



**BIURO  
RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH**

Warszawa,

**Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich  
Maciej Taborowski**

**V.565.53.2019.GH**

**Pan  
Rafał Trzaskowski**

Prezydent m.st. Warszawy  
pl. Bankowy 3/5  
00-950 Warszawa

Do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich została zgłoszona sprawa dotycząca zasad przyznawania ulg emerytom i rencistom w opłatach za przejazdy lokalnym transportem zbiorowym w Warszawie.

Zgodnie z § 2 pkt 3 załącznika do uchwały Rady m.st. Warszawy XXXIII828/2016 z dnia 25 sierpnia 2016 r. w sprawie ustalenia cen za usługi przewozowe środkami lokalnego transportu zbiorowego w m.st. Warszawie, do przejazdów ze zniżką 50 % środkami lokalnego transportu zbiorowego w m.st. Warszawie uprawnieni są emeryci i renciści do ukończenia 70 roku życia, **którym uprawnienia nadał polski organ emerytalny lub rentowy.**

Powyższa regulacja, w zakresie, w jakim ogranicza możliwość skorzystania z ulgi emerytom lub rencistom, którym uprawnień nie nadał polski organ, wzbudziła wątpliwości Rzecznika Praw Obywatelskich co do jej zgodności z zasadą równości wobec prawa oraz prawem UE.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjmuje się, 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<sup>1</sup>. 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<sup>2</sup>.

Jak wyjaśnił NSA w wyroku z dnia 18 maja 2011 r., sygn. akt 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 lub rencisty.

Biorąc zatem pod uwagę, że zgodnie z objaśnioną przez NSA funkcją normatywną przepisów wprowadzających ulgi dla emerytów i rencistów, 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 regulacji § 2 pkt 3 załącznika do ww. uchwały należy uznać **posiadanie statusu emeryta lub rencisty**.

Wyrażona w art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji zasada równości polega na tym, że wszystkie podmioty prawa charakteryzujące się daną cechą istotną w równym stopniu, powinny być traktowane równo, tj. bez zróżnicowań zarówno faworyzujących, jak i dyskryminujących. Jeżeli natomiast prawodawca różnicuje podmioty prawa, które charakteryzują się wspólną cechą istotną, to wprowadza on odstępstwo od zasady równości. Odstępstwo takie jest dopuszczalne, jeżeli zostały spełnione trzy warunki. Po pierwsze, wprowadzone przez prawodawcę zróżnicowania muszą być racjonalnie uzasadnione. Muszą one mieć związek z celem i treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma. Po drugie, waga interesu, któremu ma służyć zróżnicowanie podmiotów podobnych, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku różnego traktowania podmiotów podobnych. Po trzecie, zróżnicowanie podmiotów podobnych musi znajdować podstawę w wartościach, zasadach lub normach konstytucyjnych<sup>3</sup>.

Uznając zatem, że w świetle przedmiotowej regulacji, relewantną cechą wspólną, wymagającą równego traktowania, jest posiadanie statusu emeryta lub rencisty, to stwierdzić trzeba, że wszelkie odstępstwa w tym zakresie (wyłączenie emerytów i rencistów, którym

---

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> Tak np. wyrok z 21 września 1999 r., sygn. akt K 6/98, OTK ZU nr 1999/6, poz. 117.

<sup>3</sup> Por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 października 2001, sygn. K 22/01, opubl. w: OTK 2001, nr 7, poz. 215.

uprawnień nie nadał polski organ) traktować należy jako wyjątek od zasady równości, konstytucyjnie dopuszczalny wyłącznie pod warunkiem spełnienia ww. przesłanek.

Ponadto, mając na względzie fakt, że Polska jest członkiem Unii Europejskiej, należy też zwrócić uwagę, że § 2 pkt 3 załącznika do ww. uchwały, w zakresie, w jakim różnicuje możliwość skorzystania z ulgi w zależności od właściwości organu nadającego uprawnienia, może budzić wątpliwości co do zgodności z normami UE. Zgodnie bowiem z art. 21 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), każdy obywatel UE ma prawo do przemieszczania się i do pobytu na terytorium innych państw członkowskich. Korzystanie z tych praw nie jest bezwarunkowe i może być ograniczone przez przepisy traktatowe bądź wykonawcze przepisy prawa wtórnego. Należy jednak podkreślić, że w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości UE rozwinęła się linia orzecznicza interpretująca art. 21 TFUE jako przepis, który powinien wykluczać wszelkie rozwiązania prawa krajowego państw członkowskich prowadzące do „zniechęcania” obywateli UE do korzystania z zagwarantowanych w tym artykule swobód<sup>4</sup>.

Sytuacja, w której obywatele polscy, będący emerytami lub rencistami (posiadający uprawnienie do emerytury lub renty na podstawie orzeczenia organu innego państwa członkowskiego UE<sup>5</sup>), korzystający ze swobody przepływu osób, są postawieni w mniej korzystnej sytuacji wobec obywateli polskich niekorzystających z tej swobody, może wiązać się ze zniechęcaniem ich do korzystania ze swobód przewidzianych traktatami, a tym samym być niezgodne z art. 21 TFUE. Podobnie sytuacja przedstawia się w przypadku sytuacji emerytów i rencistów niebędących obywatelami Polski, którzy korzystając ze swobody przepływu osób, są traktowani przez polskie prawo w sposób gorszy niż osoby z tej swobody niekorzystające (czyli obywatele polscy nieprzemieszczający się w innych krajach UE). Warto też zauważyć, że regulacje prawne, które w sposób odmienny traktują emerytów i rencistów w zależności od ich obywatelstwa mogą stanowić naruszenie zakazu dyskryminacji ze względu na przynależność państwową, o którym stanowi art. 18 TFUE.

Mając na względzie powyższe, na podstawie art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2018 r. poz. 2179, z późn. zm.) proszę Pana Prezydenta o wyjaśnienie, w kontekście zasygnalizowanych wyżej wątpliwości,

---

<sup>4</sup> I tak, w wyroku w sprawie C-353/06 Grunkin i Paul TS uznał, że konieczność modyfikacji nazwisk nadanych dziecku urodzonemu w innym państwie członkowskim w związku z powrotem do państwa pochodzenia rodziców mogłaby stanowić czynnik zniechęcający do korzystania ze swobody przemieszczania się i pobytu zagwarantowanej w art. 21 TFUE. Z kolei w orzeczeniu C-56/09 Zanotti TS uznał za niezgodne z art. 21 TFUE rozwiązania prawa krajowego, które umożliwiały odliczenie od podatku opłat za studia odbyte na terytorium tego kraju, a wykluczały to w odniesieniu do opłat poniesionych w innym państwie członkowskim (pkt 78; podobnie: C-269/07 Komisja p. Niemcom; C-544/07 Rüffler; C-152/05 Komisja p. Niemcom; C-76/05 Schwarz i Gootjes-Schwarz). Dodatkowo istnieją też orzeczenia, w których TS stwierdza, że uregulowania krajowe, które stawiają w mniej korzystnej sytuacji obywateli danego państwa z tego tylko powodu, że skorzystali ze swobody przemieszczania się i pobytu, stoją w sprzeczności z art. 21 (C-406/04 De Cuyper, pkt 39).

<sup>5</sup> Stosownie do regulacji rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004 w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego (Dz. U. UE. L. 2004.166.1, ze zm.).

przyczyn uzależnienia przyznania uprawnień do ulgowych przejazdów emerytom i rencistom, od nadania prawa do renty lub emerytury przez polski organ.

Do wiadomości:  
Pani Małgorzata Rothert  
Miejski Rzecznik Konsumentów  
w Warszawie  
ul. Canaletta 2  
00-099 Warszawa