

89/A/2017

WYROK

z dnia 14 grudnia 2017 r.

Sygn. akt K 36/15*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Julia Przyłębska - przewodniczący
Grzegorz Jędrejek - sprawozdawca
Zbigniew Jędrzejewski
Leon Kieres
Mariusz Muszyński,

po rozpoznaniu w trybie art. 92 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072), na posiedzeniu niejawnym w dniu 14 grudnia 2017 r., wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich o zbadanie zgodności:

art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami (Dz. U. z 2015 r. poz. 155, ze zm.) w zakresie, w jakim przewiduje pobranie opłaty za wydanie nowego dokumentu prawa jazdy w miejsce dokumentu wymagającego zmiany danych i opłaty ewidencyjnej, w sytuacji gdy zmiana danych spowodowana została działaniami organów władzy publicznej, z zasadą zaufania obywateli do państwa i prawa wynikającą z art. 2 Konstytucji,

o r z e k a:

Art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami (Dz. U. z 2017 r. poz. 978) w zakresie, w jakim przewiduje pobranie opłaty ewidencyjnej i opłaty za wydanie nowego dokumentu prawa jazdy z powodu konieczności zmiany zawartych w nim danych, wynikającej ze zmiany stanu faktycznego spowodowanej działaniem organów władzy samorządowej, jest niezgodny z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Ponadto 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) umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.

Orzeczenie zapadło jednogłośnie.

UZASADNIENIE

* Sentencja została ogłoszona dnia 22 grudnia 2017 r. w Dz. U. poz. 2418.

I

1. 20 listopada 2015 r. Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: wnioskodawca) wystąpił z wnioskiem o stwierdzenie niezgodności – z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą zaufania obywateli do państwa i prawa – art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami (ówcześnie: Dz. U. z 2015 r. poz. 155, ze zm., obecnie: Dz. U. z 2017 r. poz. 978; dalej: u.k.p.) w zakresie, w jakim przewiduje on pobranie opłaty za wydanie nowego dokumentu prawa jazdy w miejsce dokumentu wymagającego zmiany danych i opłaty ewidencyjnej, w sytuacji gdy zmiana danych spowodowana została działaniami organów władzy publicznej.

Wnioskodawca wyjaśnił, że wpływają doń skargi obywateli dotyczące konieczności uiszczenia opłat za wydanie nowego dokumentu stwierdzającego posiadanie uprawnienia do kierowania pojazdami (dalej: prawo jazdy), w miejsce dokumentu zawierającego nieaktualne dane osobowe, ponieważ obowiązek uiszczenia opłat z tego tytułu powstaje nie tylko wtedy, gdy powodem wymiany prawa jazdy są działania podjęte przez posiadacza tego dokumentu, lecz także wtedy, gdy wymiana tego dokumentu spowodowana jest działaniami organów władzy publicznej, takimi jak na przykład zmiana adresu zameldowania, będąca wynikiem dokonanej przez organ samorządu terytorialnego zmiany nazwy ulicy lub numeracji porządkowej nieruchomości. Zdaniem wnioskodawcy, taką regulację należy poddać ocenie z punktu widzenia zasady zaufania obywateli do państwa i prawa, wynikającej z art. 2 Konstytucji.

Wnioskodawca wskazał, że prawo jazdy zawiera – między innymi – adres posiadacza, który może ulec zmianie zarówno w wyniku jego działań – na przykład zmiany miejsca zamieszkania, jak i na skutek zdarzeń od niego niezależnych, w szczególności – działań podjętych przez organy władzy publicznej.

Z zakwestionowanego przepisu wynika, że zmiana danych uwidocznionych w prawie jazdy wymaga wymiany tego dokumentu na dokument zawierający dane aktualne (wydania nowego dokumentu). Czynność taka pociąga za sobą konieczność uiszczenia opłaty ewidencyjnej w wysokości 50 gr oraz opłaty za wydanie nowego prawa jazdy w wysokości 100 zł.

Wnioskodawca zwrócił uwagę, że rada powiatu może – w drodze uchwały – zmniejszyć opłatę za wydanie prawa jazdy (a nawet zwolnić od jej uiszczenia) osobie obowiązanej do uzyskania nowego dokumentu, jeśli zmiana jej adresu została spowodowana zmianami administracyjnymi. Podjęcie takiej uchwały jest jednak fakultatywne, a zatem – w razie jej niewydania – osoba zobowiązana do wymiany będzie zmuszona uiścić odpowiednie opłaty.

Wnioskodawca scharakteryzował wzorzec kontroli – art. 2 Konstytucji i doszedł do wniosku, że zakwestionowany przepis nie odpowiada wynikającym zeń standardom, ponieważ osoby, które nabyły uprawnienie do kierowania pojazdami, uiściły już opłatę za wydanie prawa jazdy, a nie mają wpływu na późniejszą zmianę danych adresowych, powodującą konieczność ponownego uiszczenia opłat, a wynikającą z okoliczności leżących poza sferą ich woli. Ustawodawca naraża zatem obywateli na prawne i finansowe skutki – niezależnych od ich woli – działań władzy publicznej, których nie są w stanie przewidzieć.

W opinii wnioskodawcy, zmiany administracyjne w zakresie jednostek samorządu terytorialnego, takie jak utworzenie, połączenie czy podzielenie gminy, jak również zmiany nazw miejscowości, ulic i placów, podejmowane są w interesie ogółu mieszkańców, a nie na rzecz konkretnej jednostki, w związku z posiadaniem przez nią uprawnieniem do kierowania pojazdami. Brakuje zatem zależności między wprowadzeniem takich zmian a statusem tej jednostki, a tylko taka zależność stanowiłaby racjonalne wytłumaczenie obciążenia jednostki skutkami finansowymi, będącymi następstwem wspomnianych zmian.

2. W piśmie z 16 grudnia 2015 r. Prokurator Generalny zajął stanowisko, że art. 18 ust. 2 pkt 2 u.k.p. w zakresie, w jakim przewiduje pobranie opłaty za wydanie nowego dokumentu prawa jazdy w miejsce dokumentu wymagającego zmiany danych, jak również opłaty ewidencyjnej, w sytuacji gdy zmiana danych spowodowana została działaniami organów władzy publicznej, jest niezgodny z zasadą zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, wynikającą z art. 2 Konstytucji.

Prokurator Generalny wskazał, że osoby, które nabyły uprawnienie do kierowania pojazdem, uzyskują – po uiszczeniu stosownych opłat – prawo jazdy. Zmiana danych uwidoczonych w tym dokumencie wymaga uzyskania przez zainteresowanego nowego dokumentu, co wiąże się z koniecznością ponownego uiszczenia opłat. Rozwiązanie to jest zasadne, jeśli konieczność taka jest wynikiem działania posiadacza prawa jazdy (na przykład zmiany miejsca zamieszkania). Natomiast obciążanie posiadacza prawa jazdy opłatami wynikającymi z działań władzy publicznej (zmiana nazwy miejscowości, nazwy ulicy lub numeru domu) jest – w opinii Prokuratora Generalnego – przerzuceniem na obywatela kosztów decyzji podjętych przez tę władzę. Bez znaczenia pozostaje przy tym stosunek posiadacza prawa jazdy do decyzji władzy publicznej o zmianie nazwy miejscowości, ulicy lub numeru domu: to, czy znał plany tej władzy, czy akceptuje jej działanie, czy też wyraźnie się jej sprzeciwia albo sprzeciwiał.

Prokurator Generalny podzielił pogląd wnioskodawcy, że kwestionowana regulacja tworzy pułapkę na posiadaczy praw jazd, zmusza ich bowiem do wniesienia opłat związanych z działaniami władzy publicznej, na które nie mieli wpływu.

3. W piśmie z 11 marca 2016 r. Marszałek Sejmu zajął stanowisko, że art. 18 ust. 2 pkt 2 u.k.p. w zakresie, w jakim przewiduje pobranie opłaty za wydanie nowego dokumentu prawa jazdy w miejsce dokumentu wymagającego zmiany danych adresowych, a także opłaty ewidencyjnej, gdy zmiana tych danych została spowodowana działaniami organów władzy publicznej, jest zgodny z zasadą ochrony zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa, wynikającą z art. 2 Konstytucji.

Marszałek Sejmu wskazał, że zakres zaskarżenia został ujęty przez wnioskodawcę zbyt szeroko w stosunku do jego oczekiwań wyrażonych w uzasadnieniu wniosku, ponieważ sytuacją, „gdy zmiana danych spowodowana została działaniami organów władzy publicznej”, jest również zmiana imienia lub nazwiska posiadacza prawa jazdy, skoro decyzję taką wydaje kierownik urzędu stanu cywilnego, działający na wniosek osoby ubiegającej się o taką zmianę. Marszałek Sejmu podkreślił więc, że wątpliwości wnioskodawcy odnoszą się jedynie do zmiany adresu posiadacza prawa jazdy, niewynikającej z jego działań (takich jak na przykład zmiana miejsca zamieszkania), lecz będącej skutkiem działań organów władzy publicznej zmiany danych adresowych (czyli: kodu pocztowego, nazwy miejscowości, ulicy lub numer budynku i lokalu).

Marszałek Sejmu zwrócił uwagę, że w wyniku nowelizacji z czerwca 2015 r., do u.k.p. został dodany art. 18b, w myśl którego prawa jazdy zachowują ważność w wypadku utworzenia, połączenia, podzielenia lub zniesienia powiatów lub zmiany nazwy powiatu albo miejscowości. Jego zdaniem, choć przepis ten nie dotyczy opłat za czynności administracyjne związane z wystawieniem nowych dokumentów, to modyfikuje warunki, w których wymagane jest wystąpienie o wydanie nowego dokumentu, ponieważ określone zmiany administracyjne nie stanowią już „zmiany stanu faktycznego wymagającego zmiany danych” w rozumieniu art. 18 ust. 1 u.k.p. Brak konieczności wymiany dokumentu pociąga zaś za sobą brak konieczności uiszczenia opłat z tym związanych.

Zdaniem Marszałka Sejmu, zmiany administracyjne – dokonywane przez organy wyłonione w wyniku zastosowania demokratycznych procedur, zapewniających ich legitymację społeczną – nie stanowią ekscesu władz publicznych, pociągającego za sobą konieczność peł-

nego rekompensowania jednostce związanych z nim kosztów. Zarazem, władze publiczne nie są konstytucyjnie zobowiązane do każdorazowego przejmowania na siebie w całości ciężaru dokonywanych zmian administracyjnych. Skorzystanie z takiej możliwości pozostawione jest swobodzie ustawodawcy, którego decyzja zapada po kompleksowym rozważeniu okoliczności związanych z nałożeniem danego ciężaru publicznego, a także z uwzględnieniem całości kształtu wartości konstytucyjnych. Sposób ich wyważenia, może podlegać ocenie zgodności z Konstytucją, ocena ta powinna być jednak uzależniona od takich czynników, jak skala ciężarów nałożonych na jednostkę, możliwość ich uniknięcia przez osoby znajdujące się w szczególnie trudnej sytuacji życiowej czy istnienie dodatkowych mechanizmów prawnych służących łagodzeniu skutków zmian administracyjnych dla jednostki.

Przy powyższych założeniach, kwestionowany przepis nie powinien rodzić zastrzeżeń pod kątem zgodności z konstytucyjną zasadą ochrony zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa, ponieważ opłata za wydanie nowego dokumentu prawa jazdy jest jednorazowa i względnie niska. Marszałek Sejmu wskazał, że wysokość opłat można oceniać jako znaczną z punktu widzenia osób najuboższych, jednak – w zestawieniu ze zwykłymi kosztami eksploatacji samochodu – konieczność ich jednorazowego poniesienia nie stanowi nadmiernego ciężaru. Nie dotyczy też ona ogółu osób zamieszkałych pod danym adresem i dotkniętych skutkami zmian administracyjnych, lecz jedynie posiadaczy praw jazdy.

Zdaniem Marszałka Sejmu, kwestionowana regulacja nie stanowi „pułapki na obywatela”. W świetle argumentacji wnioskodawcy, należałoby uznać, że jednostka może ponosić tylko koszty działań zaplanowanych i podejmowanych przez samą siebie, natomiast powinna być zwolniona z ciężarów stanowiących „następstwo działań normodawczych organów władzy publicznej”. Taki pogląd Marszałek Sejmu odrzucił, jako jawnie sprzeczny z podstawowymi założeniami życia we wspólnocie, zakładającymi współdziałanie w ponoszeniu świadczeń i ciężarów publicznych (art. 84 Konstytucji), ponieważ korzystanie z realizowania przez państwo zadań publicznych powinno łączyć się z uczestnictwem w ich finansowaniu.

W opinii Marszałka Sejmu, niejasne jest, w jakim sensie niemożność przewidzenia zmiany danych adresowych miałyby stanowić argument za niekonstytucyjnością przepisu, bo – jego zdaniem – uzyskanie uprawnień do kierowania pojazdem nie daje gwarancji, że na przestrzeni życia danej osoby nie dojdzie do zmiany nazwy ulicy, na której mieszka, z zamiarem stałego pobytu. Trudno też przypuszczać, że – wiedząc odpowiednio wcześniej o zmianie administracyjnej – dana osoba zrezygnowałaby z ubiegania się o uprawnienie do kierowania pojazdem.

Marszałek Sejmu zwrócił dodatkowo uwagę, że – w świetle art. 18a u.k.p. – istnieje możliwość ograniczenia negatywnych skutków zmian adresowych wywołanych działaniami organów władzy publicznej dla posiadaczy prawa jazdy, ponieważ rada powiatu może, w drodze uchwały, zmniejszyć opłatę za wydanie tego dokumentu lub zwolnić od jej uiszczenia. Wbrew pogładowi wnioskodawcy, Marszałek Sejmu uznał fakultatywność w zakresie przyznania tego rodzaju ulgi za prawidłową i dającą wyraz ogólnemu założeniu ponoszenia przez jednostkę ciężarów i świadczeń publicznych. Podkreślił, że obniżenie opłat lub całkowite odstąpienie od ich pobierania jest możliwe, jeżeli zostanie uznane za wskazane – ze względu na warunki lokalne i okoliczności danej zmiany administracyjnej – przez organ samorządu terytorialnego, wyłoniony w demokratycznych wyborach przez mieszkańców wspólnoty samorządowej.

Za nieporozumienie Marszałek Sejmu uznał twierdzenie wnioskodawcy, że pobranie opłat za wydanie nowego prawa jazdy nie jest uzasadnione świadczeniem na rzecz kierowcy, gdyż konieczność wymiany tego dokumentu jest wyłącznie następstwem działań organów władzy publicznej. Zdaniem Marszałka Sejmu, czym innym jest samo zaistnienie świadczenia po stronie administracji publicznej, a czym innym – charakter okoliczności, które do niego doprowadziły. W analizowanym zaś wypadku skutkiem uiszczenia opłat jest podjęcie okre-

ślonej czynności materialno-technicznej przez organ administracji publicznej. Innymi słowy, jednostka ponosi koszty konkretnej czynności urzędowej i otrzymuje zindywidualizowane świadczenie publiczne. Wątpliwości wnioskodawcy byłyby – zdaniem Marszałka Sejmu – zasadne, gdyby z opłatą ponoszoną przez posiadacza prawa jazdy nie łączyła się żadna czynność urzędowa. Tymczasem pozostaje poza sporem, że w wyniku dokonania opłaty jednostka otrzymuje świadczenie publicznoprawne – nowe prawo jazdy i aktualizację ewidencji pojazdów.

II

Obowiązująca ustawa z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072; dalej: o.t.p.TK) stanowi, że Trybunał Konstytucyjny rozpoznaje wniosek na rozprawie albo posiedzeniu niejawnym (z wyjątkiem spraw rozpoznawanych w pełnym składzie; art. 91 i art. 92 ust. 4). Na posiedzeniu niejawnym może być on rozpoznany, jeśli:

- sprawa dotyczy zagadnienia prawnego wystarczająco wyjaśnionego we wcześniejszym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego,
- z pisemnych stanowisk wszystkich uczestników postępowania bezspornie wynika, że zakwestionowany akt normatywny jest niezgodny z Konstytucją,
- pisemne stanowiska wszystkich uczestników postępowania oraz pozostałe dowody zgromadzone w sprawie stanowią wystarczającą podstawę do wydania orzeczenia (art. 92 ust. 1 pkt 1-3 o.t.p.TK).

Formalnym warunkiem rozpoznania pytania prawnego na posiedzeniu niejawnym jest ponadto wpłynięcie do Trybunału Konstytucyjnego stanowisk wszystkich uczestników postępowania (art. 92 ust. 2 o.t.p.TK).

Ustawodawca użył – między punktami w art. 92 ust. 1 o.t.p.TK – spójnika „lub”, czyli funkтора alternatywy zwykłej, który w języku powszechnym można wyrazić jako „co najmniej jedno z kilkorga”. Znaczy to, że po pierwsze: ustawowe przesłanki rozpoznania sprawy na posiedzeniu niejawnym nie muszą (choć oczywiście mogą) zostać spełnione jednocześnie, a po wtóre: spełnienie choćby jednej z nich pozwala Trybunałowi Konstytucyjnemu odstąpić od wyznaczenia rozprawy.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że do akt postępowania wpłynęły pisemne stanowiska wszystkich uczestników postępowania, które stanowią wystarczającą podstawę wydania orzeczenia w sprawie. Zatem przesłanki rozpoznania sprawy na posiedzeniu niejawnym zostały spełnione.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Reżim prawny rozpoznania sprawy.

Z uwagi na zmiany stanu prawnego, na wstępie konieczne jest ustalenie reżimu prawnego rozpoznania niniejszej sprawy.

Wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich (dalej: wnioskodawca) wpłynął do Trybunału Konstytucyjnego 23 listopada 2015 r., czyli pod rządami ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064, ze zm.; dalej: ustawa o TK z 2015 r.).

Ustawa o TK z 2015 r. została uchylona ustawą z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1157; dalej: ustawa o TK z 2016 r.), przewidującą – w art. 83 – bezpośrednie działanie ustawy nowej.

Ustawa o TK z 2016 r. została następnie uchylona mocą art. 3 ustawy z dnia 13 grudnia 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz ustawę o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego (Dz. U. poz. 2074; dalej: przepisy wprowadzające). Zgodnie z art. 9 przepisów wprowadzających, do postępowań wszczętych i niezakończonych mają być stosowane przepisy ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072; dalej: o.t.p.TK), a czynności procesowe dokonane w tych postępowaniach pozostają w mocy.

W tych okolicznościach, postępowanie w niniejszej sprawie kształtują przepisy o.t.p.TK. z tym jednak wyjątkiem, że wniosek – w zakresie spełnienia przesłanek formalnoprawnych – musi być oceniany przez pryzmat i z powołaniem przepisów obowiązujących w chwili wszczęcia postępowania. Jak bowiem wynika z postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z 24 listopada 2015 r. w sprawie o sygn. P 64/14 (OTK ZU nr 10/A/2015, poz. 175), nie można oczekiwać od wnioskodawcy, składającego wniosek pod rządami ustawy o TK z 2015 r., że uczyni on zadość wymaganiom formalnoprawnym wynikającym z ustaw późniejszych.

2. Zakwestionowana regulacja i jej kontekst normatywny.

Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: wnioskodawca) poddał kontroli Trybunału Konstytucyjnego – w ograniczonym zakresie – art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami (obecnie: Dz. U. z 2017 r. poz. 978; dalej: u.k.p.). Dlatego konieczne jest przedstawienie kontekstu normatywnego tej regulacji, oczywiście tylko w zakresie istotnym dla sprawy.

2.1. Ustawa, zawierająca kwestionowany przepis, określa – między innymi – osoby uprawnione do kierowania pojazdami (dalej: kierowców) na drogach publicznych (oraz drogach w strefach zamieszkania i strefach ruchu) i wymagania wobec nich, zasady uzyskiwania i cofania uprawnień do kierowania pojazdami oraz ogół kwestii związanych z dokumentami stwierdzającymi posiadanie uprawnienia do kierowania pojazdami (dalej: prawo jazdy; art. 1 ust. 1 pkt 1-3 u.k.p.).

2.2. Prawo jazdy, zależnie od kategorii, stwierdza posiadanie uprawnienia do kierowania określonym rodzajem pojazdu (art. 5 ust. 1 i art. 6 ust. 1 u.k.p.), ma więc znaczenie deklaratoryjne. Jak to już stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 12 grudnia 2013 r., sygn. K 5/13 (OTK ZU nr 9/A/2013, poz. 137), osoba posiadająca nieważne prawo jazdy zachowuje uprawnienie do kierowania pojazdami, choć nie może z niego korzystać dopóty, dopóki nie otrzyma nowego dokumentu; prowadzenie pojazdu na drodze publicznej przez osobę nieposiadającą uprawnienia jest kwalifikowanym wykroczeniem, zagrożonym grzywną do 5 tys. zł i – ewentualnie – zakazem prowadzenia pojazdów (art. 94 § 1 i 3 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń, Dz. U. z 2015 r. poz. 1094, ze zm.), natomiast prowadzenie pojazdu bez posiadania przy sobie wymaganych dokumentów zagrożone jest karą grzywny do 250 zł albo naganą (art. 95 k.w.).

Prawo jazdy wydaje się osobie zdrowej (mającej orzeczenie lekarskie o braku przeciwwskazań zdrowotnych do kierowania pojazdem), przeszkolonej, która osiągnęła wiek wymagany do kierowania pojazdami danej kategorii i zdała egzamin państwowy (art. 11 ust. 1 u.k.p.). Dokument ten może zawierać wymagania lub ograniczenia wynikające między innymi ze stanu zdrowia kierowcy (np. stosowanie korekty wzroku, przystosowanie pojazdu) czy też możliwości ograniczonego korzystania z pojazdu lub jego dodatkowego oznakowania (art. 13 ust. 4 i 5 u.k.p.). Jest on wydawany na czas oznaczony, wynoszący – co do zasady i w odniesieniu do najpopularniejszych kategorii praw jazdy (a przez to i pojazdów) – 15 lat (art.

13 ust. 1 pkt 1 u.k.p.), a okres jego ważności jest przedłużany, na wniosek zainteresowanego, w formie wymiany prawa jazdy po uiszczeniu stosownych opłat, o których niżej (art. 13 ust. 6 u.k.p.). Wymiana prawa jazdy jest czynnością materialno-techniczną, niewpływającą na zakres obowiązków lub uprawnień wnioskodawcy.

Prawo jazdy jest wydawane na wniosek zainteresowanego, w drodze decyzji administracyjnej starosty, po uiszczeniu dwóch opłat (art. 10 ust. 1 u.k.p.), z których pierwsza – dalej zwana, wobec nienazwania przez ustawodawcę, „opłatą podstawową” – jest opłatą za wydanie prawa jazdy i stanowi dochód powiatu (art. 10 ust. 6 u.k.p.), druga zaś – opłata ewidencyjna – jest opłatą na Fundusz – Centralną Ewidencję Pojazdów i Kierowców (dalej: CEPiK; art. 2 pkt 2 u.k.p.), o którym mowa w art. 80d ust. 2 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1260, ze zm.; dalej: p.r.d.). Wysokość opłaty podstawowej – pokrywającej koszty produkcji i dystrybucji dokumentu oraz koszty rzeczowe i osobowe związane z jego wydaniem (art. 20 ust. 2 pkt 4 u.k.p.) – wynosi obecnie 100 zł (§ 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 11 stycznia 2013 r. w sprawie wysokości opłat za wydanie dokumentów stwierdzających uprawnienia do kierowania pojazdami, Dz. U. poz. 83). Opłata ewidencyjna natomiast – pokrywająca koszty odnotowania wydania prawa jazdy oraz danych kierowcy w CEPiK – wynosi 50 gr (§ 2 ust. 1 pkt 1 lit. a *tiret* szóste rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 15 maja 2015 r. w sprawie opłaty ewidencyjnej stanowiącej przychód Funduszu – Centralna Ewidencja Pojazdów i Kierowców, Dz. U. poz. 681, ze zm.).

2.3. Jak wynika z pkt 2.1.4 części II załącznika nr 1 do rozporządzenia Ministra Infrastruktury i Budownictwa z dnia 20 maja 2016 r. w sprawie wzorów dokumentów stwierdzających uprawnienia do kierowania pojazdami (Dz. U. poz. 702), prawo jazdy zawiera liczne dane jego posiadacza, między innymi: fotografię, imię, nazwisko, datę i miejsce urodzenia oraz numer identyfikacyjny Powszechnego Elektronicznego Systemu Ewidencji Ludności (dalej: numer PESEL) i adres zamieszkania. Ów adres składa się zaś z nazwy miejscowości (miasta), ulicy (również alei, placu), numeru domu i lokalu oraz pocztowego numeru adresowego (dalej: kodu pocztowego; art. 26 ust. 1 ustawy z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności, Dz. U. z 2017 r. poz. 657; w prawach jazdy nie umieszcza się nazw województw).

Wymienione wyżej dane odzwierciedlają pewne stany faktyczne i wszystkie one mogą ulegać zmianom, wymagającym powiadomienia starosty i uzyskania nowego prawa jazdy. Rzecz jasna, relatywnie najczęściej zmianom takim ulegają adresy zamieszkania posiadaczy praw jazdy (z powodu przeprowadzek) oraz ich nazwiska (między innymi w związku z zawieraniem małżeństw). Zdarza się jednak również – także w związku z zaszłościami historycznymi – konieczność korekty daty (czasem również miejsca) urodzenia, pociągająca za sobą zmianę numeru PESEL, lub też konieczność zmiany fotografii (na przykład z powodu powstania blizn utrudniających identyfikację).

2.3.1. W terminie 30 dni od zaistnienia zdarzenia, posiadacz prawa jazdy ma obowiązek zawiadomić starostę o: utracie tego dokumentu, jego zniszczeniu (w stopniu powodującym nieczytelność) oraz o zmianie stanu faktycznego wymagającego zmiany danych w nim zawartych (art. 18 ust. 1 u.k.p.). W takich sytuacjach – na jego wniosek i po uiszczeniu wyżej opisanych opłat – starosta wydaje w pierwszych dwóch wypadkach wtórnik prawa jazdy (gdy zniszczony dokument został zwrócony albo posiadacz złożył oświadczenie o utracie dokumentu), a w trzecim wypadku – nowe prawo jazdy (pod warunkiem zwrotu dokumentu wymagającego zmiany danych; art. 18 ust. 2 pkt 1 i 2 u.k.p.). W tym ostatnim wypadku, celem wymiany prawa jazdy jest zapewnienie aktualności danych w nim zawartych, dla uniknięcia wątpliwości co do tożsamości jego posiadacza.

2.3.2. Konieczność zmiany danych zawartych w prawie jazdy może wynikać nie tylko z działań ich posiadaczy (przeprowadzki, zmiany nazwiska), lecz także z działań organów

władz publicznych niezainicjowanych w żaden sposób przez posiadaczy tych dokumentów. Dotyczy to zmian administracyjnych w zakresie ich adresów zamieszkania, które mogą obejmować:

1) urzędowe nazwy miejscowości; zmian tych dokonuje – w drodze rozporządzenia – minister właściwy do spraw administracji publicznej, działając na wniosek właściwej rady gminy (poprzedzony konsultacjami z mieszkańcami danej miejscowości i zaopiniowany przez wojewodę i Komisję Nazw Miejscowości i Obiektów Fizjograficznych) albo z inicjatywy własnej (po zaopiniowaniu przez liczne podmioty, w tym właściwą radę gminy, której opinia również musi być poprzedzona przeprowadzeniem konsultacji z mieszkańcami miejscowości; art. 7 ust. 1 i art. 8 ustawy z dnia 29 sierpnia 2003 r. o urzędowych nazwach miejscowości i obiektów fizjograficznych, Dz. U. Nr 166, poz. 1612, ze zm.);

2) nazwy ulic, będących drogami publicznymi, lub nazwy dróg wewnętrznych; zmiany te – dokonywane uchwałami – należą do wyłącznej właściwości rad gmin (art. 18 ust. 2 pkt 13 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz. U. z 2017 r. poz. 1875);

3) numery porządkowe budynków mieszkalnych (oraz innych budynków przeznaczonych do stałego lub czasowego przebywania ludzi); zmiany w tym zakresie mieszczą się w kompetencjach wójtów (burmistrzów, prezydentów miast), działających z urzędu albo na wniosek zainteresowanych (art. 47a ust. 1 pkt 1 i ust. 5 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne, Dz. U. z 2016 r. poz. 1629, ze zm.);

4) kody pocztowe; ich zmiana dokonywana jest wewnętrznymi aktami Poczty Polskiej S.A., która – powołując się na tajemnicę przedsiębiorstwa – odmówiła Trybunałowi Konstytucyjnemu udzielenia informacji o szczeblu, na którym podejmowane są takie decyzje, oraz o procedurze i formie ich podejmowania (mimo, że – dokonując takich zmian – działa władczo wobec obywateli, w zakresie zlecenia funkcji administracji, czyli jako organ państwowy; zob. cz. VI, pkt 4.1 uzasadnienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 16 marca 2010 r., sygn. K 24/08, OTK ZU nr 3/A/2010, poz. 22).

2.3.3. Nie ulega wątpliwości, że część wymienionych w punkcie poprzedzającym zmian stanów faktycznych, znajdujących odzwierciedlenie w danych zawartych w prawie jazdy, wymaga – w świetle art. 18 ust. 1 u.k.p. – powiadomienia starosty i uzyskania nowego, zaktualizowanego dokumentu, co wiąże się z uiszczeniem opłaty podstawowej i opłaty ewidencyjnej (art. 18 ust. 2 u.k.p.). Nie dotyczy to zmian:

1) nazw miejscowości, ponieważ ustawodawca postanowił – w art. 18b u.k.p. – że zachowują ważność prawa jazdy wydane przed dniem wejścia w życie przepisów tworzących, łączących, dzielących lub znoszących powiaty lub zmieniających nazwy powiatów albo miejscowości, a więc tego rodzaju zmiany nie pociągają za sobą konieczności wymiany praw jazdy, które zachowują ważność do końca okresu, na który zostały wydane;

2) kodów pocztowych – o ile nie są związane z innymi zmianami administracyjnymi (na przykład łączeniem miejscowości czy zmianą nazw ulic) – ponieważ po pierwsze zakulisowe (podejmowane na nieznanym szczeblu, w niejawnej procedurze i formie) rozstrzygnięcia Poczty Polskiej S.A. nie mogą prowadzić do nałożenia na obywateli żadnych obowiązków, zwłaszcza zaś obowiązków połączonych z obciążeniami finansowymi, po wtóre zaś – kody pocztowe nie wpływają na możliwość weryfikacji tożsamości posiadacza prawa jazdy, bo pełnią tylko rolę pomocniczą (ułatwiają automatyczne sortowanie korespondencji).

W odniesieniu do pozostałych wcześniej wymienionych zmian – czyli zmian nazw (patronów) ulic, na których zamieszkują posiadacze praw jazdy, oraz zmian numerów porządkowych budynków – uzyskanie zaktualizowanego dokumentu jest konieczne. Ustawodawca umożliwił zmniejszenie uciążliwości finansowych z tym związanych, ponieważ – zgodnie z art. 18a u.k.p. – rada powiatu może – uchwałą – zwolnić od uiszczenia opłat podstawowych (albo zmniejszyć te opłaty) osoby zobowiązane do ubiegania się o wydanie prawa jazdy w sytuacji, gdy „zmiana stanu faktycznego w zakresie adresu kierowcy (...) spowodowa-

wana została zmianami administracyjnymi”. Trzeba podkreślić, że jest to kompetencja fakultatywna (możliwość), a rada powiatu nie ma obowiązku wydania uchwały przyznającej tę ulgę i nie może zwolnić z obowiązku uiszczenia opłaty ewidencyjnej. Wymiana prawa jazdy ze względu na zmianę nazwy (patrona) ulicy może zatem – zależnie od woli rady powiatu – kosztować od 50 gr (tylko opłata ewidencyjna) do 100,50 zł (pełna odpłatność).

3. Wzorzec kontroli, jej zakres oraz problem konstytucyjny.

3.1. Wnioskodawca uczynił wzorcem kontroli – wynikającą z art. 2 Konstytucji – zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Ponieważ zagadnienie to jest przedmiotem bogatego i znanego uczestnikom postępowania orzecznictwa, Trybunał Konstytucyjny za celowe uznaje przytoczenie tylko zasadniczych ustaleń w tej mierze.

Zgodnie z art. 2 Konstytucji, Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Z istoty i aksjologii państwa prawnego wynika szereg zasad szczegółowych, do kanonu których należy zasada zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa (zwana również zasadą lojalności państwa względem obywateli), oparta na założeniu określonej pewności prawa i przewidywalności postępowania organów państwa. Jej istotą jest zapewnienie obywatelom stabilnego (choć nie znaczącego) otoczenia prawnego – bezpieczeństwa opartego na pewności prawa, umożliwiającej rozsądne planowanie działań własnych i przewidywanie działań organów państwa. Z woli ustrojodawcy obywatel musi mieć bowiem pewność, że prowadząc swoje sprawy życiowe, czy gospodarcze, nie narazi się na prawne konsekwencje, których nie mógł przewidzieć, gdy podejmował określone decyzje i działania, a także, że jego zgodne z prawem działania będą respektowane przez państwo.

W omawianej zasadzie mieści się przewidywalność prawa, jego zrozumiałość, precyzja i stabilność, nakazy niedziałania prawa wstecz i poszanowanie interesów w toku, ochrona praw nabytych czy stanowienie odpowiedniej *vacationis legis*, umożliwiającej dostosowanie się do zmienionych regulacji i spokojne podjęcie decyzji o dalszym postępowaniu. Można też ująć ją jako adresowany do władz publicznych nakaz stanowienia i stosowania prawa w taki sposób, by nie stawało się ono „pułapką” na obywateli, czy też zakaz formułowania obietnic bez pokrycia albo też nagłego wycofywania się przez państwo ze złożonych obietnic lub ustalonych reguł postępowania. Obywatele powinni bowiem mieć pewność, że ich działania są zgodne z prawem i za takowe będą uważane również w przyszłości.

3.2. Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że – jak wyraźnie wynika z uzasadnienia wniosku – wnioskodawca postrzega problem konstytucyjny wyłącznie (albo w szczególności) w perspektywie odpłatności wymiany prawa jazdy związanej z niezainicjowaną przez posiadacza tego dokumentu zmianą jego adresu. Jak wynika z ustaleń dokonanych w cz. III, pkt 2.3.2 i 2.3.3 uzasadnienia, chodzi tu o zmianę nazwy (patrona) ulicy lub zmianę numeru porządkowego budynku. Jak wyżej wspomniano, dokonanie tych zmian leży w gestii odpowiednio – rad gmin oraz wójtów (burmistrzów, prezydentów miast), które to organy można zbiorczo określić mianem organów władzy samorządowej.

Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że wyobrażalne jest dokonanie przez inne (niż władze samorządowe) władze publiczne zmian stanów faktycznych, znajdujących odzwierciedlenie w danych zawartych w prawach jazdy, które – być może – wiązałyby się z koniecznością wymiany tych dokumentów. W tym zakresie jednak wnioskodawca nie przedstawił uzasadnienia zarzutów, wobec czego jego wniosek nie spełnia wymogu wynikającego z art. 61 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK z 2015 r. (znajdującego zastosowanie do oceny spełnienia przez wniosek przesłanek formalnoprawnych – patrz cz. III, pkt 1 *in fine* uzasadnienia), a postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 o.t.p.TK.

Podsumowując, niniejszy wyrok dotyczy więc zakwestionowanego przepisu u.k.p. tylko w zakresie, w jakim przewiduje pobranie opłat związanych z wydaniem nowego prawa jazdy z powodu konieczności zmiany zawartych w nim danych, wynikającej ze zmiany stanu faktycznego spowodowanej działaniem organów władzy samorządowej.

3.3. Problem konstytucyjny w niniejszej sprawie dotyczy – *sensu stricto*, jak to ujął Marszałek Sejmu – „prawnych konsekwencji zmiany danych zamieszczanych w dokumencie prawa jazdy, jeżeli zmiany te następują na skutek działań niezależnych od jednostki, podjętych przez organy władzy publicznej” (w świetle ustaleń dokonanych w cz. III, pkt 3.2 uzasadnienia – władzy samorządowej). *Sensu largo* jednak, problem ten dotyczy ponoszenia przez obywateli różnorodnych – w tym prawnych i finansowych – konsekwencji zmian stanów faktycznych, dokonywanych przez organy władzy samorządowej, a znajdujących odzwierciedlenie w danych zawartych w różnych dokumentach urzędowych (między innymi w prawach jazdy, dowodach rejestracyjnych, pozwoleniach i licencjach).

Jedynie na marginesie należy wspomnieć o – niewymiernych i często lekceważonych przez organy władzy samorządowej – konsekwencjach tego rodzaju zmian, w postaci konieczności powiadamiania o nich różnorodnych kontrahentów (ubezpieczycieli nieruchomości, dostawców mediów), a także – utraty czasu potrzebnego na dopełnienie formalności, w tym zapoznanie się ze stanem prawnym, wypełnienie stosownych formularzy czy wizyty w odpowiednich – niekiedy oddalonych od miejsca zamieszkania obywatela – urzędach i biurach firm. Ten ostatni aspekt pozostaje niezmiennie aktualny mimo postępującej cyfryzacji i wynikającej stąd możliwości składania niektórych wniosków czy przekazywania części informacji przez Internet.

4. Analiza zarzutu.

4.1. Zakwestionowany przepis został zaskarżony w ograniczonym zakresie, w takim mianowicie, w jakim przewiduje pobieranie obu opłat – podstawowej i ewidencyjnej – za wydanie nowego prawa jazdy, w sytuacji gdy zmiana zawartych w nim danych spowodowana została działaniami organów władz publicznych (Trybunał Konstytucyjny, wobec treści uzasadnienia wniosku, dodatkowo ograniczył ów zakres do zmian spowodowanych działaniami organów władzy samorządowej). Wnioskodawca nie kwestionuje zatem ani obowiązku aktualizowania danych, jako takiego (a więc powiadomienia starosty o zmianie oraz wystąpienia o nowy dokument), ani też – samego w sobie – obowiązku uiszczania stosownych opłat.

Jak trafnie wskazuje wnioskodawca, zarówno opłata podstawowa, jak i opłata ewidencyjna są opłatami publicznymi – pieniężnymi, przymusowymi i bezzwrotnymi świadczeniami, ustalonymi jednostronnie przez organy państwa (w granicach określonych ustawowo: w art. 20 ust. 1 pkt 3 u.k.p. i art. 80d ust. 6 p.r.d.), stanowiącymi przychód podmiotów publicznonprawnych. Są one *sui generis* wynagrodzeniem za świadczenie usługi z zakresu administracji: pierwsza – za wydanie prawa jazdy, druga – za odnotowanie tego faktu (oraz danych kierowcy) w CEPiK. Opłaty te pokrywają koszty, które w innym wypadku musiałyby zostać pokryte z budżetu jednostki samorządu terytorialnego (dalej: j.s.t.) albo budżetu funduszu celowego, pośrednio więc obciążałyby całe społeczeństwo, zaś przyjęta konstrukcja pozwala obciążyć nimi tylko konkretnych kierowców.

4.2. W odniesieniu do wymiany prawa jazdy w związku ze zmianą adresu zamieszkania kierowcy, a to jest kwintesencja sprawy, rozróżnić trzeba dwie sytuacje. W pierwszej, konieczność wymiany prawa jazdy wynika z woli i inicjatywy obywatela, który zmienia miejsce zamieszkania (przeprowadza się) i w związku z tym powinien zaktualizować różne dokumenty, w tym prawo jazdy. W drugiej, obywatel nie przedsięwzię żadnych kroków, nie zmienia fizycznie miejsca zamieszkania, a mimo to jego sytuacja zmienia się w wyniku dzia-

łań organów władzy samorządowej, polegających na zmianie nazwy miejscowości albo nazwy (patrona) ulicy lub numeru porządkowego budynku. Obecnie obie te sytuacje są traktowane przez ustawodawcę jednakowo: w obu konieczna jest wymiana prawa jazdy i poniesienie ciężaru ekonomicznego obu opłat, choć z uwzględnieniem omówionego wyżej (patrz cz. III, pkt 2.3.3 uzasadnienia) wyjątku wynikającego z art. 18b u.k.p. oraz potencjalnego, bo fakultatywnego, obniżenia opłaty podstawowej na podstawie art. 18a u.k.p. (*ibidem*).

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, pobranie opłat z tytułu wydania nowego prawa jazdy, zawierającego aktualne dane, i odnotowania tychże danych w CEPIK, nie budzi żadnych wątpliwości w sytuacji, w której zmiana owych danych jest konsekwencją działań obywatela. W sytuacji jednak, w której owa zmiana jest następstwem działań organów władzy samorządowej, których obywatel ten nie inicjował (Marszałek Sejmu trafnie wskazuje, że zmiana nazwiska także następuje w wyniku działania organu – decyzją kierownika urzędu stanu cywilnego – ale inicjowanego wnioskiem obywatela; art. 9 i art. 12 ustawy z dnia 17 października 2008 r. o zmianie imienia i nazwiska, Dz. U. z 2016 r. poz. 10), obciążenie go kosztami nie znajduje uzasadnienia konstytucyjnego. Kierowca nie powinien być bowiem obciążany kosztami materialno-technicznych czynności organów administracji, gdy konieczność ich dokonania stanowi konsekwencję niezależnych odeń działań organów władzy samorządowej. Trafnie stwierdza wnioskodawca, że w takich sytuacjach, w poszanowaniu zasady lojalności państwa wobec obywateli, ustawodawca powinien całkowicie odstąpić od pobierania opłat za wymienione czynności, których koszty powinny zostać pokryte ze środków publicznych.

4.3. Trybunał Konstytucyjny podziela pogląd Marszałka Sejmu, że ponoszenie ciężarów i świadczeń publicznych jest jednym z obowiązków jednostek wobec państwa (co wynika z art. 84 Konstytucji), a każdy może i powinien uczestniczyć w finansowaniu zadań publicznych przez nie realizowanych. Nie wynika stąd jednak, by musiał on być obciążany kosztami działań podejmowanych przez organy władzy samorządowej, niekiedy bez liczenia się z konsekwencjami. Oczywiście nie jest tak, że w zgodzie z Konstytucją jednostkę wolno obciążyć kosztami tylko jej własnych działań – przez nią zaplanowanych i podjętych. Nie ma też obowiązku uwalniania jej od wszelkich ciężarów, będących następstwem działań władz publicznych, to bowiem paraliżowałoby państwo i uniemożliwiłoby wszelkie działania na rzecz dobra wspólnego.

Trybunał Konstytucyjny podkreśla również, że ustrojodawca wyposażył j.s.t. w podmiotowość i samodzielność w ich relacjach z innymi organami państwa. Obie te cechy znajdują podstawę w art. 165 Konstytucji i wyrażają się na przykład w stanowieniu prawa miejscowego, uchwalaniu budżetu i prowadzeniu gospodarki finansowej. Samodzielność podlega ochronie sądowej i – w aspekcie pozytywnym – oznacza możliwość swobodnego wyboru środków i podejmowania działań mających na celu realizację zadań publicznych. Granice owej swobody wyznacza Konstytucja oraz zgodne z nią ustawy, a także konstytucyjnie chronione prawa i interesy obywateli. Wykonując władztwo publiczne, j.s.t. nie mogą więc kierować się tylko własnymi interesami, ale „muszą bezstronnie uwzględnić i wyważyć – zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie zasadami konstytucyjnymi i ustawowymi – wszystkie prawnie doniosłe interesy ogólnospołeczne i indywidualne, stosownie do wagi tych interesów, ustalonej na gruncie konstytucyjnego systemu wartości” (wyrok z 29 października 2009 r., sygn. K 32/08, OTK ZU nr 9/A/2009, poz. 139). Jakkolwiek ta myśl Trybunału Konstytucyjnego dotyczy wydawania przez j.s.t. decyzji administracyjnych, to jednak pozostaje aktualna również w odniesieniu do innych sfer ich aktywności.

Trybunał Konstytucyjny stwierdza zatem, że – w świetle zasady samodzielności – dopuszczalność dokonania przez j.s.t. zmian nazw (patronów) ulic nie budzi wątpliwości, a zmiany takie nie stanowią w żadnej mierze ekscesu władz publicznych (s. 10 pisma Marszał-

ka Sejmu). Nie oznacza to jednak dowolności w zakresie obciążania obywateli ich kosztami. Regulując tego rodzaju kwestie, ustawodawca powinien – z poszanowaniem zasady lojalności państwa wobec obywatela – zachować dużą ostrożność. Jak bowiem wynika z podstawowych zasad ustrojowych Rzeczypospolitej, władze publiczne mogą wiele, ale nie mogą wszystkiego, a ich działania powinny być roztropne, wyważone i uwzględniać interes – również ekonomiczny – obywateli. Nie ma tu znaczenia – a argumenty te podnosi Marszałek Sejmu – ani demokratyczny tryb wyboru i społeczna legitymacja organów władzy samorządowej zmieniających nazwy (patronów) ulic, ani też ekonomicznie znikoma (przynajmniej dla większości kierowców) realna dolegliwość zmian.

Trafnie wskazuje Marszałek Sejmu, że uzyskanie uprawnień do kierowania pojazdem i prawa jazdy nie daje kierowcy gwarancji, że w przyszłości nie dojdzie do administracyjnej zmiany jego adresu. Niemniej jednak zmiana taka – o ile jest dokonana władczo i z inicjatywy organów władzy samorządowej – nie powinna materialnie obciążać obywatela, zwłaszcza w sytuacji gdy i tak wiąże się z poważnymi uciążliwościami (o których mowa w cz. III, pkt 3.3 *in fine* uzasadnienia).

5. Uwagi dodatkowe.

5.1. Skutkiem niniejszego wyroku jest – *pro futuro*, od wejścia w życie niniejszego wyroku – zwolnienie od opłaty podstawowej i opłaty ewidencyjnej wydania nowego prawa jazdy w sytuacji, w której konieczność dokonania zmiany zawartych w nim danych jest wynikiem niezależnych od posiadacza tego dokumentu (dokonanych nie na jego wniosek) działań organów władzy samorządowej. W szczególności dotyczy to zmiany nazwy (patrona) ulicy, ponieważ zmiana innych stanów faktycznych – wymienionych w art. 18b u.k.p. (na przykład zmiana nazwy miejscowości) – nie wymaga działania posiadacza prawa jazdy, skoro dokument ten zachowuje wówczas ważność.

Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że – w istniejącym kontekście normatywnym – niniejszy werdykt nie oznacza zwolnienia posiadacza prawa jazdy z samego obowiązku aktualizowania danych w tym dokumencie, a więc z powiadomienia starosty o zmianie danych i wystąpienia o nowy dokument. Dlatego też – aby uniknąć wątpliwości i nieporozumień na etapie stosowania prawa – ustawodawca powinien dokonać odpowiedniej zmiany zakwestionowanego przepisu.

5.2. Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że dla zapewnienia spójności systemu prawnego ustawodawca powinien dokonać jego przeglądu pod kątem istnienia innych unormowań podobnych, w celu ich pilnej, zbiorczej nowelizacji. W szczególności dotyczy to przepisów dotyczących dowodów rejestracyjnych, które również – w świetle art. 78 ust. 2 pkt 2 p.r.d. – podlegają odpłatnej wymianie w razie zmiany danych, a w odniesieniu do których obowiązuje tylko art. 79b p.r.d., analogiczny do – niewystarczającego w tym względzie – art. 18a u.k.p.

W tym kontekście Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę na art. 5 ustawy z dnia 1 kwietnia 2016 r. o zakazie propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego przez nazwy jednostek organizacyjnych, jednostek pomocniczych gminy, budowli, obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz pomniki (Dz. U. poz. 744, ze zm.), zgodnie z którym zmiany nazw, w tym nazw (patronów) ulic, dokonane na jej podstawie nie wpływają na ważność dokumentów zawierających nazwy dotychczasowe (zatem ustawodawca nie wymaga ich wymiany), a wszelkie pisma i postępowania w sprawach ujawnienia zmiany tych nazw w księgach wieczystych, rejestrach, ewidencjach i innych dokumentach są wolne od opłat. Takie rozwiązanie można uznać za modelowe w sytuacji, w której zmiany danych zawartych w dokumentach wynikają z działań organów władzy samorządowej.

5.3. Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę, że – w świetle art. 12 ustawy z dnia 6 sierpnia 2010 r. o dowodach osobistych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1464, ze zm.) – nawet podstawowy dokument stwierdzający tożsamość i obywatelstwo polskie, dowód osobisty, nie zawiera danych adresowych jego posiadacza. Ustawodawca powinien zatem rozważyć, czy konieczne jest zamieszczanie tego rodzaju danych w prawach jazdy, dowodach rejestracyjnych i innych podobnych dokumentach, a jeśli nawet, to czy – w dobie zdalnie dostępnych, rozbudowanych baz danych, i w sytuacji, gdy różnorakie dokumenty zachowują ważność przez czas określony (albo *de iure*, albo *de facto* – jak na przykład dowód rejestracyjny, mający ograniczoną liczbę miejsc na odnotowanie badań technicznych) – konieczna jest ich „masowa” wymiana w związku z administracyjnymi zmianami adresów zamieszkania ich posiadaczy; zmiany te mogą być bowiem – jak się wydaje – uwzględniane z urzędu przez organy władz publicznych oraz służby państwowe.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak na wstępie.