



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Adam Bodnar

Warszawa, 20 listopada 2015 r.

V.511.702.2014.TS

Trybunał Konstytucyjny

Warszawa

Wniosek

Rzecznika Praw Obywatelskich

Na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.) oraz art. 16 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2014 r., poz. 1648 z późn. zm.),

wnoszę

o stwierdzenie niezgodności art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami (Dz.U. z 2015 r., poz. 155 z późn. zm., dalej jako u.k.p.) w zakresie, w jakim powołany przepis przewiduje pobranie opłaty za wydanie nowego dokumentu prawa jazdy w miejsce dokumentu wymagającego zmiany danych oraz 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 RP.

Uzasadnienie

Do Rzecznika Praw Obywatelskich wpływają skargi obywateli dotyczące konieczności uiszczenia opłaty za wydanie nowego dokumentu stwierdzającego posiadanie uprawnienia do kierowania pojazdami w miejsce dokumentu zawierającego nieaktualne dane osobowe posiadacza prawa jazdy. Prawny obowiązek uiszczenia opłaty z tego tytułu powstaje bowiem nie tylko wtedy, gdy do wymiany prawa jazdy dochodzi na skutek działań podjętych przez posiadacza prawa jazdy, ale także wówczas, gdy wymóg wymiany tego dokumentu jest pochodną działań organów władzy publicznej (np. jest spowodowany zmianą adresu, która jest wynikiem zmiany nazwy ulicy lub numeracji porządkowej nieruchomości dokonanej przez organy samorządu terytorialnego).

Według skarżących, obciążanie posiadaczy prawa jazdy kosztami związanymi z wymianą tego dokumentu, w sytuacji, gdy konieczność wymiany jest wyłącznie wynikiem decyzji podjętych przez władzę publiczną, przeczy zasadom sprawiedliwości. Dlatego też, zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich regulacje nakładające na wspomniane osoby obowiązek uiszczenia opłaty za wydanie nowego prawa jazdy, zawierającego aktualne dane osobowe, należy poddać ocenie z punktu widzenia wynikającej z art. 2 Konstytucji RP zasady zaufania obywateli do państwa i prawa.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 1 lit a u.k.p., wydane w kraju prawo jazdy jest dokumentem stwierdzającym posiadanie uprawnienia do kierowania motorowerem, pojazdem silnikowym lub zespołem pojazdów składających się z pojazdu silnikowego i przyczepy lub naczepy. Prawo jazdy jest wydawane przez starostę, w drodze decyzji administracyjnej, na wniosek osoby zainteresowanej, za opłatą oraz po uiszczeniu opłaty ewidencyjnej (art. 10 ust. 1 powołanej ustawy). Z załącznika Nr 1 do rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 2 sierpnia 2012 r. w sprawie wzoru dokumentów stwierdzających uprawnienia do kierowania pojazdami (Dz.U. z 2012 r., poz. 973), który określa wzór prawa jazdy, wynika, że w dokumencie tym zamieszcza się dane osobowe posiadacza prawa jazdy, w tym jego adres. Adres ten obejmuje kod pocztowy, nazwę miejscowości, nazwę ulicy oraz numer budynku i lokalu. Dane adresowe posiadacza prawa jazdy mogą ulec zmianie zarówno w wyniku działań będących wynikiem jego woli (np. zmiana miejsca zamieszkania), jak i na skutek działań od niego niezależnych, a w szczególności podjętych przez organy władzy publicznej.

Wskazać zatem należy, że zmiana urzędowej nazwy miejscowości może zostać dokonana na podstawie rozporządzenia wydanego przez ministra właściwego do spraw administracji publicznej (art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 2003 r. o urzędowych nazwach miejscowości i obiektów fizjograficznych, Dz.U. Nr 166, poz. 1612 ze zm.). Z kolei rada miasta (gminy) jest władna podjąć uchwałę w sprawie nadania nowej nazwy ulicy (art. 18 ust.

pkt 13 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. z 2013 r., poz. 594), zaś organowi wykonawczemu gminy przysługują kompetencje w zakresie ustalania, a więc także zmiany, numerów porządkowych budynków mieszkalnych (art. 47a ust. 5 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne, Dz.U. z 2015 r., poz. 520).

Stosownie do postanowień art. 18 ust. 1 u.k.p., osoba posiadająca prawo jazdy jest obowiązana zawiadomić starostę o zmianie stanu faktycznego wymagającego zmiany danych w nim zawartych, w terminie 30 dni od dnia zaistnienia tego zdarzenia. W przypadku dokonania wspomnianego zawiadomienia, na wniosek osoby uprawnionej, starosta wydaje za opłatą oraz po uiszczeniu opłaty ewidencyjnej nowy dokument pod warunkiem zwrotu dokumentu wymagającego zmiany danych (art. 18 ust. 2 pkt 2 u.k.p.).

Z powyższego wynika, że zmiana danych zamieszczonych w prawie jazdy pociąga za sobą konieczność wymiany tego dokumentu na nowy, uwzględniający w swej treści w/w zmiany. Wymiana prawa jazdy następuje w drodze czynności materialno-technicznej. Celem regulacji przewidujących wymianę prawa jazdy jest zapewnienie aktualności danych ujętych w tym dokumencie, tak, aby nie było jakichkolwiek wątpliwości, co do tego, czy określona osoba posiada uprawnienie do kierowania pojazdem danej kategorii, a także, aby w razie konieczności istniała możliwość określenia na podstawie praw jazdy aktualnych danych takiej osoby (por. wyrok WSA w Szczecinie z dnia 23 stycznia 2014 r., sygn. akt II SA/Sz 897/13).

Zgodnie z postanowieniami § 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Budownictwa, Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 11 stycznia 2013 r. w sprawie wysokości opłat za wydanie dokumentów stwierdzających uprawnienie do kierowania pojazdami (Dz.U. z 2013 r., poz. 83), stawka opłaty za wydanie prawa jazdy wynosi 100 zł. Natomiast wysokość opłaty ewidencyjnej została ustalona w kwocie 0,5 zł (§ 2 ust. 1 pkt 1 lit a rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 15 maja 2015 r. w sprawie opłaty ewidencyjnej stanowiącej przychód Funduszu – Centralna Ewidencja Pojazdów i Kierowców, Dz.U. z 2015 r., poz. 681). Opłata za wydanie prawa jazdy stanowi dochód powiatu (art. 10 ust. 6 ustawy o kierujących pojazdami), zaś opłata ewidencyjna jest przychodem państwowego funduszu celowego – Centralna Ewidencja Pojazdów i Kierowców (art. 80d ust. 4 pkt 4 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym, Dz.U. z 2012 r., poz. 1137).

Wydanie nowego prawa jazdy, zawierającego uaktualnione dane, co do zasady wiąże się z koniecznością uiszczenia opłaty, a także opłaty ewidencyjnej. Wprawdzie w przypadku, gdy zmiana stanu faktycznego w zakresie adresu kierowcy, która wymaga wydania nowego prawa jazdy, spowodowana została zmianami administracyjnymi, rada powiatu może – w drodze uchwały – zmniejszyć opłatę za wydanie tego dokumentu lub zwolnić od jej uiszczenia osoby obowiązane do ubiegania o wydanie tych dokumentów (art. 18a ustawy o kierujących pojazdami), jednak podjęcie uchwały zwalniającej kierowców z przedmiotowej opłaty jest fakultatywne, co oznacza, że organy samorządu powiatowego nie mają obowiązku wydania

aktu prawa miejscowego przyznającego kierowcom tego rodzaju ulgę (por. wyrok WSA w Olsztynie z dnia 16 maja 2013 r., sygn. akt II SA/Ol 218/13). Nie ulega zatem wątpliwości, że jeśli organ stanowiący powiatu nie skorzysta z możliwości wydania aktu prawa miejscowego regulującego kwestię zwolnienia mieszkańców z opłaty za wydanie nowego dokumentu prawa jazdy, to osoba, na której ciąży obowiązek wymiany tego dokumentu w związku ze zmianą adresu, spowodowaną działaniami normodawczymi organów państwa, będzie zmuszona uiścić opłaty, o których mowa w art. 18 ust. 2 pkt 2 u.k.p.

Stosownie do postanowień art. 2 Konstytucji, Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. W doktrynie prawa wskazuje się, że z brzmienia art. 2 ustawy zasadniczej można odczytać trzy osobne zasady: państwa demokratycznego, państwa prawnego oraz państwa sprawiedliwego (por. „Proces prawotwórczy w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego” Opracowanie Biura Orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, wydanie czternaste, Warszawa 2015). Zasada państwa demokratycznego wymaga takiego ukształtowania i funkcjonowania instytucji państwowych, które zagwarantuje suwerenność narodu, podział i równowagę władz, pluralizm polityczny, społeczeństwo obywatelskie i wolność wyborów. Z kolei zasada państwa prawnego zakłada stanowienie norm prawnych zgodnych z Konstytucją oraz przestrzeganie prawa przez organy władzy publicznej, które są związane prawem i działają na jego podstawie. Natomiast zasada państwa sprawiedliwego przejawia się m.in. w zakazie wprowadzania nieuzasadnionych różnicowań podmiotów prawa, zapewnieniu wszystkim obywatelom zbliżonych szans rozwoju, a także pomocy ze strony władz publicznych w zaspokojeniu elementarnych potrzeb życiowych tym obywatelom, którzy nie są w stanie sami ich zaspokoić. Te połączone trzy zasady tworzą ogólniejszą i bardziej abstrakcyjną zasadę demokratycznego państwa prawnego.

Jedną z najważniejszych zasad pochodnych, która ma swoje źródło w zasadzie demokratycznego państwa prawnego wyrażonej w art. 2 Konstytucji, jest zasada ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa. Istota tej zasady polega na tym, że działania prawodawcze państwa powinny zapewniać bezpieczeństwo prawne jednostki oparte na pewności prawa, która umożliwia jednostce przewidywanie działań organów państwa oraz prognozowanie działań własnych (por. wyrok TK z dnia 14 czerwca 2000 r., sygn. akt P 3/00). Prawo musi zatem stwarzać swego rodzaju gwarancje, że obywatel prowadząc swoje sprawy nie narazi się na skutki prawne, których nie mógł przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań oraz, że jego działania podjęte zgodnie z obowiązującym prawem, także w przyszłości będą uznane przez porządek prawny (por. wyrok TK z dnia 7 lutego 2001 r., sygn. akt K 27/00). Chodzi tu zatem o pewność prawa nie tyle w rozumieniu stabilności przepisów, lecz o aspekt pewności polegający na przekonaniu, że na podstawie obowiązującego prawa obywatel może kształtować swoje stosunki życiowe.

Pewność prawa jest zatem cechą porządku prawnego, która przejawia się w tym, że adresat normy prawnej jest w stanie przewidzieć determinowane prawem skutki działań i zaniechań własnych oraz innych podmiotów. Istotnym elementem pewności prawa jest przewidywalność, którą osiąga się poprzez stanowienie zrozumiałego, precyzyjnego oraz stabilnego prawa (por. „Postulat pewności prawa w wykładni operatywnej prawa podatkowego” H. Filipczyk, wyd. a Wolters Kluwer bussines, Warszawa 2013). W państwie praworządnym, obywatel powinien mieć zapewnioną ochronę swoich przewidywań opartych na obowiązującym prawie, jako zasadniczej przesłance jego zaufania do systemu prawa.

Zasada ochrony zaufania obywatela do państwa i prawa wyraża się także w zakazie stanowienia takiego prawa, które staje się swoistą pułapką dla obywatela (por. wyrok TK z dnia 23 lipca 2013 r., sygn. akt P 4/11 i wyrok TK z dnia 8 kwietnia 2014 r., sygn. akt SK 22/11). Regulacje prawne powinny zatem w pełni zakładać przewidywalność co do tego, w jakim stopniu ich realizacja może wpływać na ukształtowanie pozycji prawnej jednostki w poszczególnych sytuacjach. W ramach posiadanej wolności, jednostka według własnego uznania prowadzi swoje sprawy i przyjmuje odpowiedzialność za podjęte decyzje. Wolność jednostki, która jest wartością podlegającą ochronie prawnej, zostaje naruszona przez prawodawcę, gdy przyjęte przez niego unormowania są zaskoczeniem dla jednostki, przez co uniemożliwiają jej decydowanie o własnym postępowaniu w oparciu o pełną znajomość przesłanek działania organów państwa oraz konsekwencji prawnych, jakie jej działania mogą pociągnąć za sobą.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, art. 18 ust. 2 pkt 2 u.k.p. nie odpowiada standardom wynikającym z konstytucyjnej zasady ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Należy zwrócić uwagę, że osoby, które nabyły uprawnienie do kierowania pojazdami samochodowymi, uiściły już opłatę za wydanie prawa jazdy (art. 10 ust. 1 u.k.p.). Osoby te nie są w stanie przewidzieć i nie mają żadnego wpływu na późniejszą zmianę danych adresowych, wpisanych do prawa jazdy, która jest wynikiem działania organów władzy publicznej. Przedmiotowa zmiana skutkuje koniecznością wymiany dokumentu potwierdzającego posiadanie uprawnienia do kierowania pojazdami na nowy, zawierający aktualne dane adresowe kierowcy, co jednocześnie wiąże się z obowiązkiem uiszczenia opłat wymienionych w art. 18 ust. 2 u.k.p.

Kwestionowana regulacja tworzy zatem swoistą pułkę dla kierowców, bowiem zmusza ich do wniesienia opłat z tytułu wymiany dokumentu prawa jazdy, spowodowanej zmianą danych adresowych, pomimo, że zmiana ta wynika z okoliczności leżących w całości poza sferą woli kierowców, jest bowiem wyłącznie następstwem działań normodawczych organów władzy publicznej. Nie ulega zatem wątpliwości, że ustawodawca naraził obywateli na prawne i finansowe skutki działań władzy publicznej, których nie byli w stanie przewidzieć.

Skutki te są bowiem bezpośrednią konsekwencją zdarzeń prawnych, całkowicie niezależnych od woli jednostki.

Opłata za wydanie prawa jazdy oraz opłata ewidencyjna mają cechy opłaty publicznej. Przedmiotowe opłaty są bowiem świadczeniem pieniężnym przymusowym, bezzwrotnym, ustalonym jednostronnie przez organy państwa oraz stanowiącym dochód (przychód) podmiotów publicznoprawnych (jednostek samorządu terytorialnego i państwowego funduszu celowego). Podstawową funkcją opłaty, jako daniny publicznoprawnej, jest zasilanie budżetu państwa lub jednostki samorządu terytorialnego (funkcja fiskalna) oraz uzyskanie swoistego wynagrodzenia za świadczone usługi z zakresu administracji np. za wykonane czynności urzędowe (funkcja kompensacyjna). Świadczenie tych usług pociąga bowiem za sobą ponoszenie kosztów, które muszą zostać pokryte z jakichś źródeł. Gdyby czynności z zakresu administracji publicznej były nieodpłatne, to musiałyby być finansowane z zasobów budżetowych, a ich ciężar rozkładałby się na całe społeczeństwo, zarówno na tych, w stosunku do których podejmowane są czynności urzędowe, jak na tych, których czynności takie nie dotyczą. Wprowadzenie opłat umożliwi obciążanie kosztami tylko tych podmiotów, których działalność wiąże się z koniecznością podejmowania przez organy państwa czynności urzędowych. Opłaty są zatem pobierane w związku z usługami i czynnościami organów państwowych lub samorządowych dokonywanymi w interesie konkretnych podmiotów, co oznacza, że stanowią ciężar finansowy o charakterze indywidualnym.

Opłaty, o których mowa w art. 18 ust. 2 pkt 2 u.k.p., są *sui generis* opłatami publicznymi ponoszonymi przez obywateli z tytułu wymiany dokumentu prawa jazdy oraz z racji czynności polegającej na aktualizacji danych osobowych właściciela pojazdu zgromadzonych w centralnej ewidencji pojazdów. Nie można jednak uznać, że pobranie wspomnianych opłat jest uzasadnione świadczeniami na rzecz kierowcy (wydaniem nowego prawa jazdy i "nowelizacją" jego danych zamieszczonych w ewidencji pojazdów), wykonanymi w związku postępowaniem kierowcy, będącym wynikiem jego własnej woli. Konieczność wymiany dokumentu potwierdzającego uprawnienie do kierowania pojazdami, jak również uaktualnienia centralnej ewidencji pojazdów, jest bowiem wyłącznie następstwem działań organów władzy publicznej. Jeżeli nie doszłoby do zmian w adresie właściciela pojazdu wywołanych działalnością prawotwórczą organów administracji publicznej, właściciel nie musiałby wnioskować o wymianę prawa jazdy, a starosta nie dokonywałby czynności w postaci wydania nowego dokumentu potwierdzającego uprawnienie do kierowania pojazdami. W konsekwencji, na właścicielu nie ciążyłby obowiązek uiszczenia opłaty za wydanie prawa jazdy oraz opłaty ewidencyjnej.

Wskazać w tym miejscu należy, że zmiany administracyjne dot. podstawowych jednostek samorządu terytorialnego (utworzenie, połączenie, podzielenie gmin) oraz zmiany odnoszące się do nazw miejscowości, ulic i placów są podejmowane w interesie ogółu

mieszkańców, a nie na rzecz konkretnej jednostki, w związku z posiadanym przez nią uprawnieniem do kierowania pojazdami. Dlatego też brak jest zależności pomiędzy wprowadzeniem tych zmian a statusem tej jednostki, która stanowiłaby racjonalne wytłumaczenie dla obciążenia jednostki skutkami finansowym, będącymi następstwem wspomnianych zmian. Uznać zatem należy, że nałożenie na właściciela pojazdu obowiązku uiszczenia opłaty za wydanie nowego prawa jazdy oraz opłaty ewidencyjnej stanowi naruszenie zasady lojalności państwa wobec obywateli. Właściciel pojazdu ma bowiem uzasadnione prawo oczekiwać, że nie będzie obciążany kosztami czynności administracyjnych związanych z wymianą dokumentu potwierdzającego uprawnienie do kierowania pojazdami, w sytuacji, gdy wymiana ta jest spowodowana zmianą danych osobowych zamieszczonych w tym dokumencie, która to zmiana jest wyłącznie wynikiem działań organów władzy publicznej. Działając w zgodzie z zasadą lojalności państwa wobec obywateli ustawodawca powinien w takim przypadku odstąpić od pobierania opłat za czynności administracyjne, których geneza tkwi w decyzjach podjętych przez władzę publiczną, a koszty związane z wykonaniem tych czynności powinny zostać pokryte ze środków publicznych.

Z przedstawionej powyżej argumentacji jednoznacznie wynika, że art. 18 ust. 2 pkt 2 u.k.p. w zakresie, w jakim przewiduje pobranie opłaty za wydanie nowego dokumentu prawa w miejsce dokumentu wymagającego zmiany danych w sytuacji, gdy zmiana ta została spowodowana działaniami władzy publicznej, a także opłaty ewidencyjnej, jest niezgodny z zasadą zaufania obywateli do państwa i prawa wynikającą z art. 2 Konstytucji RP. W związku z powyższym, wnoszę jak na wstępie.