



# ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 28 października 2019 r.

Pozycja 54

## POSTANOWIENIE z dnia 15 października 2019 r. Sygn. akt SK 10/19

### Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Małgorzata Pyziak-Szafnicka – przewodniczący  
Piotr Pszczółkowski – sprawozdawca  
Michał Warciński  
Jarosław Wyrembak  
Andrzej Zielonacki,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 15 października 2019 r., skargi konstytucyjnej spółki M. L. sp. z o.o., sp. k. z siedzibą w S. o zbadanie zgodności:

- 1) art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 5 kwietnia 2013 r. o zmianie ustawy o transporcie drogowym oraz ustawy o czasie pracy kierowców (Dz. U. poz. 567) w zakresie, w jakim stanowi, iż licencja na wykonywanie międzynarodowego transportu drogowego uprawnia do wykonywania przewozów w krajowym i międzynarodowym transporcie drogowym do czasu wydania licencji wspólnotowej, o której mowa w art. 4 ust. 2 tej ustawy, z art. 2 w związku z art. 22, a także art. 32 w związku z art. 22 Konstytucji,
- 2) art. 4 ust. 2 akapit pierwszy rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1072/2009 z dnia 21 października 2009 r. dotyczącego wspólnych zasad dostępu do rynku międzynarodowych przewozów drogowych (Dz. Urz. UE L 300 z 14.11.2009, s. 72-87) w zakresie, w jakim przewiduje, że licencja wspólnotowa wydawana jest na okres nie dłuższy niż 10 lat, z art. 2 w związku z art. 22 Konstytucji,

p o s t a n a w i a:

**na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072 oraz z 2019 r. poz. 125) umorzyć postępowanie.**

**Orzeczenie zapadło jednogłośnie.**

## UZASADNIENIE

## I

1. W skardze konstytucyjnej z 21 września 2017 r. spółka M. L. sp. z o.o., sp. k. z siedzibą w S. (dalej: skarżąca) wniosła o orzeczenie przez Trybunał Konstytucyjny, że:

1) art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 5 kwietnia 2013 r. o zmianie ustawy o transporcie drogowym oraz ustawy o czasie pracy kierowców (Dz. U. poz. 567; dalej: ustawa zmieniająca z 2013 r.) w zakresie, w jakim stanowi, iż licencja na wykonywanie międzynarodowego transportu drogowego uprawnia do wykonywania przewozów w krajowym i międzynarodowym transporcie drogowym do czasu wydania licencji wspólnotowej, o której mowa w art. 4 ust. 2 tej ustawy, jest niezgodny z art. 2 w związku z art. 22, a także z art. 32 w związku z art. 22 Konstytucji,

2) art. 4 ust. 2 akapit pierwszy rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1072/2009 z dnia 21 października 2009 r. dotyczącego wspólnych zasad dostępu do rynku międzynarodowych przewozów drogowych (Dz. Urz. UE L 300 z 14.11.2009, s. 72-87; dalej: rozporządzenie nr 1072/2009) w zakresie, w jakim przewiduje, że licencja wspólnotowa wydawana jest na okres nie dłuższy niż 10 lat, jest niezgodny z art. 2 w związku z art. 22 Konstytucji.

1.1. W 2004 r. M.M., prowadzącemu działalność gospodarczą pod firmą M.M. – M.L., została udzielona licencja na wykonywanie międzynarodowego zarobkowego przewozu drogowego z okresem ważności do 2052 r. W 2013 r., w związku z przekształceniem formy prowadzonej działalności gospodarczej w spółkę kapitałową M. Volumen L. sp. z o.o., na wniosek tej spółki, Główny Inspektor Transportu Drogowego przeniósł uprawnienia wynikające z licencji na rzecz M. Volumen L. sp. z o.o. oraz udzielił tej spółce zezwolenia na wykonywanie zawodu przewoźnika drogowego, ustalając jednak, iż licencja wydana w wyniku przeniesienia uprawnień będzie ważna do 2023 r. Tym samym, jak wskazała skarżąca, okres ważności decyzji uprawniającej do wykonywania przewozu został skrócony o 30 lat. Po ponownym rozpatrzeniu sprawy Główny Inspektor Transportu Drogowego utrzymał w mocy swoją decyzję. Na skutek wniesienia skargi przez spółkę, rozstrzygnięcie Głównego Inspektora Transportu Drogowego w zakresie ustalenia okresu ważności licencji zostało uchylone wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, jednakże – po rozpatrzeniu skargi kasacyjnej Głównego Inspektora Transportu Drogowego – Naczelny Sąd Administracyjny uchylił wyrok sądu pierwszej instancji oraz oddalił skargę spółki.

Skarżąca wyjaśniła, że w 2014 r. M. Volumen L. sp. z o.o. została przekształcona w M. L. sp. z o.o. sp. k. Spółka M. L. sp. z o.o., sp. k. jest bezpośrednim następcą prawnym spółki M. Volumen L. sp. z o.o., która była stroną postępowań przed Głównym Inspektorem Transportu Drogowego i sądami administracyjnymi.

1.2. Zdaniem skarżącej, w jej sprawie doszło do naruszenia, po pierwsze, zasady sprawiedliwości społecznej i wywodzonej z niej zasady ochrony praw słusznie nabytych w zakresie wykonywania swobodnej działalności gospodarczej (art. 2 w związku z art. 22 Konstytucji) oraz, po drugie, zasady równości wobec prawa w zakresie swobody wykonywania działalności gospodarczej (art. 32 ust. 1 w związku z art. 22 Konstytucji). Prawem słusznie nabytym, które doznało naruszenia, było uprawnienie do wykonywania międzynarodowego transportu drogowego przez okres dłuższy niż 10 lat, uzyskane zgodnie z przepisami ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (Dz. U. z 2016 r. poz. 1907, ze zm.; obecnie: Dz. U. z 2019 r. poz. 58, ze zm.; dalej: u.t.d.). Natomiast niedopuszczalnego różnicowania podmiotów gospodarczych skarżąca dopatrzyła się w tym, że tylko podmioty, które

uzyskały licencje wspólnotowe, zachowują swoje uprawnienia do wykonywania działalności gospodarczej do dnia wygaśnięcia ważności takich licencji. Zaskarżony art. 5 ust. 2 ustawy zmieniającej z 2013 r. „dyskryminuje” podmioty gospodarcze, które nie posiadają licencji wspólnotowej.

1.3. W uzasadnieniu skargi konstytucyjnej skarżąca wskazała, że zgodnie z art. 5 ust. 2 u.t.d. – w brzmieniu obowiązującym w dniu wydania M.M. licencji na podjęcie i wykonywanie zarobkowego transportu drogowego – licencja taka była udzielana na czas oznaczony, nie krótszy niż 2 lata i nie dłuższy niż 50 lat, z uwzględnieniem wniosku przedsiębiorcy. Podmioty, którym udzielono licencji na tej podstawie, nabyły prawo do podejmowania i wykonywania transportu drogowego w ramach prowadzonej działalności gospodarczej, przy czym niektóre podmioty uzyskały licencje na maksymalny okres 50 lat (w wypadku skarżącej – do 2052 r.). Art. 5 ust. 2 u.t.d. w takim brzmieniu utracił moc obowiązującą 15 sierpnia 2013 r. w związku z wejściem w życie nowej wersji redakcyjnej tego przepisu nadanej mu na mocy art. 1 pkt 2 ustawy zmieniającej z 2013 r. Do 14 sierpnia 2013 r. można było jednak uzyskać licencję ważną na okres do 50 lat.

Skarżąca podkreśliła, że podmioty, które nabyły prawa podmiotowe na tej podstawie, mogły zasadnie oczekiwać, że zostanie im zapewnione bezpieczeństwo prawne i możliwość ciągłego wykonywania raz uzyskanych uprawnień – niezbędne z punktu widzenia prowadzonej działalności gospodarczej, wymagającej planowania działań w perspektywie średnio- i długookresowej, zaciągania zobowiązań finansowych, w tym kredytów, podjęcia działań inwestycyjnych, kształtowania polityki kadrowej i zatrudnienia, itp. Innymi słowy, mogły one zasadnie oczekiwać, że licencja na wykonywanie transportu drogowego, wydana na czas oznaczony, zachowa ważność do chwili jej wygaśnięcia, choćby po jej wydaniu nastąpiła zmiana przepisów. Niezależnie od wynikającego z późniejszych przepisów prawa unijnego skrócenia czasu ważności licencji do 10 lat, już udzielone licencje powinny pozostać w mocy do daty ich wygaśnięcia określonej zgodnie z przepisami obowiązującymi w czasie ich udzielania. Prawo do trwałości raz udzielonej licencji przysługiwało wszystkim przedsiębiorcom, również tym mającym zamiar przekształcić formę prowadzenia swojej działalności gospodarczej. W wypadku przekształcenia każdy przedsiębiorca prowadzący działalność gospodarczą w zakresie transportu drogowego, który uzyskał prawo słusznie nabyte w postaci licencji na transport drogowy, miał prawo oczekiwać, że organ przeniesie ogół praw inkorporowanych w decyzji o udzieleniu licencji na następcę prawnego adresata takiej decyzji, w tym co do terminu ważności licencji.

Tymczasem, jak stwierdziła skarżąca, zaskarżony art. 5 ust. 2 ustawy zmieniającej z 2013 r. doprowadził w istocie do odebrania przedsiębiorcom uprawnień do wykonywania transportu drogowego w okresie wskazanym w decyzjach wydanych na podstawie art. 5 ust. 2 u.t.d. w pierwotnym brzmieniu. W związku bowiem z treścią tego przepisu licencja na wykonywanie międzynarodowego transportu drogowego uzyskana przez przedsiębiorcę, który wniósł do właściwego organu administracji wnioski o przeniesienie praw z licencji w trybie opisanym w art. 13 ust. 2 u.t.d., wygaśnie, ponieważ organ, działając na podstawie przepisów obowiązujących w dniu rozpoznania takiej sprawy, będzie zobowiązany wydać licencję wspólnotową, udzielaną – w myśl art. 4 ust. 2 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1072/2009 – na okres nie dłuższy niż 10 lat. Gdyby z treści art. 5 ust. 2 ustawy zmieniającej z 2013 r. zostały usunięte wyrazy: „lub wydania licencji wspólnotowej, o której mowa w art. 4 ust. 2”, licencje wydane na podstawie art. 5 ust. 2 u.t.d. w pierwotnym brzmieniu zachowałyby moc do czasu upływu terminu ich ważności (w wypadku skarżącej – do 2052 r.).

1.4. Skarżąca stwierdziła, że traktowanie podmiotów gospodarczych posiadających licencję wspólnotową w sposób uprzywilejowany w porównaniu z podmiotami gospodarczymi

mającymi licencję „niewspólnotową” nie jest uzasadnione. W szczególności – zdaniem skarżącej – powodem preferencyjnego traktowania tej pierwszej grupy nie może być potrzeba ujednolicenia przepisów krajowych i przepisów unijnych. Takie ujednolicenie nie może w żadnym razie uzasadniać pozbawienia praw słusznie nabytych.

Naruszenie zasady równego traktowania skarżąca dopatrzyła się w tym, że licencje na wykonywanie międzynarodowego transportu drogowego wydane przed 15 sierpnia 2013 r. wygasają – w myśl art. 5 ust. 2 ustawy zmieniającej z 2013 r. – z chwilą upływu terminu ich ważności albo wydania licencji wspólnotowej, podczas gdy licencje wspólnotowe wydane przed wejściem w życie rozporządzenia nr 1072/2009 – zgodnie z art. 4 ust. 2 akapit drugi tego rozporządzenia – zachowują moc do dnia wygaśnięcia ich ważności. Skarżąca stwierdziła przy tym, że wszyscy przedsiębiorcy wykonujący działalność gospodarczą w zakresie międzynarodowego transportu drogowego mają tę samą cechę istotną (wspólną), wobec czego powinni być traktowani jednakowo. Co więcej, warunki uzyskania licencji „niewspólnotowej” i licencji wspólnotowej są w istocie tożsame.

Art. 5 ust. 2 ustawy zmieniającej z 2013 r. – analizowany z uwzględnieniem art. 4 ust. 2 akapit drugi rozporządzenia nr 1072/2009 – wyznacza czasowe ramy bezpieczeństwa prawnego podmiotu wykonującego międzynarodowy transport drogowy na podstawie licencji „niewspólnotowej” w sposób mniej korzystny w porównaniu z czasową perspektywą, z jakiej korzystają podmioty posiadające licencję wspólnotową. Zdaniem skarżącej, nie ma żadnych dostatecznie ważkich powodów, które uzasadniałyby preferencyjne traktowanie przedsiębiorców mających licencję wspólnotową.

2. W piśmie z 21 lutego 2019 r. Rzecznik Praw Obywatelskich poinformował Trybunał, że nie zgłasza udziału w postępowaniu zainicjowanym przez skarżącą.

3. W piśmie z 12 kwietnia 2019 r. Prokurator Generalny zajął stanowisko w sprawie i wniósł o umorzenie przez Trybunał postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Prokurator Generalny zauważył, że przedstawiony przez skarżącą problem konstytucyjny sprowadza się do twierdzenia, iż na skutek zastosowania zaskarżonych przepisów nie zostały przeniesione w całości na skarżącą uprawnienia przysługujące jej poprzednikowi prawnemu, co doprowadziło do naruszenia jej praw słusznie nabytych oraz ograniczenia wolności działalności gospodarczej. Skarżąca nie zakwestionowała dopuszczalności wydawania licencji wspólnotowych na okres nie dłuższy niż 10 lat, lecz podniosła, że w wypadku przekształcenia formy prowadzonej działalności gospodarczej powinny zostać przeniesione na spółkę powstałą z takiego przekształcenia uprawnienia do wykonywania międzynarodowego transportu drogowego w takim samym zakresie, w jakim przysługiwały przedsiębiorcy przekształcanemu.

Prokurator Generalny wskazał, że w niniejszej sprawie należało przede wszystkim rozważyć, czy na podstawie obowiązujących przepisów skarżąca rzeczywiście mogła nabyć prawa wynikające z licencji udzielonej jej poprzednikowi prawnemu oraz czy art. 5 ust. 2 ustawy zmieniającej z 2013 r. rzeczywiście mógł doprowadzić do ich pozbawienia.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, w świetle obowiązujących przepisów u.t.d. oraz prawa handlowego skarżąca nie mogła nabyć praw do wykonywania międzynarodowego transportu drogowego rzeczy do 2052 r., które przysługiwały jej poprzednikowi prawnemu. Organ administracji, dokonując przeniesienia uprawnień, był związany treścią art. 13 ust. 2 u.t.d., który uzależniał możliwość przeniesienia uprawnień od spełnienia przez podmiot przejmujący uprawnienia wymagań określonych m.in. w art. 5a tej ustawy, w tym wymagań wynikających z przepisów rozporządzenia nr 1072/2009. W wypadku przekształcenia formy prowadzonej działalności gospodarczej w spółkę kapitałową, spółka mogła przejąć uprawnie-

nia przysługujące przedsiębiorcy będącemu osobą fizyczną tylko na warunkach i w zakresie wskazanych w art. 13 ust. 2 u.t.d. W okolicznościach sprawy, na kanwie której została wniesiona skarga konstytucyjna, skarżąca nie mogła uzyskać licencji wspólnotowej ważnej do 2052 r., albowiem naruszałoby to treść art. 5a u.t.d. Przysługujące M.M. uprawnienia do wykonywania do 2052 r. międzynarodowego zarobkowego transportu drogowego rzeczy wygasły z dniem zakończenia przez niego prowadzenia działalności gospodarczej jako osoba fizyczna i wykreślenia go z Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej. Powstała z przekształcenia spółka nie nabyła automatycznie wszystkich praw przekształcanego przedsiębiorcy, lecz mogła je nabyć tylko w określonym w ustawie zakresie.

Prokurator Generalny zajął stanowisko, że to nie z treści zaskarżonego art. 5 ust. 2 ustawy zmieniającej z 2013 r. wynikał brak możliwości przejęcia przez skarżącą uprawnień do wykonywania międzynarodowego transportu drogowego do 2052 r., a utrata ważności licencji przysługującej jej poprzednikowi prawnemu nie wpłynęła na zakres praw nabytych skarżącą. Zauważył ponadto, że nawet ewentualne wyeliminowanie przez Trybunał art. 5 ust. 2 ustawy zmieniającej z 2013 r. z systemu prawa nie doprowadziłoby do uzyskania przez skarżącą licencji ważnej do 2052 r., ponieważ niekorzystne dla skarżącej rozstrzygnięcia organu administracji i sądów administracyjnych były uwarunkowane treścią innych przepisów, w szczególności art. 13 ust. 2 w związku z art. 5a ust. 1 pkt 1 u.t.d., których skarżąca nie zaskarżyła. Zaskarżone przez skarżącą art. 5 ust. 2 ustawy zmieniającej z 2013 r. oraz art. 4 ust. 2 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1072/2009 nie stanowiły – zdaniem Prokuratora Generalnego – źródła zarzucanego naruszenia przysługujących jej wolności i praw konstytucyjnych.

4. W piśmie z 15 maja 2019 r. Marszałek Sejmu, działając w imieniu Sejmu, zajął stanowisko w sprawie i wniósł o umorzenie przez Trybunał postępowania w zakresie dotyczącym art. 5 ust. 2 ustawy zmieniającej z 2013 r. ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. Marszałek Sejmu wyjaśnił jednocześnie, że ponieważ – w myśl art. 42 pkt 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072, ze zm.; dalej: u.o.t.p.TK) – Sejm jest uczestnikiem postępowania przed Trybunałem wyłącznie jako „organ, który wydał akt normatywny objęty wnioskiem, pytaniem prawnym albo skargą konstytucyjną”, odrębna ocena przez Sejm kwestii konstytucyjności art. 4 ust. 2 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1072/2009 (aktu prawa pochodnego UE) wykraczałaby poza jego pozycję procesową.

Zdaniem Marszałka Sejmu, w okolicznościach sprawy, na kanwie której została wniesiona skarga konstytucyjna, nie ma podstaw twierdzenie, iż zaskarżony art. 5 ust. 2 ustawy zmieniającej z 2013 r. determinował treść wyroków sądowych kształtujących sytuację prawną skarżącej. Ewentualne usunięcie przez Trybunał tego przepisu z systemu prawa nie doprowadzi do ochrony konstytucyjnych wolności i praw, których naruszenia dopatrzyła się skarżąca.

Marszałek Sejmu wyjaśnił, że licencja przewozowa nie może być przenoszona *inter partes*, lecz może być przeniesiona na mocy konstytucyjnej decyzji organu administracji, który musi jednak wcześniej zweryfikować, czy podmiot ubiegający się o jej przeniesienie spełnia wymagania określone przepisami prawa. Zasady wydawania decyzji o przeniesieniu zostały uregulowane w art. 13 ust. 2 u.t.d., który uzależnia wydanie takiej decyzji od spełnienia przez przedsiębiorcę przejmującego uprawnienie wymagań określonych m.in. w art. 5a u.t.d. Zgodnie z art. 5a ust. 1 pkt 1 u.t.d., podjęcie i wykonywanie międzynarodowego transportu drogowego wymaga uzyskania odpowiedniej licencji wspólnotowej na zasadach określonych w rozporządzeniu nr 1072/2009, a więc licencji, która może być udzielona na okres nieprzekraczający 10 lat. Marszałek Sejmu podkreślił, że na gruncie obowiązujących przepisów nie dochodzi do żadnego automatycznego przejścia uprawnień wynikających z licencji na spółkę powstałą z przekształcenia, lecz jest wymagana do tego decyzja organu administracji



wydana na zasadach i w granicach wyznaczonych przez art. 13 ust. 2 u.t.d. Organ wydający licencję na podstawie tego przepisu jest przy tym obowiązany uwzględnić stan normatywny obowiązujący w dniu wydania decyzji, w szczególności przepisy rozporządzenia nr 1072/2009 stosowane na mocy odesłania ujętego w art. 5a ust. 1 pkt 1 u.t.d.

W skardze konstytucyjnej skarżąca nie zakwestionowała dopuszczalności udzielania licencji na okres nieprzekraczający 10 lat. Stwierdziła natomiast, że konstytucyjna zasada ochrony praw nabytych wymagała, aby w wypadku przekształcenia formy prowadzonej działalności gospodarczej spółka powstała z przekształcenia przejęła uprawnienia do wykonywania międzynarodowego transportu drogowego w takim samym okresie, na jaki była udzielona licencja podmiotowi przekształconemu. Zdaniem jednak Marszałka Sejmu, przepisem, który zdeterminował treść wyroków sądowych kształtujących sytuację prawną skarżącą nie był zaskarżony przez nią art. 5 ust. 2 ustawy zmieniającej z 2013 r. – który określił tylko konsekwencje wydania licencji wspólnotowej dla ważności udzielonych wcześniej licencji na wykonywanie międzynarodowego transportu drogowego – lecz był takim przepisem art. 13 ust. 2 u.t.d. Brak możliwości przejęcia przez skarżącą uprawnień do wykonywania międzynarodowego transportu drogowego do 2052 r. wynikał z treści art. 13 ust. 2 u.t.d., a nie art. 5 ust. 2 ustawy zmieniającej z 2013 r.

Zatem, w ocenie Marszałka Sejmu, skarżąca błędnie oznaczyła przedmiot kontroli, czym uchybiła wymaganiami formalnym skargi konstytucyjnej określonymu w art. 53 ust. 1 pkt 1 u.o.t.p.TK. Zdaniem Marszałka Sejmu, nawet w razie uwzględnienia skargi konstytucyjnej i uchylenia art. 5 ust. 2 ustawy zmieniającej z 2013 r. na mocy wyroku Trybunału, po wznowieniu postępowania w sprawie skarżącej właściwy organ administracji będzie musiał ponownie odmówić wydania jej licencji wspólnotowej na okres dłuższy niż 10 lat z uwagi na treść art. 13 ust. 2 w związku z art. 5a ust. 1 pkt 1 u.t.d. w związku z art. 4 ust. 2 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1072/2009.

## II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

### 1. Treść skargi konstytucyjnej.

1.1. W skardze konstytucyjnej z 21 września 2017 r. spółka M. L. sp. z o.o., sp. k. z siedzibą w S. (dalej: skarżąca) wniosła o orzeczenie przez Trybunał Konstytucyjny, że:

1) art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 5 kwietnia 2013 r. o zmianie ustawy o transporcie drogowym oraz ustawy o czasie pracy kierowców (Dz. U. poz. 567, ze zm.; dalej: ustawa zmieniająca z 2013 r.) w zakresie, w jakim stanowi, iż licencja na wykonywanie międzynarodowego transportu drogowego uprawnia do wykonywania przewozów w krajowym i międzynarodowym transporcie drogowym do czasu wydania licencji wspólnotowej, o której mowa w art. 4 ust. 2 tej ustawy, jest niezgodny z art. 2 w związku z art. 22, a także z art. 32 w związku z art. 22 Konstytucji,

2) art. 4 ust. 2 akapit pierwszy rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1072/2009 z dnia 21 października 2009 r. dotyczącego wspólnych zasad dostępu do rynku międzynarodowych przewozów drogowych (Dz. Urz. UE L 300 z 14.11.2009, s. 72-87; dalej: rozporządzenie nr 1072/2009) w zakresie, w jakim przewiduje, że licencja wspólnotowa wydawana jest na okres nie dłuższy niż 10 lat, jest niezgodny z art. 2 w związku z art. 22 Konstytucji.

1.2. W myśl art. 5 ust. 2 ustawy zmieniającej z 2013 r., licencja na wykonywanie międzynarodowego transportu drogowego uprawnia do wykonywania przewozów w krajowym

i międzynarodowym transporcie drogowym, zgodnie z rodzajem przewozów w niej określonym, oraz uzyskania zezwolenia zagranicznego na przewóz osób lub rzeczy, do czasu upływu terminu jej ważności lub wydania licencji wspólnotowej, o której mowa w art. 4 ust. 2 tej ustawy.

Z kolei stosownie do art. 4 ust. 2 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1072/2009, licencja wspólnotowa wydawana jest przez właściwe organy państwa członkowskiego siedziby na okres nie dłuższy niż 10 lat, z możliwością jego przedłużenia.

1.3. Zdaniem skarżącej, art. 5 ust. 2 ustawy zmieniającej z 2013 r. naruszać ma zasadę ochrony praw słusznie nabytych w zakresie swobody działalności gospodarczej, ponieważ prowadzi do pozbawienia praw słusznie nabytych w postaci uzyskanych na podstawie przepisów ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (Dz. U. z 2019 r. poz. 58, ze zm.; dalej: u.t.d., ustawa o transporcie drogowym) uprawnień do wykonywania międzynarodowego transportu drogowego na okres dłuższy niż 10 lat. Przepis ten miałby również „dyskryminować” podmioty gospodarcze nieposiadające licencji wspólnotowej w porównaniu z podmiotami gospodarczymi, które taką licencję mają. Jeśli chodzi z kolei o art. 4 ust. 2 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1072/2009, ten przepis także miałby – w ocenie skarżącej – naruszać zasadę ochrony praw słusznie nabytych, mianowicie uprawnień do wykonywania międzynarodowego transportu drogowego, uzyskanych na podstawie przepisów u.t.d. na okres dłuższy niż 10 lat.

## 2. Warunki merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej.

2.1. Przed przystąpieniem do merytorycznej oceny zarzutów podniesionych przez skarżącą, Trybunał był obowiązany zbadać, czy zostały spełnione formalne warunki rozpoznania skargi konstytucyjnej – tym bardziej że zarówno Prokurator Generalny, jak i Marszałek Sejmu wskazali na konieczność umorzenia postępowania przed Trybunałem ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. Zdaniem obu uczestników postępowania, skarżąca błędnie oznaczyła przedmiot kontroli, podnosząc zarzuty niekonstytucyjności w stosunku do regulacji, które nie mogły być źródłem naruszenia przysługujących jej wolności ani praw konstytucyjnych.

Trybunał zwracał już uwagę, że na każdym etapie postępowania zainicjowanego skargą konstytucyjną – a więc także po nadaniu skardze dalszego biegu na etapie wstępnej jej kontroli – Trybunał ma obowiązek badać, czy nie zachodzi ujemna przesłanka skutkująca obligatoryjnym umorzeniem takiego postępowania (zob., spośród ostatnich, wyrok z 22 marca 2017 r., sygn. SK 13/14, OTK ZU A/2017, poz. 19). Nadanie skardze konstytucyjnej dalszego biegu po przeprowadzeniu wstępnej kontroli nie konwaliduje bowiem jej wad (zob. postanowienie z 17 maja 2017 r., sygn. SK 7/16, OTK ZU A/2017, poz. 42). Innymi słowy, pozytywny wynik wstępnej kontroli skargi nie przesądza definitywnie o późniejszym merytorycznym jej rozpatrzeniu, albowiem w razie stwierdzenia jednej z negatywnych przesłanek postępowania na etapie służącym merytorycznemu rozpoznaniu skargi, Trybunał jest zobowiązany umorzyć postępowanie (zob. postanowienia pełnego składu z: 10 marca 2015 r., sygn. SK 65/13, OTK ZU nr 3/A/2015, poz. 35; 15 listopada 2018 r., sygn. SK 5/14, OTK ZU A/2018, poz. 66).

2.2. W myśl art. 79 ust. 1 Konstytucji, każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo, na zasadach określonych w ustawie, wnieść skargę do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji. Przywołany

przepis wyznacza polski model skargi konstytucyjnej, a także określa podstawowe wymagania dotyczące jej konstrukcji, od których spełnienia zależy dopuszczalność merytorycznego rozpoznania skargi.

Trybunał wyjaśniał już na gruncie art. 79 ust. 1 Konstytucji, że „[d]o zasadniczych przesłanek dopuszczalności występowania ze skargą konstytucyjną należy uczynienie jej przedmiotem przepisów (ustawy lub innego aktu normatywnego) wykazujących podwójną kwalifikację. Będąc podstawą prawną ostatecznego orzeczenia wydanego w sprawie skarżącego przez sąd lub organ administracji publicznej, muszą one prowadzić jednocześnie do naruszenia wskazywanych przez skarżącego konstytucyjnych wolności lub praw” (postanowienie z 19 października 2004 r., sygn. SK 13/03, OTK ZU nr 9/A/2004, poz. 101). Skarżący, który jest zobligowany do prawidłowego oznaczenia w skardze konstytucyjnej przedmiotu kontroli (zob. art. 53 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, Dz. U. poz. 2072, ze zm.; dalej: u.o.t.p.TK), musi wykazać, że zaskarżone przepisy posiadają taką podwójną kwalifikację, a więc, po pierwsze, że były podstawą prawną ostatecznego orzeczenia wydanego w sprawie skarżącego oraz, po drugie, że to w treści normatywnej tych przepisów tkwi bezpośrednio przyczyna naruszenia określonych w Konstytucji wolności i praw skarżącego (zob. wyrok z 6 grudnia 2005 r., sygn. SK 33/04, OTK ZU nr 11/A/2005, poz. 130, a także postanowienia z: 16 marca 2010 r., sygn. SK 57/08, OTK ZU nr 3/A/2010, poz. 31; 17 grudnia 2013 r., sygn. SK 59/12, OTK ZU nr 9/A/2013, poz. 144; 17 maja 2017 r., sygn. SK 7/16, OTK ZU A/2017, poz. 42). Skarżący może uczynić przedmiotem zaskarżenia wyłącznie przepisy zastosowane w jego sprawie, które legły u podstaw ostatecznego jej rozstrzygnięcia przez sąd lub organ administracji publicznej. „Warunek ten spełniony jest wówczas, gdy kwestionowany w skardze akt normatywny determinuje w sensie normatywnym treść orzeczenia przyjętego za podstawę skargi w tym jego aspekcie, w którym skarżący upatruje naruszenia przysługujących mu praw lub wolności o charakterze konstytucyjnym” (postanowienie pełnego składu z 6 lipca 2005 r., sygn. SK 27/04, OTK ZU nr 7/A/2005, poz. 84). Innymi słowy, istnieć musi ścisły, merytoryczny związek między treścią normatywną zaskarżonej regulacji, treścią wydanego na podstawie tej regulacji ostatecznego rozstrzygnięcia organu władzy publicznej dotyczącego sfery wolności i praw konstytucyjnych skarżącego oraz podniesionym przez skarżącego w skardze konstytucyjnej naruszeniem wolności lub praw konstytucyjnych.

3. Ocena dopuszczalności merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej w niniejszym postępowaniu.

3.1. Przed przystąpieniem do oceny dopuszczalności merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej Trybunał dokonał analizy zmian regulacji prawnych dotyczących udzielania koncesji na wykonywanie międzynarodowego transportu drogowego. Osią zarzutów przedstawionych w skardze skarżąca uczyniła bowiem argument, iż na skutek zmiany stanu normatywnego w tym zakresie doszło do naruszenia przysługujących jej praw słusznie nabytych w postaci uprawnień do wykonywania międzynarodowego transportu drogowego w okresie do 2052 r.

3.2. W stanie prawnym poprzedzającym przystąpienie Polski do Unii Europejskiej warunki i zasady wykonywania działalności gospodarczej w zakresie transportu drogowego – działalności o charakterze reglamentowanym – określały przepisy ustawy o transporcie drogowym, uchwalonej w 2001 r. Zgodnie z art. 5 ust. 1 u.t.d. w pierwotnym brzmieniu, podjęcie i zarobkowe wykonywanie transportu drogowego wymagały uzyskania odpowiedniej licencji na wykonywanie transportu drogowego. Licencja taka była udzielana na wniosek przedsiębiorcy w drodze decyzji administracyjnej właściwego organu (zob. art. 7 ust. 1 w związku



z art. 8 ust. 1 u.t.d. w pierwotnym brzmieniu). Z kolei art. 5 ust. 2 u.t.d. w pierwotnym brzmieniu stanowił, że „[l]icencji udziela się na czas oznaczony, nie krótszy niż 2 lata i nie dłuższy niż 50 lat, uwzględniając wniosek przedsiębiorcy”.

W 2003 r. ustawa o transporcie drogowym została poddana nowelizacji (zob. ustawa z dnia 14 listopada 2003 r. o zmianie ustawy o transporcie drogowym; Dz. U. Nr 211, poz. 2050, ze zm.; dalej: ustawa zmieniająca z 2003 r.), której zasadniczym celem miało być zharmonizowanie przepisów krajowych z uregulowaniami obowiązującymi w Unii Europejskiej, w szczególności z postanowieniami rozporządzenia Rady (EWG) nr 881/92 z dnia 26 marca 1992 r. w sprawie dostępu do rynku drogowych przewozów rzeczy we Wspólnocie, na lub z terytorium Państwa Członkowskiego lub w tranzycie przez jedno lub więcej Państw Członkowskich (Dz. Urz. EU L 95 z 09.04.1992, s. 370-376) – (zob. druk sejmowy nr 2029/IV kadencja, uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o transporcie drogowym). Zasadnicza zmiana wiązała się z wprowadzeniem wzoru licencji wspólnotowej na wykonywanie międzynarodowego transportu drogowego rzeczy i osób. Natomiast zmianie nie uległy warunki wydawania licencji, w tym treść art. 5 u.t.d. w pierwotnym brzmieniu. W myśl art. 2 ust. 3 ustawy zmieniającej z 2003 r., „[l]icencja wydana zgodnie z wzorem obowiązującym w Unii Europejskiej, zwana dalej «licencją wspólnotową», uprawnia do wykonywania międzynarodowego transportu drogowego od dnia 1 maja 2004 r.” Przedsiębiorcy, którym udzielono licencji na międzynarodowy transport drogowy w okresie od dnia wejścia w życie ustawy zmieniającej z 2003 r. (tj. od 27 grudnia 2003 r.) do 31 marca 2004 r., mogli wykonywać taką działalność na podstawie otrzymanej licencji do dnia uzyskania przez Polskę członkostwa w Unii Europejskiej. Przedsiębiorcom tym miały być równocześnie wydawane „licencje wspólnotowe” (zob. art. 5 ust. 1 i 2 ustawy zmieniającej w 2003 r.). „Licencje wspólnotowe” były wydawane na wniosek przedsiębiorcy (zob. art. 4 ust. 1 ustawy zmieniającej z 2003 r.)

W 2013 r. przepisy ustawy o transporcie drogowym zostały poddane kolejnej nowelizacji na mocy ustawy zmieniającej z 2013 r., której podstawowym celem było wdrożenie do polskiego porządku prawnego tzw. pakietu drogowego ustanowionego przez kilka aktów prawa pochodnego UE, w tym rozporządzenie nr 1072/2009 (zob. druk sejmowy nr 812/VII kadencja, uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o transporcie drogowym oraz niektórych innych ustaw). Istotą projektu ustawy zmieniającej z 2013 r. było „wprowadzenie nowych zasad dostępu do zawodu przewoźnika drogowego oraz do rynku krajowego i międzynarodowego transportu drogowego” (tamże). Podjęcie i wykonywanie krajowego transportu drogowego miało wymagać odtąd uzyskania zezwolenia na wykonywanie zawodu przewoźnika drogowego na zasadach określonych w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1071/2009 z dnia 21 października 2009 r. ustanawiającym wspólne zasady dotyczące warunków wykonywania zawodu przewoźnika drogowego i uchylającym dyrektywę Rady 96/26/WE (Dz. Urz. UE L 300 z 14.11.2009, s. 51-71), zaś podjęcie i wykonywanie międzynarodowego transportu drogowego miało wymagać uzyskania odpowiedniej licencji wspólnotowej na zasadach określonych w rozporządzeniu nr 1072/2009.

W 2013 r. dotychczasowe brzmienie art. 5 u.t.d. zostało więc zmienione. W myśl art. 5 ust. 1 u.t.d. w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 2 ustawy zmieniającej z 2013 r., podjęcie i wykonywanie transportu drogowego wymagają uzyskania zezwolenia na wykonywanie zawodu przewoźnika drogowego. Z kolei w myśl art. 5a ust. 1 pkt 1 u.t.d. dodanego na mocy art. 1 pkt 3 ustawy zmieniającej z 2013 r., podjęcie i wykonywanie międzynarodowego transportu drogowego wymagają uzyskania odpowiedniej licencji wspólnotowej, na zasadach określonych w rozporządzeniu nr 1072/2009. Licencji wspólnotowej udziela się przedsiębiorcy, jeżeli posiada zezwolenie na wykonywanie zawodu przewoźnika drogowego (zob. art. 5a ust. 2 u.t.d.). Zarówno takiego zezwolenia, jak i licencji wspólnotowej udziela – na wniosek przedsiębiorcy – właściwy organ administracji w drodze decyzji administracyjnej (zob. art. 7

u.t.d. w brzmieniu ustalonym przez art. 1 pkt 5 ustawy zmieniającej z 2013 r. w związku z art. 7a ust. 1 u.t.d. dodanym na mocy art. 1 pkt 6 ustawy zmieniającej z 2013 r.). Zezwolenia na wykonywanie zawodu przewoźnika drogowego ani licencji wspólnotowej nie można odstępować osobom trzecim ani przenosić uprawnień z nich wynikających na osobę trzecią (zob. art. 13 ust. 1 u.t.d. w brzmieniu ustalonym na mocy art. 1 pkt 11 ustawy zmieniającej z 2013 r.), niemniej – stosownie do art. 13 ust. 2 u.t.d. (w brzmieniu wynikającym z art. 1 pkt 11 ustawy zmieniającej z 2013 r.) – organ, który udzielił zezwolenia na wykonywanie zawodu przewoźnika drogowego lub licencji wspólnotowej przenosi, w drodze decyzji administracyjnej, uprawnienia z nich wynikające w razie połączenia, podziału lub przekształcenia, zgodnie z przepisami ustawy z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 505, ze zm.; dalej: k.s.h.), albo sprzedaży przedsiębiorstwa, zgodnie z przepisami ustawy z dnia 28 lutego 2003 r. – Prawo upadłościowe (Dz. U. z 2019 r. poz. 498), przedsiębiorcy posiadającego zezwolenie na wykonywanie zawodu przewoźnika drogowego lub licencję – pod warunkiem spełnienia przez przedsiębiorcę przejmującego uprawnienia wynikające z zezwolenia na wykonywanie zawodu przewoźnika drogowego wymagań określonych w art. 5 ust. 2 u.t.d. lub pod warunkiem spełnienia przez przedsiębiorcę przejmującego uprawnienia wynikające z licencji wspólnotowych wymagań określonych w art. 5a u.t.d. Licencja wygasa m.in. na skutek upływu okresu, na jaki została udzielona (zob. art. 16 ust. 2 pkt 1 u.t.d. w brzmieniu ustalonym na mocy art. 1 pkt 13 ustawy zmieniającej z 2013 r.).

Zgodnie z art. 4 ust. 2 ustawy zmieniającej z 2013 r., jeżeli przed dniem wejścia w życie tej ustawy (tj. przed 15 sierpnia 2013 r.) przedsiębiorca złożył wniosek o przedłużenie uprawnień przewozowych wynikających z licencji na wykonywanie międzynarodowego transportu drogowego, właściwy organ miał wydać licencję wspólnotową po sprawdzeniu, czy przedsiębiorca spełnił wymogi określone w art. 5a u.t.d. Ponadto, przedsiębiorcę posiadającego licencję na wykonywanie międzynarodowego zarobkowego przewozu rzeczy uznano za posiadającego zezwolenie na wykonywanie zawodu przewoźnika drogowego (zob. art. 5 ust. 9 ustawy zmieniającej z 2013 r.). Z kolei w myśl art. 5 ust. 2 ustawy zmieniającej z 2013 r., licencje na wykonywanie międzynarodowego transportu drogowego miały uprawniać do wykonywania przewozów w krajowym i międzynarodowym transporcie drogowym (zgodnie z rodzajem przewozów w nich określonym) oraz uzyskania zezwolenia zagranicznego na przewóz osób lub rzeczy – do czasu upływu terminu ich ważności albo wydania licencji wspólnotowej, o której mowa w art. 4 ust. 2 tej ustawy.

3.3. W stanie prawnym wyznaczonym przepisami u.t.d. (w brzmieniu ustalonym przez przepisy ustawy zmieniającej z 2003 r.) M. M., prowadzący działalność gospodarczą jako osoba fizyczna pod firmą M. M. – M. L., uzyskał 8 marca 2004 r. licencję nr [...] na wykonywanie międzynarodowego zarobkowego przewozu drogowego rzeczy, uprawniającą do „wykonywania międzynarodowego zarobkowego przewozu drogowego rzeczy wszelkimi trasami, dla przewozów lub części przewozów realizowanych zarobkowo na terytorium Wspólnoty, jak określono w rozporządzeniu Rady (EWG) nr 881/92 (...) oraz z zastrzeżeniem postanowień ogólnych niniejszej licencji”. Licencja miała być ważna od 1 maja 2004 r. do 22 maja 2052 r.

1 października 2013 r. forma działalności gospodarczej prowadzonej przez M.M. uległa przekształceniu w spółkę M. Volumen L. sp. z o.o. (która następnie w 2014 r. została przekształcona w spółkę M. L. sp. z o.o., sp. k. – występującą jako skarżąca w niniejszym postępowaniu przed Trybunałem). 16 października 2013 r. spółka powstała z przekształcenia wniosła do Głównego Inspektora Transportu Drogowego (dalej: GITD) wniosek o udzielenie zezwolenia na wykonywanie zawodu przewoźnika drogowego oraz przeniesienie uprawnień wynikających z licencji na wykonywanie międzynarodowego zarobkowego przewozu drogowego rzeczy o nr [...].

W decyzji z 30 października 2013 r. GITD udzielił zezwolenia na wykonywanie zawodu przewoźnika drogowego i przeniósł w całości uprawnienia wynikające z tej licencji na rzecz spółki powstałej z przekształcenia, przy czym ustalił ważność licencji wydanej w wyniku przeniesienia uprawnień na okres od 31 października 2013 r. do 30 października 2023 r. Jako podstawę decyzji GITD wskazał m.in. art. 13 ust. 2 pkt 2 w związku z art. 7 ust. 1, ust. 2 pkt 2, ust. 3 i ust. 4 pkt 1 u.t.d. GITD wyjaśnił, że nie było podstaw prawnych do przeniesienia uprawnień w okresie do 2052 r. Decyzja została bowiem wydana w trybie opisanym w art. 13 ust. 2 u.t.d., który „tylko częściowo różni się od normalnego trybu wydawania licencji”. Jednocześnie od 1 maja 2004 r. przedmiotowa działalność gospodarcza została poddana prawu unijnemu. Zgodnie zaś z art. 4 ust. 2 rozporządzenia nr 1072/2009, licencja wspólnotowa mogła być wydana na okres nie dłuższy niż 10 lat. Jak wskazał GITD, co prawda art. 13 ust. 2 u.t.d. przewidywał dla podmiotów gospodarczych powstałych z przekształcenia „uproszczoną formę uzyskania licencji przewozowej”, to jednak „nie w każdym (...) przypadku treść tej licencji będzie tożsama z treścią licencji dotychczasowej, bowiem organ administracji zobligowany będzie uwzględnić stan prawny obowiązujący w dacie wydawania rozstrzygnięcia i przenoszenia uprawnień”. Okres ważności licencji przyznanej spółce powstałej z przekształcenia nie mógł przekraczać 10 lat z uwagi na treść art. 4 ust. 2 rozporządzenia nr 1072/2009.

Po rozpatrzeniu – wniesionego przez spółkę powstałą z przekształcenia – wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, 17 grudnia 2013 r. GITD potrzymał decyzję, wskazując jako podstawę prawną m.in. art. 7 i art. 13 ust. 2 u.t.d., a także art. 4 ust. 2 rozporządzenia nr 1072/2009. Wyjaśnił, iż organ – działając w trybie art. 13 ust. 2 u.t.d. przewidującym „uproszczoną formę uzyskania licencji przewozowej” – „nie mógł wydać licencji na okres, który był wskazany w licencji, która została udzielona wcześniejszemu posiadaczowi, gdyż nie jest on [tj. okres] dopuszczalny przez przepisy unijne, które aktualnie obowiązują bezpośrednio”. GITD powołał się przy tym na pogląd wysłowiony w orzecznictwie sądów administracyjnych, iż przeniesienie uprawnień wynikających z licencji, o którym mowa w art. 13 ust. 2 u.t.d., oznacza, że inny przedsiębiorca uzyskuje prawo do wykonywania przewozów w międzynarodowym transporcie drogowym dla rodzaju przewozów określonych w tej licencji i „tylko te elementy licencji podlegają niejako automatycznemu przeniesieniu, zaś inne dane licencji, takie jak data udzielenia licencji (...), organ wydający ją (...), czas na jaki licencja zostaje udzielona (zmiana przepisów) mogą być inne od tych, które widniały na licencji podlegającej przeniesieniu. Przeniesienie uprawnień z licencji nie może być powieleniem treści licencji dotychczasowej przyznanej innemu podmiotowi, ponieważ właściwy organ administracji publicznej, wydając decyzję o przeniesieniu uprawnień, musi uwzględnić obowiązujący na datę przeniesienia stan prawny” (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 7 grudnia 2007 r., sygn. akt VI SA/Wa 1781/07; podobnie zob. w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 8 lipca 2011 r., sygn. akt VI SA/Wa 442/11; źródło: orzeczenia.nsa.gov.pl).

Wojewódzki Sąd Administracyjny uchylił jednak decyzję GITD, stwierdziwszy w wyroku z 5 grudnia 2014 r. (sygn. akt [...]) mające istotny wpływ na wynik sprawy naruszenie przepisów prawa materialnego, w szczególności art. 13 ust. 2 u.t.d. w związku z art. 584<sup>2</sup> k.s.h., na skutek błędnej ich wykładni, polegającej na nieprawidłowym przyjęciu, iż w razie przekształcenia przedsiębiorcy będącego osobą fizyczną w spółkę kapitałową nie istnieje tożsamość podmiotów, a w konsekwencji – wadliwe stwierdzenie, iż należy przenieść jedynie część uprawnień z pierwotnej decyzji administracyjnej. Zaznaczył, że choć na gruncie art. 584<sup>2</sup> k.s.h. nie można mówić o sukcesji uniwersalnej, to jednak uznać trzeba, iż dochodzi na jego podstawie do „quasi-kontynuacji”. Ponadto sąd pierwszej instancji dopatrył się naruszenia art. 4 ust. 2 akapit drugi rozporządzenia nr 1072/2009.

Zgodnie z art. 584<sup>2</sup> k.s.h., spółce przekształconej przysługują wszystkie prawa i obowiązki przedsiębiorcy przekształcanego (§ 1); spółka przekształcona pozostaje podmiotem

w szczególności zezwoleń, koncesji oraz ulg, które zostały przyznane przedsiębiorcy przed jego przekształceniem, chyba że ustawa lub decyzja o udzieleniu zezwolenia, koncesji albo ulgi stanowi inaczej (§ 2). Z kolei art. 4 ust. 2 akapit drugi rozporządzenia nr 1072/2009 przewiduje, że licencje wspólnotowe wydane przed dniem stosowania tego rozporządzenia obowiązują do dnia wygaśnięcia ich ważności.

Wyrok Sądu Administracyjnego w Warszawie wydany w sprawie skarżącej został jednak uchylony przez Naczelny Sąd Administracyjny, który w wyroku z 11 kwietnia 2017 r. (sygn. akt [...]) uznał, że sąd pierwszej instancji dokonał niewłaściwej wykładni art. 584<sup>2</sup> k.s.h., przyjmując, iż przepis ten ma zastosowanie do praw i obowiązków, których przejście na podmiot przekształcony następuje na podstawie przepisów odrębnych ustaw szczególnych. Naczelny Sąd Administracyjny przypomniał o konstytutywnym charakterze decyzji wydawanej przez organ administracji w trybie określonym w art. 13 ust. 2 u.t.d. oraz obowiązku uwzględnienia przez ten organ stanu prawnego z chwili wydawania decyzji o przeniesieniu uprawnień z licencji. Stwierdził również, że licencja wydana na podstawie przepisów u.t.d. (w brzmieniu ustalonym ustawą zmieniającą z 2003 r.) przed wejściem Polski do Unii Europejskiej nie stanowiła „licencji wspólnotowej” w rozumieniu przepisów prawa pochodnego UE, wobec czego w sprawie skarżącej art. 4 ust. 2 akapit drugi rozporządzenia nr 1072/2009 nie mógł mieć zastosowania. Nie podzielił jednocześnie zarzutu naruszenia zasady praw słusznie nabytych, albowiem – jak wyjaśnił – po pierwsze, przepisy prawa pochodnego UE nie przewidywały możliwości udzielenia przedsiębiorcy uprawnień w postaci licencji wspólnotowej na wykonywanie transportu drogowego na okres dłuższy niż 10 lat i spółka powstała z przekształcenia nigdy tego rodzaju praw nie nabyła, a po drugie, w dniu udzielania uprawnień spółce powstałej z przekształcenia organ działający w trybie przewidzianym w art. 13 ust. 2 u.t.d. musiał uwzględnić obowiązujący wtedy stan normatywny.

3.4. Na podstawie analizy stanu normatywnego oraz treści rozstrzygnięć organów władzy publicznej wydanych w sprawie, na kanwie której wniesiona została rozpoznawana skarga konstytucyjna, Trybunał stwierdził, że zaskarżony art. 5 ust. 2 ustawy zmieniającej z 2013 r. nie stanowił podstawy rozstrzygnięć, które ukształtowały jej sytuację prawną, ani źródła zarzucanego przez skarżącą naruszenia przysługujących jej wolności i praw konstytucyjnych (tj. swobody działalności gospodarczej w związku z zasadą ochrony praw słusznie nabytych i prawem do równego traktowania). Przepis ten nie mógł być więc skutecznie uczyniony przedmiotem kontroli Trybunału w postępowaniu wszczętym przez wniesienie skargi konstytucyjnej, w konsekwencji czego postępowanie przed Trybunałem w zakresie oceny konstytucyjności tego przepisu musiało zostać umorzone na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Trybunał stwierdził, że podstawą prawną działania organu administracji (GITD), który rozpoznawał wniosek o przeniesienie uprawnień do wykonywania międzynarodowego transportu drogowego na spółkę kapitałową powstałą z przekształcenia formy działalności gospodarczej prowadzonej uprzednio przez przedsiębiorcę działającego jako osoba fizyczna, był art. 13 ust. 2 u.t.d. Również Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w uzasadnieniu wyroku z 5 grudnia 2014 r. wprost wskazał, że „podstawę materialnoprawną obu spornych decyzji wydanych przez Głównego Inspektora Transportu Drogowego stanowi[ł] przepis art. 13 ust. 2 pkt 2 ustawy (...) o transporcie drogowym”. To ten przepis wyznaczał warunki i treść decyzji, jaką mógł podjąć organ w okolicznościach sprawy, na kanwie której wniesiona została skarga konstytucyjna. W szczególności art. 13 ust. 2 u.t.d. uzależnił wydanie pozytywnej decyzji od spełnienia przez przedsiębiorcę mającego przejąć uprawnienia wymagań określonych w art. 5a u.t.d. Z kolei art. 5a ust. 1 u.t.d. *expressis verbis* stanowi, że wykonywanie międzynarodowego transportu drogowego wymaga uzyskania odpowiedniej licencji wspólnotowej na zasadach określonych m.in. w rozporządzeniu nr 1072/2009. W myśl art. 4



ust. 2 akapit pierwszy przywołanego rozporządzenia, licencja wspólnotowa jest wydawana przez właściwe organy państwa członkowskiego siedziby na okres nie dłuższy niż 10 lat, z możliwością jego przedłużenia. A więc to art. 4 ust. 2 akapit pierwszy tego rozporządzenia, zastosowany na mocy podwójnego odwołania (art. 5a ust. 1 pkt 1 w związku z art. 13 ust. 2 u.t.d.), wyznaczył maksymalny okres ważności licencji wspólnotowej wydawanej w trybie opisanym w art. 13 ust. 3 u.t.d. w sprawie skarżącej.

Ani GITD, ani sąd pierwszej instancji nie odnosiły się w swoich rozstrzygnięciach do art. 5 ust. 2 ustawy zmieniającej z 2013 r. Zaskarżony w skardze konstytucyjnej przepis został przywołany dopiero w uzasadnieniu wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 11 kwietnia 2017 r. jako przykład regulacji, która „również” ma służyć dostosowaniu prawa krajowego do rozwiązań przyjętych w prawie unijnym. Niezależnie jednak od tego Trybunał stwierdził, że art. 5 ust. 2 ustawy zmieniającej z 2013 r. nie mógł być podstawą wydawania decyzji i wyroków kształtujących sytuację prawną skarżącej, gdyż przepis ten nie określa warunków i trybu przenoszenia uprawnień wynikających z licencji w razie przekształcenia formy prowadzonej działalności gospodarczej, lecz wyznacza horyzont czasowy ważności licencji na wykonywanie międzynarodowego transportu drogowego wydanych przed wejściem w życie ustawy zmieniającej z 2013 r. Nie określa również sytuacji, w których jest konieczne wydanie licencji wspólnotowych. Ustala jedynie konsekwencje wydania licencji wspólnotowej po wejściu w życie tej ustawy, a nie zasady przenoszenia uprawnień z licencji – wydanych jeszcze na gruncie poprzedniego stanu prawnego – na podmioty gospodarcze powstałe w wyniku przekształcenia formy prowadzonej działalności gospodarczej.

Trybunał zwrócił przy tym uwagę, że po 14 sierpnia 2013 r. właściwe organy administracji mogły wydawać już tylko licencje wspólnotowe jako dokumenty uprawniające do wykonywania międzynarodowego transportu drogowego (stosownie do treści art. 5a ust. 1 u.t.d. w brzmieniu wynikającym z art. 1 pkt 3 ustawy zmieniającej z 2013 r.). W takich też warunkach działał GITD, gdy rozpoznawał wniosek spółki M. Volumen L. sp. z o.o. z 16 października 2013 r. Organ, który działa w trybie opisanym w art. 13 ust. 2 u.t.d., może – stosownie do art. 5a ust. 1 pkt 1 u.t.d. – wydać licencję wspólnotową wyłącznie na zasadach określonych w rozporządzeniu nr 1072/2009, a zatem z uwzględnieniem art. 4 ust. 2 akapit pierwszy tego rozporządzenia, w myśl którego licencja wspólnotowa jest wydawana przez właściwe organy państwa członkowskiego siedziby na okres nie dłuższy niż 10 lat, z możliwością jego przedłużenia. Wskazane przepisy wyznaczają rozwiązania odmienne od rozwiązania przewidzianego w art. 584<sup>2</sup> § 2 *in principio* k.s.h., które zakłada automatyczne przejście na spółkę powstałą z przekształcenia uprawnień wynikających m.in. z licencji, jakie przysługiwały przedsiębiorcy przekształcanemu.

3.5. Drugim przepisem, który skarżąca uczyniła przedmiotem kontroli, był art. 4 ust. 2 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1072/2009. Przepis ten rzeczywiście miał wpływ na treść rozstrzygnięć organów władzy publicznej, które wyznaczyły sytuację prawną skarżącej, albowiem jego uwzględnienie przez GITD – konieczne z uwagi na treść art. 13 ust. 2 w związku z art. 5a ust. 1 pkt 1 u.t.d. – podczas wydawania decyzji w sprawie przeniesienia na spółkę M. Volumen L. sp. z o.o. uprawnień z licencji nr [...] skutkowało tym, że okres ważności licencji przyznanej skarżącej został wyznaczony od 31 października 2013 r. do 30 października 2023 r., a więc z uwzględnieniem 10-letniego, maksymalnego okresu ważności licencji wspólnotowych określonego właśnie w art. 4 ust. 2 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1072/2009.

W swoim dotychczasowym orzecznictwie Trybunał nie wykluczał dopuszczalności uczynienia przedmiotem kontroli – w postępowaniu wszczętym na skutek wniesienia skargi konstytucyjnej – aktu prawa pochodnego UE lub jego części. Art. 79 ust. 1 Konstytucji, który wyznacza granice możliwości korzystania z ochrony gwarantowanej procedurą skargi konsty-



tucji, posługuje się bowiem ogólnym pojęciem „aktu normatywnego”. Niemniej w wyroku pełnego składu z 16 listopada 2011 r., sygn. SK 45/09 (OTK ZU nr 9/A/2011, poz. 97), Trybunał wyznaczył również warunki, od których uzależnił dopuszczalność kontroli konstytucyjności takiego typu aktów normatywnych. Wskazał, że to na skarżącym spoczywa obowiązek wykazania sposobu naruszenia przysługujących mu konstytucyjnych wolności i praw, przy czym w wypadku zaskarżenia aktu prawa pochodnego UE obowiązek ten ma charakter „kwalifikowany”. „Od skarżącego należy wówczas wymagać, aby wskazując na czym polega naruszenie jego wolności lub praw, czyli przedstawiając argumenty przemawiające za merytoryczną niezgodnością unormowań stanowiących przedmiot skargi z przepisami Konstytucji, równocześnie należycie uprawdopodobnił, że kwestionowany akt pochodnego prawa unijnego istotnie obniża poziom ochrony praw i wolności w porównaniu z tym, który gwarantuje Konstytucja. Uprawdopodobnienie to jest koniecznym składnikiem wymagania dokładnego wykazania sposobu naruszenia wolności lub praw” (wyrok o sygn. SK 45/09).

Trybunał w niniejszym składzie był związany poglądem zaaprobowanym w wyroku pełnego składu o sygn. SK 45/09. Stwierdził przy tym, że skarżąca nie uprawdopodobniła, jakoby rozwiązania prawne przyjęte w rozporządzeniu nr 1072/2009 miały prowadzić do obniżenia poziomu ochrony wolności i praw podstawowych przysługujących podmiotom gospodarczym poniżej standardu, który wyznaczają przepisy Konstytucji. Z uzasadnienia skargi nie wynika również, aby skarżąca kwestionowała samą dopuszczalność ustalenia – na szczeblu prawa unijnego – maksymalnego terminu ważności licencji wspólnotowych na 10 lat. Trybunał wziął też pod uwagę, że art. 4 ust. 2 akapit pierwszy *in fine* rozporządzenia nr 1072/2009 – w istocie czyniąc zadość dyrektywie ochrony interesów gospodarczych podmiotów prowadzących działalność gospodarczą wymagającą uwzględnienia szerszej perspektywy czasowej – zakłada możliwość przedłużenia licencji wspólnotowej ponad ten limit, czego skarżąca nie dostrzegła, formułując zarzut naruszenia zasady ochrony praw słusznie nabytych.

Z powyższych powodów Trybunał stwierdził, że w niniejszej sprawie postępowanie przed Trybunałem w zakresie oceny konstytucyjności art. 4 ust. 2 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1072/2009 również musiało zostać umorzony na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.