



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa 8/06/2018

Adam Bodnar

V.565.75.2017.GH

**Wojewódzki Sąd Administracyjny
w Gdańsku**

al. Zwycięstwa 16/17
80-219 Gdańsk

za pośrednictwem

Rady Miasta Gdańska

ul. Nowe Ogrody 8/12
80-803 Gdańsk

skarżący

Rzecznik Praw Obywatelskich

organ

Rada Miasta Gdańska

Skarga

Rzecznika Praw Obywatelskich

Na podstawie art. 50 § 1 i art. 53 § 3 w związku z art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2017 r. poz. 1369, z późn. zm.) oraz art. 14 pkt 6 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2017 r. poz. 958, z późn. zm.), zaskarżam:

§ 7 ust. 2 pkt 6 uchwały Nr XXXV/988/09 Rady Miasta Gdańska z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie ustalenia zasad taryfowych, cen za przejazd środkami gminnego transportu zbiorowego oraz wysokości opłat dodatkowych i opłat manipulacyjnych (tekst jednolity uchwały stanowi załącznik do Obwieszczenia Rady Miasta Gdańska z dnia 30 listopada 2017 r., opublikowanego w Dz. Urz. Woj. Pom. z 2018 r. pod poz. 102) w części obejmującej wyrażenie: „po ukończeniu odpowiednio: 55 lat – w przypadku kobiet i 60 lat – w przypadku mężczyzn”.

Przepisowi uchwały w zaskarżonej części zarzucam naruszenie art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji RP w związku z art. 94 Konstytucji RP i art. 50a. ust. 1 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2017 r. poz. 2136, z późn. zm.), wnosząc o stwierdzenie jego nieważności w tym zakresie.

UZASADNIENIE

I

Na sesji w dniu 23 kwietnia 2009 r. Rada Miasta Gdańska podjęła uchwałę w sprawie ustalenia zasad taryfowych, cen za przejazdy środkami gminnego transportu zbiorowego oraz wysokości opłat dodatkowych i opłat manipulacyjnych.

W powołanej uchwale określono m.in. kategorie pasażerów uprawnionych do korzystania z przejazdów ulgowych środkami gminnego transportu zbiorowego. W § 7 ust. 2 pkt 6 zaskarżonej uchwały, w brzmieniu ustalonym przez § 1 pkt 12 uchwały Nr XXXVIII/841/13 Rady Miasta Gdańska z dnia 23 maja 2013 r. zmieniającą uchwałę Rady Miasta Gdańska w sprawie ustalania zasad taryfowych, cen za przejazdy środkami gminnego transportu zbiorowego oraz wysokości opłat dodatkowych i opłat manipulacyjnych (Dz. Urz. Woj. Pom. poz. 2547), uchwalono, że do korzystania z przejazdów ulgowych środkami gminnego transportu zbiorowego uprawnieni są emeryci po ukończeniu odpowiednio: 55 lat – w przypadku kobiet i 60 lat – w przypadku mężczyzn i renciści – na podstawie legitymacji emeryta – rencisty i dokumentu ze zdjęciem.

Zaskarżona uchwała była przedmiotem kontroli Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku tylko w części dotyczącej jej § 3 ust. 13 – wyrok z dnia 23 lutego 2016 r., sygn. III SA/Gd 912/15 (orzeczenie prawomocne).

II

Zgodnie z art. 94 Konstytucji, organy samorządu terytorialnego, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów.

Zaskarżona uchwała w zakwestionowanym zakresie została wydana na podstawie art. 50a. ust. 1 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2017 r. poz. 2136, z późn. zm.). Zgodnie z tym przepisem, rada gminy może ustalać ceny za usługi przewozowe w publicznym transporcie zbiorowym w zakresie zadania o charakterze użyteczności publicznej w gminnych przewozach pasażerskich.

Z powyższego wynika, że rada gminy dysponuje w tym zakresie znaczną swobodą regulacyjną. Nie będąc skrepowana szczegółowymi postanowieniami ustawy, rada może określić krąg osób uprawnionych i zakres uprawnień do ulgowych, bądź bezpłatnych przejazdów. Jednakże przyznana radzie gminy przez ustawodawcę swoboda nie może oznaczać dowolności. Ustalając kategorie osób uprawnionych i zasady przyznawania

uprawnień rada gminy musi w szczególności uwzględnić wynikający z art. 32 Konstytucji RP nakaz równego traktowania podmiotów prawa w obrębie określonej kategorii.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjmuje się (m. in. wyrok z dnia 5 lipca 2011 r., sygn. akt P 14/10, OTK nr 2011/6/A, poz. 49; wyrok z dnia 19 kwietnia 2012 r., sygn. akt P 41/11, OTK nr 2012/4/A, poz. 41; wyrok z dnia 17 czerwca 2014 r., sygn. akt P 6/12, OTK nr 2014/6/A, poz. 62), że równość wobec prawa zakłada istnienie wspólnej cechy istotnej, uzasadniającej równe traktowanie podmiotów. Ustalenie określonej cechy relewantnej ma dla oceny konstytucyjności przepisów podstawowe znaczenie, ponieważ przesądza o uznaniu porównywanych podmiotów za podobne albo odmienne. Cechą tą, decydującą o podobieństwie danej grupy podmiotów, może być zarówno cecha faktyczna, jak i cecha prawna, a jej istnienie ustala się z uwzględnieniem treści i celu przepisów zawierających kontrolowane unormowanie (tak np. wyrok z 21 września 1999 r., sygn. akt K 6/98, OTK ZU nr 1999/6, poz. 117).

Jak wyjaśnił NSA w wyroku z dnia 18 maja 2011 r., sygn. II GSK 490/10, ulga w opłacie za przejazd środkami komunikacji miejskiej stanowi swego rodzaju świadczenie socjalne (pomoc) dla osób o relatywnie niskich dochodach, które ze względu na te dochody i powodowaną również wiekiem ograniczoną możliwość korzystania z własnych środków lokomocji zdane są na komunikację publiczną. Te więc okoliczności należy uznać za decydujące o udzieleniu prawa do ulg. W konsekwencji NSA za prawidłowe uznał stanowisko organu nadzoru co do tego, że jedyną cechą relewantną jeśli chodzi o grupę objętą uchwaloną zniżką jest posiadanie statusu emeryta.

Pogląd prawny NSA przedstawiony w przywołanym wyroku znajduje analogiczne zastosowanie do identyfikacji relewantnej cechy wspólnej w niniejszej sprawie. Zauważyć bowiem należy, że Rada Miasta Gdańska przyznała uprawnienia do ulgowych przejazdów wyłącznie emerytom, którzy ukończyli odpowiednio: 55 lat – w przypadku kobiet i 60 lat – w przypadku mężczyzn, pozostawiając poza zakresem ulgi osoby, które posiadają uprawnienia emerytalne, ale nie przekroczyły powyższej cezurę wiekowej. Biorąc zatem pod uwagę, że zgodnie z objaśnioną przez NSA funkcją normatywną przepisów wprowadzających ulgi dla emerytów, chodzi tu o udzielenie wsparcia w codziennej komunikacji i egzystencji osobom, które ze względu na stan zdrowia i dochody, tego rodzaju pomocy potrzebują, to za cechę wspólną relewantną z punktu widzenia tej regulacji należy uznać posiadanie statusu emeryta. W podobny sposób cechę wspólną łączącą adresatów analogicznych do zaskarżonej norm prawnych odtworzył WSA w Gliwicach w wyroku z dnia 23 kwietnia 2013 r., sygn. III SA/GI 1723/12 (orzeczenie prawomocne) oraz w wyroku 31 lipca 2017 r., sygn. III SA/GI 335/17 (orzeczenie nieprawomocne). To z kolei prowadzi do wniosku, że Rada Miasta Gdańska nie przyznając prawa do ulgi emerytom, którzy nie ukończyli odpowiednio: 55 lat – w przypadku kobiet i 60 lat – w przypadku mężczyzn, wprowadziła odstępstwo do zasady równości. W obrębie kategorii osób

wyróżniających się wskazaną cechą istotną uchwałodawca zdecydował się bowiem przyznać uprawnienia do ulgowych przejazdów tylko niektórym z nich.

III

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, zasada równości, wyrażona w art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji, polega na tym, że wszystkie podmioty prawa charakteryzujące się daną cechą istotną w równym stopniu, powinny być traktowane równo, tj. bez różnicowań zarówno faworyzujących, jak i dyskryminujących (por. wyrok z dnia 23 października 2001 r., sygn. akt K 22/01, OTK nr 2001/7, poz. 215). Konstytucyjna zasada równości wobec prawa obowiązująca we wszystkich sferach funkcjonowania społeczeństwa oznacza więc, że wszystkie charakteryzujące się określoną, istotną cechą podmioty prawa, których dotyczą konkretne normy prawne, traktowane być muszą równo tzn. według jednakowej miary.

Wprawdzie z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika, że odstępstwo od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych jest dopuszczalne, jednak Trybunał określił warunki, jakim odpowiadać muszą kryteria różnicujące prawa obywateli, aby odmienne traktowanie wspomnianych podmiotów nie stanowiło dyskryminacji. Zgodnie z tymi warunkami, wspomniane kryteria muszą:

- 1) pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, a zatem być racjonalnie uzasadnione,
- 2) mieć charakter proporcjonalny, a więc waga interesu, któremu służyć ma różnicowanie sytuacji adresatów norm prawnych, musi być proporcjonalna do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego traktowania,
- 3) pozostawać w związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych (wyroki: z 30 października 2007 r., sygn. akt P 36/06, OTK nr 2007/9/A, poz. 110; z 18 listopada 2008 r., sygn. akt P 47/07, OTK nr 2008/9/A, poz. 156; z 18 stycznia 2011 r., sygn. akt P 44/08, OTK ZU nr 2011/1/A, poz. 1).

W toku postępowania wyjaśniającego podjętego w następstwie skargi obywatela wskazującego na niekonstytucyjność przedmiotowych regulacji Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił się do Dyrektora Zarządu Transportu Miejskiego w Gdańsku (działającego w przedmiotowym obszarze w imieniu Miasta Gdańsk) o wyjaśnienie przyczyn różnicowania sytuacji prawnej emerytów w zakresie uprawnienia do ulg w opłatach za przejazdy publicznymi środkami komunikacji miejskiej. W odpowiedzi wskazano, że przyznanie w § 7 ust. 2 pkt. 6 uchwały uprawnienia do przejazdów ulgowych dla emerytów, którzy ukończyli odpowiednio 55 lat – w przypadku kobiet i 60 lat – w przypadku mężczyzn nie ma charakteru dyskryminującego, ponieważ odpowiada

wytycznym dotyczącym wieku emerytalnego określonego w art. 24 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1383, z późn. zm.). W załączeniu przedstawiam kopię otrzymanej przez Rzecznika odpowiedzi.

Wobec powyższego, należy zauważyć, że zgodnie z art. 24 ust. 1 ww. ustawy, ubezpieczonym urodzonym po dniu 31 grudnia 1948 r. przysługuje emerytura po osiągnięciu wieku emerytalnego wynoszącego co najmniej 60 lat dla kobiet i co najmniej 65 lat dla mężczyzn, z zastrzeżeniem art. 46, 47, 50, 50a, 50e i 184. Ustawa przewiduje zatem liczne wyjątki od powszechnego wieku emerytalnego, przewiduje ona również możliwość nabycia uprawnień emerytalnych przed osiągnięciem 55 lat – w przypadku kobiet i 60 lat – w przypadku mężczyzn. Na przykład w art. 50a ust. 1 ww. ustawy ustala się prawo do emerytury górniczej w wieku obniżonym (55 lat –zarówno dla kobiet jak i mężczyzn) przy 10-letnim okresie pracy górniczej określonej w art. 50c ust. 1 w ogólnym okresie ubezpieczenia górnika (20/25 lat), czy też w art. 50a ust. 2 ww. ustawy – prawo do emerytury górniczej w wieku obniżonym (50 lat) przy 15-letnim okresie pracy górniczej określonej w art. 50c ust. 1 w ogólnym okresie ubezpieczenia górnika (20/25 lat), w art. 50e ust. 1 ww. ustawy wprowadza się z kolei uprawnienie do emerytury górniczej bez względu na wiek i zajmowane stanowisko w przypadku wykonywania pracy górniczej pod ziemią stale i w pełnym wymiarze czasu pracy przez co najmniej 25 lat. Na podstawie art. 32 ust. 5 ww. ustawy w związku z art. 88 ust. 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2017 r. poz. 1189, z późn. zm.), nauczyciele urodzeni przed dniem 1 stycznia 1949 r. mający 30-letni okres zatrudnienia, w tym 20 lat wykonywania pracy w szczególnym charakterze mogą, po rozwiązaniu na swój wniosek stosunku pracy, przejść na emeryturę bez względu na wiek. Należy również zwrócić uwagę na możliwość uzyskania uprawnień do emerytury wcześniejszej na podstawie odrębnych ustaw. Stosownie do art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 29 maja 1974 r. o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych oraz ich rodzin (Dz.U. z 2017 r. poz. 2193), inwalida wojenny, który ma wymagany do uzyskania emerytury okres zatrudnienia, może na swój wniosek przejść na emeryturę po osiągnięciu wieku 50 lat przez kobietę i 55 lat przez mężczyznę, jeżeli został zaliczony do I lub II grupy inwalidów. Wreszcie, również w przypadku tzw. emerytur mundurowych, przepisy prawa, co do zasady, nie wymagają osiągnięcia określonego wieku emerytalnego. Zgodnie z art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz. U. z 2018 r. poz. 132, z późn. zm.), emerytura policyjna przysługuje funkcjonariuszowi zwolnionemu ze służby, który w dniu zwolnienia posiada 15 lat służby.

Z powyższego można wyprowadzić następujące wnioski. Po pierwsze, przyjęte przez uchwałodawcę kryterium wiekowe nie odpowiada określonemu przez ustawodawcę powszechnemu wiekowi emerytalnego. Po drugie, ustawa o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych dopuszcza sytuacje, w których zarówno kobieta jak i mężczyzna mogą nabyć uprawnienia emerytalne przed ukończeniem odpowiednio 55 lat – w przypadku kobiet i 60 lat – w przypadku mężczyzn. Po trzecie, możliwość nabycia uprawnień emerytalnych przed osiągnięciem tego wieku przewidują również przepisy szczególne.

W związku z powyższym, uzasadnianie dokonanego przez uchwałodawcę rozróżnienia w sytuacji prawnej emerytów poprzez odwołanie do art. 24 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, nie znajduje racjonalnej podstawy. Stanowi wręcz argument przemawiający za zasadnością stanowiska Rzecznika, że Rada Miasta Gdańska w sposób arbitralny różnicuje dostęp emerytów do komunikacji miejskiej. Ustawodawca uznał bowiem, że szczególne względy przemawiają za tym, by niektórym ubezpieczonym przyznać uprawnienia emerytalne przed osiągnięciem przez nich odpowiednio 55 lat – w przypadku kobiet i 60 lat – w przypadku mężczyzn, a w określonych przypadkach nie dokonał zróżnicowania wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn. Ponadto uprawnienie do ulg – jak wyjaśnił NSA w powołanym wyżej wyroku – jest swego rodzaju emanacją (pochodną) statusu emeryta. Stwierdzić zatem należy, że Rada Miasta Gdańska pozbawiając prawa do ulg niektórych emerytów dokonała nieznajdującego uzasadnienia w aksjologii obowiązującego porządku prawnego rozróżnienia podmiotów podobnych.

Przedstawiona przez Radę Miasta Gdańska argumentacja nie daje zatem podstaw do twierdzenia, że przyjęte przez Radę kryterium zróżnicowania emerytów jest racjonalnie uzasadnione lub pozostaje w związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych. Brak racjonalności przyjętego rozwiązania powoduje, że zróżnicowanie sytuacji prawnej emerytów nie spełnia także wymogu proporcjonalności (por. wyrok TK z dnia 9 grudnia 2014 r., sygn. akt K 46/13, OTK nr 2014/11/A, poz. 117).

IV

Wywiedziona z treści art. 50a. ust. 1 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym kompetencja Rady Miasta Gdańsk do określenia zasad przyznawania uprawnień do ulgowych przejazdów nie może być wykonywana z naruszeniem porządku prawnego, w szczególności zasad konstytucyjnych, w tym zasady równości wobec prawa. Wobec powyższego, wydanie aktu prawa miejscowego w swej treści naruszającego Konstytucję RP oznaczać musi jednoczesne przekroczenie normy upoważniającej, a w związku z tym

również art. 94 Konstytucji RP. Mimo przyznanej samorządowi terytorialnemu, a uzasadnionej ustrojowo dużej samodzielności w stanowieniu prawa miejscowego, należy pamiętać, że wola mieszkańców nie jest wyłącznym źródłem władzy samorządowej. Źródłem władzy i odrębności samorządu terytorialnego są pozytywne unormowania prawne, czyli normy Konstytucji RP i ustaw (por. uchwała TK z dnia 27 września 1994 r., sygn. akt W 10/93, OTK nr 1994/2, poz. 46; wyrok TK z dnia 26 maja 1998 r., sygn. akr K 17/98, OTK nr 1998/4, poz. 48). Samorząd wykonuje samodzielnie zadania publiczne, ale „na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie”. Z tego względu prawo miejscowe samorządu terytorialnego nie może być rozpatrywane wyłącznie jako wyraz woli mieszkańców. Wspólnoty samorządowe działają w ramach państwa, chociaż są odrębnymi układami kompetencyjnymi, stanowią jednak części składowe mechanizmu państwowego. Dlatego samorząd terytorialny musi działać w ramach powszechnie obowiązującego prawa (wyrok TK z dnia 3 listopada 1999 r., sygn. akt K 13/99, OTK nr 1999/7, poz. 155).

V

Mając zatem na uwadze, że wymieniony w petitum skargi przepis uchwały Rady Miasta Gdańska z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie ustalenia zasad taryfowych, cen za przejazdy środkami gminnego transportu zbiorowego oraz wysokości opłat dodatkowych i opłat manipulacyjnych w zaskarżonym zakresie został wydany z naruszeniem art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji RP w związku z art. 94 Konstytucji RP i art. 50a. ust. 1 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, wnoszę o stwierdzenie jego nieważności w tej części.

Załączniki:

- 1) 2 odpisy pisma Dyrektora ZTM w Gdańsku z dnia 5 października 2017 r.
- 2) odpis skargi.