



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, 25.03.19

Adam Bodnar

VII.7033.8.2015.AMB

Pan
Jarosław Gowin
Wiceprezes Rady Ministrów
Minister Nauki
i Szkolnictwa Wyższego
ul. Wspólna 1/3
00-529 Warszawa

Rzecznik Praw Obywatelskich od lat monitoruje zasady udzielania ulg na przejazdy środkami publicznego transportu zbiorowego. W związku z tym, że wciąż napływają do mnie informacje dotyczące nierównego traktowania studentów i doktorantów¹ w dostępie do tego rodzaju ulg, pragnę zwrócić uwagę Pana Premiera na następujące kwestie.

Zgodnie z ustawą z dnia 20 czerwca 1992 r. *o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego* (Dz. U. z 2018 r., poz. 295 ze zm.; dalej też jako: *ustawa o uprawnieniach do ulgowych przejazdów*)² studenci do ukończenia 26 roku życia oraz doktoranci są uprawnieni do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego kolejowego na podstawie biletów jednorazowych, imiennych biletów miesięcznych oraz przy przejazdach środkami publicznego transportu zbiorowego autobusowego w komunikacji zwykłej i przyspieszonej³. Zgodnie z art. 6 ust. 1 powołanej wyżej ustawy, minister właściwy do spraw transportu, w porozumieniu

¹ W przeszłości podejmowałem też działania dotyczące nierównego dostępu do ulg na przejazdy dla uczniów (znak pisma: VII.7037.64.2014).

² Regulacje tej ustawy odnoszą się jedynie do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego w regularnych przewozach osób, wykonywanych przez uprawnionych przewoźników kolejowych i autobusowych, nie stosuje się ich zaś do komunikacji miejskiej (art. 1 ustawy o uprawnieniach do ulgowych przejazdów).

³ Art. 4 ust. 4a, 4b, 6a i 6b ustawy o uprawnieniach do ulgowych przejazdów oraz art. 5 ust. 1a i 1b tej ustawy.

z ministrami właściwymi do spraw pracy i zabezpieczenia społecznego, oświaty i wychowania oraz szkolnictwa wyższego, określi, w drodze rozporządzenia, rodzaje dokumentów poświadczających uprawnienia do korzystania z ulgowych przejazdów osób, o których mowa w art. 2 ust. 1 pkt 1, ust. 2, 3, 5 pkt 1 i 2 oraz art. 3-5, z uwzględnieniem rodzaju posiadanych uprawnień określonych w tych przepisach. **Prawodawca w upoważnieniu do wydania rozporządzenia, wskazał, że ma ono określać jedynie rodzaje dokumentów poświadczających uprawnienia do korzystania z ulg, nie zaś zawężyć grono podmiotów mogących z tych ulg korzystać.**

Tymczasem rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Budownictwa z dnia 20 kwietnia 2017 r. w sprawie rodzajów dokumentów poświadczających uprawnienia do korzystania z ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego (Dz. U. poz. 810; dalej jako: rozporządzenie) zawiera regulacje, które moim zdaniem, w sposób nieuprawniony i dyskryminujący ograniczają uprawnienie do uzyskania z ulgi. Zgodnie z nim dokumentem poświadczającym uprawnienia studentów do ulgi 51% jest legitymacja studencka wydana przez polską szkołę wyższą⁴. Ponadto dokumentami poświadczającymi uprawnienie do ulgi w takiej wysokości dla studentów studiujących zagranicą są:

- w przypadku obywateli polskich – legitymacja studencka wydana przez polską szkołę wyższą albo międzynarodowa legitymacja studencka International Student Identity Card (ISIC) okazywana wraz z dowodem osobistym lub innym dokumentem umożliwiającym stwierdzenie tożsamości i wieku osoby uprawnionej,
- w przypadku obywateli Unii Europejskiej – legitymacja studencka wydana przez polską szkołę wyższą albo międzynarodowa legitymacja studencka International Student Identity Card (ISIC) okazywana wraz z dokumentem potwierdzającym prawo stałego pobytu,
- w przypadku członków rodziny obywatela Unii Europejskiej – legitymacja studencka wydana przez polską szkołę wyższą albo międzynarodowa legitymacja studencka

⁴ § 8 ust. 2 pkt 1 i 2 rozporządzenia.

International Student Identity Card (ISIC) okazywana wraz z kartą stałego pobytu członka rodziny obywatela Unii Europejskiej⁵.

Z kolei w przypadku doktorantów dokumentem poświadczającym uprawnienia do korzystania z ulgi 51% jest legitymacja doktoranta wydana przez polską szkołę wyższą lub jednostkę naukową, okazywana wraz z dowodem osobistym lub innym dokumentem umożliwiającym stwierdzenie wieku doktoranta, jeżeli wiek ten nie jest określony w legitymacji⁶.

Rozporządzenie wyklucza możliwość skorzystania z ulgi przez studentów spoza Unii Europejskiej, a także studentów będących obywatelami Unii Europejskiej bądź członkami rodziny obywateli UE, którzy nie posiadają dokumentu potwierdzającego prawo stałego pobytu w Polsce, jak również doktorantów będących obywatelami Polski i studiujących za granicą oraz wszystkich studentów uczelni zagranicznych, którzy nie są studentami uczelni polskich.

W mojej ocenie takie postanowienia rozporządzenia, pozbawiające możliwości skorzystania z ulg komunikacyjnych w zakresie wskazanym wyżej, pozostają w sprzeczności z art. 4 ust. 4a, art. 4 ust 6a oraz art. 5 ust. 1a ustawy o uprawnieniach do ulgowych przejazdów 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 się w literaturze „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 wykraczać, gdyż Trybunał Konstytucyjny, badając zgodność aktów wykonawczych z ustawą, kontroluje także, czy podmiot, wydając go, miał do tego uprawnienie i czy działał

⁵ § 8 ust. 4 pkt 1 i 2 rozporządzenia.

⁶ § 9 rozporządzenia.

w określonych granicach. Ustawa winna także ustalać wytyczne dotyczące treści przyszłego aktu wykonawczego”⁷.

Ustawa o uprawnieniach do ulgowych przejazdów przyznaje studentom oraz doktorantom możliwość skorzystania z ulgowego przejazdu, bez względu na obywatelstwo czy miejsce pobierania nauki.

Mając na uwadze powyższe można stwierdzić, że rozporządzenie w sprawie rodzajów dokumentów poświadczających uprawnienia do korzystania z ulgowych przejazdów przekracza upoważnienie ustawowe, określone w art. 6 ust. 1 ustawy o uprawnieniach do ulgowych przejazdów. Rozporządzenie wprowadza bowiem dodatkowe kryteria, nieprzewidziane w ustawie, odnoszące się do możliwości skorzystania z ulgi komunikacyjnej przez studenta lub doktoranta.

Ponadto, mając na uwadze fakt, że Polska jest członkiem Unii Europejskiej, należy też zwrócić uwagę, że istniejące regulacje rozporządzenia, w zakresie, w jakim różnicują możliwość skorzystania z ulgi w zależności od obywatelstwa czy miejsca zamieszkania, mogą budzić wątpliwości co do zgodności z normami UE.

Zgodnie 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 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. Sytuacja, w której obywatele polscy będący doktorantami i 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 różnicowania sytuacji studentów i doktorantów niebędących obywatelami Polski, którzy korzystając ze swobody przepływu

⁷ W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, LEX/el. 2019.

osób są traktowani przez polskie prawo w sposób gorszy niż osoby z tej swobody niekorzystające.

Warto też zauważyć, że postanowienia rozporządzenia, które w sposób odmienny traktują studentów i doktorantów w zależności od ich obywatelstwa mogą stanowić naruszenie zakazu dyskryminacji ze względu na przynależności państwową, o którym stanowi art. 18 TFUE.

Niezależnie od powyższego, pragnę zwrócić uwagę, że istniejące rozwiązania w zakresie ulg na przejazdy nie sprzyjają mobilności studentów i doktorantów – wręcz przeciwnie, premiuje postawy osób, które z możliwości pobierania nauki zagranicą nie skorzystały. Ponadto takie regulacje nie przyczyniają się do stworzenia możliwie optymalnych warunków studiowania i prowadzenia badań w Polsce dla studentów i doktorantów pochodzących z innych krajów.

Mając na uwadze powyższe, działając 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), zwracam się z uprzejmą prośbą do Pana Premiera o przedstawienie stanowiska w sprawie.

Do wiadomości:

Pan Andrzej Adamczyk

Minister Infrastruktury

ul. Wspólna 2/4

00-926 Warszawa