

28/A/2016

**WYROK**

z dnia 8 czerwca 2016 r.

**Sygn. akt K 37/13\***

**W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej**

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Stanisław Biernat – przewodniczący

Piotr Tuleja

Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz – sprawozdawca

Andrzej Wróbel

Marek Zubik,

po rozpoznaniu w trybie art. 93 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 293), na posiedzeniu niejawnym w dniu 8 czerwca 2016 r., wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich o zbadanie zgodności:

art. 53 ust. 4 pkt 1 w związku z art. 54 ust. 5 pkt 1 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami (Dz. U. Nr 30, poz. 151, ze zm.) w zakresie, w jakim nakłada na osoby niepełnosprawne obowiązek dostarczenia pojazdu przystosowanego do rodzaju schorzenia na potrzeby przeprowadzenia praktycznej części egzaminu państwowego sprawdzającego kwalifikacje osób ubiegających się o uprawnienia do kierowania pojazdami silnikowymi kategorii B, z art. 2, art. 32, art. 69 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 20 Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2012 r. poz. 1169),

o r z e k a:

**Art. 53 ust. 4 pkt 1 w związku z art. 54 ust. 5 pkt 1 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami (Dz. U. z 2016 r. poz. 627) w zakresie, w jakim nie przewiduje udzielenia przez władze publiczne efektywnej pomocy osobie niepełnosprawnej wymagającej przystosowania pojazdu do rodzaju schorzenia w zapewnieniu pojazdu na potrzeby praktycznej części egzaminu państwowego na prawo jazdy kategorii B:**

**a) jest zgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz nie jest niezgodny z zasadą sprawiedliwości społecznej wyrażoną w art. 2 Konstytucji,**

**b) jest niezgodny z art. 69 Konstytucji oraz art. 20 Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych, sporządzonej w Nowym Jorku dnia 13 grudnia 2006 r. (Dz. U. z 2012 r. poz. 1169).**

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,**

---

\* W dniu 8 czerwca 2016 r. Prezes TK zarządził ogłoszenie wyroku w Dzienniku Ustaw.

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) **w związku z art. 134 pkt 3 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 293) umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.**

## UZASADNIENIE

### I

1. 14 sierpnia 2013 r. Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej również: Rzecznik albo wnioskodawca) wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o stwierdzenie niezgodności art. 53 ust. 4 pkt 1 w związku z art. 54 ust. 5 pkt 1 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami (Dz. U. Nr 30, poz. 151, ze zm.; dalej: ustawa o kierujących pojazdami albo ustawa) w zakresie, w jakim nakłada na osoby niepełnosprawne obowiązek dostarczenia pojazdu przystosowanego do rodzaju schorzenia na potrzeby przeprowadzenia praktycznej części egzaminu państwowego sprawdzającego kwalifikacje osób ubiegających się o uprawnienia do kierowania pojazdami silnikowymi kategorii B, z art. 2, art. 32 i art. 69 Konstytucji oraz art. 20 Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych, sporządzonej w Nowym Jorku dnia 13 grudnia 2006 r. (Dz. U. z 2012 r. poz. 1169; dalej także: konwencja o prawach osób niepełnosprawnych albo konwencja).

1.1. Na wstępie Rzecznik Praw Obywatelskich wyjaśnił, że – na tle nadsyłanych do niego skarg – wyłonił się problem nierównego traktowania osób niepełnosprawnych ubiegających się o uprawnienie kategorii B do kierowania pojazdami. W ocenie Rzecznika problem ten wynika stąd, że zaskarżone przepisy zwalniają wojewódzkie ośrodki ruchu drogowego (dalej: WORD), realizujące zadania publiczne, z obowiązku zapewnienia osobie niepełnosprawnej pojazdu, w którym będzie ona zdawała praktyczną część egzaminu państwowego (dalej także: egzamin praktyczny) na prawo jazdy kategorii B, podczas gdy pozostałym kandydatom na kierowców WORD pojazd taki mają obowiązek zapewnić. Jeśli zatem osoba niepełnosprawna chce uzyskać uprawnienie do kierowania pojazdami, musi sama dostarczyć pojazd na państwowy egzamin praktyczny. Rzecznik podkreślił przy tym, że taka osoba odbywa kurs nauki jazdy w pojeździe podmiotu prywatnego – jakim jest ośrodek szkolenia kierowców (dalej: OSK) – ustawowo zobowiązanego do posiadania pojazdów przystosowanych do rodzaju niepełnosprawności (jeżeli szkoli osoby niepełnosprawne).

Wątpliwości Rzecznika wzbudziła zgodność powyższej regulacji ze standardami konstytucyjnymi, wynikającymi z zasady sprawiedliwości społecznej (wywodzonej z art. 2 Konstytucji), z zasady równości i zakazu dyskryminacji (wyrażonymi w art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji) oraz z art. 69 Konstytucji, gwarantującego osobom niepełnosprawnym szczególną ochronę, a ponadto z art. 20 konwencji o prawach osób niepełnosprawnych, stanowiącym o prawie do mobilności tych osób.

1.2. Następnie wnioskodawca przeprowadził analizę treści i kontekstu normatywnego zaskarżonych przepisów oraz skonfrontował je ze wskazanymi wyżej wzorcami kontroli.

1.2.1. Przede wszystkim Rzecznik przypomniał, że państwo ma stać na straży sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji), z jednej strony przez niestanowienie prawa, które godziłoby w tę zasadę, a z drugiej strony przez jej prawne (pozytywne) urzeczywistnianie – w rozpatrywanym przypadku chodziłoby o wyrównanie szans w dostępie osób niepełnosprawnych do państwowego egzaminu praktycznego na prawo jazdy kategorii B. Tymczasem art. 53 ust. 4 pkt 1 w związku z art. 54 ust. 5 pkt 1 ustawy o kierujących pojazdami nie tylko

nie respektuje nałożonej na państwo powinności stworzenia takich warunków egzaminowania osób niepełnosprawnych, które nie okażą się dla nich barierą w dostępie do nabywania uprawnień do kierowania pojazdami, ale wręcz obciąża te osoby obowiązkiem dostarczenia pojazdu egzaminacyjnego, któremu nie podlegają osoby sprawne.

W szczególności, zdaniem wnioskodawcy, obowiązek nałożony na osoby niepełnosprawne przeczy urzeczywistnianiu koncepcji sprawiedliwości wyrównawczej. Chociaż bowiem na organach państwa spoczywa powinność podejmowania działań ukierunkowanych na usuwanie barier, m.in. w dostępie osób niepełnosprawnych do komunikacji, a w konsekwencji – na podwyższenie standardu ich codziennego życia oraz wspieranie ich samodzielności, to kwestionowane reguły organizacyjne egzaminów na prawo jazdy celu tego nie spełniają.

1.2.2. Uzasadniając zarzut naruszenia przez zaskarżone przepisy art. 32 Konstytucji, Rzecznik podniósł, że w świetle obowiązujących przepisów wszystkie osoby przystępujące do praktycznej części egzaminu państwowego na prawo jazdy kategorii B mają spełniać jednakowe wymogi wymienione w ustawie o kierujących pojazdami, dotyczące m.in. zdrowia oraz uprzedniego zaliczenia części teoretycznej egzaminu. Wobec tego na potrzeby egzaminu praktycznego osoby sprawne i niepełnosprawne powinny być zaliczane do tej samej kategorii. Jednakże w zakresie obowiązku dostarczenia pojazdu egzaminacyjnego przepisy różnicują obie grupy osób, w sposób odmienny i mniej korzystny, a przy tym zupełnie nieuzasadniony, traktując drugą z nich. Zdaniem wnioskodawcy doszło do tego przez to, że w art. 53 ust. 4 pkt 1 (odsyłającym do art. 54 ust. 5 pkt 1) ustawy o kierujących pojazdami prawodawca, mimo pozornie neutralnego wyłączenia o charakterze przedmiotowym, zastosował w rzeczywistości kryterium podmiotowe, zwalniające WORD z obowiązku zapewnienia pojazdu egzaminacyjnego osobom niepełnosprawnym. Tym sposobem prawodawca *de facto* dokonał podziału osób przystępujących do egzaminu praktycznego na prawo jazdy, za jedyną cechę je rozróżniającą przyjmując niepełnosprawność.

W ocenie wnioskodawcy obrane kryterium wyłączenia – noszące znamiona nierównego traktowania i (bezpośredniej) dyskryminacji osób niepełnosprawnych – nie znajduje uzasadnienia ani w związku z celem, ani treścią ustawy o kierujących pojazdami. Podstawowym celem uregulowania zasad przeprowadzania egzaminów na prawo jazdy jest zapewnienie bezpieczeństwa drogowego, dzięki dopuszczeniu do ruchu kierowców dających rękojmię bezpiecznego prowadzenia pojazdów. Skoro z woli prawodawcy, wyrażonej w art. 3 ust. 3 ustawy, osoby niepełnosprawne mogą zdobyć uprawnienia do kierowania pojazdami, to nieracjonalne wydaje się Rzecznikowi faktyczne pozbawianie ich tej szansy wyłącznie z powodu niemożności zapewnienia przez nie odpowiedniego pojazdu egzaminacyjnego.

Na gruncie ustawy o kierujących pojazdami trudno też, zdaniem Rzecznika, wskazać interes, któremu różnicowanie przystępujących do egzaminu praktycznego miałyby służyć. Za taki nie sposób uznać trudności WORD w pozyskaniu pojazdów przystosowanych do rodzaju niepełnosprawności egzaminowanych. Skoro analogiczny obowiązek posiadania pojazdów przystosowanych do szkolenia osób niepełnosprawnych ustawodawca nałożył na OSK, a więc na podmioty prywatne, to tym bardziej WORD winny współuczestniczyć w realizacji nałożonych na władze publiczne obowiązków wobec osób niepełnosprawnych. Z pewnością zatem waga interesu WORD nie pozostaje w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostały naruszone w wyniku wprowadzonego różnicowania. Tworząc regulacje utrudniające niepełnosprawnym dostęp do jednej z podstawowych w obecnych czasach umiejętności, ustawodawca przyczynił się do pogorszenia sytuacji tych osób zwłaszcza na rynku pracy, prowadząc do ubóstwa i w efekcie do wykluczenia społecznego.

Wnioskodawca dostrzegł ponadto związek między naruszeniem przez zaskarżone przepisy art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji a pogwałceniem przez nie art. 2 ustawy zasadniczej. Jakkolwiek bowiem ustawodawcy przysługuje swoboda określenia cech relewantnych, według

których klasyfikuje i różnicuje sytuację prawną adresatów poszczególnych norm prawnych, to nie może dokonywać tego w sprzeczności z nadrzędnymi, konstytucyjnymi wartościami, na czele z zasadą sprawiedliwości społecznej. Płynie z niej m.in. wymóg, aby różnicowanie podmiotów podobnych następowało przede wszystkim w celu niwelowania czy łagodzenia istniejących różnic społecznych. Wszelako, przyjmując jako cechę istotną niepełnosprawność i w konsekwencji obciążając osoby niepełnosprawne obowiązkiem dostarczenia pojazdu na egzamin, ustawodawca przysługującą mu swobodę regulacyjną przekroczył.

1.2.3. W uzasadnieniu wniosku Rzecznik Praw Obywatelskich zawarł również pogląd, że kwestionowane przepisy ustawy o kierujących pojazdami są niezgodne z art. 69 Konstytucji, ponieważ prawodawca niewłaściwie zrealizował ciążyący na władzy publicznej obowiązek udzielania pomocy osobom niepełnosprawnym, a konkretnie: stworzenia rozwiązań zapewniających ich efektywne wsparcie w różnych dziedzinach życia społecznego.

Wprawdzie, jak podkreślił Rzecznik, art. 69 Konstytucji nie kreuje prawa podmiotowego, a zatem z treści tego przepisu nie sposób wywodzić roszczeń przysługujących jednostce, ale przepis ten obliguje ustawodawcę do tworzenia takich regulacji prawnych, które umożliwiają osobom niepełnosprawnym ruchowo przemieszczanie się, podejmowanie (przysposobienie do) pracy czy nawiązywanie kontaktów społecznych lub przynajmniej tego nie ograniczają.

Jednakże, według wnioskodawcy, ustawodawca dysponujący swobodą regulacyjną w zakresie ustalenia sposobu i poziomu zaspokajania potrzeb osób niepełnosprawnych, w ustawie o kierujących pojazdami przekroczył jej granice: przerwienie na osoby niepełnosprawne obowiązku zapewnienia pojazdu egzaminacyjnego pozostaje wprost w sprzeczności ze wskazaną wyżej powinnością władz publicznych udzielenia pomocy tym osobom (między innymi w sferze komunikacji społecznej czy rynku pracy).

1.2.4. Rzecznik Praw Obywatelskich uznał wreszcie, że zaskarżone przepisy naruszają art. 20 konwencji, który gwarantuje osobom niepełnosprawnym prawo do mobilności.

Wnioskodawca podniósł, że państwa-strony zobowiązały się do podejmowania skutecznych środków, które prowadzą do możliwie największej samodzielności osób niepełnosprawnych, a więc m.in. środków zapewniających im swobodne przemieszczanie się na takich samych zasadach, z jakich korzystają osoby w pełni sprawne (tj. w sposób oraz w czasie przez nie wybranym, a także po przystępnej cenie). Tymczasem przepisy normujące zasady egzaminowania na kierowców ograniczają prawo osób niepełnosprawnych do samodzielnego prowadzenia życia i swobodnego przemieszczania się. Stawiają te osoby w gorszej pozycji na rynku pracy (traktującym uprawnienie do kierowania pojazdami jako standardowe), a w konsekwencji utrudniają możliwość stałego polepszania warunków życia ich samych oraz ich rodzin. Obciążenie osób niepełnosprawnych obowiązkami, których spełnienia nie wymaga się od osób sprawnych, ignoruje poza tym zobowiązanie państw-stron do zagwarantowania tym osobom równych szans. W opinii Rzecznika dysonans między kwestionowaną regulacją a postanowieniami konwencji ujawnia się szczególnie na płaszczyźnie deklarowanej przez ustawodawcę (w uzasadnieniu projektu ustawy o ratyfikacji konwencji) polityki społecznej dotyczącej osób niepełnosprawnych, która zmierzać ma w kierunku włączania problematyki niepełnosprawności w główny nurt polityki państwa.

Wyrazem zarzucanego ograniczenia jest też wysoki koszt samego egzaminu na prawo jazdy. W ocenie Rzecznika nie ma znaczenia okoliczność, że prawodawca obniżył go w sytuacji, gdy jazda egzaminacyjna odbywa się pojazdem osoby niepełnosprawnej, bo obniżka nie rekompensuje (w pełni) trudności oraz wydatków ponoszonych w związku z egzaminem. Osoba niepełnosprawna musi pokryć nie tylko ewentualne koszty wynajmu pojazdu, lecz również opłaty związane z jego dostarczeniem do WORD. Funkcjonujące programy pomoco-

we, w tym finansowane z Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (dalej: PFRON albo Fundusz), także nie zapewniają pełnego pokrycia wskazanych wydatków.

2. W piśmie z 28 lipca 2014 r. stanowisko w sprawie zajął Prokurator Generalny, wnosząc o uznanie, że art. 53 ust. 4 pkt 1 w związku z art. 54 ust. 5 pkt 1 ustawy o kierujących pojazdami w zakresie, w jakim nakładają na osoby niepełnosprawne obowiązek dostarczenia pojazdu przystosowanego do rodzaju ich schorzenia na potrzeby przeprowadzenia praktycznej części egzaminu państwowego sprawdzającego kwalifikacje osób ubiegających się o uprawnienie kategorii B do kierowania pojazdami silnikowymi, są zgodne z art. 2, art. 32 i art. 69 Konstytucji oraz z art. 20 konwencji o prawach osób niepełnosprawnych.

2.1. Analizę zarzutów wnioskodawcy Prokurator Generalny rozpoczął od skonstatowania, że istotną zmianę, poprawiającą sytuację faktyczną i prawną osób niepełnosprawnych zdających egzamin praktyczny w WORD, wprowadziła ustawa z dnia 26 czerwca 2014 r. o zmianie ustawy o kierujących pojazdami (Dz. U. poz. 970; dalej: ustawa nowelizująca). Tym samym, zdaniem Prokuratora Generalnego, zdezaktualizowała się przeważająca część zarzutów Rzecznika Praw Obywatelskich.

W szczególności, od czasu wejścia w życie ustawy nowelizującej praktyczna część egzaminu na prawo jazdy kategorii B jest prowadzona – na wniosek i koszt osoby egzaminowanej – wskazanym przez nią pojazdem OSK, który prowadził jej szkolenie. Prokurator Generalny uznał to za niewątpliwe ułatwienie dla osób przystępujących do egzaminu praktycznego, w tym również dla osoby niepełnosprawnej, która nie posiada własnego pojazdu przystosowanego do rodzaju schorzenia. Dostarczenie przez nią odpowiedniego pojazdu egzaminacyjnego staje się odtąd tylko jednym z możliwych sposobów jego pozyskania przez WORD. W ocenie Prokuratora Generalnego, przyjmując powyższe unormowania, ustawodawca skorzystał z przysługującej mu względnej swobody prawotwórczej w przedmiocie udzielania osobom niepełnosprawnym pomocy w przemieszczaniu się i komunikacji społecznej.

Biorąc powyższe pod uwagę, Prokurator Generalny odrzucił zarzut, że zaskarżone przepisy naruszają obowiązek władzy publicznej udzielania pomocy osobom niepełnosprawnym w komunikacji społecznej bądź obowiązek urzeczywistniania sprawiedliwości społecznej. Znaczy to, że w zakwestionowanym zakresie przepisy te są zgodne z art. 2 oraz art. 69 ustawy zasadniczej.

2.2. Prokurator Generalny nie podzielił też zarzutu naruszenia przez art. 53 ust. 4 pkt 1 w związku z art. 54 ust. 5 pkt 1 ustawy o kierujących pojazdami zasady równości i zakazu dyskryminacji, uznając, iż w zaskarżonym zakresie, przepisy te są zgodne z art. 32 Konstytucji.

Konfrontując zakwestionowane unormowanie z zasadą równości i zakazem dyskryminacji, Prokurator Generalny odnotował m.in., że na gruncie orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego i doktryny prawo do równego traktowania ma charakter niejako prawa „drugiego stopnia”, tzn. przysługuje ono w związku z konkretnymi normami prawnymi lub innymi działaniami organów władzy publicznej. W związku z tym na kwalifikację zaskarżonych przepisów w kontekście zasady równości i zakazu dyskryminacji wpływa z konieczności wcześniejsza ocena tych przepisów przez pryzmat wzorca, którym jest art. 69 ustawy zasadniczej.

Odwołując się do poglądów Trybunału Konstytucyjnego i nauki prawa, Prokurator Generalny zauważył też, że postulat równości nie może być utożsamiany z nakazem identyczności. Istotą nowoczesnego prawa jest istnienie różnicowań, często wzajemnie się krzyżujących, kształtowanych odmiennie w poszczególnych dziedzinach prawa (służących najrozmaitszym celom), a ustawodawcy przysługuje swoboda określania cech relewantnych, według

których różnicowań tych dokonuje. Dopóki przy tym te ostatnie odpowiadają obiektywnie istniejącym różnicom między adresatami norm prawnych, problem naruszenia zasady równości nie powstaje. Rozważać jedynie należy, czy i w jakim zakresie prawo może zacierać albo ignorować owe obiektywnie istniejące różnice, a więc czy zasada równości oznacza nakaz odmiennego traktowania podmiotów (sytuacji) odmiennych. Odnosząc się do tej kwestii, Prokurator Generalny przywołał orzeczenia Trybunału, w których ten podkreślał, że z nakazu równego traktowania równych nie wynika, logicznie ani instrumentalnie, nakaz nierównego traktowania nierównych czy też zakaz równego traktowania nierównych.

Prokurator Generalny wskazał ponadto na względną swobodę ustalania przez ustawodawcę, jakimi pojazdami winien dysponować WORD w celu przeprowadzania praktycznej części egzaminu na prawo jazdy. Zgodnie z przyjętą przez ustawodawcę regułą ośrodki te nie muszą posiadać pojazdów relatywnie rzadziej uczestniczących w ruchu drogowym, pojazdów o wyraźnie większej wartości lub pojazdów nietypowych. Co się tyczy przeprowadzania egzaminu praktycznego osoby niepełnosprawnej, ustawodawca przewidział zasadniczo obowiązek użycia pojazdu OSK, który prowadził jej szkolenie. Wobec tego zachowana (po wskazanej wyżej nowelizacji ustawy o kierujących pojazdami) możliwość skorzystania podczas egzaminu z pojazdu osoby niepełnosprawnej przystosowanego do rodzaju jej schorzenia powinna być traktowana jako wyjście awaryjne, w sytuacji gdyby OSK nie udostępnił pojazdu, którym szkolono daną osobę. W ocenie Prokuratora Generalnego takie unormowanie wystarczająco czyni zadość postulatowi ochrony interesów osób niepełnosprawnych. Natomiast (w świetle przytoczonego przez siebie orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego) Prokurator Generalny nie dostrzegł konieczności, by cecha niepełnosprawności osób ubiegających się o prawo jazdy określonej kategorii wymuszała na ustawodawcy obowiązek „dalszego uprzywilejowania tychże osób” (s. 17 *in fine* pisma), chociażby przez zobowiązanie WORD do posiadania pojazdów dostosowanych do rodzaju ich schorzeń. Dalsze tego rodzaju ułatwienia mogłyby, zdaniem Prokuratora Generalnego, wykraczać poza sprawiedliwość wyrównawczą i nasuwać wątpliwości co do nadmiernego uprzywilejowania niepełnosprawnych kosztem pozostałych osób ubiegających się o prawo jazdy.

2.3. Prokurator Generalny uznał wreszcie, że przepisy art. 53 ust. 4 pkt 1 w związku z art. 54 ust. 5 pkt 1 ustawy o kierujących pojazdami, w zakresie zakwestionowanym przez Rzecznika Praw Obywatelskich, są zgodne z art. 20 konwencji o prawach osób niepełnosprawnych.

Dokonawszy analizy art. 20 konwencji w kontekście preambuły oraz innych jej przepisów, Prokurator Generalny doszedł do przekonania, że *ratio legis* art. 20 konwencji jest zbieżna z art. 69 oraz art. 32 ust. 2 Konstytucji, a w związku z tym wcześniejsza argumentacja dotycząca realizacji przez władze publiczne obowiązku udzielania pomocy osobom niepełnosprawnym oraz przeciwdziałania ich dyskryminacji zachowuje aktualność również w odniesieniu do powołanego przepisu konwencji.

3. Sejm zajął stanowisko w sprawie w piśmie z 1 sierpnia 2014 r., wnosząc o stwierdzenie, że art. 53 ust. 4 pkt 1 ustawy o kierujących pojazdami w zakresie, w jakim wyłącza wymóg przeprowadzenia praktycznej części egzaminu państwowego warunkującego uzyskanie prawa jazdy kategorii B pojazdem pozostającym w dyspozycji WORD, jeżeli egzamin jest przeprowadzany pojazdem osoby niepełnosprawnej wymagającej przystosowania pojazdu do rodzaju schorzenia, jest zgodny z art. 2, art. 32 i art. 69 Konstytucji oraz art. 20 konwencji o prawach osób niepełnosprawnych.

3.1. Posiłkując się orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, Sejm wyraził przede wszystkim pogląd, że – wbrew twierdzeniu Rzecznika Praw Obywatelskich – zróżnicowanie zdających egzamin praktyczny na prawo jazdy kategorii B daje się pogodzić z istotą zasady równości.

Jak zauważył Sejm, nabycie prawa do kierowania pojazdem wiąże się z koniecznością spełnienia w jednakowym stopniu szeregu warunków przez wszystkie podmioty ubiegające się o prawo jazdy. Powyższe nie oznacza wszakże, iż sytuacja prawna osób z niepełnosprawnością przystępujących do egzaminu praktycznego nie cechuje się pewnymi odrębnościami. Jakkolwiek bowiem osoby te zdają ów egzamin na takich samych zasadach jak osoby sprawne, to w przypadku wystąpienia poważnych zmian w budowie anatomicznej korzystają z samochodów odpowiednio przystosowanych do stopnia i rodzaju niepełnosprawności. Kwestionowana regulacja wyłącza w stosunku do takich osób normę stanowiącą, iż osoba ubiegająca się o prawo jazdy kategorii B zdaje część praktyczną egzaminu państwowego w samochodzie pozostającym w dyspozycji WORD.

Wprowadzone przez ustawodawcę zróżnicowanie jest, zdaniem Sejmu, dopuszczalne. *Ratio legis* art. 53 ust. 4 pkt 1 ustawy o kierujących pojazdami ukierunkowana jest na zapewnienie osobom niepełnosprawnym jak najlepszych warunków w procesie weryfikacji umiejętności praktycznych. Co do zasady, ocena tych umiejętności odbywa się w pojazdach o standardzie podstawowym, powszechnie dostępnym dla każdego zdającego sprawnego ruchowo (OSK prowadzą szkolenia zasadniczo takimi samymi pojazdami, jakie posiadają WORD). Niemniej z obiektywnych przyczyn osoby z niepełnosprawnością, zwłaszcza z dysfunkcją ruchową, muszą korzystać z samochodów o podwyższonym lub szczególnym standardzie oprzyrządowania. W świetle regulacji poddanej kontroli konstytucyjności w niniejszej sprawie mają to być pojazdy, którymi dysponują zdający. Sejm odnotował przy tym, że w praktyce są to samochody, w których osoby niepełnosprawne wcześniej zdobywały umiejętności praktyczne w ramach nauki jazdy. Tak rozumiane odstępstwo Sejm uznał za niezbędne usprawienie osoby z niepełnosprawnością.

Powołując się na literaturę fachową oraz opinie instytucji zajmujących się działalnością związaną z ruchem drogowym, Sejm podniósł nadto, że oceniane zróżnicowanie sytuacji prawnej osób sprawnych oraz niepełnosprawnych motywują względy techniczne. Przede wszystkim ze względów tych nie wydaje się możliwe skonstruowanie pojazdu wyposażonego w oprzyrządowanie właściwe dla wszelkich rodzajów niesprawności ruchowej. Istnieje więc racjonalne uzasadnienie, by niepełnosprawność stanowiła cechę różnicującą przystępujących do egzaminu praktycznego na prawo jazdy, w zakresie użycia pojazdu pozostającego w dyspozycji WORD. Będący efektem tego zróżnicowania wymóg dostarczenia przez osobę niepełnosprawną pojazdu egzaminacyjnego powinien być w istocie postrzegany jako gwarancja realizacji przysługującego tej osobie uprawnienia do uzyskania prawa jazdy – a w szerszej perspektywie także jako forma pomocy w komunikacji społecznej osób niepełnosprawnych – ponieważ umożliwia zdawanie egzaminu za pomocą sprzętu, który najpełniej uwzględni rodzaj i stopień jej niepełnosprawności.

Poza tym, w opinii Sejmu, zaskarżona regulacja oddziałuje pozytywnie na sytuację faktyczną osoby niepełnosprawnej również dzięki temu, że przystępuje ona do egzaminu, prowadząc ten sam pojazd, w którym odbywała szkolenie. Znajomość rozwiązań technicznych tego pojazdu pozwala na swobodne korzystanie z niego, a ponadto w dniu egzaminu zdający nie jest zaskakiwany rodzajem, stanem i stopniem dostosowania oprzyrządowania do rodzaju jego schorzenia i dysfunkcji budowy anatomicznej.

W konkluzji Sejm stwierdził, że występujące w art. 54 ust. 5 pkt 1 (do którego odwołuje się art. 53 ust. 4 pkt 1) ustawy o kierujących pojazdami kryterium niepełnosprawności, różnicując sytuację osób przystępujących do praktycznej części egzaminu państwowego na prawo

jazdy kategorii B, pozostaje nie tylko w racjonalnym związku z celem i treścią kontrolowanej normy, ale również koresponduje z art. 69 Konstytucji. Tym samym art. 53 ust. 4 pkt 1 ustawy o kierujących pojazdami jest, w badanym zakresie, zgodny z art. 32 Konstytucji.

3.2. W ocenie Sejmu art. 53 ust. 4 pkt 1 ustawy o kierujących pojazdami, w zakresie wskazanym w *petitum* wniosku inicjującego postępowanie w niniejszej sprawie, jest także zgodny z art. 2 Konstytucji.

W szczególności Sejm zauważył, że wynikająca z art. 2 Konstytucji zasada sprawiedliwości społecznej, którą stanowione prawo ma urzeczywistniać, wymaga trudnego w praktyce wyważenia interesów i oczekiwań potencjalnych beneficjentów pomocy państwa z interesami tych, którzy je w ostatecznym rozrachunku, przez płacenie podatków, finansują.

Sejm zgodził się z wnioskodawcą, że uprawnienie do kierowania pojazdem ma szczególne znaczenie dla osób o ograniczonej sprawności ruchowej: służy ono zaspokajaniu pierwszorzędnej potrzeby życiowej człowieka, jaką jest samodzielność i samowystarczalność. Umiejętność (i prawna możliwość) kierowania pojazdem mechanicznym otwiera dostęp do korzystania z innych dóbr społecznych przez osoby niepełnosprawne, integrując je ze społeczeństwem. Wobec powyższego należy, zdaniem Sejmu, pamiętać, że podniesiona do rangi konstytucyjnej zasady sprawiedliwości społeczna zakłada równe uczestnictwo jednostek w życiu społecznym, co niekiedy wymaga usunięcia czynników uniemożliwiających lub utrudniających osiągnięcie tego stanu. Stąd też wprowadzenie ułatwień (rozumianych jako zwiększenie dostępności udziału w egzaminie lub szkoleniu) dla osób niepełnosprawnych ubiegających się o prawo jazdy jawi się Sejmowi konstytucyjnym obowiązkiem państwa, poddyktowanym koniecznością podejmowania działań wyrównawczych mających niwelować ryzyko ich wykluczenia.

Sejm odrzucił jednak zarzut wnioskodawcy, że wymóg dostarczania przez osobę niepełnosprawną odpowiednio oprzyrządowanego pojazdu egzaminacyjnego kłóci się z wymaganiami sprawiedliwości wyrównawczej, ponieważ nakłada na tę osobę obowiązek pokrycia kosztów związanych z zapewnieniem takiego pojazdu. Zdaniem Sejmu, zarzut ów upada, jeśli uwzględni się szerszy kontekst normatywny. Przede wszystkim aktualnie funkcjonują rozwiązania prawne pozwalające na refundację osobom niepełnosprawnym kosztów związanych z dostarczeniem (wynajęciem) specjalistycznego pojazdu egzaminacyjnego – Sejm wskazał tu program „Aktywny samorząd”, finansowany przez PFRON. Poza tym, jak podkreślił Sejm, przeciętne stawki czynszu najmu pojazdów OSK, w których w praktyce osoby niepełnosprawne przystępują do egzaminu, kształtują się na takim poziomie, że koszt ich najmu może zostać sfinansowany w ramach wspomnianego programu. Dodatkowo Sejm podniósł, że ustawodawca przewidział ulgę finansową dla osób niepełnosprawnych odbywających egzamin praktyczny w pojazdach innych niż będące w dyspozycji WORD. Jak bowiem stanowi § 3 ust. 2 rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 16 stycznia 2013 r. w sprawie wysokości opłat za przeprowadzenie egzaminu państwowego oraz stawek wynagrodzenia związanych z uzyskiwaniem uprawnień przez egzaminatorów (Dz. U. z 2013 r. poz. 78 i 476; dalej: rozporządzenie), „za część praktyczną egzaminu państwowego przeprowadzanego w stosunku do osób niepełnosprawnych posiadających orzeczenie lekarskie z adnotacją, że mogą prowadzić pojazd silnikowy po przystosowaniu go do rodzaju schorzenia, w przypadku gdy jazda egzaminacyjna odbywa się pojazdem tych osób, opłatę zmniejsza się o 50%”. A skoro opłata za egzamin praktyczny w zakresie uprawnień kategorii B do kierowania pojazdami wynosi 140 zł (§ 3 ust. 1 pkt 4 rozporządzenia), to, w ocenie Sejmu, obowiązujące przepisy zawierają rozwiązania, które – jeżeli nie całości, to w przeważającej części – rekompensują osobom niepełnosprawnym uszczerbek doznany



w związku z koniecznością sfinansowania wynajęcia pojazdu na potrzeby egzaminu praktycznego na prawo jazdy kategorii B.

3.3. Sejm stwierdził ponadto, że art. 53 ust. 4 pkt 1 ustawy o kierujących pojazdami, w zakresie zaskarżonym przez Rzecznika Praw Obywatelskich, właściwie realizuje przysługującą ustawodawcy swobodę wyboru form pomocy przyznawanej osobom niepełnosprawnym w komunikacji społecznej i mobilności, a przez to jest zgodny z art. 69 Konstytucji oraz art. 20 konwencji o prawach osób niepełnosprawnych.

W uzasadnieniu zajętego stanowiska Sejm w pierwszej kolejności wyjaśnił zasadność łącznego rozpatrzenia zarzutu naruszenia art. 69 Konstytucji i art. 20 konwencji. W tym celu zwrócił uwagę m.in. na to, że oba przepisy wyznaczają powinności państwa wobec osób niepełnosprawnych, a przy tym można wyróżnić część wspólną ich zakresów normowania. Wprawdzie tylko wskazany przepis konwencji bezpośrednio wysławia konieczność zapewnienia tym osobom mobilności, rozumianej jako umiejętność i swoboda poruszania lub przemieszczania się, w szczególności za pomocą odpowiednich środków komunikacji, ale udział osób niepełnosprawnych w życiu zawodowym (przysposobienie do pracy) czy też w komunikacji społecznej, pojmowanej jako wymiana informacji z otoczeniem, jest możliwy pod warunkiem dysponowania przez nie samodzielnością poruszania się: stąd, zdaniem Sejmu, z przepisu art. 69 Konstytucji wynika także obowiązek pomocy osobom niepełnosprawnym w tak rozumianej komunikacji.

Sejm podkreślił również, że oba rozpatrywane wzorce kontroli wyrażają normy programowe. Artykuł 69 Konstytucji trzeba odczytywać jako zobowiązanie władzy publicznej do wykreowania mechanizmu służącego realizacji wskazanych w nim zadań. Przepis ten nie precyzuje jednak stopnia realizacji odpowiedniej polityki państwa, co dodatkowo uwydatnia art. 81 Konstytucji, według którego praw określonych m.in. w art. 69 można dochodzić jedynie w granicach określonych w ustawie. To znaczy, że konkretyzacja obowiązków państwa wynikających z art. 69 Konstytucji należy do ustawodawcy i dokonuje się drogą działań pozytywnych, ustalających treść i zakres uprawnień osób niepełnosprawnych. Podobnie art. 20 konwencji formułuje wprawdzie zasadę-cel polityki państwowej, lecz zarazem pozostawia państwu wybór środków służących jego realizacji.

Zdaniem Sejmu nie da się obronić tezy o sprzeczności zaskarżonego przepisu z art. 69 Konstytucji i art. 20 konwencji. Bezpośrednim skutkiem art. 53 ust. 4 pkt 1 ustawy o kierujących pojazdami jest spoczywający na osobach niepełnosprawnych obowiązek dostarczenia pojazdu na egzamin, zaś skutkiem pośrednim – ponoszenie przez nie kosztów finansowych związanych z jego realizacją. Mimo że obowiązek ten dotyczy tylko osób niepełnosprawnych, nie powoduje ich dyskryminacji. Przeciwnie, według Sejmu, ugruntowany sposób stosowania zaskarżonego przepisu świadczy o tym, że zdawanie egzaminu w dostarczonym we własnym zakresie, odpowiednio przystosowanym pojeździe polepsza sytuację osób niepełnosprawnych. Pozwala bowiem na przeprowadzenie oceny ich umiejętności praktycznych demonstrowanych z użyciem samochodu, w którym uczyli się jazdy podczas szkolenia. Takie rozwiązanie ułatwia więc uzyskanie prawa jazdy, a nie utrudnia. Niezależnie od tego Sejm powtórzył, że obowiązujące przepisy przewidują pomoc państwa w postaci refundacji kosztów poniesionych w związku z uzyskaniem prawa jazdy oraz obniżonej opłaty egzaminacyjnej.

4. Pismami z 15 października 2015 r. i 26 kwietnia 2016 r., przewodniczący składu orzekającego zwrócił się do wnioskodawcy i szeregu dalszych organów państwa oraz do ogólnopolskich stowarzyszeń reprezentujących interesy osób niepełnosprawnych z dysfunkcją narządów ruchu o przedstawienie informacji mających potencjalne znaczenie dla rozpoznania niniejszej sprawy. Do czasu rozpoznania sprawy wpłynęły odpowiedzi: Zastępcy

Prezesa Zarządu PFRON, Rzecznika Praw Obywatelskich, Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych oraz Ministra Infrastruktury i Budownictwa.

4.1. W piśmie z 18 listopada 2015 r. Zastępca Prezesa Zarządu PFRON udzielił Trybunałowi informacji na temat: 1) możliwości refundowania osobom niepełnosprawnym – w ramach programów finansowanych przez PFRON – kosztów wynajęcia pojazdów oprzyrządowanych stosownie do schorzeń tych osób, w szczególności celem ułatwienia im przystąpienia do egzaminu praktycznego na prawo jazdy; oraz 2) zasad (warunków, ograniczeń itp.) i trybu udzielania tego rodzaju pomocy, kwot indywidualnego dofinansowania oraz liczby osób, które z niego ewentualnie skorzystały od roku 2012 do połowy 2015 r.

4.1.1. W odpowiedzi na pytanie Trybunału Zastępca Prezesa Zarządu PFRON poinformował, że koszty wynajęcia pojazdów oprzyrządowanych stosownie do schorzeń spowodowanych dysfunkcją narządu ruchu osób niepełnosprawnych mogą być dofinansowane ze środków Funduszu w ramach realizacji „Obszaru A, Zadanie nr 2” pilotażowego programu „Aktywny samorząd”, przyjętego uchwałą nr 3/2012 Rady Nadzorczej PFRON z 28 marca 2012 r., na podstawie art. 47 ust. 1 pkt 4 lit. a ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2011 r. Nr 127, poz. 721, ze zm.; dalej: ustawa o rehabilitacji).

Głównym celem programu „Aktywny samorząd” jest wyeliminowanie lub zmniejszenie barier ograniczających udział jego beneficjentów w życiu społecznym, zawodowym i dostęp do edukacji, a celem szczegółowym w odniesieniu do „Obszaru A” – przygotowanie beneficjentów do aktywizacji społecznej, zawodowej lub wsparcie w utrzymaniu zatrudnienia poprzez likwidację lub ograniczenie barier w poruszaniu się oraz barier transportowych. Beneficjentem pomocy może być osoba w wieku aktywności zawodowej, mająca znaczny lub umiarkowany stopień niepełnosprawności, a także dysfunkcję narządu ruchu.

W ramach rzeczonego programu dofinansowuje się lub refunduje koszty uzyskania prawa jazdy kategorii B (w szczególności kursu i egzaminów na prawo jazdy, a w przypadku kursu poza miejscowością zamieszkania – także zakwaterowania i wyżywienia w okresie trwania kursu oraz dojazdu). Katalog możliwych do pokrycia kosztów nie został zamknięty, co pozwala dofinansować m.in. wydatki na wynajęcie przez osobę z dysfunkcją narządu ruchu odpowiednio oprzyrządowanego pojazdu. Decyzję w sprawie dofinansowania i wysokości pomocy podejmuje samorząd powiatowy, a szczegółowy zakres pomocy ze środków Funduszu określają umowy zawierane pomiędzy samorządem powiatowym i beneficjentem. Beneficjent winien wnieść udział własny w dofinansowywanych kosztach w wysokości co najmniej 25% ich ceny brutto.

W 2015 r. maksymalna kwota dofinansowania ze środków PFRON w „Obszarze A, Zadanie nr 2” wynosiła 2100 zł, w tym: 1) do kosztów kursu i egzaminów – 1500 zł; 2) do pozostałych kosztów uzyskania prawa jazdy (w przypadku kursu poza miejscowością zamieszkania wnioskodawcy) – 600 zł. Fundusz nie dysponuje danymi dotyczącymi liczby osób niepełnosprawnych, które skorzystały z dofinansowania kosztu wynajęcia pojazdu egzaminacyjnego.

4.1.2. Jednocześnie Zastępca Prezesa Zarządu PFRON poinformował, że osoby niepełnosprawne mają możliwość ubiegania się o dofinansowanie ze środków Funduszu na zakup i montaż oprzyrządowania do posiadanego samochodu. Pomoc taką przewidziano w „Obszarze A, Zadanie nr 1” programu „Aktywny samorząd”. Stosowną decyzję podejmuje samorząd powiatowy, przy czym beneficjent zobowiązany jest do wniesienia udziału własnego w dofinansowywanych kosztach w wysokości co najmniej 15% ich ceny brutto.

W 2014 r. maksymalna kwota dofinansowania ze środków PFRON w tym zadaniu wynosiła 5000 zł, natomiast w roku 2015 wskazane zadanie nie było realizowane z uwagi na ograniczenia w finansowaniu ze środków Funduszu wydatków inwestycyjnych.

4.1.3. Zastępca Prezesa Zarządu PFRON zaznaczył, że program „Aktywny samorząd” nie stanowi instrumentu systemowego i obligatoryjnego dla PFRON. Realizacja przez tę instytucję różnego rodzaju programów odpowiada na doraźne potrzeby zgłaszane przez środowisko osób niepełnosprawnych. Zakres danego programu i liczba osób, które mogą zeń skorzystać, zależą ściśle od wysokości środków finansowych, jakie Fundusz może na ów program przeznaczyć.

Jednakże, jak podkreślił Zastępca Prezesa Zarządu PFRON, ze środków Funduszu samorząd powiatowy realizuje także zadania wyznaczone w art. 35a ustawy o rehabilitacji. Do zadań tych należy m.in. dofinansowanie likwidacji barier technicznych w związku z indywidualnymi potrzebami osób niepełnosprawnych, takich jak wszelkie przeszkody wynikające z braku zastosowania lub niedostosowania odpowiednich do rodzaju niepełnosprawności przedmiotów lub urządzeń. Wymagania, jakie powinni spełniać beneficjenci ww. wsparcia, a także tryb postępowania i zasady dofinansowania ze środków Funduszu ustalono w rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie określenia rodzajów zadań powiatu, które mogą być finansowane ze środków PFRON (Dz. U. z 2013 r. poz. 1190).

4.2. Pismem z 11 maja 2016 r. Rzecznik Praw Obywatelskich udzielił Trybunałowi informacji na temat: 1) liczby skarg, które wpłynęły do Rzecznika w latach 2012-2015, a dotyczyły problemów z pozyskaniem przez osoby niepełnosprawne pojazdów na potrzeby praktycznej części egzaminu państwowego sprawdzającego kwalifikacje osób ubiegających się o prawo jazdy kategorii B, oraz 2) rodzajów zgłaszanych w nich problemów, z uwzględnieniem podziału na problemy informacyjne, administracyjne, organizacyjne, techniczne i finansowe.

Wprawdzie ze względu na konstrukcję systemu ewidencjonowania skarg Rzecznik nie mógł podać dokładnej liczby tych, których dotyczyło pytanie Trybunału, ale podniósł, że skarżący zwracali uwagę na przekraczające ich możliwości finansowe koszty wynajmu odpowiednich pojazdów egzaminacyjnych (wynoszące od 350 do 450 zł).

Rzecznik poinformował także, iż w adresowanym do niego piśmie Dyrektor WORD w Toruniu zasygnalizował, że tylko nieliczne OSK posiadają pojazdy dostosowane do potrzeb osób niepełnosprawnych. Dlatego toruński WORD we własnym zakresie pozyskał tego rodzaju pojazd, który wykorzystuje do egzaminowania oraz udostępnia OSK organizującym kursy na prawo jazdy kategorii B dla osób z dysfunkcją narządów ruchu.

Na marginesie Rzecznik odnotował, że mimo jego kilkukrotnych wystąpień (w latach 2011-2012) dotyczących problemu stanowiącego kanwę wniosku w niniejszej sprawie, ich adresat, tj. Minister Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej, nie zajął nigdy merytorycznego stanowiska.

4.3. W piśmie z 11 maja 2016 r. Pełnomocnik Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych poinformował Trybunał, że w latach 2012-2015 nie wpłynęła do niego żadna skarga dotycząca problemów z pozyskaniem przez osoby niepełnosprawne pojazdów na potrzeby praktycznej części egzaminu państwowego sprawdzającego kwalifikacje osób ubiegających się o prawo jazdy kategorii B.

4.4. Pismem z 16 maja 2016 r. Minister Infrastruktury i Budownictwa udzielił Trybunałowi informacji na temat: 1) liczby OSK wpisanych w poszczególnych województwach do rejestru przedsiębiorców prowadzących szkolenie kierowców w zakresie prawa jazdy katego-

rii B; 2) liczby OSK w poszczególnych województwach, które dysponują pojazdami spełniającymi wymagania określone dla prawa jazdy kategorii B, a przy tym odpowiednio przystosowanymi do rodzaju niepełnosprawności; 3) liczby pojazdów spełniających wymagania określone dla prawa jazdy kategorii B, a przy tym odpowiednio przystosowanych do rodzaju niepełnosprawności, którymi w poszczególnych województwach dysponują OSK; 4) liczby egzaminów praktycznych na prawo jazdy kategorii B, organizowanych przez poszczególne WORD (w latach 2012-2015) dla osób niepełnosprawnych, w całkowitej liczbie egzaminów praktycznych na prawo jazdy wspomnianej kategorii organizowanej przez te ośrodki; oraz 5) przeciętnego kosztu wynajmu od OSK pojazdu spełniającego wymagania określone dla prawa jazdy kategorii B, a przy tym odpowiednio przystosowanego do rodzaju niepełnosprawności – na potrzeby egzaminu praktycznego na prawo jazdy wspomnianej kategorii.

Odpowiadając na zadane przez Trybunał pytania, Minister przekazał szczegółowe zestawienia danych liczbowych uzyskanych od wojewodów (pytania 1-3 i 5) oraz marszałków województw (pytanie 4). Wynika z nich w szczególności, że liczba OSK wpisanych w poszczególnych województwach do rejestru przedsiębiorców prowadzących szkolenie kierowców w zakresie prawa jazdy kategorii B wynosi od 136 do 801, natomiast liczba OSK w poszczególnych województwach, które dysponują pojazdami spełniającymi wymagania określone dla prawa jazdy kategorii B, a przy tym odpowiednio przystosowanymi do rodzaju niepełnosprawności, waha się między 0 (województwo zachodniopomorskie) a 27 (województwo mazowieckie), najczęściej jednak nie przekracza 10. Z kolei liczba pojazdów spełniających wymagania określone dla prawa jazdy kategorii B, a przy tym odpowiednio przystosowanych do rodzaju niepełnosprawności, którymi w poszczególnych województwach dysponują OSK, mieści się w przedziale od 0 (województwo zachodniopomorskie) do 53 (województwo mazowieckie), i w tym przypadku najczęściej nie przekraczając 10. Przeciętny koszt wynajmu od OSK pojazdu spełniającego wymagania określone dla prawa jazdy kategorii B, a przy tym odpowiednio przystosowanego do rodzaju niepełnosprawności, na potrzeby egzaminu praktycznego na prawo jazdy wspomnianej kategorii, waha się od kilkudziesięciu (na przykład województwo lubelskie czy małopolskie) do ponad dwustu (województwo warmińskomazurskie) złotych. Należało odnotować, że dla kilku województw nie udało się uzyskać danych w tym zakresie, a niektóre dotyczą kosztu godzinowego (tak w województwie dolnośląskim). W jednym przypadku (województwo śląskie) podano także średni koszt wynajmu odpowiedniego pojazdu między OSK, wynoszący 250 zł. Wreszcie jeśli chodzi o liczbę egzaminów praktycznych na prawo jazdy kategorii B organizowanych przez poszczególne WORD (w latach 2012-2015) dla osób niepełnosprawnych, w całkowitej liczbie egzaminów praktycznych na prawo jazdy wspomnianej kategorii organizowanej przez te ośrodki, to w badanym okresie wynosiła ona do 391 rocznie, stanowiąc przy tym najczęściej odsetek rzędu 0,001% i mniej.

## II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Na wstępie należało przypomnieć, że 30 sierpnia 2015 r. weszła w życie ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 293; dalej: ustawa o TK z 2015 r.).

Ustawa o TK z 2015 r. była kilkakrotnie nowelizowana, m.in. ustawą z dnia 22 grudnia 2015 r. (Dz. U. poz. 2217; dalej: ustawa zmieniająca), która – w zakresie odnoszącym się do merytorycznego rozpoznawania spraw – zmieniła liczne przepisy regulujące postępowanie przed Trybunałem. Ustawa zmieniająca zawierała ponadto art. 2 nakazujący co do

zasady stosowanie jej przepisów do wszystkich spraw, w których postępowanie zostało wszczęte przed dniem wejścia w życie tej ustawy.

W wyroku z 9 marca 2016 r., sygn. K 47/15 (OTK ZU nr A/2016, poz. 2), Trybunał Konstytucyjny stwierdził niekonstytucyjność ustawy zmieniającej w całości ze względu na tryb jej uchwalenia, a także – w pkt 16 lit. b sentencji – orzekł o niezgodności jej art. 2 z art. 2 Konstytucji.

Stosownie do art. 190 ust. 1 Konstytucji orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego są ostateczne i mają moc powszechnie obowiązującą. Oba te przymioty przysługują orzeczeniom Trybunału od momentu ich wydania, czyli – w wypadku wyroków – od chwili ich ogłoszenia na sali rozpraw. Wówczas, w razie orzeczenia o niezgodności z Konstytucją, obalone zostaje domniemanie konstytucyjności zakwestionowanej regulacji prawnej. Utrata mocy obowiązującej przepisów uznanych przez Trybunał za niezgodne z Konstytucją następuje zasadniczo w dniu ogłoszenia wyroku Trybunału we właściwym dzienniku urzędowym, którego właściwy organ winien dokonać „niezwłocznie” (art. 190 ust. 2 Konstytucji). Jednakże przepisy pozbawione – od momentu ogłoszenia wyroku na sali rozpraw – domniemania konstytucyjności nie mogą być dalej stosowane przez Trybunał. Pozostawienie ich w systemie prawa i dalsze stosowanie byłoby dopuszczalne jedynie w wypadku wyznaczenia przez Trybunał w sentencji wyroku innego terminu utraty przez nie mocy obowiązującej, na podstawie art. 190 ust. 3 Konstytucji (zob. wyrok z 9 marca 2016 r., sygn. K 47/15).

Skutkiem wyroku Trybunału z 9 marca 2016 r. jest powrót do stanu prawnego sprzed nowelizacji dokonanej ustawą zmieniającą. Oznacza to, że rozstrzygnięcie intertemporalne wysłowione w art. 2 tej ustawy oraz pozostałe reguły postępowania wyrażone w jej przepisach nie mogą już być uwzględniane przy ustalaniu zasad i trybu procedowania przed Trybunałem. W konsekwencji do sytuacji prawnych, które trwają w chwili ogłoszenia orzeczenia Trybunału, oraz sytuacji prawnych, które wystąpią w przyszłości, zastosowanie ma ustawa o TK z 2015 r. bez uwzględnienia zmian wprowadzonych ustawą zmieniającą.

Wobec powyższego, skoro postępowanie w niniejszej sprawie zostało wszczęte wnioskiem Rzecznika Praw Obywatelskich z 14 sierpnia 2013 r., to powinno toczyć się na podstawie przepisów ustawy o TK z 2015 r. w brzmieniu sprzed nowelizacji, a w zakresie określonym w jej art. 134 (mianowicie w odniesieniu do przesłanek umorzenia postępowania) – według przepisów ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK z 1997 r.).

Jakkolwiek przy tym we wspomnianym wyroku z 9 marca 2016 r. Trybunał orzekł, że art. 44 ust. 1 ustawy o TK z 2015 r. w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 9 ustawy zmieniającej utraci moc obowiązującą po upływie dziewięciu miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku – co znaczy, że przez owe dziewięć miesięcy liczebność składów orzekających w postępowaniach wszczętych po wejściu w życie ustawy zmieniającej (tj. od 28 grudnia 2015 r.) ma być ustalana na podstawie wspomnianego art. 44 ust. 1 w brzmieniu nadanym przez wskazany przepis ustawy zmieniającej – to liczebność składów orzekających w sprawach wszczętych przed wejściem w życie ustawy zmieniającej nie ulega zmianie. Wynika to z obalenia domniemania konstytucyjności art. 2 ustawy zmieniającej, który wymagał, aby w każdym wypadku składy orzekające ustalano zgodnie z jej przepisami. Skoro postępowanie w niniejszej sprawie zostało wszczęte przed wejściem w życie ustawy zmieniającej, skład orzekający nie podlegał modyfikacji.

2. Trybunał rozpoznaje wniosek na rozprawie albo na posiedzeniu niejawnym (art. 81 ust. 1 ustawy o TK z 2015 r.). Rozpoznanie na posiedzeniu niejawnym jest przy tym możliwe, jeżeli pisemne stanowiska uczestników postępowania oraz pozostałe dowody zgromadzone

w sprawie stanowią wystarczającą podstawę do wydania orzeczenia, o czym rozstrzyga skład orzekający (art. 93 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 ustawy o TK z 2015 r.).

Wziąwszy pod uwagę stanowiska uczestników postępowania oraz informacje uzyskane od podmiotów wskazanych w punkcie 4 pierwszej części uzasadnienia, Trybunał Konstytucyjny uznał, że w niniejszej sprawie zachodzą przesłanki rozpoznania wniosku na posiedzeniu niejawnym.

3. Przystępując do rozpoznania wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich, w pierwszej kolejności należało poddać analizie wskazany w nim przedmiot kontroli.

3.1. Zgodnie z *petitum* wniosku przedmiotem badania miał Trybunał Konstytucyjny uczynić art. 53 ust. 4 pkt 1 w związku z art. 54 ust. 5 pkt 1 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami (Dz. U. z 2016 r. poz. 627; dalej: ustawa o kierujących pojazdami albo ustawa).

W myśl art. 53 ust. 1 ustawy o kierujących pojazdami „praktyczna część egzaminu państwowego w zakresie uzyskiwania uprawnienia do kierowania motorowerem lub pojazdami silnikowymi jest prowadzona pojazdem pozostającym w dyspozycji wojewódzkiego ośrodka ruchu drogowego”. Kwestionowany art. 53 ust. 4 pkt 1 przewiduje, że przepisu ust. 1 tego artykułu nie stosuje się do pojazdów, o których mowa w art. 54 ust. 5 ustawy. Ten ostatni przepis przesądza zaś – w kontekście powołanego art. 53 ust. 4 pkt 1 w związku z art. 53 ust. 1 – że wymóg przeprowadzania części praktycznej państwowego egzaminu na prawo jazdy (dalej także: egzamin praktyczny) pojazdami pozostającymi w dyspozycji wojewódzkiego ośrodka ruchu drogowego (dalej: WORD) nie znajduje zastosowania, jeżeli egzamin przeprowadza się pojazdem: 1) osoby niepełnosprawnej wymagającej przystosowania pojazdu do rodzaju schorzenia, oraz 2) bez pedału sprzęgła, jeżeli nie jest to pojazd będący w dyspozycji WORD.

3.2. Badając *petitum* i uzasadnienie wniosku wszczynającego postępowanie w niniejszej sprawie, Trybunał odnotował na wstępie, że podniesiony przez wnioskodawcę problem konstytucyjny dotyczy normy rekonstruowanej w kluczowym (z punktu widzenia owego problemu) fragmencie z art. 53 ust. 4 pkt 1 ustawy o kierujących pojazdami, który to przepis wprost odsyła do art. 54 ust. 5 tej ustawy. Okoliczność ta zdaje się wyjaśniać, dlaczego w *petitum* wniosku wymieniono także (choć tylko związkowo) art. 54 ust. 5 pkt 1 ustawy.

3.2.1. Z bliższej analizy ustawy wynika, że – wbrew sugestii płynącej z *petitum* wniosku – kwestionowana regulacja nie wyznacza obowiązku dostarczenia odpowiedniego pojazdu egzaminacyjnego przez osobę niepełnosprawną wymagającą przystosowania pojazdu do rodzaju schorzenia (co zresztą skłoniło Sejm do zmodyfikowania brzmienia proponowanego rozstrzygnięcia we fragmencie precyzującym zakres zaskarżenia).

Objęte wnioskiem przepisy ustawy o kierujących pojazdami dookreślają w pierwszej kolejności treść normy (której najważniejszą część wysłowiono w art. 53 ust. 1) nakładającej na WORD obowiązek prowadzenia egzaminu praktycznego w zakresie uzyskiwania uprawnienia do kierowania motorowerem lub pojazdami silnikowymi pojazdem pozostającym w jego dyspozycji, przez ograniczenie rzeczzonego obowiązku w odniesieniu m.in. do osób niepełnosprawnych wymagających przystosowania pojazdu egzaminacyjnego do rodzaju schorzenia. Z tych oraz innych przepisów ustawy o kierujących pojazdami można też odczytać normę kreującą dla WORD obowiązek prowadzenia egzaminu praktycznego w zakresie uzyskiwania uprawnienia do kierowania pojazdami przez osobę niepełnosprawną dostarczoną (wskazaną) przez nią pojazdem, który spełnia ustawowe wymogi.

Ze względu na normę wyrażoną zasadniczo w art. 53 ust. 1 ustawy o kierujących pojazdami dla osoby sprawnej, która zaliczyła teoretyczną część egzaminu państwowego na prawo jazdy określonej kategorii, powstaje uprawnienie do odbycia części praktycznej tego egzaminu pojazdem będącym w dyspozycji WORD. Z kolei ze względu na wspomniany wyżej obowiązek WORD wobec osoby niepełnosprawnej powstaje dla tej osoby analogiczne uprawnienie do odbycia egzaminu praktycznego odpowiednio przystosowanym pojazdem, który sama dostarczyła (wskazała).

Należało już w tym miejscu zaznaczyć (por. część II, pkt 4.2 uzasadnienia), że zarówno osoby sprawne, jak i niepełnosprawne mają alternatywne uprawnienie do odbywania egzaminu praktycznego wskazanym przez nie pojazdem ośrodka szkolenia kierowców (dalej: OSK), który prowadził ich szkolenie, przy czym osobom sprawnym możliwość tę stworzyła dopiero ustawa z dnia 26 czerwca 2014 r. o zmianie ustawy o kierujących pojazdami (Dz. U. poz. 970; dalej: ustawa nowelizująca).

W każdym jednak razie z przepisów ustawy o kierujących pojazdami nie da się odtworzyć normy nakazującej osobie niepełnosprawnej dostarczenie (wskazanie) pojazdu egzaminacyjnego; nie da się również wywieść tego obowiązku w trybie wnioskowania prawniczego. Natomiast ze względu na zaskarżoną regulację dla osoby niepełnosprawnej, realizującej przysługujące jej prawo do ubiegania się o uprawnienie do kierowania pojazdami danej kategorii, powstaje niewątpliwie sytuacja faktyczna, w której dostarczenie (wskazanie) przez nią pojazdu egzaminacyjnego staje się konieczne – w takiej sytuacji nie znajduje się osoba sprawna korzystająca z tego samego prawa.

Na tym tle Trybunał Konstytucyjny doszedł do przekonania, że ogólny problem, jaki ujawnia lektura wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich, zamyka się w pytaniu, czy odmienne ukształtowanie sytuacji faktycznej osób niepełnosprawnych, które przystępują do części praktycznej egzaminu państwowego na prawo jazdy, nie utrudnia – w sposób zarzucalny z punktu widzenia wzorców kontroli powołanych we wniosku – korzystania z przysługującego im prawa do ubiegania się o uprawnienie kategorii B do kierowania pojazdami silnikowymi.

3.2.2. W swej istocie argumentacja wnioskodawcy zmierza zaś, zdaniem Trybunału, do wykazania, iż przepisy ustawy o kierujących pojazdami – a w szczególności art. 53 ust. 4 pkt 1, który (w powiązaniu z art. 54 ust. 5 pkt 1), wprowadzając wyjątek od obowiązku prowadzenia części praktycznej egzaminu państwowego na prawo jazdy (m.in. kategorii B) pojazdem pozostającym w dyspozycji WORD, zwalnia ów ośrodek z obowiązku posiadania takiego pojazdu – naruszają ciążącą na ustawodawcy powinność stworzenia efektywnego mechanizmu wsparcia osób niepełnosprawnych wymagających przystosowania pojazdu egzaminacyjnego do rodzaju schorzenia w zapewnieniu pojazdu na potrzeby egzaminu praktycznego na prawo jazdy kategorii B.

Wobec tego podniesiony przez wnioskodawcę problem oczywiście nie wystąpiłby, gdyby ustawodawca zobowiązał WORD do dysponowania pojazdami przystosowanymi do rodzajów schorzeń osób niepełnosprawnych przystępujących do egzaminu praktycznego na prawo jazdy kategorii B. Jednakże – co należało już w tym miejscu odnotować – ów problem nie wystąpiłby również wtedy, gdyby w rozważanym zakresie wystarczające w świetle standardów konstytucyjnych okazały się inne formy pomocy osobom niepełnosprawnym albo jeśliby w owym świetle taka pomoc w ogóle nie była konieczna.

W zależności zatem od ustaleń w przedmiocie tego, czy i jakiego rodzaju pomoc w rozpatrywanym obszarze winien osobom niepełnosprawnym zapewnić ustawodawca oraz jakie wsparcie faktycznie przewidział, ewentualne orzeczenie stwierdzające niekonstytucyjność zaskarżonej regulacji musiałoby przybrać alternatywną postać: 1) wyroku zakresowego – i to, z uwagi na granice zaskarżenia, zakresowego podwójnie: bo obejmującego tylko ten

fragment treści zasadniczego dla kwestionowanej regulacji przepisu o charakterze odsyłającym (tj. art. 53 ust. 4 pkt 1), który odnosi się do art. 54 ust. 5 pkt 1, a jednocześnie ten tylko fragment treści pkt 1 przepisu odesłania, który dotyczy uprawnienia kategorii B do kierowania pojazdami silnikowymi (objętego wnioskiem Rzecznika) – gdyby okazało się, że ustawodawca powinien zobowiązać WORD do dysponowania pojazdami przystosowanymi do rodzajów schorzeń egzaminowanych osób niepełnosprawnych; wówczas bowiem, aby sanować stan niekonstytucyjności, wystarczyłoby znieść wyjątek wprowadzony przez kwestionowaną regulację; albo 2) wyroku o pominięciu prawodawczym – gdyby ogląd całokształtu przepisów ustawy o kierujących pojazdami, które dotyczą organizowania egzaminu praktycznego na prawo jazdy kategorii B, wymuszał uznanie, że mimo braku konieczności nakładania na WORD takiego obowiązku, w przepisach tych pominięto regulację wsparcia osób niepełnosprawnych ubiegających się o to uprawnienie, wymaganą przez wskazane w niniejszej sprawie wzorce kontroli.

4. W dalszej kolejności należało przyjrzeć się bliżej przepisom, które normują nabywanie uprawnień do kierowania pojazdami, zawartym w ustawie o kierujących pojazdami. Trzeba było przy tym od razu odnotować, że choć od czasu wpłynięcia wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich do chwili jego rozpoznania zaskarżony przepis nie podlegał zmianie – i dlatego postępowanie w niniejszej sprawie mogło być kontynuowane – to jego otoczenie normatywne uległo przeobrażeniu. Stało się tak za sprawą ustawy nowelizującej, która zasadniczo weszła w życie 24 sierpnia 2014 r.

#### 4.1. Ustawa o kierujących pojazdami przed 24 sierpnia 2014 r.

4.1.1. Otóż w myśl art. 3 ust. 1 ustawy kierującym pojazdem może być osoba, która osiągnęła wymagany wiek i jest sprawna pod względem fizycznym i psychicznym oraz spełnia jeden z następujących warunków: 1) posiada umiejętność kierowania pojazdem w sposób niezagrażający bezpieczeństwu, nieutrudniający ruchu drogowego i nienaruszający kogokolwiek na szkodę oraz odpowiedni dokument stwierdzający posiadanie uprawnienia do kierowania pojazdem; 2) odbywa w ramach szkolenia naukę jazdy; 3) zdaje egzamin państwowy. W ust. 3 tegoż artykułu prawodawca zastrzegł, że osoba niepełnosprawna pod względem fizycznym może być kierującym, jeżeli uzyskała orzeczenie lekarskie o braku przeciwwskazań zdrowotnych do kierowania pojazdem.

Zgodnie z art. 26 ust. 1 ustawy szkolenie osób ubiegających się o uzyskanie uprawnienia do kierowania motorowerem lub pojazdem silnikowym odbywa się zasadniczo w OSK – są nimi jednostki organizacyjne przedsiębiorców wpisanych do rejestru przedsiębiorców prowadzących OSK. Aby zostać wpisanym do rejestru, przedsiębiorca winien przede wszystkim posiadać infrastrukturę odpowiednią do zakresu prowadzonego szkolenia, obejmującą m.in. pojazd przeznaczony do nauki jazdy (art. 28).

Nauka jazdy odbywa się pojazdem, który w szczególności spełnia wymogi przewidziane dla danej kategorii prawa jazdy, jest przystosowany do nauki jazdy, zgodnie z wymaganiami określonymi w ustawie z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2012 r. poz. 1137, ze zm.; dalej: prawo o ruchu drogowym), a jeśli chodzi o naukę jazdy osoby niepełnosprawnej – pojazdem, który nadto został odpowiednio przystosowany do rodzaju niepełnosprawności (art. 24 ustawy o kierujących pojazdami).

4.1.2. W rozdziale 9 ustawy ustalono zasady uzyskiwania uprawnień do kierowania pojazdami. Osoba ubiegająca się o uzyskanie uprawnienia do kierowania pojazdami silnikowymi podlega sprawdzeniu kwalifikacji w formie egzaminu państwowego (art. 49 ust. 1) pod kątem jej wiedzy z zakresu (zasad i przepisów) ruchu drogowego oraz umiejętności w zakresie przepisowego, bezpiecznego, sprawnego i nieutrudniającego innym uczestnikom ruchu



poruszania się (odpowiednio do uprawnienia, o które się ubiega) w ruchu drogowym (art. 51 ust. 1). Egzamin składa się z części teoretycznej i praktycznej, przy czym warunkiem przystąpienia do części praktycznej jest uzyskanie pozytywnego wyniku z części teoretycznej (art. 52 ust. 1). Egzamin praktyczny przeprowadza się – używając pojazdu odpowiedniego do uprawnienia – na placu manewrowym WORD oraz w ruchu drogowym na drogach publicznych (art. 51). W myśl art. 56 ust. 1 ustawy o kierujących pojazdami (oraz art. 117 ust. 1 pkt 3 prawa o ruchu drogowym) egzamin państwowy organizuje WORD.

W tym miejscu należało podkreślić, iż stosownie do przepisów prawa o ruchu drogowym, WORD – tworzony przez sejmik województwa (po uzgodnieniu z ministrem właściwym do spraw transportu) – jest samorządową wojewódzką osobą prawną, nad którą nadzór sprawuje zarząd województwa (art. 116 ust. 1-3).

W art. 50 ust. 2 pkt 4 lit. a ustawy o kierujących pojazdami ustawodawca zastrzegł, że nie może być egzaminowana osoba nieposiadająca orzeczenia lekarskiego o braku przeciwwskazań zdrowotnych do kierowania pojazdem.

Zgodnie z art. 53 ust. 3 ustawy pojazdy wykorzystywane do prowadzenia części praktycznej egzaminu państwowego w zakresie uzyskiwania uprawnienia do kierowania motorem lub pojazdami silnikowymi powinny spełniać wymagania, o których mowa w jej art. 24. Oznacza to w szczególności, że pojazd egzaminacyjny osoby niepełnosprawnej musi być odpowiednio przystosowany do rodzaju niepełnosprawności (art. 24 pkt 2).

Jak już wspomniano (por. część II, pkt 3.1 uzasadnienia), stosownie do art. 53 ust. 1 ustawy praktyczną część egzaminu państwowego w zakresie uzyskiwania uprawnienia do kierowania pojazdami silnikowymi przeprowadza się w pojazdach pozostających w dyspozycji WORD. Zgodnie zaś z art. 53 ust. 4 ustawy przepisu ust. 1 nie stosuje się do pojazdów: 1) o których mowa w art. 54 ust. 5, oraz 2) którymi prowadzi się egzamin w zakresie uprawnień prawa jazdy kategorii B1, C1, C1+E, C, C+E, D1, D1+E, D lub D+E.

W odniesieniu do treści art. 53 ust. 4 pkt 1 przepis art. 54 ust. 5 przesądza, że wymogu przeprowadzania części praktycznej egzaminu państwowego na prawo jazdy pojazdami znajdującymi się w dyspozycji WORD nie stosuje się, gdy egzamin odbywa się pojazdem: 1) osoby niepełnosprawnej wymagającej przystosowania pojazdu do rodzaju schorzenia, oraz 2) bez pedału sprzęgła, jeżeli nie jest to pojazd będący w dyspozycji WORD. Z kolei z art. 53 ust. 4 pkt 2 w kontekście art. 6 ust. 1 ustawy wynika, że na WORD nie ciąży również obowiązek posiadania pojazdów, którymi prowadzi się egzamin w zakresie szeregu dalszych uprawnień prawa jazdy – chodzi o ciężarówki o różnorodnym tonażu, autobusy rozmaitych rozmiarów, przyczepy różnych kategorii czy czterokołowce. Wreszcie, w myśl art. 53 ust. 2 ustawy, praktyczna część egzaminu państwowego w zakresie uzyskiwania uprawnienia do kierowania tramwajem odbywa się pojazdem szynowym podmiotu wykonującego przewozy tramwajem, który zawarł umowę o współpracy z WORD.

4.1.3. Zgodnie z art. 56 ust. 3 ustawy egzamin państwowy jest przeprowadzany za opłatą, która stanowi dochód WORD. Ustalenie wysokości opłat egzaminacyjnych prawodawca cedował (w art. 66 ust. 1 pkt 6 ustawy) na ministra właściwego do spraw transportu (działającego w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw wewnętrznych oraz Ministrem Obrony Narodowej), zastrzegając jednak, że wysokość opłaty za przeprowadzenie części praktycznej nie może przekraczać – w zakresie uprawnień prawa jazdy kategorii B – 200 zł. Wykonanie upoważnienia ustawowego nastąpiło w rozporządzeniu Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 16 stycznia 2013 r. w sprawie wysokości opłat za przeprowadzenie egzaminu państwowego oraz stawek wynagrodzenia związanych z uzyskiwaniem uprawnień przez egzaminatorów (Dz. U. z 2014 r. poz. 974; dalej: rozporządzenie w sprawie opłat). Jego przepisy stanowią (por. § 3 ust. 1 i 2), że za przeprowadzenie części praktycznej egzaminu państwowego na prawo jazdy kategorii B pobiera się opłatę w wysoko-

ści 140 zł, przy czym w stosunku do osób niepełnosprawnych posiadających orzeczenie lekarskie z adnotacją, iż mogą prowadzić pojazd silnikowy po przystosowaniu go do rodzaju schorzenia, w przypadku gdy jazda egzaminacyjna odbywa się pojazdem tych osób, opłatę zmniejsza się o 50%.

#### 4.2. Ustawa o kierujących pojazdami po 24 sierpnia 2014 r.

Ustawa nowelizująca wprowadziła zmiany w otoczeniu normatywnym zaskarżonego przepisu. Przede wszystkim art. 53 ustawy o kierujących pojazdami uzupełniony został o ust. 4a stanowiący, że praktyczna część egzaminu państwowego w zakresie prawa jazdy kategorii AM, A1, A2, A, B lub B+E jest prowadzona – na wniosek i koszt osoby egzaminowanej – wskazanym pojazdem OSK, który prowadził jej szkolenie. Został również dodany art. 53a normujący wybrane kwestie związane z wyrażeniem zgody przez OSK na użycie jego pojazdu podczas egzaminu praktycznego (ust. 1), z odmową udostępnienia pojazdu (ust. 2) oraz jego kosztami (ust. 3 i 4).

Przeanalizowawszy treść ustawy nowelizującej oraz stan prawny istniejący przed jej wejściem w życie, Trybunał stwierdził, że – wbrew opinii Prokuratora Generalnego – dokonanych zmian nie można uznać za szczególnie istotne w kontekście niniejszej sprawy. Już bowiem na gruncie pierwotnej wersji ustawy o kierujących pojazdami osoba niepełnosprawna mogła oczekiwać odbycia egzaminu praktycznego pojazdem OSK, który prowadził jej szkolenie, o ile OSK zgodził się udostępnić ów pojazd na egzamin. Alternatywnie osoba niepełnosprawna mogła dostarczyć na egzamin inny (w tym i własny) pojazd spełniający podstawowe (ograniczone) wymogi techniczne dla pojazdu egzaminacyjnego, przystosowany nadto do rodzaju niepełnosprawności (art. 53 ust. 3 w związku z art. 24 pkt 2 w związku z art. 24 pkt 1 lit. a i b oraz art. 54 ust. 5 w związku z art. 54 ust. 1-3 ustawy). We wskazanym zakresie ustawa nowelizująca jedynie potwierdziła (wyraźnie wysłowiła) istniejącą wcześniej możliwość korzystania przez osoby niepełnosprawne z pojazdów OSK, otwierając ją poza tym na osoby sprawne. Za nowość, i stąd pewne ułatwienie w pozyskiwaniu pojazdu egzaminacyjnego, można co najwyżej uznać uregulowanie zawarte w dodanym art. 53a, rozstrzygającym kilka szczegółowych, a potencjalnie spornych, kwestii związanych z udostępnianiem pojazdu przez OSK na potrzeby egzaminu praktycznego.

W ocenie Trybunału nie sposób zatem przyjąć sugestii Prokuratora Generalnego, iżby zmiany wprowadzone ustawą nowelizującą do ustawy o kierujących pojazdami zdezaktualizowały przeważającą część zarzutów Rzecznika Praw Obywatelskich.

5. Dopuszczalność badania zgodności zaskarżonej regulacji ze wskazanymi we wniosku wzorcami kontroli.

Wątpliwości Rzecznika Praw Obywatelskich wzbudziła zgodność zaskarżonej regulacji ze standardami konstytucyjnymi, wynikającymi z zasady sprawiedliwości społecznej (wysłowionej w art. 2 Konstytucji), zasady równości i zakazu dyskryminacji (wyrażonymi w art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji) oraz z art. 69 Konstytucji, gwarantującego osobom niepełnosprawnym szczególną ochronę, a ponadto z art. 20 Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych, sporządzonej w Nowym Jorku dnia 13 grudnia 2006 r. (Dz. U. z 2012 r. poz. 1169; dalej także: konwencja o prawach osób niepełnosprawnych albo konwencja), stanowiącym o prawie do mobilności tych osób.

Przed przystąpieniem do merytorycznej analizy podniesionych zarzutów Trybunał Konstytucyjny uznał za celowe rozwiązać wątpliwości dotyczące dopuszczalności badania zgodności kwestionowanej regulacji ze wskazanymi przez wnioskodawcę wzorcami kontroli.

5.1. Dopuszczalność równoległego badania zgodności zaskarżonej regulacji z zasadą równości i zakazem dyskryminacji (art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji).

5.1.1. Badając relację obu ustępów art. 32 Konstytucji, należało przede wszystkim odnotować, że w orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego przewija się pogląd, zgodnie z którym art. 32 Konstytucji stanowi normatywną całość, albowiem w kontekście ustępu pierwszego wymienionego artykułu, formułującego w sposób ogólny zasadę równości jako normę konstytucyjną adresowaną do wszelkich organów władzy publicznej (zarówno tych, które prawo stanowią, jak i tych, które je stosują), ustęp drugi doprecyzowuje znaczenie tejże zasady w ten sposób, że „wyraża uniwersalny charakter zasady równości, nakazując jej przestrzeganie we wszystkich sferach życia – zarówno w życiu politycznym, społecznym jak i gospodarczym”, a ponadto „określa bliżej granice dopuszczalnych różnicowań podmiotów prawa”. W myśl tego przepisu żadne kryterium nie może stanowić podstawy różnicowań niesprawiedliwych, dyskryminujących określone podmioty (por. m.in. wyroki z: 23 października 2001 r., sygn. K 22/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 215 oraz 25 listopada 2010 r., sygn. K 27/09, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 109). W szczególności, w powołanym wyroku o sygn. K 27/09 (rozwijającym fragment orzeczenia o sygn. K 22/01) Trybunał przyjął, że prawo do równego traktowania wyrażone w art. 32 ust. 1 Konstytucji oraz wysłowiony w art. 32 ust. 2 ustawy zasadniczej zakaz dyskryminacji „stanowią «dwie strony tego samego medalu», czyli pozytywny oraz negatywny aspekt konstytucyjnej zasady równości. Orzeczenie stwierdzające zgodność pewnych treści normatywnych z prawem do równego traktowania oznacza więc automatycznie zgodność tychże treści z konstytucyjnym zakazem dyskryminacji i w konsekwencji zachodzi zbędność wydawania wyroku w zakresie zgodności z art. 32 ust. 2 Konstytucji”.

5.1.2. Odnosząc powyższe konstatacje do treści uzasadnienia wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich, Trybunał Konstytucyjny uznał, że przedstawiona przez wnioskodawcę argumentacja mająca dowodzić pogwałcenia przez zaskarżoną regulację zarówno ust. 1, jak i ust. 2 art. 32 Konstytucji, daje podstawy do tego, by nie przesądzać z góry o nieadekwatności któregoś z tych dwóch wzorców kontroli konstytucyjności.

5.2. Dopuszczalność równoległego badania zgodności zakwestionowanej regulacji z zasadą sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji) i zasadą równości (art. 32 ust. 1 Konstytucji).

5.2.1. Samodzielnym wzorcem kontroli wnioskodawca uczynił poza tym, wyrażoną w art. 2 Konstytucji, zasadę sprawiedliwości społecznej. Zważywszy na jej związek z zasadą równości należało ustalić, czy możliwe jest równoległe konfrontowanie zaskarżonej regulacji z obiema wskazanymi zasadami.

W tym celu wypadało wprawdzie zauważyć, że zasada sprawiedliwości społecznej jest ogólniejsza i zdecydowanie bogatsza w treść od zasady równości. Z jednej bowiem strony wyznacza ona obowiązki o charakterze formalnym, nakazując równe traktowanie podmiotów równych oraz zakazując równego traktowania podmiotów nierównych (por. wyrok TK z 19 kwietnia 2011 r., sygn. P 41/09, OTK ZU nr 3/A/2011, poz. 25; zob. także wyroki TK z: 9 lutego 2010 r., sygn. P 58/08, OTK ZU nr 2/A/2010, poz. 9; 12 lipca 2012 r., sygn. P 24/10, OTK ZU nr 7/A/2012, poz. 79; 20 grudnia 2012 r., sygn. K 28/11, OTK ZU nr 11/A/2012, poz. 137), z drugiej zaś strony kreuje obowiązki o charakterze materialnym, sprowadzające się do nakazu realizacji i ochrony szeregu wartości konstytucyjnych, w tym solidarności społecznej czy bezpieczeństwa socjalnego (por. wyroki TK z: 12 lipca 2012 r., sygn. P 24/10; 19 grudnia 2012 r., sygn. K 9/12, OTK ZU nr 11/A/2012, poz. 136; 20 grudnia 2012 r., sygn. K 28/11).

W dalszej kolejności należało przypomnieć, że w zakresie obowiązków o charakterze formalnym, czyli nakazu równego traktowania równych, zasada sprawiedliwości społecznej

pokrywa się z zasadą równości, będącą jej konkretyzacją. Trybunał potwierdził przy tym pogląd (por. zwłaszcza wyrok TK z 12 lipca 2012 r., sygn. P 24/10), iż w razie sformułowania zarzutu niezgodności danej regulacji prawnej z ustawą zasadniczą, związanego z nieuzasadnionym zróżnicowaniem sytuacji prawnej podmiotów podobnych, jako wzorzec kontroli powinna zostać wskazana zasada równości (lub będące jej rozwinięciem inne unormowania konstytucyjne), a nie zasada sprawiedliwości społecznej, która – ze względu na regułę *lex specialis derogat legi generali* – nie stanowi wówczas odpowiedniego kryterium oceny konstytucyjności kwestionowanej regulacji.

W odniesieniu do obowiązków o charakterze materialnym, czyli nakazu realizowania i ochrony różnych wartości konstytucyjnych, trzeba było natomiast podkreślić, iż zasada sprawiedliwości społecznej jest niezależna od zasady równości w tym sensie, że naruszenie jednej z nich nie powoduje naruszenia drugiej, aczkolwiek nie można wykluczyć, że określona regulacja prawna uchybiać będzie, z osobna, równoległe im obu (por. przede wszystkim wyrok TK z 12 lipca 2012 r., sygn. P 24/10).

Należało mieć wreszcie na uwadze, że w orzecznictwie Trybunału co do zasady przyjmuje się pogląd o zbędności orzekania o naruszeniu zasady sprawiedliwości społecznej w sytuacji, gdy jako wzorce kontroli wskazywane są przepisy Konstytucji formułujące zasadę równości, zaś argumentacja przedstawiona na poparcie obu zarzutów się powtarza (jest zbieżna) lub podmiot inicjujący postępowanie przed Trybunałem nie powołał odrębnych, dodatkowych argumentów świadczących o samoistnym (tj. niezależnym od sprzeczności z zasadą równości) naruszeniu zasady sprawiedliwości społecznej (por. wyroki TK z: 14 listopada 2000 r., sygn. K 7/00, OTK ZU nr 7/2000, poz. 259; 21 września 2009 r., sygn. P 46/08, OTK ZU nr 8/A/2009, poz. 124; 13 czerwca 2013 r., sygn. K 17/11, OTK ZU nr 5/A/2013, poz. 58; szczegółowe omówienie ewolucji orzecznictwa TK w tym zakresie por. wyrok z 18 grudnia 2008 r., sygn. P 16/07, OTK ZU nr 10/A/2008, poz. 183).

5.2.2. Wobec powyższego trzeba było sprawdzić, czy przedstawione przez wnioskodawcę argumenty na poparcie zarzutu niezgodności kwestionowanej regulacji z art. 2 Konstytucji różnią się od argumentów wspierających tezę o sprzeczności tejże regulacji z art. 32 Konstytucji.

Lektura uzasadnienia wniosku doprowadziła Trybunał do konkluzji, iż zarzucana niezgodność z art. 2 Konstytucji miałyby polegać przede wszystkim na tym, że nałożony na osoby niepełnosprawne obowiązek zapewnienia pojazdu egzaminacyjnego przeczy urzeczywistnieniu koncepcji sprawiedliwości wyrównawczej, którą państwo winno realizować za pomocą stosownych unormowań, w tym przypadku dzięki ukształtowaniu takich warunków egzaminowania osób niepełnosprawnych, które usuną ograniczenia dostępu do uzyskania przez nie uprawnień kategorii B do kierowania pojazdami.

5.2.3. W kontekście art. 32 Konstytucji, trzon argumentacji zawartej we wniosku pozwalałby zatem na osobne rozpoznanie zarzutu naruszenia art. 2 Konstytucji. Na ocenę tę nie wpłynął fakt, iż końcowy fragment owej argumentacji (s. 10 *in fine*) – w którym podkreślono, że ustawodawca w kwestionowanej regulacji nie traktuje równo wszystkich przystępujących do egzaminów, a w dodatku tylko na osoby niepełnosprawne nakłada obowiązek dostarczenia pojazdu egzaminacyjnego, co pogłębia ich niesprawiedliwe traktowanie – wspiera *de facto* zarzut naruszenia zasady równości.

5.3. Dopuszczalność badania zgodności zaskarżonej regulacji z art. 69 Konstytucji oraz z zasadą sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji) i – równoległe lub związkowo – z art. 69.

5.3.1. Kolejnym samodzielnym wzorcem kontroli uczynił Rzecznik Praw Obywatelskich art. 69 Konstytucji. Również w tym wypadku trzeba było już na wstępie usunąć wątpliwości w przedmiocie dopuszczalności wykorzystywania wskazanego przepisu w charakterze

osobnego wzorca kontroli, a także możliwości równoległego lub związkowego konfrontowania zaskarżonej regulacji z art. 2 (w zakresie dotyczącym wyrażonej w nim zasady sprawiedliwości społecznej) i art. 69 ustawy zasadniczej.

Ustalenia w tej mierze Trybunał rozpoczął od przypomnienia, że art. 69 Konstytucji jest jednym z dwóch przepisów ustawy zasadniczej odnoszących się wprost do osób niepełnosprawnych; ich sytuację prawną normuje bowiem również wyraźnie art. 68 ust. 3. Oba sąsiadujące ze sobą przepisy wyznaczają poziom konstytucyjnych gwarancji przewidzianych dla tej konkretnej grupy podmiotów. Treścią tych gwarancji jest zobowiązanie władz publicznych do wspierania osób niepełnosprawnych. Chodzi tu, po pierwsze, o działania, które umożliwią szczególne, a więc odmienne od pozostałych podmiotów, traktowanie osób niepełnosprawnych w ramach opieki zdrowotnej (art. 68 ust. 3), po drugie zaś, o działania zapewniające im pomoc w sferach: zabezpieczenia egzystencji, przysposobienia do pracy oraz komunikacji społecznej (art. 69).

Następnie Trybunał odnotował, że w postępowaniu przed nim art. 69 Konstytucji stosunkowo rzadko bywa powoływany jako samodzielny wzorzec kontroli zaskarżonych przepisów. Przepisy te dotyczą przy tym najczęściej świadczeń rodzinnych (por. wyroki z: 23 października 2007 r., sygn. P 28/07, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 106; 15 listopada 2010 r., sygn. P 32/09, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 100; 19 kwietnia 2011 r., sygn. P 41/09; 20 grudnia 2012 r., sygn. K 28/11; 21 października 2014 r., sygn. K 38/13, OTK ZU nr 9/A/2014, poz. 104; orzeczenia dotyczące innej materii: wyrok z 6 lutego 2007 r., sygn. P 25/06, OTK ZU nr 2/A/2007, poz. 9 – w sprawie formy przekazywania informacji o niepełnosprawnych pracownikach; 13 czerwca 2013 r., sygn. K 17/11 – w sprawie stosowania skróconego czasu pracy do osoby niepełnosprawnej; 7 lipca 2015 r., sygn. K 47/12, OTK ZU nr 7/A/2015, poz. 99 – w sprawie obowiązku zapewnienia dostępności stacji, peronów, taboru kolejowego i innych pomieszczeń osobom niepełnosprawnym i osobom o ograniczonej sprawności ruchowej).

Rozumienie wskazanego wzorca we wszystkich powołanych orzeczeniach uwzględnia i rozwija ustalenia zawarte w pierwszym z nich, tj. w wyroku w sprawie o sygn. P 28/07. Trybunał przyjął w nim m.in., że – jako wyrażający normę programową – art. 69 Konstytucji „zawiera tylko stwierdzenie istnienia obowiązków władzy publicznej do wykreowania stosownych mechanizmów legislacyjnych”, umożliwiających efektywną realizację wyznaczonych w nim zadań. „Artykuł 69 odsyła do ustawy (zarówno, jeśli chodzi o poziom zaspokajania potrzeb osób niepełnosprawnych, jak i przedmiot regulacji w tym zakresie). Nie można zatem tego właśnie przepisu uważać za konstytucjonalizację określonego poziomu świadczeń, ich postaci, konkretnego zakresu czy trybu uzyskiwania” (zob. też np. wyroki z: 23 października 2007 r., sygn. P 28/07; 19 kwietnia 2011 r., sygn. P 41/09; 20 grudnia 2012 r., sygn. K 28/11; 13 czerwca 2013 r., sygn. K 17/11; 21 października 2014 r., sygn. K 38/13; 7 lipca 2015 r., sygn. K 47/12). W wyroku o sygn. P 25/06 Trybunał uznał jednak, że „[n]ie ma podstaw do wąskiego rozumienia art. 69 Konstytucji (określenia tylko bezpośrednich relacji pomiędzy państwem a osobami niepełnosprawnymi), którego naruszenie mogłoby polegać wyłącznie na ograniczeniu uprawnień osób niepełnosprawnych przez takie regulacje, które by bezpośrednio godziły w egzystencję, przysposobienie do pracy oraz komunikację społeczną niepełnosprawnego. Art. 69 Konstytucji chroni niepełnosprawnych również przed praktykami prowadzącymi w sposób pośredni (niekiedy ukryty) do naruszania ich praw”.

Mimo generalnie programowego charakteru art. 69 Konstytucji, w swych orzeczeniach Trybunał Konstytucyjności nie wyklucza dopuszczenia tego przepisu jako samodzielnego wzorca kontroli konstytucyjności (zob. np. wyrok z: 13 czerwca 2013 r., sygn. K 17/11). Wynika to stąd, że treść art. 69 pozwala wyznaczyć – minimalny zakres – gwarancji konstytucyjnych dla osób niepełnosprawnych we wskazanych w nim sferach. W kontekście samodzielnego traktowanego art. 69 można postawić zarzut zupełnego braku działania władz publicznych

bądź też stworzenia przez nie rozwiązań pozornych, które w praktyce nie prowadzą do realizacji ustalonych celów. Można zatem wykazać, że ustawodawca nie zabezpieczył egzystencji osób niepełnosprawnych przynajmniej na poziomie minimum życiowego, nie stworzył jakichkolwiek mechanizmów przysposobienia do pracy czy też nie wprowadził żadnych rozwiązań warunkujących efektywne komunikowanie się tych osób z pozostałymi członkami społeczeństwa (por. wyrok TK z 21 października 2014 r., sygn. K 38/13). Z kolei gdy minimalny poziom gwarancji konstytucyjnych zostaje przez prawodawcę wprawdzie osiągnięty, ale określona regulacja „istotnie pogarsza sytuację osób [niepełnosprawnych] znajdujących się w szczególnie trudnym położeniu życiowym i uprawnionych z tego powodu do szczególnej opieki państwa” (wyrok TK z 13 czerwca 2013 r., sygn. K 17/11), to nie da się wykluczyć zasadności kwestionowania jej zgodności z art. 69, traktowanym tym razem jako dodatkowy (związkowy) wzorzec kontroli, obok art. 2 Konstytucji.

Pozostawało pytanie, czy – w zakresie zasady sprawiedliwości społecznej – art. 2 może być powoływany jednocześnie z art. 69 jako odrębny wzorzec kontroli. Odpowiadając na nie, należało przede wszystkim zauważyć, że gwarantowany przez zasadę sprawiedliwości społecznej wyższy standard ochrony w sferach objętych treścią art. 69 nie dotyczy wszystkich osób niepełnosprawnych (gdyby było inaczej, to art. 69 – jako wyznaczający ów standard na niższym poziomie – stawałby się *de facto* zbędny), a jedynie tych, które znajdują się w „szczególnie trudnym położeniu życiowym” (wyrok TK z 13 czerwca 2013 r., sygn. K 17/11). Wobec tego w razie niespełnienia przez określoną regulację zwiększonych wymagań ochronnych art. 2 powinno się powoływać w związku z art. 69. Poza wskazanym przypadkiem, czynienie zasady sprawiedliwości społecznej wzorcem kontroli obok art. 69, czy też w związku z nim, nie wydaje się trafne, bo sprawiedliwość społeczna – a dokładnie: sprawiedliwość wyrównawcza, na którą zwraca się uwagę w kontekście konstytucyjnych praw osób niepełnosprawnych – stanowi składową *ratio legis* art. 69. W tym aspekcie art. 69 konkretyzuje powinność płynącą z zasady sprawiedliwości społecznej (zob. np. wyrok TK z 7 lipca 2015 r., sygn. K 47/12).

Mając na względzie to, iż wnioskodawca wskazał art. 2 i art. 69 Konstytucji wyłącznie jako odrębne wzorce kontroli, Trybunał Konstytucyjny uznał ponadto za celowe przypomnieć zasadę orzecznictwą obowiązującą w postępowaniu przed Trybunałem, zgodnie z którą odwoływanie się do wzorców formułujących zasady ogólne jest uzasadnione tylko wówczas, gdy nie istnieją normy konstytucyjne o większym stopniu szczegółowości, ściślej wiążące się z ocenianą regulacją (por. liczne wyroki i postanowienia TK, m.in. z: 25 maja 1998 r., sygn. U 19/97, OTK ZU nr 4/1998, poz. 47; 2 czerwca 1999 r., sygn. K. 34/98, OTK ZU nr 5/1999, poz. 94; 13 listopada 2007 r., sygn. P 42/06, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 123; 21 września 2009 r., sygn. P 46/08, OTK ZU nr 8/A/2009, poz. 126).

5.3.2. W świetle powyższych konstatacji powołanie art. 69 Konstytucji wyłącznie jako samodzielnego wzorca kontroli uniemożliwiło kontrolowanie kwestionowanej regulacji z art. 69 w powiązaniu z zasadą sprawiedliwości społecznej wyrażoną w art. 2 ustawy zasadniczej.

## 6. Zarzut naruszenia art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny rozpoczął analizę zastrzeżeń podniesionych przez wnioskodawcę od zbadania wątpliwości dotyczących zgodności zaskarżonej regulacji z zasadą równości i zakazem dyskryminacji.

6.1. Zgodnie z utrwaloną linią orzecznictwą Trybunału (zob. m.in. wyroki TK z: 21 czerwca 2001 r., sygn. SK 6/01, OTK ZU nr 5/2001, poz. 121; 24 października 2005 r.,

sygn. P 13/04, OTK ZU nr 9/A/2005, poz. 102; 23 kwietnia 2009 r., sygn. K 65/07, OTK ZU nr 4/A/2009, poz. 53; 19 kwietnia 2011 r., sygn. P 41/09; 12 lipca 2012 r., sygn. P 24/10; 25 czerwca 2013 r., sygn. P 11/12, OTK ZU nr 5/A/2013, poz. 62; 21 października 2014 r., sygn. K 38/13) konstytucyjna zasada równości wobec prawa – wyrażona w art. 32 ust. 1 Konstytucji – nakazuje identyczne traktowanie podmiotów znajdujących się w takiej samej lub podobnej sytuacji prawnie relewantnej. Równe traktowanie oznacza przy tym traktowanie według jednakowej miary, bez różnicowań dyskryminujących i faworyzujących.

Omawiana zasada nakazuje zatem nakładać jednakowe obowiązki, ewentualnie przyznawać jednakowe prawa podmiotom odznaczającym się tą samą cechą istotną, a jednocześnie – inaczej niż twierdzi Rzecznik Praw Obywatelskich (por. s. 7 wniosku), sięgający do orzecznictwa Trybunału dezaktualizowanego linią orzecniczą, kształtowaną począwszy od wyroku z 19 kwietnia 2011 r. (sygn. P 41/09) w nawiązaniu do niektórych wcześniejszych jego wyroków (np. z: 24 kwietnia 2001 r., sygn. U 9/00, OTK ZU nr 4/2001, poz. 80; 24 kwietnia 2006 r., sygn. P 9/05, OTK ZU nr 4/A/2006, poz. 46; 22 lipca 2008 r., sygn. P 41/07, OTK ZU nr 6/A/2008, poz. 109; 23 listopada 2010 r., sygn. K 5/10, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 106) – dopuszcza, lecz nie wymaga, by nakładać różne obowiązki, względnie przyznawać różne prawa podmiotom, które mają taką cechę, oraz podmiotom, które jej nie mają. Inaczej ujmując, nie można przyjąć, by z nakazu równego traktowania równych wynikał, logicznie albo instrumentalnie, nakaz nierównego traktowania nierównych czy też zakaz równego traktowania nierównych.

Jak podkreślono w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 12 lipca 2012 r. (sygn. P 24/10), podsumowując jednolite w tym zakresie poglądy Trybunału, „ocena regulacji prawnej z punktu widzenia zasady równości wymaga rozpatrzenia trzech zagadnień. Po pierwsze, należy ustalić, czy można wskazać wspólną cechę istotną, uzasadniającą równe traktowanie określonych podmiotów, co wymaga przeprowadzenia analizy treści i celu aktu normatywnego, w którym została zawarta kontrolowana norma prawna. Po drugie, konieczne jest stwierdzenie, czy prawodawca różnicował prawa lub obowiązki podmiotów znajdujących się w takiej samej lub podobnej sytuacji prawnie relewantnej. Po trzecie wreszcie, jeżeli prawodawca odmiennie potraktował podmioty charakteryzujące się wspólną cechą istotną, to – mając na uwadze, że zasada równości nie ma charakteru absolutnego – niezbędne okazuje się rozważenie, czy wprowadzone od tej zasady odstępstwo można uznać za dopuszczalne”. Odstępstwo takie jest dozwolone, jeżeli różnicowanie odpowiada wymogom relewancji (a więc pozostaje w bezpośrednim, racjonalnym związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma), proporcjonalności (co powoduje konieczność sprawdzenia, czy waga interesu, któremu różnicowanie ma służyć, pozostaje w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku wprowadzonego różnicowania) oraz powiązania z innymi normami, zasadami lub wartościami konstytucyjnymi, w tym w szczególności z zasadą sprawiedliwości społecznej. „Pamiętać przy tym należy, że – wobec przyznania prawodawcy przez ustawę zasadniczą szerokiego zakresu swobody regulacyjnej – przy orzekaniu przez sąd konstytucyjny o zgodności określonego unormowania z zasadą równości, ze względu na konieczność stosowania w tym wypadku kryteriów ocennych, niezbędne jest zachowanie pewnej powściągliwości, zwłaszcza jeżeli weźmiemy pod uwagę domniemanie konstytucyjności ustanowionych przepisów prawnych” (wyrok TK z 12 lipca 2012 r., sygn. P 24/10).

6.2. Rzecznik Praw Obywatelskich zarzucił, że przepisy art. 53 ust. 4 pkt 1 w związku z art. 54 ust. 5 pkt 1 ustawy o kierujących pojazdami są niezgodne z art. 32 Konstytucji, ponieważ jako cechę różnicującą podmioty prawa przyjmują – w sposób dyskryminujący – niepełnosprawność osoby, która to cecha powoduje nałożenie na niepełnosprawnego dodat-

kowego obowiązku dostarczenia na państwowy egzamin praktyczny (na prawo jazdy kategorii B) specjalnie przystosowanego pojazdu.

6.2.1. W pierwszej kolejności Trybunał zajął się ustaleniem, czy można wskazać wspólną cechę istotną, uzasadniającą równe traktowanie wszystkich osób przystępujących do egzaminu na prawo jazdy kategorii B. Wymagało to przeprowadzenia analizy treści i celu aktu normatywnego, w którym została zawarta kontrolowana regulacja.

Lektura ustawy o kierujących pojazdami (por. część II, pkt 4 uzasadnienia) doprowadziła Trybunał do wniosku, że nabycie prawa do kierowania pojazdem wiąże się z koniecznością spełnienia w jednakowym stopniu szeregu warunków przez wszystkich ubiegających się o prawo jazdy. Ustawodawca uznał w szczególności (por. art. 3 ust. 1 i 3), że kierującym pojazdem może być każda osoba, która osiągnęła wymagany wiek i jest sprawna pod względem fizycznym (co w odniesieniu do osób niepełnosprawnych pod tym względem poświadczać ma orzeczenie lekarskie o braku przeciwwskazań zdrowotnych do kierowania pojazdem) i psychicznym oraz spełnia jeden z następujących warunków: 1) posiada umiejętność kierowania pojazdem w sposób niezagrażający bezpieczeństwu, nieutrudniający ruchu drogowego i nienarządzający kogokolwiek na szkodę oraz odpowiedni dokument stwierdzający posiadanie uprawnień do kierowania pojazdem; 2) odbywa w ramach szkolenia naukę jazdy; 3) zdaje egzamin państwowy.

Ustalając reguły przeprowadzania egzaminów państwowych w zakresie uzyskiwania uprawnień do kierowania pojazdami, prawodawca zdecydował przy tym w art. 50 ust. 2 pkt 4 lit. a ustawy, że warunkiem dopuszczenia do egzaminu państwowego każdej osoby – niezależnie od stopnia jej sprawności – jest posiadanie (przedłożenie) orzeczenia lekarskiego o braku przeciwwskazań zdrowotnych do kierowania pojazdem. W tym kontekście zastrzeżenie zawarte w ust. 3 art. 3 ustawy (literalnie tożsame z warunkiem określonym w art. 50 ust. 2 pkt 4 lit. a), odnoszące się do osób niepełnosprawnych pod względem fizycznym i uzależniające możliwość kierowania przez nie pojazdami – a więc i uzyskiwania potrzebnych do tego uprawnień – od posiadania wspomnianego orzeczenia lekarskiego, należałoby interpretować jako wymóg przedłożenia (dodatkowo) orzeczenia stwierdzającego, że ich schorzenie nie stanowi specyficznego przeciwwskazania do kierowania pojazdem (danego rodzaju).

W pozostałych przepisach ustawy o kierujących pojazdami odniesienie do osób niepełnosprawnych pojawia się jeszcze tylko: 1) w art. 24 pkt 2 – wprowadzającym obowiązek prowadzenia nauki jazdy osoby niepełnosprawnej pojazdem, który (niezależnie od spełniania standardowych wymogów określonych w art. 24 pkt 1 lit. a i b) został odpowiednio przystosowany do rodzaju niepełnosprawności; 2) w art. 66 – formułującym wytyczne dla organu regulującego (w drodze rozporządzenia) szczegółowe warunki, tryb, zakres i sposób organizacji i przeprowadzania egzaminu państwowego, nakazujące uwzględnić m.in. konieczność zapewnienia właściwych kwalifikacji członków komisji powoływanej przez dyrektora WORD gwarantujących obiektywne i pełne sprawdzenie wiedzy i umiejętności osób niepełnosprawnych przystępujących do egzaminu państwowego; 3) w art. 54 ust. 6 (w związku z art. 54 ust. 5 pkt 1) – zgodnie z którym na pisemny wniosek osoby, o której mowa w ust. 5 pkt 1 (tj. osoby niepełnosprawnej), w egzaminie praktycznym na prawo jazdy uczestniczy dodatkowo egzaminator, który nadzoruje ten egzamin, wyznaczony przez dyrektora WORD; 4) i wreszcie w art. 54 ust. 5 pkt 1 (w związku z art. 54 ust. 1) – zwalniającym z obowiązku rejestrowania (za pomocą urządzenia technicznego służącego do zapisu obrazu i dźwięku) przebiegu praktycznej części egzaminu państwowego osoby niepełnosprawnej w zakresie uprawnień prawa jazdy kategorii B, którego zastosowanie – na mocy odesłania zawartego w art. 53 ust. 4 pkt 1 ustawy – skutkuje równocześnie zwolnieniem WORD z obowiązku prowadzenia praktycznej części egzaminu państwowego w zakresie uzyskiwania uprawnień do



kierowania pojazdami przez osoby niepełnosprawne pojazdami pozostającymi w dyspozycji WORD.

Co się tyczy warunków, od spełnienia których uzależniono przystąpienie do części praktycznej egzaminu na prawo jazdy kategorii B, w każdym przypadku jest nim uzyskanie pozytywnego wyniku z części teoretycznej (art. 52 ust. 1 w związku z art. 51 ust. 2 pkt 1 ustawy).

W efekcie – jeśli z oczywistych względów pominąć indywidualny zakres badań, jakim poszczególne (sprawne i niepełnosprawne) osoby winny się poddać przed przystąpieniem do egzaminu na prawo jazdy rzeczonyj kategorii – wszelkie wymogi stawiane osobom pragnącym przystąpić do praktycznej części tego egzaminu, okazują się takie same dla osób sprawnych i niepełnosprawnych.

Trybunał ustalił również, że normując zasady i tryb sprawdzania kwalifikacji oraz przeprowadzania egzaminów państwowych w zakresie uprawnień do kierowania pojazdami, ustawodawca pragnął przede wszystkim zapewnić bezpieczeństwo drogowe wszystkim jego uczestnikom, czemu służyć ma zwłaszcza dopuszczenie do ruchu wyłącznie kierowców dających rękojmię bezpiecznego prowadzenia pojazdów. Intencję tę wyraził wprost w przepisie (art. 51 ust. 1 ustawy), w którym postanowił m.in., że egzamin przeprowadza się w celu sprawdzenia kwalifikacji egzaminowanej osoby pod kątem jej wiedzy z zakresu (zasad i przepisów) ruchu drogowego oraz – w przypadku ubiegania się o uprawnienia do kierowania pojazdami niektórych kategorii, w tym pojazdami silnikowymi – umiejętności w zakresie przepisowego, bezpiecznego (po wejściu w życie ustawy nowelizującej także – energooszczędnego), sprawnego i nieutrudniającego innym uczestnikom ruchu poruszania się (odpowiednio do uprawnienia) w ruchu drogowym. Cel ów wpisuje się w *ratio legis* całej ustawy, wyrażającej się w szczególności w dążeniu do zapewnienia, aby kierujący pojazdami dysponujący odpowiednimi uprawnieniami byli dostatecznie sprawni fizycznie i psychicznie oraz posiadali umiejętność kierowania pojazdem w sposób niezagrażający bezpieczeństwu, nieutrudniający ruchu drogowego i nienarządzający kogokolwiek na szkodę.

Analizując omawianą regulację przez pryzmat wskazanych celów, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że wiedza i umiejętności wszystkich osób ubiegających się o uprawnienia do kierowania pojazdami – bez względu na stopień ich sprawności fizycznej – winny (przynajmniej w założeniu) gwarantować bezpieczne prowadzenie pojazdów. W tym sensie można było uznać, że mamy do czynienia z jednolitą grupą podmiotów ubiegających się o uprawnienie do kierowania pojazdami określonej kategorii. Jednocześnie jednak należało podkreślić, że stopień sprawności (i odpowiednio: rodzaj oraz stopień niepełnosprawności) skutkuje – naturalnym – zróżnicowaniem osób zdających część praktyczną egzaminu państwowego, także w zakresie możliwości korzystania przez nie z konkretnych, w określony sposób skonstruowanych i wyposażonych, pojazdów egzaminacyjnych. Różnica w sprawności sprawia więc, że przystępując do egzaminu praktycznego, osoby sprawne i niepełnosprawne – realizujące przysługujące im równe prawo ubiegania się o uprawnienia do kierowania pojazdami – siłą rzeczy znajdują się w istotnie odmiennej sytuacji faktycznej.

6.2.2. Niezależnie od powyższej konstatacji Trybunał Konstytucyjny uznał za celowe zbadanie, czy prawodawca zróżnicował sytuację osób zdających egzamin praktyczny na prawo jazdy kategorii B w sposób uzasadniający jej konfrontowanie z konstytucyjną zasadą równości.

Rzecznik Praw Obywatelskich zarzucił, że przepisy art. 53 ust. 4 pkt 1 w związku z art. 54 ust. 5 pkt 1 ustawy o kierujących pojazdami różnicują osoby przystępujące do części praktycznej państwowego egzaminu na prawo jazdy kategorii B, przyjmując jako cechę różnicującą niepełnosprawność, która to cecha powoduje nałożenie na osobę niepełnosprawną do-

datkowego obowiązku dostarczenia na egzamin praktyczny specjalnie przystosowanego pojazdu.

Trybunał zauważył wprawdzie, że wyznaczony – wprost – w ustawie wymóg zapewnienia pojazdu, którym przeprowadzana jest praktyczna część egzaminu państwowego w zakresie uzyskiwania uprawnienia do kierowania pojazdami silnikowymi, zaadresowano do podmiotów prowadzących egzaminy (WORD), a nie do osób egzaminowanych – w szczególności, zaskarżona regulacja nie nakłada na osoby niepełnosprawne obowiązków, natomiast ze względu na nią dla osoby niepełnosprawnej, korzystającej z przysługującego jej prawa do ubiegania się o uprawnienie do kierowania pojazdami danej kategorii, powstaje sytuacja faktyczna zmuszająca ją do dostarczenia (wskazania) pojazdu egzaminacyjnego (por. część II, pkt 3.2.1 uzasadnienia). Ustawodawca nie przesądził jednak bezpośrednio, jakiego rodzaju pojazdy egzaminacyjne ma posiadać WORD. To, że chodzi z jednej strony o pojazdy niewymagające specjalnych przystosowań, a z drugiej strony o pojazdy odpowiadające niektórym tylko kategoriom uprawnień (przewidzianych ustawą o kierujących pojazdami) wynika dopiero z art. 53 ust. 4 (w związku z art. 54 ust. 5 oraz w związku z art. 6 ust. 1) ustawy. W konsekwencji zasób pojazdów, który powinien pozostawać w dyspozycji WORD, nie obejmuje: 1) pojazdów „os[ób] niepełnospraw[n]ych wymagając[y]ch przystosowania pojazdu do rodzaju schorzenia” (art. 53 ust. 4 pkt 1 w związku z art. 54 ust. 5 pkt 1); 2) pojazdów bez pedału sprzęgła (art. 53 ust. 4 pkt 1 w związku z art. 54 ust. 5 pkt 2); 3) ciężarówek o różnorodnym tonażu, autobusów rozmaitych rozmiarów, przyczep różnych kategorii czy czterokołowców (art. 53 ust. 4 pkt 2 w związku z art. 6 ust. 1); 4) tramwajów (art. 53 ust. 2). Są to pojazdy relatywnie rzadziej uczestniczące w ruchu drogowym, pojazdy o wyraźnie większej wartości lub pojazdy nietypowe.

Trybunał stwierdził, iż zestaw pojazdów, którym powinien dysponować każdy WORD, da się – w sposób obiektywny – potraktować jako standardowy, bo znalazły się w nim pojazdy stosunkowo najczęściej używane w ruchu drogowym, a przy tym posiadające, niezależnie od oprzyrządowania wymaganego dla zapewnienia sprawnego i bezpiecznego przebiegu egzaminu, typowe (fabryczne, masowo produkowane) wyposażenie. W zakresie wyposażenia chodzi więc zarazem o pojazdy, których standard można określić jako podstawowy.

Trybunał zauważył również, że ocena umiejętności zdających egzamin praktyczny na prawo jazdy kategorii B odbywa się zasadniczo – znajdującymi się obowiązkowo w dyspozycji WORD – pojazdami o standardzie podstawowym, powszechnie dostępnym każdemu zdającemu sprawnemu ruchowo. Z kolei osoby z niepełnosprawnością, zwłaszcza z dysfunkcją ruchową (wynikającą z braku prawidłowej struktury anatomicznej lub fizjologicznej), siłą rzeczy muszą korzystać z samochodów o podwyższonym lub szczególnym standardzie oprzyrządowania (np. odpowiednio: z automatyczną skrzynią biegów lub z oprzyrządowaniem manualnym). Zgodnie z regulacją poddaną kontroli konstytucyjności mają to być pojazdy znajdujące się w dyspozycji zdających. Z praktyki wynika, że są to w gruncie rzeczy te same samochody (będące własnością OSK), w których wcześniej zdobywali oni umiejętności praktyczne w ramach kursu.

Jednakże, w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, ustawodawca w kwestionowanym art. 53 ust. 4 pkt 1 ustawy o kierujących pojazdami, mimo pozornie neutralnego – bo jakoby przedmiotowego – ograniczenia obowiązku dysponowania przez WORD określonym zestawem pojazdów egzaminacyjnych („przepisu ust. 1 nie stosuje się do pojazdów: [...] o których mowa w art. 54 ust. 5”), w rzeczywistości zastosował kryterium podmiotowe owego wyłączenia. Rzecznik zwrócił przy tym uwagę, że w pozostałym zakresie ustawodawca ograniczył ów obowiązek za pomocą wyłączeń przedmiotowych, dotyczących pojazdów, którymi prowadzi się egzamin na prawa jazdy kategorii B1, C1, C1+E, C, C+E, D1, D1+E, D lub D+E, oraz

tramwajów (art. 53 ust. 2 oraz art. 53 ust. 4 pkt 2 w związku z art. 6 ust. 1 ustawy). Zdaniem wnioskodawcy świadczy to o prawnym zróżnicowaniu sytuacji osób niepełnosprawnych przystępujących do egzaminu praktycznego na prawo jazdy kategorii B, noszącym w dodatku znamiona dyskryminacji.

Jakkolwiek literalne brzmienie art. 54 ust. 5 pkt 1 ustawy o kierujących pojazdami sugeruje, że ustawodawca, ustalając, jakiego rodzaju – standardowe – pojazdy egzaminacyjne powinien posiadać w swej dyspozycji WORD, posłużył się kryterium stopnia sprawności osób przystępujących do egzaminu praktycznego, to – zdaniem Trybunału – bliższa analiza wskazanego przepisu oraz szerszego normatywnego kontekstu przeprowadzania egzaminów państwowych na prawo jazdy skłania do odrzucenia tej interpretacji.

Po pierwsze, jak podniesiono wyżej, kategorię standardowych pojazdów egzaminacyjnych wyodrębnił ustawodawca w sposób zobiektywizowany (z uwagi na typowość ich konstrukcji i wyposażenia, częstość użycia w ruchu drogowym itp.), a jednocześnie, wbrew dosłownej lekturze art. 54 ust. 5 pkt 1 ustawy, wskazując pośród niestandardowych pojazdów egzaminacyjnych (którymi w konsekwencji WORD nie muszą dysponować) pojazdy specjalnie przystosowane, nie kierował się kryterium niepełnosprawności (jako takiej), lecz kryterium konieczności dostosowania tych pojazdów do specyficznych, aczkolwiek obiektywnych potrzeb egzaminowanego. Po drugie, chociaż art. 54 ust. 5 pkt 1 ustawy odnosi się do osób niepełnosprawnych, dotyczy ich tylko o tyle, o ile wymagają specjalnie przystosowanego pojazdu egzaminacyjnego. Po trzecie, różnorodność schorzeń osób niepełnosprawnych powoduje, że – jak zauważył Sejm, powołując się m.in. na opinie Przemysłowego Instytutu Motoryzacji oraz środowisk osób niepełnosprawnych (por. s. 16-18 stanowiska Sejmu) – z technicznego punktu widzenia nie wydaje się możliwe skonstruowanie pojazdu uniwersalnego, wyposażonego w oprzyrządowanie uwzględniające wszystkie rodzaje niesprawności ruchowej (niektóre konieczne adaptacje takiego pojazdu najpewniej by się wykluczały), a gdyby nawet dopuścić taką ewentualność, nadmiar przyrządów pojazdu wyposażonego w możliwie pełny zakres oprzyrządowania utrudniałby swobodne kierowanie autem. Wobec tego liczne z konieczności typy pojazdów przystosowanych do rodzajów schorzeń osób niepełnosprawnych nie mieszczą się w kategorii pojazdów określonych wyżej jako standardowe. Po czwarte, to, iż specjalnie przystosować trzeba pojazdy egzaminacyjne, których z uwagi na swoje schorzenia wymagają osoby niepełnosprawne, nie jest wynikiem decyzji ustawodawcy. Regulując zasady przeprowadzania egzaminu praktycznego na prawo jazdy, przesądził on właściwie tylko to, że konieczność wyposażenia pojazdu w niestandardowe oprzyrządowanie musi być powodowana czynnikiem obiektywnym – a takim w kontekście egzaminu praktycznego na prawo jazdy jawi się głównie, jeśli nie wyłącznie, niepełnosprawność pod względem fizycznym – nie zaś subiektywna potrzeba (dowolnego) zdającego. I wreszcie po piąte, ustawodawca mógł wprawdzie czytelniej dać do zrozumienia, że jego intencją było doprecyzowanie kategorii standardowych pojazdów egzaminacyjnych – co osiągnąłby, wyłączając do odrębnej kategorii lub do nowego wariantu poszczególnych kategorii pojazdów (i tym samym uprawnień do ich kierowania) pojazdy wymagające przystosowania do obiektywnych potrzeb kierujących (zdających egzamin) – ale skoro ostatecznie owa obiektywna konieczność dotyczy właściwie tylko osób niepełnosprawnych, ustawodawca wybrał rozwiązanie, które wydało mu się prostsze legislacyjnie (co nie znaczy, że w pełni zrozumiałe dla zainteresowanych podmiotów).

6.2.3. Trybunał Konstytucyjny doszedł ostatecznie do wniosku, że zaskarżona regulacja nie prowadzi do prawnego zróżnicowania osób przystępujących do egzaminu praktycznego na prawo jazdy, dającego się konfrontować z konstytucyjną zasadą równości. Niewątpliwie osoby niepełnosprawne znajdują się w sytuacji faktycznej odmiennej od sytuacji osób sprawnych, po części wskutek naturalnego zróżnicowania (stopnia ich sprawności), a po części

wskutek określonego ukształtowania obowiązków WORD w zakresie przeprowadzania egzaminu praktycznego. Wszelako, wyznaczając te obowiązki, ustawodawca uwzględnił ową naturalną różnicę w sytuacji faktycznej egzaminowanych.

W świetle dokonanych ustaleń należało stwierdzić, że przedstawiona przez Rzecznika Praw Obywatelskich argumentacja wspiera pogląd o konieczności nie tyle równego, ile szczególnego (wyjątkowego) potraktowania osób niepełnosprawnych zdających egzamin na prawo jazdy. Jednakże w tej materii prawodawca, korzystający z przysługującej mu swobody regulacyjnej, zdecydował się zapewnić wszystkim zdającym ów egzamin jedynie taki pojazd, który – na gruncie obiektywnych przesłanek – uznać trzeba za standardowy. Niezależnie od oceny tej decyzji z punktu widzenia innych konstytucyjnych wzorców, z perspektywy zasady równości nie sposób czynić mu z tego tytułu zarzutu.

6.3. Skoro nie zostały spełnione podstawowe przesłanki uznania zaskarżonej regulacji za uchybiającą zasadzie równości (wyrażonej w art. 32 ust. 1 Konstytucji), bezprzedmiotowe stało się orzekanie, czy regulacja ta narusza zakaz dyskryminacji (wysłowiony w art. 32 ust. 2 Konstytucji).

Wobec powyższego w odniesieniu do zarzutu naruszenia art. 32 ust. 2 Konstytucji Trybunał Konstytucyjny umorzył postępowanie – na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK z 1997 r. w związku z art. 134 pkt 3 ustawy o TK z 2015 r. – ze względu na zbędność wydania wyroku.

#### 7. Zarzut naruszenia art. 69 Konstytucji.

W dalszej kolejności Trybunał Konstytucyjny zajął się zbadaniem zarzutu naruszenia przez zaskarżoną regulację art. 69 Konstytucji.

7.1. Na wstępie należało podkreślić, że zawarte w art. 69 zobowiązanie władz publicznych do inicjowania działań na rzecz osób niepełnosprawnych w określonych dziedzinach, mianowicie w sferze zabezpieczenia egzystencji, przysposobienia do pracy i komunikacji społecznej, ustrojodawca powiązał z wyznaczonym przez siebie – i w tym sensie podstawowym – celem (w świetle którego rozpoznawać by trzeba dopiero szczegółowe cele działań podejmowanych we wskazanych sferach).

Otóż zasadniczym celem działalności władzy publicznej na rzecz osób niepełnosprawnych jest – zgodnie z wyraźną treścią art. 69 – pomoc tymże osobom w wymienionych w nim dziedzinach. Udzielanie owej pomocy – z założenia – nie polega na tym, aby państwo przejmowało rolę podmiotu ponoszącego pełną odpowiedzialność za stworzenie warunków egzystencji osób niepełnosprawnych (por. wyrok TK z 21 października 2014 r., sygn. K 38/13). Klóciłoby się to z zasadą pomocniczości, wyrażoną wprost w preambule Konstytucji i stanowiącą skądinąd jeden z fundamentów demokratycznego państwa prawnego.

Trybunał uznał za celowe przypomnieć w tym miejscu, że na temat związku zasady pomocniczości z konstytucyjnym obowiązkiem wspierania przez władze publiczne osób niepełnosprawnych wypowiedział się szeroko w wyroku o sygn. K 38/13. Trybunał zauważył wówczas m.in., że podjęcia działań przez władze publiczne (początkowo na poziomie lokalnym, a następnie, w miarę konieczności, na wyższym szczeblu) osoba niepełnosprawna może oczekiwać wtedy, gdy ani ona, ani członkowie jej rodziny nie są w stanie zapewnić wsparcia w finansowaniu jej uzasadnionych potrzeb. Jednocześnie Trybunał podkreślił, że funkcję pomocniczą państwa we wskazanych w art. 69 Konstytucji sferach aktywności należy rozumieć jako „wprowadzanie ułatwień i udzielanie wsparcia po to, aby sam fakt bycia osobą niepełnosprawną nie oznaczał całkowitego wykluczenia społecznego”.

Konstytucja nie wskazuje szczegółowych rozwiązań (środków), które miałyby służyć wykonaniu art. 69, pozostawiając ustawodawcy w tej mierze znaczną swobodę wyboru. W szczególności ustawa zasadnicza nie przesądza charakteru, jaki przybrać powinna pomoc udzielana osobom niepełnosprawnym przez władze publiczne: może więc ona mieć formę przysporzeń finansowych, jak również polegać na przyznawaniu lub ułatwianiu tym osobom dostępu do określonych świadczeń lub udogodnień w sferze organizacyjnej, administracyjnej czy technicznej (na przykład w dostępie do specjalistycznego sprzętu lub wykwalifikowanej opieki). W każdym jednak razie nie da się zasadnie twierdzić, że art. 69 konstytucjonalizuje określony poziom świadczeń, ich postać, konkretny zakres czy tryb uzyskiwania.

Wprawdzie praw określonych w art. 69 Konstytucji można dochodzić wyłącznie w granicach określonych w ustawie (art. 69 w związku z art. 81 Konstytucji), lecz – jak już wspomniano (w części II, pkt 5.3.1 uzasadnienia) – ustawodawcy da się niekiedy postawić samodzielny zarzut pogwałcenia analizowanego przepisu. Wtedy mianowicie, gdy skutek jego działań lub zaniechań władze publiczne w ogóle nie podejmą albo zaprzestaną podejmowania działań zabezpieczających egzystencję osób niepełnosprawnych oraz ułatwiających ich funkcjonowanie w społeczeństwie, w tym także na rynku pracy, bądź gdy stworzy on w tym zakresie rozwiązania pozorne lub prowadzące w sposób pośredni (czy nawet ukryty) do naruszania istoty praw osób niepełnosprawnych w dziedzinach wskazanych w art. 69 Konstytucji. W tym kontekście przepis ów należy odczytywać jako zobowiązanie ustawodawcy do wykreowania efektywnego mechanizmu realizacji przez władze publiczne obowiązku pomocy osobom niepełnosprawnym (por. wyroki TK powołane w części II, pkt 5.3.1 uzasadnienia).

Poza tym jednak „ocena sposobu, w jaki ustawodawca podjął się realizacji celów określonych w art. 69 Konstytucji, odnosi się do sfery wykraczającej poza istotę gwarancji wyrażonych w tym przepisie. Chodzi tu bowiem o ten obszar, w którym ustawodawca może swobodnie kształtować formy oraz zakres konkretnych uprawnień adresowanych do osób niepełnosprawnych, a co za tym idzie może również modyfikować ich charakter oraz wymiar” (wyrok TK z 21 października 2014 r., sygn. K 38/13).

7.2. W niniejszej sprawie przedmiotem kontrowersji są obowiązki władz publicznych w sferze przysposobienia do pracy oraz komunikacji społecznej osób niepełnosprawnych. Zdaniem wnioskodawcy na ustawodawcy ciąży konstytucyjny nakaz tworzenia takich regulacji prawnych, które umożliwiają osobom niepełnosprawnym ruchowo przemieszczanie się, podejmowanie pracy czy nawiązywanie kontaktów społecznych lub które przynajmniej ich w tym nie ograniczają.

7.2.1. Odnosząc się do zarzutu postawionego przez wnioskodawcę, Trybunał zgodził się, że art. 69 Konstytucji kładzie wyraźny akcent na udzielanie przez władze publiczne takiej pomocy, która pozwoli osobom niepełnosprawnym prowadzić (stosownie do ich sytuacji) aktywne życie, zarówno w aspekcie możliwości wykonywania pracy, jak i odpowiedniej formy komunikowania się z innymi ludźmi. I chociaż art. 69 Konstytucji nie formułuje wprost obowiązku państwa w zakresie mobilności, rozumianej jako umiejętność i swoboda poruszania lub przemieszczania się, to wypadało zgodzić się ze stanowiskiem Sejmu, że udział osoby niepełnosprawnej w życiu zawodowym (przysposobienie do pracy) czy też w komunikacji społecznej, pojmowanej jako wymiana informacji z otoczeniem, jest możliwy pod warunkiem dysponowania przez nią samodzielnością poruszania się (przemieszczania się). A zatem z przepisu art. 69 Konstytucji wynika także obowiązek pomocy osobom niepełnosprawnym w zakresie poruszania się i przemieszczania.

Jakkolwiek przy tym działalność władzy publicznej w sferach objętych zakresem art. 69 Konstytucji ma mieć charakter pomocniczy – nie sposób więc domagać się od ustawodawcy, aby podejmował kroki zmierzające do urzeczywistnienia pomocy w każdym z dających się

wyodrębnić obszarów należących do jednej ze sfer wskazanych przez ustrojodawcę w art. 69 Konstytucji, a tym bardziej aby kroki te przybierały konkretną postać – to wolno oczekiwać, że w obszarach mających szczególne znaczenie dla danej, konstytucyjnie ważkiej, sfery ustawodawca przewidzi rozwiązania prawne zapewniające osobom niepełnosprawnym przynajmniej minimalny, a zarazem efektywny, poziom pomocy władz publicznych.

Zważywszy na znaczenie, jakie we współczesnym świecie przywiązuje się do umiejętności kierowania pojazdami samochodowymi i posiadania w tej mierze stosownych uprawnień, a zwłaszcza mając na względzie korzyści – w sferze aktywności zawodowej oraz komunikacji społecznej – jakie z tego tytułu odnoszą (lub odnosić mogą) osoby niepełnosprawne, Trybunał uznał, że na ustawodawcy ciąży obowiązek wprowadzenia regulacji umożliwiających udzielenie osobom niepełnosprawnym pomocy władz publicznych w zakresie zdobywania uprawnień do kierowania pojazdami.

Realizując ów obowiązek, ustawodawca dysponuje swobodą wyboru sposobu oraz środków służących jego realizacji. Stąd i kreowane przez niego wsparcie osób niepełnosprawnych nie musi bezwzględnie polegać na zobowiązaniu WORD (będących samorządowymi, a więc publicznymi, wojewódzkimi osobami prawnymi) do zapewnienia tym osobom pojazdu na potrzeby praktycznej części egzaminu państwowego na prawo jazdy; równie dobrze może ono przybrać inną postać (administracyjną, organizacyjną, techniczną czy też finansową). W każdym jednak razie wsparcie to musi stanowić efektywny mechanizm realizacji przez władze publiczne obowiązku pomocy osobom niepełnosprawnym w badanym obszarze.

7.2.2. W praktyce ustawodawca uznał za wystarczające wprowadzenie kilku rozwiązań o charakterze pomocy organizacyjno-technicznej oraz finansowej.

Jeśli chodzi o pomoc organizacyjno-techniczną, to przejawia się ona na kilku poziomach. Po pierwsze, ustawa o kierujących pojazdami dopuszcza, aby osoba niepełnosprawna wymagająca przystosowania pojazdu do rodzaju schorzenia zdawała egzamin praktyczny wskazanym przez nią (a więc i jej własnym) pojazdem (art. 53 ust. 1 w związku z art. 53 ust. 4 pkt 1 w związku z art. 54 ust. 5 pkt 1). Po drugie, ustawa ta przewiduje odstępstwo od obowiązku rejestrowania egzaminu praktycznego na prawo jazdy kategorii B, zdawanego przez osobę niepełnosprawną wymagającą przystosowania pojazdu do rodzaju schorzenia, za pomocą urządzenia technicznego służącego do zapisu obrazu i dźwięku, co zwalnia z (potencjalnie czasochłonnego i technicznie uciążliwego) montażu w pojeździe dostarczonym przez tę osobę takiego urządzenia (art. 54 ust. 1 w związku z art. 54 ust. 5 pkt 1). Po trzecie, na piśmie wniosek osoby niepełnosprawnej wymagającej przystosowania pojazdu do rodzaju schorzenia, w egzaminie praktycznym uczestniczy dodatkowo egzaminator, który nadzoruje ten egzamin, wyznaczony przez dyrektora WORD (art. 54 ust. 6 w związku z art. 54 ust. 5 pkt 1). Wreszcie po czwarte, w przepisach wprowadzonych do ustawy o kierujących pojazdami przez ustawę nowelizującą uregulowano kilka szczegółowych kwestii związanych z udostępnianiem na potrzeby egzaminu praktycznego pojazdu wskazanego przez osobę egzaminowaną – także niepełnosprawną – należącego do OSK, który prowadził jej szkolenie, co przynajmniej w założeniu ułatwiać ma pozyskiwanie pojazdów OSK do tego celu (art. 53 ust. 4a w związku z art. 53a).

Co się z kolei tyczy pomocy finansowej, obowiązujące przepisy przewidują dofinansowanie i refundację kosztów ponoszonych przez osoby niepełnosprawne w związku z uzyskaniem prawa jazdy (kategorii B), jak również obniżenie uiszczanej przez nie opłaty egzaminacyjnej.

Przed wszystkim aktualnie funkcjonują rozwiązania prawne pozwalające na dofinansowanie lub refundację osobom niepełnosprawnym części kosztów: 1) uzyskania prawa jazdy kategorii B (w szczególności kursu i egzaminów na prawo jazdy, a w przypadku kursu poza miejscowością zamieszkania – także zakwaterowania i wyżywienia w okresie

trwania kursu oraz dojazdu), 2) dostarczenia (wynajęcia) specjalistycznego pojazdu egzaminacyjnego; 3) zakupu i montażu oprzyrządowania do posiadanego samochodu. Możliwość tę kreuje pilotażowy program „Aktywny samorząd”, realizowany przez PFRON na podstawie art. 47 ust. 1 pkt 4 lit. a ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2011 r. Nr 127, poz. 721, ze zm.; dalej: ustawa o rehabilitacji).

Poza tym ze środków PFRON samorząd powiatowy może realizować zadania określone w art. 35a ustawy o rehabilitacji, do których należy m.in. (por. ust. 1 pkt 7 lit. d tego artykułu) dofinansowanie likwidacji barier architektonicznych, w komunikowaniu się i technicznych (takich jak wszelkie przeszkody wynikające z braku zastosowania lub niedostosowania odpowiednich do rodzaju niepełnosprawności przedmiotów lub urządzeń), w związku z indywidualnymi potrzebami osób niepełnosprawnych. Wymagania, jakie powinny spełniać podmioty ubiegające się o dofinansowanie tych zadań, oraz tryb postępowania i zasady dofinansowania reguluje rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie określenia rodzajów zadań powiatu, które mogą być finansowane ze środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (Dz. U. z 2015 r. poz. 926).

Ponadto prawodawca przewidział – w § 3 ust. 2 rozporządzenia w sprawie opłat – ulgę finansową dla osób niepełnosprawnych posiadających orzeczenie lekarskie z adnotacją, że mogą prowadzić pojazd silnikowy po przystosowaniu go do rodzaju schorzenia, w przypadku gdy jazda egzaminacyjna odbywa się pojazdem tych osób (innymi słowy, pojazdem niepozostającym w dyspozycji WORD), wynoszącą połowę standardowej opłaty egzaminacyjnej, tj. 70 zł.

7.2.3. Analizując prawne mechanizmy pomocy udzielanej przez władze publiczne osobom niepełnosprawnym w uzyskaniu przez nie prawa jazdy kategorii B, Trybunał Konstytucyjny skonstatował, co następuje:

Co się tyczy pomocy organizacyjno-technicznej, to – pomijając poboczne udogodnienia (mianowicie zwolnienie z obowiązku rejestrowania egzaminu praktycznego za pomocą urządzenia technicznego służącego do zapisu obrazu i dźwięku oraz obowiązek udziału w tym egzaminie, na wniosek osoby niepełnosprawnej, dodatkowego egzaminatora WORD) – sprowadza się ona do umożliwienia osobie niepełnosprawnej zdawania egzaminu pojazdem, który sama dostarczy (wskaże): ma więc charakter bierny. Nie zmienia tego rozwiązanie przyjęte w art. 53a (dodanym do ustawy o kierujących pojazdami przez ustawę nowelizującą), który ma głównie na celu uregulowanie kwestii ponoszenia kosztów przeprowadzenia egzaminu praktycznego w sytuacji, kiedy mimo uprzedniego zobowiązania OSK odmówiłby udostępnienia pojazdu albo gdyby osoba niepełnosprawna nie zaliczyła teoretycznej części egzaminu państwowego, co uniemożliwiłoby jej przystąpienie do części praktycznej tego egzaminu w terminie ustalonym z OSK udostępniającym pojazd.

Wobec tego cała aktywność w poszukiwaniu OSK szkolącego osoby niepełnosprawne z danego rodzaju schorzeniem, jak również w pozyskiwaniu pojazdu na potrzeby części praktycznej egzaminu państwowego na prawo jazdy spoczywa na osobie niepełnosprawnej. Inicjatywa ta nie musi przy tym zakończyć się powodzeniem, skoro, po pierwsze, OSK nie mają obowiązku organizowania szkoleń dla osób niepełnosprawnych, a jeśli nawet takie szkolenia prowadzą, zobowiązane są do posiadania pojazdu przystosowanego do rodzaju schorzenia wyłącznie tej osoby, którą przyjęły na kurs; po drugie, wedle dostępnych Trybunałowi danych (por. część I, pkt 4.2 i 4.4 uzasadnienia), liczba OSK posiadających odpowiednio przystosowane pojazdy i mogących w związku z tym organizować rzeczzone szkolenia jest ograniczona – stanowią one średnio około 1-2% OSK w danym województwie (największy, około pięćprocentowy odsetek w województwach mazowieckim i podkarpackim, za to w ogóle brak

tych ośrodków w województwie zachodniopomorskim); po trzecie, niewielka jest też sama liczba pojazdów, którymi OSK w poszczególnych województwach dysponują na potrzeby kursów dla osób niepełnosprawnych (jedynie w dwóch województwach przekracza ona dziesięć); po czwarte, osoby niepełnosprawne poszukujące OSK, który dysponuje odpowiednim pojazdem, nie mogą zasięgnąć informacji na ten temat z publicznej bazy danych (żaden podmiot bowiem nie został prawnie zobowiązany do gromadzenia i udostępniania takich informacji, zaś powiatowe rejestry przedsiębiorców prowadzących OSK zawierają tylko adnotacje o rodzajach uprawnień, w zakresie których dany OSK może prowadzić szkolenie). Przedstawianie możliwości zdawania przez osobę niepełnosprawną egzaminu praktycznego na prawo jazdy w pojeździe OSK, który prowadził jej szkolenie, jako szczególnego ułatwienia w uzyskiwaniu uprawnienia do kierowania pojazdami jest chybione również z tego względu, że – wobec całkowitego zwolnienia WORD z obowiązku dysponowania pojazdami przystosowanymi do rodzajów schorzeń egzaminowanych osób niepełnosprawnych – skorzystanie przez nią z pojazdu OSK stanowi często jedyne wyjście (konieczność). Trudno bowiem zakładać, że przystępując do owego egzaminu, osoba ta zwykle posiada już swój własny pojazd przystosowany do rodzaju schorzenia (zresztą analogiczne założenie trudno przyjmować także w odniesieniu do osób sprawnych).

Jeśli chodzi o pomoc finansową, to polega ona na zmniejszeniu o połowę opłaty za przeprowadzenie części praktycznej egzaminu państwowego na prawo jazdy kategorii B dla osób niepełnosprawnych posiadających orzeczenie lekarskie z adnotacją, że mogą prowadzić pojazd silnikowy po przystosowaniu go do rodzaju schorzenia, jeżeli jazda egzaminacyjna odbywa się pojazdem tych osób, oraz na wspieraniu ich mobilności w oparciu o programy uruchamiane na podstawie przepisów ustawy o rehabilitacji.

Wprowadzenie programy te umożliwiają dofinansowanie i refundację kosztów uzyskania prawa jazdy, lecz ich dostępność ograniczona jest między innymi wysokością zagwarantowanych w tym celu środków, koniecznością wniesienia udziału własnego w dofinansowywanych kosztach czy chociażby faktem, że ich realizacja w danym roku budżetowym zależy od decyzji o finansowaniu ze środków PFRON wydatków inwestycyjnych (por. część I, pkt 4.1 uzasadnienia). W takim razie głównym (dostatecznie pewnym) instrumentem pomocy finansowej w badanym obszarze okazuje się wspomniana ulga w opłacie egzaminacyjnej.

7.2.4. Odnosząc się do powyższych ustaleń, Trybunał wyszedł od przypomnienia (por. część II, pkt 7.1 uzasadnienia), że art. 69 nie konstytucjonalizuje określonego poziomu świadczeń, ich postaci, konkretnego zakresu czy trybu uzyskiwania. Wsparcie udzielane przez władze publiczne w wykonaniu zadań państwa wyznaczonych w art. 69 Konstytucji ma więc z założenia charakter częściowy. W związku z tym, oceniając odrębnie poszczególne elementy pomocy, nie sposób czynić ustawodawcy zarzutu, że przewidziana przez niego pomoc organizacyjno-techniczna w zdobywaniu przez osoby niepełnosprawne uprawnień do kierowania pojazdami nie obejmuje zapewnienia im niestandardowych pojazdów egzaminacyjnych, przystosowanych do rodzajów ich schorzeń, zaś istniejące programy pomocy finansowej (wymagające udziału beneficjentów w ponoszeniu dofinansowywanych kosztów) oraz obniżone opłaty egzaminacyjne nie kompensują w pełni dolegliwości związanych z koniecznością ponoszenia przez te osoby kosztów wynajęcia (wyposażenia itd.) pojazdu egzaminacyjnego lub przystąpienia do egzaminu państwowego na prawo jazdy.

Jednakże ten sam art. 69 Konstytucji zobowiązuje ustawodawcę do wykreowania efektywnego mechanizmu realizacji przez władze publiczne obowiązku pomocy osobom niepełnosprawnym. Aby stwierdzić, czy wywiązał się on z tego obowiązku, trzeba dokonać całościowej oceny przyjętych rozwiązań, która może różnić się od ocen cząstkowych. Jakkolwiek przy tym (niezależnie od wymogów płynących z innych norm konstytucyjnych) art. 69 Konstytucji gwarantuje osobom niepełnosprawnym pomoc publiczną na poziomie podstawowym,



to – jak podkreślono wcześniej (por. część II, pkt 5.3.1 uzasadnienia) – regulacja mająca urzeczywistniać ową pomoc nie może mieć charakteru pozornego, nie prowadząc do realizacji ustalonych celów, w tym również w zakresie komunikacji społecznej (mobilności) osób niepełnosprawnych.

Dokonawszy globalnej oceny pomocy osobom niepełnosprawnym przewidzianej w ustawie o kierujących pojazdami (z uwzględnieniem rozwiązań wynikających z ustawy o rehabilitacji), Trybunał Konstytucyjny doszedł do wniosku, że pomoc ta jest tak dalece niewystarczająca, że *de facto* pozorna.

Na symboliczny charakter pomocy organizacyjno-technicznej wskazano już wyżej (w pkt 7.2.3 tej części uzasadnienia). W tym miejscu należało dodać, że choć Trybunał przyjął pogląd, zgodnie z którym różnorodność schorzeń osób niepełnosprawnych sprawia, iż liczne z konieczności typy pojazdów przystosowanych do rodzajów schorzeń tych osób nie mieszczą się w kategorii standardowych pojazdów egzaminacyjnych (por. część II, pkt 6.2.2 uzasadnienia), to – jak dowodzi przykład WORD w Toruniu (por. pismo wnioskodawcy z 11 maja 2016 r., streszczone w części I, pkt 4.2 uzasadnienia) – w praktyce możliwe jest pozyskanie przez WORD pojazdu wyposażonego adekwatnie do potrzeb przynajmniej części osób niepełnosprawnych zdających egzamin państwowy na prawo jazdy kategorii B. Jak już wspomniano (w pkt 7.2.1 *in fine* tej części uzasadnienia), nie znaczy to, że zdaniem Trybunału ustawodawca powinien bezwzględnie zobowiązać WORD do posiadania takich pojazdów. Organizacyjno-techniczne wsparcie osób niepełnosprawnych przystępujących do egzaminu na prawo jazdy może przybrać alternatywnie lub równolegle inną postać (zwłaszcza w odniesieniu do tych niepełnosprawnych, których schorzenia nie pozwalałyby im skorzystać ze specjalnych pojazdów pozostających w dyspozycji WORD). W każdym jednak razie nie może ono mieć całkowicie biernego charakteru. Dlatego, przykładowo, ustawodawca mógłby przewidzieć stworzenie publicznej bazy danych o OSK posiadających odpowiednio przystosowane pojazdy, a nadto rozbudować procedury ułatwiające ich pozyskanie na potrzeby egzaminów praktycznych organizowanych dla osób niepełnosprawnych (w szczególności przez zaangażowanie w nie WORD).

Oceniając z kolei instrumenty pomocy finansowej w zestawieniu z mechanizmami pomocy organizacyjno-technicznej, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że instrumenty te są również niedostateczne. Skoro organizacyjno-techniczna pomoc państwa w pozyskiwaniu pojazdów egzaminacyjnych przez osoby niepełnosprawne ubiegające się o uprawnienie prawa jazdy kategorii B ma wymiar symboliczny (pozorny), a dostępność programów pomocowych uruchamianych na podstawie przepisów ustawy o rehabilitacji jest ograniczona, to gwarantowaną tym osobom ulgę w wysokości 70 zł – w konfrontacji z bardzo zróżnicowanymi i często poważnymi (średnimi) kosztami wynajmu pojazdu egzaminacyjnego od OSK (por. część I, pkt 4.2 i 4.4 uzasadnienia) – uznać trzeba było za niewystarczającą. W sferze pomocy finansowej ustawodawca mógłby, na przykład, przewidzieć – oprócz zwiększenia ulgi w opłacie egzaminacyjnej albo alternatywnie – ponoszenie przez państwo (w całości bądź do pewnej kwoty) kosztów wynajmu pojazdów OSK na potrzeby egzaminów praktycznych organizowanych dla osób niepełnosprawnych.

7.3. Zważywszy z jednej strony na to, że wsparcie osób niepełnosprawnych, które wymagają przystosowania pojazdu do rodzaju schorzenia, w zdobywaniu przez nie uprawnienia prawa jazdy kategorii B nie musi bezwzględnie polegać na zobowiązaniu WORD do posiadania odpowiednich pojazdów egzaminacyjnych, a z drugiej strony na to, że art. 69 Konstytucji nakłada na ustawodawcę obowiązek stworzenia efektywnego mechanizmu realizacji przez władze publiczne obowiązku pomocy tym osobom w rozpatrywanym zakresie – którego to obowiązku ustawodawca nie dopełnił, tworząc regulację

dalece niewystarczającą – Trybunał Konstytucyjny uznał, że w tej sytuacji mamy do czynienia z pominięciem prawodawczym (por. część II, pkt 3.2.2 uzasadnienia).

Wobec powyższego Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 53 ust. 4 pkt 1 w związku z art. 54 ust. 5 pkt 1 ustawy o kierujących pojazdami w zakresie, w jakim nie przewiduje udzielenia przez władze publiczne efektywnej pomocy osobie niepełnosprawnej wymagającej przystosowania pojazdu do rodzaju schorzenia w zapewnieniu pojazdu na potrzeby praktycznej części egzaminu państwowego na prawo jazdy kategorii B, jest niezgodny z art. 69 Konstytucji.

## 8. Zarzut naruszenia zasady sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji).

8.1. Odnosząc się do samodzielnego zarzutu uchybienia przez kwestionowaną regulację zasadzie sprawiedliwości społecznej, wyrażonej w art. 2 Konstytucji, Trybunał Konstytucyjny przypomniał wpierw, że odrębne potraktowanie przez wnioskodawcę wzorców kontroli zawartych w art. 2 i art. 69 ustawy zasadniczej ograniczyło zakres badania owej regulacji (por. część II, pkt 5.3.2 uzasadnienia); spowodowało też konieczność upewnienia się, iż zarzut złamania wspomnianej zasady wsparto na argumentach wykraczających poza uzasadnienie naruszenia art. 69.

8.2. Rozwijając zarzut pogwałcenia zasady sprawiedliwości społecznej, Rzecznik Praw Obywatelskich podniósł, że obowiązek dostarczenia przez osobę niepełnosprawną odpowiednio przystosowanego pojazdu egzaminacyjnego, jako konieczna przesłanka przystąpienia przez nią do egzaminu praktycznego na prawo jazdy, jest sprzeczny z wymaganiami sprawiedliwości wyrównawczej, ponieważ zmusza tę osobę do pokrycia kosztów związanych z zapewnieniem stosownego pojazdu. Spoczywający na państwie obowiązek urzeczywistnienia sprawiedliwości wyrównawczej – w stosunku do osób niepełnosprawnych pragnących uzyskać uprawnienie do kierowania pojazdami (kategorii B) – rozumie Rzecznik z jednej strony jako wymóg podejmowania działań ukierunkowanych na usuwanie barier, m.in. w dostępie tych osób do komunikacji czy rynku pracy (a w konsekwencji – na podwyższenie standardu ich życia codziennego i wspieranie ich samodzielności), mających niwelować ryzyko ich wykluczenia, a z drugiej strony jako powinność tworzenia takich regulacji, które nie prowadzą do pogorszenia położenia osób słabszych (wymagających dodatkowej troski państwa), jakimi są osoby niepełnosprawne, względem osób sprawnych.

W świetle argumentów przywołanych we wniosku należało stwierdzić, iż zarzut złamania przez ustawodawcę zasady sprawiedliwości społecznej pokrywa się z zarzutami naruszenia przez niego art. 69 Konstytucji oraz wykroczenia przeciwko konstytucyjnym zasadom równości i niedyskryminacji (na tę ostatnią kwestię zwrócono już uwagę w części II, pkt 5.2.3 uzasadnienia). O ile przy tym zbieżność argumentacji w odniesieniu do art. 2 i art. 32 Konstytucji potraktować można było co najwyżej jako pewną słabość uzasadnienia wniosku, o tyle analogiczną zbieżność w odniesieniu do art. 2 i art. 69 Konstytucji trzeba było uznać za merytorycznie doniosłą. Wynika ona bowiem z pokrywania się – w aspekcie stanowiącym istotę zarzutu formułowanego w stosunku do kwestionowanej regulacji – obowiązków prawodawcy płynących z zasady sprawiedliwości społecznej i treści art. 69 Konstytucji, który w tym aspekcie rzeczoną zasadę konkretyzuje (sama sprawiedliwość wyrównawcza stanowi ważny element *ratio legis* art. 69). Jednakże – zgodnie z przypominaną wcześniej (por. część II, pkt 5.3.1 *in fine* uzasadnienia) zasadą orzecniczą obowiązującą w postępowaniu przed Trybunałem – odwoływanie się do wzorców formułujących zasady ogólne jest uzasadnione tylko wówczas, gdy nie istnieją normy konstytucyjne o większym stopniu szczegółowości, ściślej wiążące się z ocenianą regulacją.

8.3. W tej sytuacji Trybunał Konstytucyjny zmuszony był uznać nieadekwatność zasady sprawiedliwości społecznej, wyrażonej w art. 2 Konstytucji, jako samodzielnego wzorca kontroli w niniejszej sprawie.

#### 9. Zarzut naruszenia art. 20 konwencji o prawach osób niepełnosprawnych.

9.1. Badanie zarzutu naruszenia przez zaskarżoną regulację art. 20 konwencji wymagało przywołania treści wskazanego wzorca kontroli oraz przybliżenia jego normatywnego tła.

Otóż art. 20 konwencji, zatytułowany „Mobilność”, przewiduje, że „Państwa Strony podejmą skuteczne środki celem umożliwienia osobom niepełnosprawnym mobilności osobistej i możliwie największej samodzielności w tym zakresie, między innymi poprzez:

(a) ułatwianie mobilności osób niepełnosprawnych, w sposób i w czasie przez nie wybranym i po przystępnej cenie,

(b) ułatwianie osobom niepełnosprawnym dostępu do wysokiej jakości przedmiotów ułatwiających poruszanie się, urządzeń i technologii wspomagających oraz do pomocy i pośrednictwa ze strony innych osób lub zwierząt, w tym poprzez ich udostępnianie po przystępnej cenie,

(c) zapewnianie osobom niepełnosprawnym i wyspecjalizowanemu personelowi pracującemu z osobami niepełnosprawnymi szkolenia w zakresie umiejętności poruszania się,

(d) zachęcanie jednostek wytwarzających przedmioty ułatwiające poruszanie się, urządzenia i technologie wspomagające, do uwzględniania wszystkich aspektów mobilności osób niepełnosprawnych”.

Precyzując kontekst normatywny zacytowanego postanowienia, należało przede wszystkim przytoczyć niektóre z wysłowionych w preambule konwencji powodów jej przyjęcia przez państwa-strony. Uznały one w szczególności, że niepełnosprawność wynika z interakcji między osobami z dysfunkcjami a barierami wynikającymi z postaw ludzkich i środowiskowymi, które utrudniają tym osobom pełny i skuteczny udział w życiu społeczeństwa, na zasadzie równości z innymi osobami (lit. e preambuły). Państwa-strony zaniepokoiło również to, że pomimo istnienia różnych rozwiązań i przedsięwzięć osoby niepełnosprawne w dalszym ciągu napotykały bariery w udziale w życiu społecznym jako równoprawni członkowie społeczeństwa (lit. k preambuły). Wreszcie, państwa-strony uznały znaczenie dla osób niepełnosprawnych ich samodzielności i niezależności, w tym wolności dokonywania wyborów (lit. n preambuły) oraz znaczenie dostępności m.in. środowiska fizycznego, społecznego, gospodarczego i kulturalnego, celem umożliwienia osobom niepełnosprawnym pełnego korzystania ze wszystkich praw człowieka i podstawowych wolności (lit. v preambuły).

Konwencję oparto m.in. na zasadach niedyskryminacji, pełnego i skutecznego udziału i włączenia w społeczeństwo, równości szans oraz dostępności (art. 3), jako jej główny cel wskazując „popieranie, ochron[ę] i zapewnienie pełnego i równego korzystania ze wszystkich praw człowieka i podstawowych wolności przez wszystkie osoby niepełnosprawne oraz popieranie poszanowania ich przyrodzonej godności” (art. 1).

W art. 5 konwencji państwa-strony zapowiedziały zakaz jakiegokolwiek dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność. W celu popierania równości i likwidacji dyskryminacji państwa-strony zobowiązały się podjąć wszelkie odpowiednie kroki celem zapewnienia racjonalnych usprawnień. W tym miejscu należało wyjaśnić, że na gruncie konwencji (art. 2) „dyskryminacja ze względu na niepełnosprawność” oznacza jakiegokolwiek różnicowanie, wykluczanie lub ograniczanie ze względu na niepełnosprawność, którego celem lub skutkiem jest naruszenie lub zniweczenie uznania, korzystania z lub wykonywania wszelkich praw człowieka i podstawowych wolności w dziedzinie polityki, gospodarki, społecznej, kulturalnej, oby-

watelskiej lub w jakiegokolwiek innej, na zasadzie równości z innymi osobami. Obejmuje to wszelkie przejawy dyskryminacji, w tym odmowę racjonalnego usprawienia. Z kolei „racjonalne usprawienie” oznacza konieczne i odpowiednie zmiany i dostosowania, nienakładające nieproporcjonalnego lub nadmiernego obciążenia, jeśli jest to potrzebne w konkretnym przypadku, w celu zapewnienia osobom niepełnosprawnym możliwości korzystania z wszelkich praw człowieka i podstawowych wolności oraz ich wykonywania na zasadzie równości z innymi osobami.

W art. 4 konwencji wymieniono ogólne obowiązki nałożone na państwa-strony, a pośród nich m.in. obowiązek przyjęcia odpowiednich środków ustawodawczych, administracyjnych i innych w celu wdrożenia praw przewidzianych konwencją oraz podjęcia działań zmierzających do zmiany lub uchylecia obowiązujących ustaw, przepisów wykonawczych, zwyczajów i praktyk, które dyskryminują osoby niepełnosprawne. Poza tym w art. 4 ust. 1 lit. g państwa-strony zobowiązały się m.in. do popierania dostępności i wykorzystywania przedmiotów ułatwiających osobom niepełnosprawnym poruszanie się.

Każde z państw-stron winno podjąć kroki, wykorzystując maksymalnie dostępne mu środki (i, gdy to potrzebne, w ramach współpracy międzynarodowej), w celu stopniowego osiągnięcia pełnej realizacji praw gospodarczych, społecznych i kulturalnych, bez uszczerbku dla tych zobowiązań zawartych w konwencji które, zgodnie z prawem międzynarodowym, mają skutek natychmiastowy (art. 4 ust. 2).

Oprócz wspomnianego już prawa do mobilności (art. 20), szczegółowe postanowienia konwencji obligują państwa-strony do poszanowania prawa osób niepełnosprawnych do życia w społeczeństwie i samodzielnego w nim funkcjonowania (art. 19), uznania praw osób niepełnosprawnych do pracy (art. 27) i prawa tych osób do odpowiednich warunków życia, w tym prawa do stałego ich polepszania (art. 28).

9.2. Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, pomimo przyjęcia na siebie szeregu zobowiązań konwencyjnych – w tym do podejmowania skutecznych kroków, które prowadzą do możliwie największej samodzielności osób niepełnosprawnych, a więc m.in. zapewniających im swobodne przemieszczanie się na takich samych zasadach, z jakich korzystają osoby w pełni sprawne – ustawodawca zmusił osoby niepełnosprawne do dostarczania pojazdu na egzamin państwowy na prawo jazdy, utrudniając im uzyskanie uprawnień do kierowania pojazdami, a w konsekwencji – możliwość stałego polepszania warunków życia ich samych oraz ich rodzin (przepisy normujące zasady egzaminowania na kierowców stawiają bowiem te osoby w gorszej pozycji na rynku pracy). Wyrazem ograniczenia jest również wysoki koszt samego egzaminu, którego nie rekompensują (w pełni) istniejące programy pomocowe ani obniżone opłaty egzaminacyjne.

Postawienie osób niepełnosprawnych przed koniecznością dostarczania pojazdu egzaminacyjnego ignoruje też zobowiązanie państw-stron konwencji do zagwarantowania tym osobom równych szans z osobami sprawnymi.

9.3. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego zaskarżona regulacja jest niezgodna z art. 20 konwencji. Do wniosku tego doprowadziły Trybunał argumenty analogiczne do wyłożonych podczas rozpoznawania zarzutu naruszenia przez ową regulację art. 69 Konstytucji (por. część II, pkt 7.2 uzasadnienia).

9.3.1. Przede wszystkim należało zwrócić uwagę na – dostrzeżoną trafnie przez Sejm – konstrukcyjną i treściową zbieżność art. 20 konwencji i art. 69 Konstytucji, nakładających na państwo określone obowiązki wobec osób niepełnosprawnych. Drugi z tych przepisów wyznacza te obowiązki w trzech dziedzinach – zabezpieczenie egzystencji, przysposobienie do pracy i komunikacja społeczna – podczas gdy pierwszy odnosi się tylko do zapewnienia

osobom niepełnosprawnym mobilności. Jakkolwiek regulacja konstytucyjna jest przedmiotowo szersza od konwencyjnej, można wyróżnić ich część wspólną. Wskazane postanowienie konwencji bardzo precyzyjnie identyfikuje obowiązki państwa, bezpośrednio wysławiając konieczność zapewnienia tym osobom mobilności, rozumianej jako umiejętność i swoboda poruszania lub przemieszczania się, w szczególności za pomocą odpowiednich środków komunikacji. A ponieważ udział osób niepełnosprawnych w życiu zawodowym (przysposobienie do pracy) czy też w komunikacji społecznej, pojmowanej jako wymiana informacji z otoczeniem, jest możliwy pod warunkiem dysponowania przez nie samodzielnością poruszania się, więc i z powołanego przepisu Konstytucji wynika obowiązek pomocy osobom niepełnosprawnym w tak rozumianej komunikacji. W dalszej kolejności należało podkreślić, że podobnie jak art. 69 ustawy zasadniczej, analizowane postanowienie konwencji wyraża przy tym normę programową ustalającą wprawdzie cel polityki państwowej, ale pozostawiającą państwu wybór środków służących jego – stopniowej (art. 4 ust. 2 konwencji) – realizacji, z uwzględnieniem zdolności finansowej i organizacyjnej. Jako formułujący zasadę polityki państwa (normę programową) art. 20 konwencji jest zarazem jednym z tych jej postanowień, które nie wywołują skutku natychmiastowego. Zbieżne są wreszcie *rationes legis* art 20 konwencji i art. 69 Konstytucji.

9.3.2. Skoro art. 20 konwencji jest konstrukcyjnie, merytorycznie i aksjologicznie zbieżny z art. 69 Konstytucji, ustanawiającym minimalny standard pomocy osobom niepełnosprawnym ze strony władz publicznych (we wskazanych w nim sferach), a nieosiągnięcie tego minimum skonstatował Trybunał w niniejszym wyroku, to już z tego względu należało stwierdzić naruszenie przez zaskarżoną regulację art. 20 konwencji. Nie sprzeciwia się temu jego programowy charakter (taki sam status ma przecież art. 69 Konstytucji) ani pozostawienie prawodawcy krajowemu decyzji co do kierunku, sposobu, stopnia i tempa realizowania zobowiązań konwencyjnych w zakresie mobilności osób niepełnosprawnych. Decyzja ta nie może bowiem oznaczać, że obowiązek wspierania mobilności tych osób nie zostanie zrealizowany nawet w stopniu podstawowym (dlatego że przyjęte rozwiązania ustawowe okażą się pozorne).

9.3.3. Trybunał podzielił pogląd Rzecznika Praw Obywatelskich, dostrzegającego dysonans między kwestionowaną regulacją a postanowieniami konwencji na płaszczyźnie deklarowanej przez ustawodawcę polityki społecznej dotyczącej osób niepełnosprawnych, która zmierzać ma w kierunku włączania problematyki niepełnosprawności w główny nurt polityki państwa. W uzasadnieniu projektu ustawy o ratyfikacji konwencji ustawodawca zapewniał, że realizacja zasad konwencyjnych „przyczyni się do zwiększenia integracji społecznej osób niepełnosprawnych, w szczególności do zwiększenia dostępu do różnych obszarów społecznego funkcjonowania, w tym zwłaszcza do sprawowania funkcji publicznych, życia zawodowego, edukacji, kultury, turystyki” (druk sejmowy nr 408/VII kadencja, s. 13). Do poszanowania postanowień konwencji wzywała poza tym uchwała Sejmu z dnia 7 grudnia 2012 r. w sprawie przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu osób niepełnosprawnych (M. P. poz. 991), nawiązująca do przyjętej wcześniej uchwałą Sejmu z dnia 1 sierpnia 1997 r. Karty Praw Osób Niepełnosprawnych (M. P. Nr 50, poz. 475) i apelująca „do wszystkich obywateli oraz instytucji publicznych o podejmowanie różnorodnych inicjatyw służących realizacji ducha i litery Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych, a w szczególności o tworzenie warunków równego dostępu osób niepełnosprawnych do dóbr publicznych oraz promowanie postaw aktywizujących i włączających te osoby w główne nurty życia naszego kraju”. W tym kontekście należało stwierdzić, że kwestionowana regulacja – pozornie tylko ułatwiając osobom niepełnosprawnym zdobywanie uprawnień prawa jazdy kategorii B – deklaracji tych i zobowiązań w praktyce nie wypełnia.

9.4. W konsekwencji Trybunał Konstytucyjny uznał, że art. 53 ust. 4 pkt 1 w związku z art. 54 ust. 5 pkt 1 ustawy o kierujących pojazdami w zakresie, w jakim nie przewiduje udzielenia przez władze publiczne efektywnej pomocy osobie niepełnosprawnej wymagającej przystosowania pojazdu do rodzaju schorzenia w zapewnieniu pojazdu na potrzeby praktycznej części egzaminu państwowego na prawo jazdy kategorii B, jest również niezgodny z art. 20 konwencji o prawach osób niepełnosprawnych.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.