



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, 4 grudnia 2015 r.

Adam Bodnar

VII.7033.8.2015.AL

Pan

Andrzej Adamczyk

Minister Infrastruktury

i Budownictwa

ul. Wspólna 2/4

00-926 Warszawa

W toku badania skarg wpływających do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich **moją uwagę zwrócił problem dotyczący ulg na przejazdy komunikacją publiczną przewidzianych dla studentów. Skarżący zwrócili moją uwagę na wątpliwości odnoszące się do regulacji § 9 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 25 października 2002 r. w sprawie rodzajów dokumentów poświadczających uprawnienia do korzystania z ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego (t. j. Dz. U. z 2015 r., poz. 1427; dalej jako: rozporządzenie) w związku z treścią art. 4 ust. 4a, art. 4 ust. 6a oraz art. 5 ust. 1a ustawy z dnia 20 czerwca 1992 r. o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego (t. j. Dz. U. z 2012 r., poz. 1138 ze zm.; dalej jako: ustawa).**

W art. 4 ust. 4a ustawy o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego określono, iż prawo do 51 % ulgi przy przejazdach środkami publicznego transportu zbiorowego kolejowego w pociągach osobowych, pospiesznych i ekspresowych, na podstawie biletów jednorazowych, posiadają studenci do ukończenia 26 roku życia (podobnie w art. 4 ust 6a, a także art. 5 ust. 1a - w odniesieniu do transportu autobusowego). **Ustawa nie przewiduje wymogu posiadania polskiego**

obywatelstwa, bądź też bycia studentem jedynie polskiej uczelni wyższej, aby móc skorzystać z ustawowej 51 % ulgi. Art. 6 ustawy upoważnia ministra właściwego do spraw transportu, w porozumieniu z ministrami właściwymi do spraw: pracy i zabezpieczenia społecznego, oświaty i wychowania oraz szkolnictwa wyższego, do określenia w drodze rozporządzenia rodzajów dokumentów poświadczających uprawnienia do korzystania z ulgowych przejazdów osób. Wykonaniem tego upoważnienia jest wspomniane powyżej rozporządzenie z 2002 r.

Rzecznik wielokrotnie zwracał uwagę w swoich wystąpieniach kierowanych do Prezesa Rady Ministrów, Ministra Infrastruktury i Rozwoju oraz Ministra Edukacji Narodowej na konieczność zapewnienia równego traktowania w zakresie przyznawanych uprawnień dla uczniów będących obywatelami Unii Europejskiej oraz będących członkami rodzin obywateli UE. **Rzecznik Praw Obywatelskich w trakcie analizy tej sprawy zwrócił uwagę na zmianę § 9 ust. 4 rozporządzenia z 2002 r.** (zmiana rozporządzenia z dnia 26 lutego 2015 r., Dz. U. poz. 296), **poprzez uregulowanie dokumentów poświadczających uprawnienia do korzystania z ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego, jakich wymaga się od studentów będących obywatelami Unii Europejskiej oraz od studentów, którzy są członkiem rodziny obywatela Unii Europejskiej** w rozumieniu ustawy z dnia 14 lipca 2006 r. o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin (t. j. Dz. U. z 2014 r., poz. 1525 ze zm.; dalej jako: ustawa o wjeździe na terytorium RP).

W świetle art. 2 pkt. 3 ustawy o wjeździe na terytorium RP, obywatelem UE jest: obywatel państwa członkowskiego Unii Europejskiej, obywatel państwa członkowskiego Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – strony umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym, a także obywatel Konfederacji Szwajcarskiej.

Studenci-obywatele Unii Europejskiej i studenci-członkowie rodziny obywatela UE (w rozumieniu przedstawionym powyżej) mają prawo do takiej samej ulgi, jak obywatel polski, o ile okażą oni legitymację studencką wydaną przez polską szkołę wyższą albo międzynarodową legitymację studencką International Student Identity Card (ISIC) wraz z dokumentem potwierdzającym prawo stałego pobytu.

Skarżący zwracają jednak także uwagę na sytuację pozostałych studentów, którzy nie są polskimi obywatelami, obywatelami UE lub członkami rodzin obywatela UE w rozumieniu ustawy o wjeździe na terytorium RP oraz którzy nie studiują na polskiej uczelni. W tej sprawie Rzecznik Praw Obywatelskich skierował pismo do Pani Małgorzaty Kuźmy, Dyrektora Departamentu Kontroli w Ministerstwie Infrastruktury i Rozwoju. Z odpowiedzi otrzymanej od Pani Katarzyny Krzywińskiej, Zastępcy Dyrektora Departamentu Budżetu Infrastruktury wynika, że *“(...) studenci, którzy nie są ani obywatelami polskimi ani obywatelami Unii Europejskiej lub członkami ich rodzin w rozumieniu ustawy o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin oraz którzy nie studiują na polskiej uczelni - w myśl ww. przepisów - nie posiadają uprawnień do ulg w publicznym transporcie zbiorowym w Polsce”* (znak pisma: DBI.III.050.65.2015.MŁ.1).

Mając na uwadze powyższe, pragnę zwrócić uwagę, że **§ 9 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 25 października 2002 r. w sprawie rodzajów dokumentów poświadczających uprawnienia do korzystania z ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego w zakresie, w jakim pozbawia możliwości skorzystania z ulg komunikacyjnych przez studenta, który nie jest polskim obywatelem, obywatelem UE lub członkiem rodziny obywatela UE w rozumieniu ustawy o wjeździe na terytorium RP oraz który nie studiuje na polskiej uczelni, należy uznać za niezgodny z art. 4 ust. 4a, art. 4 ust 6a oraz art. 5 ust. 1a ustawy z dnia 20 czerwca 1992 r. o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego w związku z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP.**

Zgodnie z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP, rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu. Jak wskazuje W. Skrzydło, *„takie upoważnienie do wydania rozporządzenia musi być przy tym bardzo konkretne, musi wskazywać organ właściwy do jego wydania, zakres spraw przekazanych do uregulowania w tym akcie, poza który nie można wykroczać, gdyż Trybunał Konstytucyjny, badając zgodność aktów wykonawczych*

z ustawą, kontroluje także, czy podmiot, wydając go, miał do tego uprawnienie i czy działał w określonych granicach. Ustawa winna także ustalać wytyczne dotyczące treści przyszłego aktu wykonawczego”¹.

Ustawa o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego przyznaje studentom możliwość skorzystania z ulgowego przejazdu środkami publicznego transportu zbiorowego. Zgodnie z art. 6 ust. 1 ustawy o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego, minister właściwy do spraw transportu został upoważniony do wydania rozporządzenia określającego rodzaje dokumentów poświadczających uprawnienia do korzystania z ulgowych przejazdów osób. Dokumenty poświadczające uprawnienia studentów zostały określone w § 9 rozporządzenia w sprawie rodzajów dokumentów poświadczających uprawnienia do korzystania z ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego. Dokumentami tymi są: dla studentów do ukończenia 26 roku życia - legitymacja studencka wydana przez polską szkołę wyższą, dla studentów studiujących za granicą do ukończenia 26 roku życia (obywateli polskich, obywateli Unii Europejskiej oraz członków rodziny obywatela Unii Europejskiej) - legitymacja studencka wydana przez polską szkołę wyższą albo międzynarodowa legitymacja studencka International Student Identity Card (ISIC) okazywana wraz z odpowiednim dokumentem.

Należy zatem stwierdzić, iż rozporządzenie w sprawie rodzajów dokumentów poświadczających uprawnienia do korzystania z ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego przekracza upoważnienie ustawowe, określone w art. 6 ust. 1 ustawy o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego. Rozporządzenie wprowadza bowiem dodatkowe kryteria, nie przewidziane w ustawie, odnoszące się do możliwości skorzystania z ulgi komunikacyjnej przez studenta.

Zgodnie z art. 32 Konstytucji RP wszyscy są równi wobec prawa i mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. Ustawodawca może dokonać wyłomu w zasadzie równego traktowania, o ile jest to dokonane ustawie i tylko wtedy, gdy ograniczenia są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub

¹ W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, LEX 2013.

porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw. W świetle powyższego, mogą zostać wprowadzone ograniczenia zasady równości w dostępie do ulg komunikacyjnych, o ile zostanie to dokonane zgodnie z określonymi wyżej wymogami. Należy podkreślić, że jednym z takich wymogów jest dokonanie ograniczenia za pomocą ustawy.

Rzecznik Praw Obywatelskich pragnie niniejszym zwrócić uwagę Pana Ministra na fakt, że § 9 rozporządzenia w sprawie rodzajów dokumentów poświadczających uprawnienia do korzystania z ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego można uznać za wykraczający poza upoważnienie ustawowe, a zatem za niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP.

Mając na uwadze powyższe, działając na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (t.j. Dz. U. z 2014 r., poz. 1648 ze zm.), zwracam się do Pana Ministra z uprzejmą prośbą o dokonanie odpowiednich zmian legislacyjnych, które będą odpowiedzią na przedstawiony powyżej problem.

Podpis na oryginale