E wynosi 18 lat, w pozwoleniu wojskowym kategorii D 19 lat, a także funkcjonariuszy kierujących pojazdami Państwowej Straży Pożarnej, Policji oraz Straży Granicznej – dla nich minimalny wiek do kierowania pojazdami kategorii A wynosi 18 lat, kategorii C 19 lat, a kategorii D 21 lat¹⁰. Wprowadzenie wyjątku dot. minimalnego wieku do kierowania pojazdami dla żołnierzy i funkcjonariuszy zostało podyktowane koniecznością zapewnienia obsługi tych służb¹¹.

Należy podkreślić, że zgodnie z art. 11 ust. 1 u.k.p. zdanie egzaminu państwowego jest tylko jednym z kilku warunków jakie trzeba spełnić, aby otrzymać prawo jazdy określonej kategorii. Do pozostałych wymogów, oprócz odpowiedniego wieku i egzaminu państwowego zalicza się także: uzyskanie orzeczenia lekarskiego o braku przeciwwskazań zdrowotnych do kierowania pojazdem, uzyskanie orzeczenia psychologicznego o braku przeciwwskazań psychologicznych do kierowania pojazdem – nie dotyczy prawa jazdy kategorii AM, A1, A2, A, B1, B, B+E lub T, odbycie szkolenia wymaganego do uzyskania prawa jazdy danej kategorii, przebywanie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej co najmniej przez 185 dni w każdym roku kalendarzowym ze względu na swoje więzi osobiste lub zawodowe albo przedstawienie zaświadczenia, że studiuje się co najmniej od 6 miesięcy¹². Wymienione warunki winny być spełnione łącznie.

Trzeba w tym miejscu zaakcentować, że na podstawie § 9 ust. 1 pkt 2 lit. b) Rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 31 lipca 2012 r. w sprawie wydawania dokumentów stwierdzających uprawnienia do kierowania pojazdami¹³ w celu wydania prawa jazdy to starosta, po otrzyma-

¹⁰ Dz. U. z 2011 r., nr 30, poz. 151 ze zm.

¹¹ Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o kierujących pojazdami, tamże, s. 18.

¹² Dz. U. z 2011 r., nr 30, poz. 151 ze zm.

¹³ Dz. U. z 2012 r., poz. 1005.

niu z Wojewódzkiego Ośrodka Ruchu Drogowego dokumentacji danej osoby (trwa to z reguły kilka dni), przeprowadza weryfikację złożonych dokumentów m. in. w zakresie spełnienia przesłanek określonych w ustawie o kierujących pojazdami odpowiednio do wydania prawa jazdy. Natomiast zgodnie z § 9 ust. 3 pkt 7 tego rozporządzenia data wydania prawa jazdy to data wytworzenia dokumentu¹⁴. Przyjmuje się, że datą wydania dokumentu, czyli datą jego wytworzenia jest data akceptacji zamówienia w SI KIEROWCA¹⁵, której dokonuje pracownik organu wydającego prawo jazdy, a nie data zaliczenia egzaminu państwowego. Należy zaznaczyć, że data wydania dokumentu, czyli data jego wytworzenia stanowi odniesienie do wyliczenia daty ważności prawa jazdy¹⁶.

To właśnie od tej daty liczony jest ustawowy termin ważności prawa jazdy¹⁷.

Ustawa o kierujących pojazdami zawiera wprawdzie przepisy przejściowe, m.in. jest to art. 134. Stanowi on gwarancję aktualności zaświadczeń o ukończeniu szkolenia oraz ważności egzaminu zdanego z wynikiem pozytywnym przez osoby ubiegające się o wydanie prawa jazdy, które nabyły te uprawnienia przed wejściem w życie przedmiotowego aktu prawnego¹⁸. Zgodnie z art. 134 ust. 1 u.k.p. szkolenie osób ubiegających się o wydanie prawa jazdy prowadzone w dniu wejścia w życie ustawy w formie kursu lub zajęć szkolnych jest kontynuowane na podstawie dotychczas-

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ Zgodnie z Instrukcją Bezpieczeństwa Systemu „Kierowca” w Urzędzie – SI Kierowca to system informatyczny centralnej personalizacji praw jazdy, s. 2.

¹⁶ Nowa ustawa wprowadziła prawa jazdy z określonym terminem ich ważności. Od 19 stycznia 2013 r. wydawane są tylko i wyłącznie dokumenty terminowe. Jest to nowe uregulowanie, które obejmuje wszystkie prawa jazdy. Okres ważności dla prawa jazdy kategorii AM, A1, A2, A, B1, B, B+E i T wynosi 15 lat, a dla prawa jazdy kategorii C1, C1+E, C, C+E, D1, D1+E, D, D+E wynosi 5 lat, z tym, że terminy te mogą być krótsze, jeżeli wynika to z orzeczenia lekarskiego lub psychologicznego. Ustawa o kierujących pojazdami.

¹⁷ Generowanie daty ważności dokumentu w SI KIEROWCA po 19 stycznia 2013 r., PWPW Warszawa – HP.

¹⁸ W. Kotowski, *Ustawa o kierujących pojazdami. Komentarz*, LEX 2012, (Komentarz do art. 134).

sowych przepisów. Natomiast w art. 134 ust. 3 u.k.p. zostało zagwarantowane, że egzamin państwowy złożony z wynikiem pozytywnym przed dniem wejścia w życie ustawy uznaje się za spełniający wymagania określone w ustawie¹⁹. Problem pojawia się właśnie w tym miejscu, gdyż datą uzyskania uprawnień nie jest data zaliczenia egzaminu państwowego z wynikiem pozytywnym, lecz data wydania prawa jazdy określonej kategorii, czyli data akceptacji zamówienia w SI KIEROWCA, której dokonuje starosta po otrzymaniu dokumentów z Wojewódzkiego Ośrodka Ruchu Drogowego. W wyniku pozytywnej weryfikacji wniosku starosta wprowadza dane do systemu teleinformatycznego oraz składa zamówienie do jednostki produkującej prawa jazdy na wykonanie spersonalizowanego dokumentu, przesyłając za pośrednictwem tego systemu dane i informacje zawarte we wniosku o wydanie prawa jazdy²⁰ oraz fotografię i wzór podpisu wnioskodawcy. Należy więc zaakcentować pogląd, że ustawa o kierujących pojazdami uznaje ważność szkolenia oraz ważność egzaminu państwowego zdanego na podstawie dotychczasowych przepisów, ale spełnienie tych warunków nie jest równoznaczne z otrzymaniem uprawnień do kierowania pojazdami. Przepisy przejściowe do u.k.p. nie zawierają takiego rozwiązania, który pozwalałby właściwemu organowi na wydanie prawa jazdy kategorii A, C, C+E, D i D+E w sytuacji, gdy szkolenie i egzamin państwowy zostały przeprowadzone pod rządem przepisów dotychczasowych, a wniosek o wydanie prawa jazdy wpłynął do starosty po dniu 18 stycznia 2013 r. Dla skutecznego ubiegania się o wydanie prawa jazdy tych kategorii przez osoby, które w dniu wejścia w życie u.k.p. nie spełniają odpowiedniego minimalnego wieku, niezbędne było złożenie wniosku o wydanie prawa jazdy w terminie do 18 stycznia 2013 r. włącznie tj. do ostatniego dnia obowiązywania przepisów dotyczących nadania uprawnień do kierowania pojazdami zawartych w ustawie prawo o ruchu drogowym. Analizując art. 134

¹⁹ Dz. U. z 2011 r., nr 30, poz. 151 ze zm.

²⁰ S. Soboń, *Ustawa o kierujących pojazdami z komentarzem*, Warszawa 2013.

u.k.p. można zauważyć, że ewidentnie brakuje uregulowania prawnego odnoszącego się do postępowania w przedmiocie wydawania prawa jazdy w tych określonych sytuacjach.

Ustawa o kierujących pojazdami przewiduje jednak pewne rozwiązania dla kierowców, którzy zdali egzamin państwowy na prawo jazdy kategorii C, C+E, i D, D+E w dniu obowiązywania ustawy prawo o ruchu drogowym, a dokumenty po egzaminie wpłynęły do starosty w dniu obowiązywania już nowego stanu prawnego.

Takim rozwiązaniem jest art. 9 u.k.p., który stanowi, że dla osób które uzyskały kwalifikację wstępną²¹ minimalny wiek do kierowania pojazdami określonymi w prawie jazdy kategorii C i C+E wynosi 18 lat, a kategorii D i D+E 21 lat. Ponadto dla osób, które uzyskały kwalifikację wstępną przyspieszoną²² minimalny wiek do kierowania pojazdami określonymi w prawie jazdy kategorii D i D+E wynosi 23 lata lub 21 lat, z tym że taka osoba może kierować wyłącznie pojazdami wykonującymi regularne przewozy osób na liniach komunikacyjnych w rozumieniu przepisów ustawy o transporcie drogowym na trasie nieprzekraczającej 50 km²³.

Zgodnie z ustawą z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym²⁴ do uzyskania kwalifikacji może przystąpić osoba: 1) która na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej: a) przebywa co najmniej 185 dni w roku ze względu na więzi osobiste lub zawodowe, albo b) studiuje od co najmniej sześciu miesięcy i przedstawi zaświadczenie potwierdzające ten fakt, lub 2) niebędąca obywatelem państwa członkowskiego Unii Europejskiej, mająca zamiar wykonywać przewozy na rzecz podmiotu mającego siedzibę na

²¹ Kwalifikacja wstępna to szkolenie dla kierowców, którzy chcą wykonywać pracę w transporcie drogowym. Czas trwania takiego szkolenia wynosi 280 godzin.

²² Kwalifikacja wstępna przyspieszona to krótsza wersja kwalifikacji wstępnej. Czas trwania takiego szkolenia wynosi 140 godzin.

²³ Dz. U. z 2011 r., nr 30, poz. 151 ze zm.

²⁴ Dz. U. z 2012 r., poz. 1265 ze zm.; dalej powoływana jako: ustawa o transporcie drogowym.

terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, albo 3) która nie ma przeciwwskazań zdrowotnych i psychologicznych do wykonywania pracy na stanowisku kierowcy. Kierowca obowiązany jest uzyskać kwalifikację, odpowiednio do pojazdu samochodowego, którym zamierza wykonywać przewóz drogowy, w zakresie bloków programowych określonych odpowiednio do kategorii prawa jazdy: 1) C1, C1+E, C i C+E; 2) D1, D1+E, D i D+E”²⁵. Oprócz tego kierowca, który uzyskał kwalifikację w zakresie określonego bloku programowego i zamierza wykonywać przewozy innymi pojazdami samochodowymi niż te, dla których wymagane jest prawo jazdy odpowiadające zakresowi uzyskanej kwalifikacji, obowiązany jest odbyć odpowiednią kwalifikację uzupełniającą lub kwalifikację uzupełniającą przyśpieszoną²⁶.

W związku z powyższym osoba, która ukończyła kwalifikację wstępną lub wstępną przyśpieszoną ma prawo do wcześniejszego uzyskania prawa jazdy, a tym samym możliwość rozpoczęcia pracy na stanowisku kierowcy²⁷. Przepis ten jest kolejnym wyjątkiem od zasady wyrażonej w art. 8 ust. 1 u.k.p. Uzyskanie odpowiedniej kwalifikacji wiąże się jednak nie tylko z dodatkowymi kosztami, ale także z koniecznością odbycia odpowiedniego kursu i zaliczenia testów kwalifikacyjnych.

Nowelizacja dokonana ustawą z dnia 4 stycznia 2013 r. o zmianie ustawy o kierujących pojazdami²⁸, która została ogłoszona 17 stycznia 2013 r. i weszła w życie w dniu następnym doprecyzowała sytuację jednostek ubiegających się o uzyskanie prawa jazdy kategorii A, ale nadal tylko w określonym zakresie. Do art. 134 u.k.p. dodano kolejne przepisy przejściowe regulujące prawa osób, które są w trakcie egzaminu na prawo jazdy kategorii A, ale w dniu wejścia w życie ustawy nie spełniają nowych wymagań

²⁵ Ustawa o transporcie drogowym, art. 39b.

²⁶ Ustawa o transporcie drogowym, art. 39b2.

²⁷ Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o kierujących pojazdami, tamże, s. 18–19.

²⁸ Dz. U. z 2013 r., poz. 82; dalej powoływana jako: ustawa o zmianie ustawy o kierujących pojazdami.

wiekowych. Wprowadzone rozwiązania umożliwiają osobom pomiędzy 18 a 24 rokiem życia, które ukończyły szkolenie w zakresie prawa jazdy kategorii A na podstawie przepisów ustawy prawo o ruchu drogowym przystąpienie do egzaminu państwowego na prawo jazdy kategorii A2, a następnie bez konieczności ukończenia dodatkowego szkolenia, po spełnieniu ustawowych wymagań, przystąpienie do egzaminu państwowego w zakresie prawa jazdy kategorii A²⁹. Ponadto w przypadku uzyskania wyniku pozytywnego z części teoretycznej egzaminu państwowego na prawo jazdy kategorii A na podstawie dotychczas obowiązujących przepisów prawa, przez osobę która nie spełnia ustawowego warunku wymaganego minimalnego wieku, o którym mowa w art. 8 ust. 1 pkt 7 lit. a) u.k.p., wynik ten uznaje się za ważny, jeżeli osoba ta przystępuje do części praktycznej egzaminu w zakresie prawa jazdy kategorii A2³⁰.

Zaproponowane rozwiązanie nie do końca zadowala jednak wszystkich kierowców, gdyż jak wiadomo motocykl w zakresie prawa jazdy kategorii A2 wyposażony jest w silnik spalinowy o znacznie mniejszej pojemności skokowej i mniejszej mocy niż motocykl w zakresie prawa jazdy kategorii A³¹.

Z przykrością należy stwierdzić, że ustawodawca dokonując kolejnej zmiany ustawy o kierujących pojazdami w dalszym ciągu

²⁹ Uzasadnienie do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o kierujących pojazdami, druk nr 985, s. 4 (VII kadencja Sejmu), <http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/druk.xsp?documentId=2EE63A6FDD6EB775C1257AD30053C3D>, data pobrania styczeń 2013 r.

³⁰ Ustawa o zmianie ustawy o kierujących pojazdami, art. 134 ust. 3a.

³¹ Zgodnie z Rozporządzeniem Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 21 grudnia 2012 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie warunków technicznych pojazdów oraz zakresu ich niezbędnego wyposażenia – motocykl dwukołowy w zakresie prawa jazdy kat. A2 powinien być wyposażony w silnik spalinowy o pojemności skokowej co najmniej 400 cm³, o mocy co najmniej 25 kW i nieprzekraczającej 35 kW oraz powinien posiadać stosunek mocy do masy własnej nieprzekraczający 0,2 kW/kg. Natomiast motocykl dwukołowy w zakresie prawa jazdy kategorii A powinien być zaopatrzony w silnik spalinowy o pojemności skokowej co najmniej 600 cm³ i mocy co najmniej 40 kW.

przeoczył pewną grupę adresatów – nie wprowadził przepisów przejściowych dla osób, które zdały egzamin państwowy na prawo jazdy kategorii A do dnia 18 stycznia 2013 r., a dokumenty tych osób po zdanym egzaminie wpłynęły do organu wydającego prawo jazdy dopiero po dniu 18 stycznia 2013 r. W chwili obecnej osoby te, aby otrzymać uprawnienia do kierowania pojazdami muszą oczekiwać do dnia, w którym osiągnął wymagany minimalny wiek, czyli 24 lata. W najgorszym przypadku, jeżeli zdający w dniu egzaminu miał ukończone 18 lat to, żeby otrzymać prawo jazdy kategorii A będzie musiał czekać aż 6 lat. Obecnie jedynym, dość mało satysfakcjonującym rozwiązaniem tej sytuacji jest możliwość uzyskania przez osoby, które mają ukończone 18 lat lub więcej prawa jazdy kategorii A2. Następnie po 2-letnim okresie posiadania takich uprawnień zainteresowani będą mogli otrzymać prawo jazdy kategorii A³². Jest to jedyny przypadek kiedy wymagany wiek do kierowania pojazdami kategorii A może wynosić jedynie 20 lat.

Analizując brak stosownych przepisów intertemporalnych w przedmiotowym akcie normatywnym należy wskazać na art. 2 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r., który stanowi, że Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawa urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej³³. Trybunał Konstytucyjny kilkakrotnie akcentował w swoim orzecznictwie stanowisko, że z treści zasady demokratycznego państwa prawnego, można wyprowadzić kilka zasad, które nie zostały wymienione *expressis verbis* w ustawie zasadniczej, ale wynikają z istoty i aksjologii demokratycznego państwa prawnego³⁴. Według J. Zakrzewskiej do zasad tych można zaliczyć: ochronę praw słusznie nabytych, niedziałanie prawa wstecz, prawo obywatela do sądu,

³² Ustawa o kierujących pojazdami, art. 8 ust. 1 pkt 4.

³³ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. nr 78, poz. 483 ze zm. i sprost.).

³⁴ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 stycznia 2000 r., K 18/99, OTK ZU 2000, nr 1, poz. 1.

poczucie bezpieczeństwa prawnego i ochronę zaufania obywatela do państwa (...) ³⁵.

Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego podstawową zasadą demokratycznego państwa prawnego i fundamentalną zasadą państwa prawa jest zasada ochrony praw nabytych ³⁶, która zakazuje pozbawiania lub ograniczania praw podmiotowych obywateli w sposób arbitralny, ale nie wyklucza wprowadzania unormowań ograniczających lub znoszących takie prawa ³⁷. Ponadto, konstytucyjna zasada ochrony praw nabytych łączy się z nakazem stosowania przepisów przejściowych, które nie są zasadą o charakterze konstytucyjnym, ale zasadą prawa intertemporalnego ³⁸.

Warto także podkreślić, że w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego ukształtował się pogląd, zgodnie z którym przy wprowadzaniu w życie nowych uregulowań prawnych, bez względu na to czy są one korzystne czy niekorzystne dla obywateli, ustawa zasadnicza narzuca na ustawodawcę obowiązek brania pod uwagę zasady państwa prawnego, a zwłaszcza wynikające z niej zasady zaufania obywatela do państwa, pewności prawa oraz ochrony praw nabytych, tak, by zmiana wcześniejszego stanu normatywnego była przeprowadzana z wykorzystaniem przepisów przejściowych, a co najmniej odpowiedniego okresu dostosowawczego, czyli *vacatio legis* ³⁹. Prawodawca może oczywiście zdecydować się na natychmiastowe działanie nowych unormowań, o ile wskazuje na to istotny interes publiczny, którego nie można wyważyć z in-

³⁵ H. Zięba-Załużka, *Zasada ochrony praw nabytych jako element zasady demokratycznego państwa prawnego* [w:] *Środki ochrony praw słuźnie nabytych w świetle Konstytucji RP i prawa Unii Europejskiej*, pod red. H. Zięba-Załużka, P. Chmielnicki, Warszawa 2012, s. 25.

³⁶ Tamże, s. 23.

³⁷ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 stycznia 2000 r., K 18/99, OTK ZU 2000, nr 1, poz. 1.

³⁸ M. Jackowski, *Ochrona praw nabytych w polskim systemie konstytucyjnym*, Warszawa 2008, s. 110.

³⁹ Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 marca 1993 r., K 9/92, OTK 1993, cz. 1, poz. 6.

tereselem jednostki⁴⁰. W wyroku z dnia 10 kwietnia 2006 r. w sprawie SK 30/04 Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że sytuacja prawna osób dotkniętych nową regulacją powinna być poddana takim przepisom przejściowym, by mogły mieć one czas na dokończenie przedsięwzięć podjętych na podstawie wcześniejszej regulacji, w przeświadczeniu, że będzie ona miała charakter stabilny. Zasada zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa nakazuje ustawodawcy należyte zabezpieczenie „interesów w toku”⁴¹. Ponadto, w wyroku z dnia 24 października 2000 r. w sprawie SK 7/00 Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że stanowienie przepisów przejściowych musi obejmować wszystkie sytuacje, jakie mogą pojawiać się na tle wprowadzania w życie nowych rozwiązań prawnych i nie może pomijać ochrony praw jakiejkolwiek grupy adresatów, dotkniętych tymi przepisami, nawet gdy grupa ta jest znikoma liczebnie⁴², a także zaakcentował, że przy zmianie obowiązującego stanu prawnego to na ustawodawcy ciąży obowiązek starannego uwzględnienia za pomocą powszechnie przyjętych technik stanowienia prawa, ze szczególnym uwzględnieniem przepisów przejściowych, ochrony praw słusznie nabytych i ochrony interesów będących w toku⁴³. Aby nie naruszyć klauzuli demokratycznego państwa prawnego prawodawca, ustanawiając przepisy prawa, powinien brać pod uwagę skutki prawne i faktyczne, jakie powstaną od chwili wejścia w życie nowych unormowań. Pamiętając o tym, że demokratyczne państwo prawne to państwo chroniące zaufanie jednostek do państwa i tworzonego przez nie prawa, ustawodawca nie może zapominać o takich interesach obywateli, które powstały jeszcze przed modyfikacją stanu prawnego. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego

⁴⁰ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 maja 2009 r., P 66/07, OTK ZU 2009, nr 5/A, poz. 65.

⁴¹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 kwietnia 2006 r., SK 30/04.

⁴² Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 października 2000 r., SK 7/00, OTK 2000, nr 7, poz. 256.

⁴³ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 kwietnia 1999 r., K 36/98, nr 3, poz. 40.

utrwaliło się także stanowisko, zgodnie z którym stanowienie i wykonywanie przepisów prawa nie może być „pułapką” dla podmiotów, a oprócz tego, jednostka winna mieć pewność, że tworząc swoje interesy nie narazi się na negatywne skutki prawne swoich decyzji i działań, które są niemożliwe do przewidzenia w momencie ich podejmowania⁴⁴.

W związku z tym, że z konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego możliwe jest wyprowadzenie zasad tak ważnych jak zasada zaufania obywateli do państwa i zasada ochrony praw nabytych, można zauważyć, że w tym przypadku doszło do naruszenia elementarnych reguł państwa prawa.

Niestety, ustawodawcy polskiemu dość często zdarza się, że w aktach prawnych wprowadza przepisy przejściowe, które odnoszą się jedynie do niektórych spraw. Innymi słowy, nie regulują wszystkich sytuacji jakie mogą pojawić się w związku ze zmianą stanu prawnego. Wypada więc zauważyć, że przepisy przejściowe bywają „niewystarczające”⁴⁵. Brak w akcie normatywnym pełnych unormowań przeważnie jest efektem niedopatrzenia i zaniedbania ustawodawcy. Można przypuszczać, że tego typu luki w prawie oraz inne problemy prawa administracyjnego nie miałyby miejsca, gdyby w Polsce obowiązywała specjalna ustawa zawierająca zbiór zasad lub przepisów ogólnych prawa administracyjnego⁴⁶. Podstawowym zadaniem takiego aktu prawnego powinno być uporządkowanie aparatury pojęciowej, usuwanie luk oraz wyjaśnianie nasuwających się wątpliwości. Ponadto byłoby wskazane, by

⁴⁴ Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 grudnia 1996 r., K 25/95, OTK 1996, nr 6, poz. 52.

⁴⁵ Uzasadnienie do projektu ustawy Przepisy ogólne prawa administracyjnego, druk nr 3942, s. 9 (VI kadencja Sejmu), [http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/8F21C6C714261B99C1257849003B79D6/\\$file/3942.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/8F21C6C714261B99C1257849003B79D6/$file/3942.pdf), data pobrania luty 2013 r.

⁴⁶ J. Zimmermann, *Przepisy ogólne prawa administracyjnego i definiowanie pojęć*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny rok LXXI” 2009, nr 2, s. 161.

akt taki zawierał rozwiązania wspólne dla różnych dziedzin prawa administracyjnego i miał charakter unifikacyjny⁴⁷.

W doktrynie prawa administracyjnego powstały trzy projekty ustawy przepisów ogólnych prawa administracyjnego (dalej: POPA) – pierwszy w 1988 r., a drugi w 1996 r.⁴⁸ Natomiast w 2008 r. opracowano kolejny projekt, będący uaktualnioną i uzupełnioną wersją poprzednich projektów, który uwzględnia także wskazania Europejskiego Kodeksu Dobrej Administracji⁴⁹. Niestety, żaden projekt do dnia dzisiejszego nie został uchwalony.

Nawiązując do omawianego problemu można stwierdzić, że rozwiązaniem tej absurdalnej sytuacji mógłby być art. 8 ostatniego projektu POPA, który stanowi, że jeżeli akt prawa powszechnie obowiązującego nie zawiera przepisów przejściowych (przechodnich) lub są one niewystarczające, sprawy zawisłe do ich zakończenia prowadzi się według przepisów dotychczasowych, gdy nie narusza to celu nowego unormowania, chyba że nowe przepisy są korzystniejsze dla uczestników sprawy⁵⁰. Zgodnie z tą propozycją w przypadku braku przepisów przejściowych, sprawy w których postępowania zostały wszczęte przed wejściem w życie nowych uregulowań prawnych prowadzi się w oparciu o przepisy dotychczasowe, z wyjątkiem przypadków, gdy nowe unormowania są korzystniejsze dla jednostek uczestniczących w postępowaniu. Taki przepis uprawnia do rozstrzygania o prawach i obowiązkach

⁴⁷ Szerzej na ten temat por.: E. Ochendowski, *Zagadnienia części ogólnej prawa administracyjnego – problem ustawy – przepisy ogólne prawa administracyjnego* [w:] *Administracja publiczna u progu XXI wieku*, WSAiZ, Przemysł 2000, s. 422–429; J. Świątkiewicz, *Koncepcja projektu ustaw – przepisy ogólne prawa administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 1988, z. 8, s. 18–27; Z. Leoński, *Projekt ustawy o przepisach ogólnych prawa administracyjnego*, „Organizacje – Metody – Technika” 1988, nr 2; J. Borkowski, *Przepisy ogólne prawa administracyjnego a sprawność administracji państwowej*, „Administracja” 1988, nr 2.

⁴⁸ D. R. Kijowski, *Przepisy ogólne prawa administracyjnego – trzecie podejście*, „Biuletyn Rzecznika Praw Obywatelskich”, nr 60, Warszawa 2008, s. 18.

⁴⁹ J. Kochanowski, *O dobrą administrację*, „Biuletyn Rzecznika Praw Obywatelskich”, nr 60, Warszawa 2008, s. 16.

⁵⁰ Projekt ustawy Przepisy ogólne prawa administracyjnego, Warszawa, 29 grudnia 2010 r., druk nr 3942 (VI kadencja Sejmu).

dotyczących stanów faktycznych zaistniałych przed wejściem w życie nowego prawa na podstawie przepisów dotychczasowych, które są korzystniejsze dla zainteresowanych⁵¹. Art. 8 POPA mógłby więc mieć zastosowanie do kierowców, którzy zdali egzamin państwowy na prawo jazdy kategorii A, C, C+E, D i D+E pod rządą obowiązująca „starych” przepisów, a dokumenty po egzaminie wpłynęły do organu wydającego uprawnienia do kierowania pojazdami dopiero w dniu obowiązywania „nowych” regulacji prawnych i w dniu rozpatrywania wniosku o nadanie uprawnień nie spełniają wymogu kryterium wiekowego do wydania prawa jazdy.

Konkludując, ustawa o kierujących pojazdami wprowadziła odmienną od poprzedniej regulację prawną odnośnie spełnienia wymogów wiekowych dla osób ubiegających się o otrzymanie prawa jazdy kategorii A, C, C+E, D, D+E. Podniesienie minimalnego wieku niezbędnego do uzyskania prawa jazdy określonych kategorii ma zapewnić ograniczenie dostępu dla młodych i niedoświadczonych kierowców będących użytkownikami szybkich i ciężkich motocykli⁵², a także samochodów ciężarowych i autobusów. Należy więc zauważyć, że podstawowym celem ustawodawcy było zwiększenie bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz podniesienie kwalifikacji kierowców. W związku z przerażającą ilością wypadków na polskich drogach, w których bardzo często biorą udział młodzi i niedoświadczeni kierowcy (83% zabitych w wypadkach to ludzie w wieku 18–24 lat)⁵³, uważam, że podniesienie kryterium wiekowego do kierowania pojazdami jest rozwiązaniem dobrym, ale czy skutecznym to tego nie wiadomo. Odpowiedź na to pytanie uzyskamy dopiero za kilka lat. Natomiast, biorąc pod uwagę dość długi, bo prawie dwuletni *vacatio legis* należy krytycznie ocenić sposób unormowania zagadnień intertemporal-

⁵¹ Uzasadnienie do projektu ustawy Przepisy ogólne prawa administracyjnego, tamże, s. 9.

⁵² Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o kierujących pojazdami, tamże, s. 17.

⁵³ *Ibidem*, s. 1.

nych w u.k.p.⁵⁴ Z przykrością trzeba stwierdzić, że pomimo tak długiego okresu dostosowawczego prawodawca nie zadbał o stosowne przepisy przejściowe, a także do chwili obecnej nie wprowadził żadnych unormowań rozwiązujących omawiany problem.

ABSTRACT

Aspects of a lack of inter-temporal provisions of act on vehicle drivers

Polish legislation of the last many years „differentiates itself” quite often with a lack of inter-temporal provisions. This time the legislator in act of 5 January 2011 on vehicle drivers did not introduce „sufficient” legal regulations in several determined situations. Thus, the aim of the paper is presenting a lack of the inter-temporal provisions and results of such a state.

On account of a legislative omission of the legislator in the act on vehicle drivers, there is a lack of the inter-temporal provisions concerning proceedings in the subject of issuance of a driver's licence, in a situation when on the day of binding force of hitherto provisions, a person applying for a driver's licence of determined categories fulfilled all requirements to obtain it, whereas on the following day, i.e. on a day of binding force of a new act, he/she does not meet an age criterion to drive vehicles of an adequate category of a driver's licence.

A legal gap refers to persons who passes the state examination to obtain a driver's licence category A, C, C+E, D and D+E till 18 January 2013, and their documents after the examination were filed to an organ issuing a driver's licence after 18 January 2013.

⁵⁴ I. Lipowicz, <http://www.sprawy-generalne.brpo.gov.pl/pdf/2012/10/715580/1710065.pdf>, data pobrania marzec 2013 r.