



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, [17 marca 2017 r.]

Adam Bodnar

VII.7037.64.2014.GZ/AG

Pan
Witold Waszczykowski
Minister Spraw Zagranicznych

al. Szucha 23
00-580 Warszawa

W toku badania skarg wpływających do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich moją uwagę zwrócił problem dotyczący ulg na przejazdy w środkach transportu publicznego. Z wniosków kierowanych do RPO wynika, że uczniowie - obywatele polscy - zamieszkali na stałe na terenie Polski, ale uczęszczający do szkół poza polskim systemem oświaty, a także obywatele polscy mieszkający stale za granicą, nie mają możliwości korzystania z ulg przejazdowych podczas korzystania z publicznego transportu zbiorowego w Polsce, gdyż nie posiadają legitymacji szkolnych uprawniających do ulgi. Legitymacje uprawniające do ulgi otrzymują jedynie uczniowie uczęszczający do szkół polskiego systemu oświaty.

Kwestia ulg przejazdowych dla uczniów uregulowana została w ustawie z dnia 20 czerwca 1992 r. *o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego* (Dz. U. z 2012 r., poz. 1138 ze zm.; dalej jako ustawa) oraz w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 25 października 2002 r. *w sprawie rodzajów dokumentów poświadczających uprawnienia do korzystania z ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego* (Dz. U. z 2015 r., poz. 1427; dalej jako rozporządzenie). Zgodnie z art. 4 ust. 4 pkt 2 ustawy, do ulgi 37% przy przejazdach środkami publicznego transportu zbiorowego kolejowego w pociągach osobowych,

pospiesznych i ekspresowych, na podstawie biletów jednorazowych, są uprawnione dzieci i młodzież w okresie od rozpoczęcia odbywania obowiązkowego rocznego przygotowania przedszkolnego do ukończenia gimnazjum, szkoły ponadpodstawowej lub ponadgimnazjalnej - publicznej lub niepublicznej o uprawnieniach szkoły publicznej, nie dłużej niż do ukończenia 24 roku życia. Zgodnie z §9 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia, uprawniony musi dysponować legitymacją szkolną.

Pragnę podkreślić, że zgodnie z art. 20 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), obywatelem Unii jest każda osoba mająca obywatelstwo państwa członkowskiego. Do uprawnień wynikających z obywatelstwa UE zalicza się m.in. swobodę przemieszczania się i osiedlania na terenie państw członkowskich (art. 21 TFUE). Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej w art. 14 stanowi, że każdy ma prawo do nauki. Prawo to obejmuje również swobodę wyboru szkoły. Coraz więcej rodziców, szczególnie tych mieszkających na terenach przygranicznych, decyduje się - korzystając z przysługujących im uprawnień - wysłać swoje dziecko do szkoły za granicą¹. Z uwagi więc na swobodę przemieszczania się, znaczna ilość polskich dzieci uczęszcza też do zagranicznych szkół na terenie innych państw członkowskich UE². Warte podkreślenia jest, że wiele szkół, jak wynika ze skarg wpływających do RPO, np. w Niemczech czy Czechach, nie wydaje odpowiedników polskich legitymacji szkolnych. Jednakże nawet gdyby takie dokumenty były wydawane, to w obecnym stanie prawnym przewoźnicy i tak nie mają podstaw prawnych do tego, aby je honorować.

Odmowa przyznania prawa do ulgi w transporcie zbiorowym dla obywateli polskich, którzy na mocy art. 14 ust. 3 oraz art. 15 ust. 2 ustawy z dnia 7 września 1991 r. *o systemie oświaty* (Dz. U. z 2015 r., poz. 2156 ze zm.) zobowiązani są do odbycia rocznego przygotowania przedszkolnego i nauki do 18 roku życia, przy jednoczesnym ustawowym umożliwieniu realizacji tego obowiązku w szkołach poza granicami kraju, **może budzić**

¹ Według niektórych danych w niektórych czeskich szkołach już co trzeci uczeń w klasie jest Polakiem. Porównaj: <http://wyborcza.pl/1,87648,19982628,dlaczego-coraz-wiecej-polakow-zapisuje-dzieci-do-szkol-w-czechach.html> [dostęp 20 września 2016 r.].

² Także angielskie szkoły zauważają wzrost liczby polskich uczniów. <http://natemat.pl/156271,brytyjscy-rodzice-narzekaja-na-polskich-uczniow-bo-za-dobrze-sie-ucza-ich-dzieci-wciaz-maja-edukacyjne-braki> [dostęp 20 września 2016 r.]. Zob. także http://wyborcza.pl/1,76842,16804419,Czy_PKP_dyskryminuje_pasazerow_z_innych_panstw_Unii_.html [dostęp 20 września 2016 r.].

poważne wątpliwości w kwestii zgodności aktualnego stanu prawnego z prawem Unii Europejskiej.

Pragnę bowiem podkreślić, że w połączeniu z art. 26 TFUE tworzącym „obszar bez granic wewnętrznych, w którym jest zapewniony swobodny przepływ (...) osób (...) zgodnie z postanowieniami Traktatów”, art. 21 TFUE wprowadza dwa z najistotniejszych praw związanych ze statusem obywatela UE: prawo do przemieszczania się i do pobytu na terytorium innych państw członkowskich. Oczywiście, zgodnie z przepisami TFUE, nie są to prawa bezwarunkowe. Jak wyraźnie wskazuje art. 21 ust. 1 TFUE, korzystanie z nich może być ograniczone przez przepisy traktatowe bądź wykonawcze przepisy prawa wtórnego. Należy jednak przypomnieć, że **w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości UE (TS) 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.** W wyroku w sprawie C-353/06 *Grunkin i Paul* (ECLI:EU:C:2008:559) 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* (ECLI:EU:C:2010:288) 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. W sprawie C-499/06 *Nerkowska* (ECLI:EU:C:2008:300) TS przypomniał, że uregulowanie krajowe, które nakładają ograniczenia w korzystaniu ze swobód przez obywateli tego kraju, mogą być z punktu widzenia prawa UE uzasadnione jedynie wtedy, gdy są oparte na obiektywnych względach interesu ogólnego niezwiązanych z obywatelstwem osób, których dotyczy, i są proporcjonalne do uzasadnionego celu, jaki realizuje prawo krajowe (pkt 34, podobnie w sprawach C-406/04 *De Cuyper*, ECLI:EU:C:2006:491, pkt 40, a także w sprawie C-192/05 *Tas-Hagen i Tas*, pkt 31, ECLI:EU:C:2006:676). **Sytuacja, w której obywatele polscy 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.

Pragnę podkreślić, że w sprawie tej wystąpiłem w dniu 19 lutego 2016 r. do Ministra Infrastruktury i Budownictwa - pana Andrzeja Adamczyka (pismo nr VII.7037.64.2014, kopia w załączeniu). W odpowiedzi z dnia 9 marca 2016 r. (pismo nr DBI.III.050.29.2016, kopia w załączeniu) Minister Infrastruktury i Budownictwa poinformował mnie, że przepisy krajowe w zakresie ulg ustawowych były przedmiotem analizy Komisji Europejskiej w sprawie EU Pilot nr 6054/14/EACU, w wyniku której doszło do zmiany §9 ust. 4 rozporządzenia. Pragnę jednak dodać, że sprawa ta dotyczyła - jak się wydaje - ulg dla studentów uczelni wyższych i została rozwiązana poprzez nowelizację § 9 ust. 4 rozporządzenia, rozporządzeniem z dnia 26 lutego 2015 r. *zmieniającym rozporządzenie w sprawie rodzajów dokumentów poświadczających uprawnienia do korzystania z ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego* (Dz. U. z 2015 r., poz. 296). Na mocy nowych rozwiązań został wprowadzony obowiązek uznawania międzynarodowych dokumentów, takich jak International Student Identity Card (ISIC) w odniesieniu do studentów. **Wydaje się, że w omawianej sprawie sytuacja uczniów szkół podstawowych i średnich jest analogiczna - brak jest natomiast regulacji umożliwiających uzyskanie prawa do zniżki na przejazdy transportem publicznym dla dzieci i młodzieży, obywateli polskich, ale uczęszczających do szkół za granicą.** Paszporty, inne dokumenty poświadczające wiek dziecka, a nawet legitymacje szkolne wydane w innym państwie nie są honorowane w środkach transportu publicznego co sprawia, że jedynym kryterium zróżnicowania jest wybór szkoły poza granicami państwa pochodzenia lub w obcym systemie prawnym, co szczególnie dotyczy dzieci zamieszkałych na stałe na terytorium RP.

Należy zgodzić się ze stanowiskiem przedstawionym w piśmie MliB, że kwestie związane z realizacją polityki społecznej państwa leżą w gestii rządów państw członkowskich. Trzeba jednak zwrócić uwagę na fakt, że państwo członkowskie powinno realizować swoje kompetencje w zgodzie z prawem Unii Europejskiej, a więc również w poszanowaniu dla swobody przemieszczania się.

W związku z powyższym, działając na podstawie art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2014 r., poz. 1648 ze

zm.) zwracam się do Pana Ministra z uprzejmą prośbą o zajęcie stanowiska w sprawie, w szczególności o ocenę zgodności polskiej regulacji z prawem unijnym.

(-)[*Adam Bodnar*]

Załącznik 2.

Do wiadomości:

1. Pan Mateusz Morawiecki

Wiceprezes Rady Ministrów, Minister Rozwoju i Finansów

2. Pani Elżbieta Rafalska

Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej

3. Pan Andrzej Adamczyk

Minister Infrastruktury i Budownictwa