

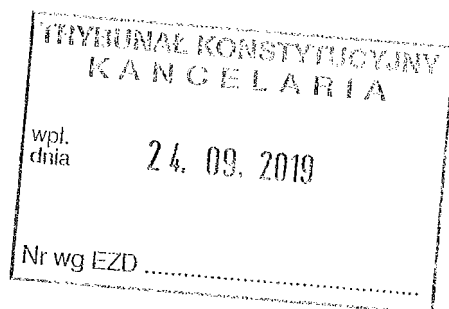


RZECZPOSPOLITA POLSKA  
PROKURATOR GENERALNY

Warszawa, dnia 23 września 2019 r.

PK VIII TK 75.2019

SK 42/19



**TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY**

W związku ze skargą konstytucyjną I S. wnoszącego o stwierdzenie, że § 9 ust. 4 pkt 1 lit. b rozporządzenia 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. Nr 179, poz. 1495 ze zm.) w zakresie, w jakim „przepis ten nakazuje – obywatelom polskim, studentom w wieku do lat 26, studiującym za granicą, pragnącym skorzystać z przyznanej ustawą ulgi komunikacyjnej – posiadanie międzynarodowej legitymacji studenckiej International Student Identity Card – ISIC”, jest niezgodny z art. 12 i art. 58 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3, a także art. 51 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP

- na podstawie art. 42 pkt 7 oraz art. 63 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U., poz. 2072 ze zm.) -



okazał podczas kontroli biletowej bilet z ulgą 51% oraz legitymację studencką uczelni wyższej U z siedzibą w C w W

Skarżący nie posiadał natomiast legitymacji studenckiej *International Student Identity Card – ISIC* (dalej: legitymacja studencka ISIC), tym samym nie okazał jej podczas przeprowadzonej kontroli biletowej.

Sąd Rejonowy w G, wyrokiem z dnia listopada 2016 r. o sygn., zasądził od Skarżącego na rzecz Przewoźnika kwotę zł tytułem uzupełniającej opłaty za przejazd oraz koszty procesu i zastępstwa procesowego.

W uzasadnieniu wyroku Sąd I instancji wskazał, iż przyjęte rozwiązanie prawne – określające, że dokumentem poświadczającym uprawnienia do korzystania z ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego, dla obywateli polskich studiujących na zagranicznych uczelniach, jest legitymacja studencka ISIC – usuwa potencjalną niepewność co do tego, czy taki podróżny ma prawo do biletu zniżkowego. Wymaganie od Przewoźnika i osób działających w Jego imieniu znajomości kilku tysięcy szkół wyższych, działających w samej Europie, jako alternatywy dla przyjętego rozwiązania, zostało bowiem ocenione przez Sąd I instancji jako nadmierne.

Sąd Okręgowy w W, wyrokiem z dnia lipca 2017 r. o sygn., oddalił apelację Skarżącego od wyroku Sądu I instancji.

W uzasadnieniu powyższego orzeczenia Sąd II instancji podniósł w szczególności, że legitymacja studencka ISIC jest rozpoznawalna na całym świecie, a wiele instytucji zaadaptowało ją nawet jako legitymację studencką swojej uczelni. Uzyskanie jej nie wiąże się z nadmiernymi kosztami czy utrudnieniami. Od osoby zainteresowanej zależy zaś, czy chce skorzystać z ulg i dofinansowania państwa do podróży transportem publicznym, a co za tym idzie – wypełnić pewne obowiązki z tym związane.

Skarżący, uzasadniając niezgodność § 9 ust. 4 pkt 1 lit. b rozporządzenia w sprawie rodzajów dokumentów poświadczających uprawnienia do korzystania

z ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego ze wskazanymi w *petitum* skargi wzorcami kontroli, podniósł, iż zakwestionowany przepis naruszył wolność zrzeszania się „(...) poprzez stworzenie sytuacji prawnej, w której uprawniony na mocy ustawy (...) do ulgi komunikacyjnej, w celu skorzystania z przyznanego ustawą prawa do ulgi, zmuszony jest do wstąpienia do stowarzyszenia prawa prywatnego działającego pod nazwą I lub innego stowarzyszenia z nim powiązanego ( w Polsce stowarzyszenie A ), albowiem skorzystanie z ulgi wymaga posiadania legitymacji pod nazwą International Student Identity Card – ISIC, wydawanej odpłatnie członkom takich stowarzyszeń” (skarga, s. 2). Prawo do nieujawniania informacji dotyczących osoby Skarżącego naruszone zostało zaś – Jego zdaniem – przez zaskarżony przepis „(...) poprzez stworzenie aktem prawnym rangi podustawowej sytuacji prawnej, w której uprawniony na mocy ustawy (...) do ulgi komunikacyjnej, w celu skorzystania z przyznanego ustawą prawa do ulgi, zmuszony jest do ujawnienia danych dotyczących jego osoby stowarzyszeniu wydającemu legitymację International Student Identity Card – ISIC” (skarga, s. 2).

W piśmie procesowym z dnia 28 września 2018 r., uzupełniającym skargę, Skarżący dodał, iż wynikające z zaskarżonego przepisu ograniczenia są niekonstytucyjne, bowiem nie mają na celu ochrony żadnej z wartości wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Skarżący wyjaśnił też, że wydanie merytorycznego orzeczenia w niniejszej sprawie przez Trybunał Konstytucyjny jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych praw i wolności Skarżącego, gdyż zaskarżony przepis – mimo utraty mocy obowiązującej – miał wpływ na definitywne ukształtowanie sytuacji prawnej Skarżącego, albowiem stanowił podstawę do ustalenia, że wobec nieposiadania legitymacji studenckiej ISIC Skarżący nie mógł skorzystać z przyznanej mu ustawą ulgi komunikacyjnej.

Trybunał Konstytucyjny, po wstępnym rozpoznaniu skargi konstytucyjnej, postanowieniem z dnia 11 czerwca 2019 r. o sygn. Ts 199/17, nadał skardze dalszy bieg.

Udział w postępowaniu dotyczącym skargi konstytucyjnej I S. zgłosił Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: RPO), który poparł zarzut niekonstytucyjności § 9 ust. 4 pkt 1 lit. b rozporządzenia w sprawie rodzajów dokumentów poświadczających uprawnienia do korzystania z ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego. Jednocześnie RPO poinformował, że uzasadnienie stanowiska zostanie przekazane Trybunałowi Konstytucyjnemu w terminie do dnia 30 września 2019 r.

Mając na uwadze specyfikę środka ochrony konstytucyjnych wolności i praw jednostki, jakim jest skarga konstytucyjna, merytoryczne odniesienie się do treści zarzutów sformułowanych w skardze I S. poprzedzić należy rozważeniem zakresu dopuszczalnej kontroli zaskarżonego przepisu. Zgodnie bowiem z utrwalonym orzecnictwem Trybunału Konstytucyjnego, badanie, czy nie zachodzi któraś z ujemnych przesłanek wydania wyroku, skutkująca obligatoryjnym umorzeniem postępowania, jest konieczne na każdym etapie postępowania, aż do wydania orzeczenia w sprawie (zob. postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 20 grudnia 2007 r., sygn. SK 67/05, OTK ZU nr 11/A/2007, poz. 168; 8 kwietnia 2008 r., sygn. SK 80/06, OTK ZU nr 3/A/2008, poz. 51; 19 października 2010 r., sygn. SK 8/09, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 94; 17 lipca 2019 r., sygn. SK 29/17, OTK ZU z 2019 r., seria A, poz. 46).

Przypomnieć należy, że, w myśl art. 79 ust. 1 Konstytucji RP, każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo, na zasadach określonych w ustawie, zakwestionować zgodność z Konstytucją przepisów ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie których sąd lub

organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo obowiązkach określonych w Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że wzorcami kontroli w postępowaniu wszczętym skargą konstytucyjną mogą być zasadniczo tylko te przepisy Konstytucji RP, które statuują określone prawa lub wolności, i że właściwego wzorca kontroli nie stanowią w tym wypadku normy ogólne, określające zasady ustrojowe, adresowane do ustawodawcy i narzucające mu pewien sposób regulowania poszczególnych dziedzin życia społecznego (zob. wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 6 października 2004 r., sygn. SK 23/02, OTK ZU nr 9/A/2004, poz. 89; 10 lipca 2007 r., sygn. SK 50/06, OTK ZU nr 7/A/2007, poz. 75;).

W niniejszej sprawie przepisami statuującymi określone wolności Skarżącego – które w Jego ocenie zostały naruszone przez kwestionowany przepis – są art. 58 ust. 1 i art. 51 ust. 1, każdy w powiązaniu z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Skarżący przywołał jednak obok powyższych wzorców kontroli konstytucyjnej również art. 12 Konstytucji RP, zgodnie z którym „Rzeczpospolita Polska zapewnia wolność tworzenia i działania związków zawodowych, organizacji społeczno-zawodowych rolników, stowarzyszeń, ruchów obywatelskich, innych dobrowolnych zrzeszeń oraz fundacji”.

W literaturze przedmiotu i orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazuje się, że treść art. 12 i umiejscowienie go w rozdziale I Konstytucji RP pozwalają stwierdzić, że przepis ten formułuje zasadę ustrojową określaną mianem zasady wolności zrzeszania się lub zasady społeczeństwa obywatelskiego (zob. Ł. Pisarczyk, [w:] *Konstytucja RP, Tom I, Komentarz, Art. 1-86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 372 oraz wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 lutego 2004 r., sygn. K 54/02, OTK ZU nr 2/A/2004, poz. 10). Trybunał Konstytucyjny w orzecznictwie odniósł się również do relacji między zasadą społeczeństwa obywatelskiego, wyrażoną w art. 12 Konstytucji

RP, a przepisami art. 58 i art. 59 Konstytucji RP, gwarantującymi wolności i prawa podstawowe dotyczące zrzeszania się. W wyroku w sprawie o sygn. K 54/02 Trybunał stwierdził, iż art. 12 Konstytucji RP „(...) nie rodzi zasadniczo ani zbiorowych, ani indywidualnych praw podmiotowych. Te ostatnie mają swoją odrębną podstawę konstytucyjną w przepisach rozdziału II Konstytucji. (...) Treść normatywna wynikająca z art. 12 Konstytucji nie może zastępować innych, bardziej szczegółowych regulacji konstytucyjnych” (*op. cit.*). W cytowanym wyroku Trybunał podtrzymał też stanowisko wyrażone w wyroku z dnia 29 kwietnia 2003 r. o sygn. SK 24/02, iż „interpretacja zasad Konstytucji winna być prowadzona zgodnie z założeniem, w myśl którego, jeżeli określona problematyka uregulowana jest przez bardziej szczegółowe, »bliższe« określonym zagadnieniom normy konstytucyjne, to są one właściwym wzorcem kontroli zgodności z Konstytucją ustaw dotyczących tej problematyki. Nie należy w takich sytuacjach odwoływać się do naczelných zasad ustrojowych, które również – choć w sposób bardziej abstrakcyjny i mniej precyzyjny – danej problematyki dotyczą” (OTK ZU nr 4/A/2003, poz. 33).

Powyższe prowadzi do uznania, że art. 12 Konstytucji RP nie może zostać uznany za adekwatny wzorzec kontroli w niniejszej sprawie, bowiem, po pierwsze, bardziej szczegółowym wzorcem kontroli w tym wypadku jest art. 58 ust. 1 Konstytucji RP, a po drugie – normy ustrojowe, co do zasady, nie mogą stanowić właściwego wzorca kontroli w sprawie zainicjowanej skargą konstytucyjną.

Dlatego postępowanie w zakresie kontroli zgodności przepisu § 9 ust. 4 pkt 1 lit. b rozporządzenia w sprawie rodzajów dokumentów poświadczających uprawnienia do korzystania z ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego z art. 12 Konstytucji RP podlega umorzeniu, na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U., poz. 2072 ze zm.; dalej: ustawa

o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym), z uwagi na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

Zauważyć też należy, iż Skarżący zaskarżył przepis, nieobowiązującego już, rozporządzenia w sprawie rodzajów dokumentów poświadczających uprawnienia do korzystania z ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego. Obowiązującym bowiem obecnie aktem normatywnym w zakresie objętym przedmiotem skargi jest 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).

Przypomnieć zatem należy, że zasadą w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym jest kontrola przepisów obowiązujących w dacie orzekania, zaś kontrola norm już nieobowiązujących dopuszczalna jest jedynie na zasadzie wyjątku, z uwagi na funkcję Trybunału Konstytucyjnego – gwaranta ochrony wolności i praw jednostki.

Powyższe znajduje uregulowanie w art. 59 ust. 1 pkt 4 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym – zgodnie z treścią którego Trybunał Konstytucyjny umarza postępowanie, jeżeli akt normatywny w zakwestionowanym zakresie utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał – oraz w art. 59 ust. 3 powołanej ustawy – stanowiący, że Trybunał nie umarza postępowania z przyczyny, o której mowa w ust. 1 pkt 4, jeżeli wydanie orzeczenia w postępowaniu zainicjowanym skargą konstytucyjną jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw.

Trybunał Konstytucyjny w dotychczasowym orzecznictwie wskazywał, iż „konieczność orzekania o konstytucyjności przepisu mimo utraty jego mocy obowiązującej zachodzi wówczas, gdy spełnione są trzy przesłanki: 1) przepis będący przedmiotem oceny zawiera treści normatywne odnoszące się do sfery chronionych konstytucyjnie wolności i praw; 2) nie istnieje inny instrument



prawny (poza ewentualnym uznaniem przepisu za niekonstytucyjny), który mógłby spowodować zmianę sytuacji prawnej ukształtowanej definitywnie, zanim zakwestionowany przepis utracił moc obowiązującą; 3) stwierdzenie niekonstytucyjności danego przepisu stanowić może skuteczny środek przywrócenia ochrony praw naruszonych zastosowaniem kwestionowanej regulacji prawnej” (zob. przykładowo wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 marca 2011 r., sygn. K 35/08, OTK ZU nr 2/A/2011, poz. 11).

Sprawa wywołana skargą konstytucyjną I S. dotyczy materii związanej z ochroną konstytucyjnych praw i wolności człowieka i obywatela zagwarantowanych w Konstytucji RP. Nie istnieje alternatywny instrument prawny, który obecnie mógłby spowodować zmianę sytuacji prawnej ukształtowanej definitywnie, zanim zakwestionowany przepis utracił moc prawną.

Dodatkowo wskazać należy, że zakwestionowane rozwiązanie nieobowiązującego już rozporządzenia w sprawie rodzajów dokumentów poświadczających uprawnienia do korzystania z ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego zostało przyjęte także w obowiązującym obecnie rozporządzeniu Ministra Infrastruktury i Budownictwa regulującym tę materię, co zostanie wykazane w dalszej części stanowiska.

Powyższe wywody wskazują zatem, iż zakwestionowany skargą konstytucyjną § 9 ust. 4 pkt 1 lit. b rozporządzenia w sprawie rodzajów dokumentów poświadczających uprawnienia do korzystania z ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego może zostać poddany merytorycznej kontroli Trybunału Konstytucyjnego pod kątem zgodności z art. 58 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 oraz art. 51 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Zgodnie z art. 58 ust. 1 Konstytucji RP, „[k]ażdemu zapewnia się wolność zrzeszania się”.

Wolność zrzeszania się mieści się w sferze wolności jednostki, a zatem w sferze wolnej od ingerencji państwa. W literaturze przedmiotu podkreśla się, że „[ź]ródłem wolności zrzeszania się jest przyrodzona i niezbywalna godność osoby ludzkiej, która wpływa na sposób stosowania bardziej szczegółowych norm konstytucyjnych. (...) Fakt, że istotą godności człowieka jest jego podmiotowość i autonomia, ma szczególne znaczenie w kontekście takich wolności, jak wolność zrzeszania się” (Ł. Pisarczyk, [w:] *Konstytucja RP, Tom I, Komentarz, Art. 1-86, op. cit.*, s. 1378). Genezy wolności zrzeszania się upatruje się zaś w potrzebie człowieka do życia w społeczeństwie. „Jednostka wchodzi w różne relacje z innymi ludźmi, aby zaspokoić swoje potrzeby (zarówno materialne, jak i niematerialne) i realizować cele, które są nieosiągalne lub trudne do osiągnięcia jedynie w wyniku starań indywidualnych (...). Dążenie do współpracy i zrzeszania się trzeba więc uznać za naturalne” (Ł. Pisarczyk, [w:] *Konstytucja RP, Tom I, Komentarz, Art. 1-86, op. cit.*, s. 1373). Artykuł 58 ust. 1 Konstytucji RP stanowi więc konstytucyjną gwarancję indywidualnej wolności zrzeszania się, dzięki której jednostka może uczestniczyć w życiu publicznym. Użycie zaś przez ustrojodawcę, w art. 58 ust. 1 Konstytucji RP, sformułowania, że „każdemu zapewnia się wolność zrzeszania się”, prowadzi do uznania, iż państwo nie przyznaje jednostce wolności zrzeszania się, lecz ją zabezpiecza (zob. *ibidem*, s. 1378).

Wolność zrzeszania się ma jednak nie tylko pozytywny, lecz również negatywny wymiar. Trybunał Konstytucyjny podkreślił bowiem, że „(...) u samej genezy wolności zrzeszania się tkwi element negatywny, który wiąże się z koniecznością poszanowania wolności każdego do pozostawania poza istniejącymi strukturami zbiorowymi. Ten aspekt jest immanentnie związany z koniecznością poszanowania wolności każdego do tworzenia i przyłączania się do istniejących już zrzeszeń w społeczeństwie pluralistycznym. Na kształt

negatywnego aspektu wolności zrzeszania się może także oddziaływać zjawisko »pośredniego« ograniczenia dobrowolności członkostwa. Wiązać je należy z niebezpieczeństwem szczególnie uprzywilejowanego traktowania przez organy władzy publicznej konkretnego zrzeszenia, które w świadomości jednostek rodzić będzie przekonanie o korzyści przystąpienia do takiego właśnie publicznie faworyzowanego zrzeszenia, także za cenę rezygnacji z potrzeby samorealizowania się” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 lipca 2012 r., sygn. K 8/10, OTK ZU nr 7/A/2012, poz. 78).

Z kolei, w myśl art. 51 ust. 1 Konstytucji RP, „[n]ikt nie może być obowiązany inaczej niż na podstawie ustawy do ujawniania informacji dotyczących jego osoby”.

Artykuł 51 ust. 1 Konstytucji RP normuje wolność jednostki od przymusu (obowiązku) ujawniania informacji dotyczących swojej osoby, czyli tzw. autonomię informacyjną. W literaturze przedmiotu podnosi się, że „[a]dresatem wskazanego zakazu są (...) wyłącznie organy władzy publicznej. Za takim rozumieniem przemawia przede wszystkim przebieg prac legislacyjnych. Trudno ponadto przyjąć, aby omawiany przepis mógł odnosić się do innych niż prawne form »zobowiązania« jednostki do ujawniania informacji na swój temat. Jedynie zaś organy władzy publicznej są uprawnione do nakładania określonych obowiązków na jednostkę. Istota omawianej gwarancji sprowadza się w konsekwencji do zastrzeżenia formy ustawy przy takiej działalności” (M. Wild, [w:] *Konstytucja RP, Tom I, Komentarz, Art. 1-86, op. cit.*, s. 1226). Trybunał Konstytucyjny wskazał też, że w ustawie normującej kwestie związane z obowiązkiem ujawnienia przez jednostkę informacji na swój temat powinny być uregulowane następujące zagadnienia: zobowiązanie do ujawniania informacji o swojej osobie; zasady gromadzenia i udostępniania informacji; tryb gromadzenia i udostępniania informacji (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 czerwca 2018 r., sygn. K 53/16, OTK ZU z 2018 r.,

seria A, poz. 38 oraz orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego tam przywołane).

Artykuł 31 ust. 3 Konstytucji RP stanowi zaś, że „[o]graniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub 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 orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, wzorzec kontroli, zawarty w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, określa przesłanki dopuszczalności ustanawiania ograniczeń wolności i praw jednostki. W aspekcie formalnym wymaga on, by ograniczenia te były ustanawiane tylko w ustawie, w aspekcie materialnym dopuszcza natomiast ustanawianie ograniczeń tylko wtedy, gdy są one konieczne w demokratycznym państwie dla zachowania wymienionych w tym przepisie wartości (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 maja 2004 r., sygn. P 2/03, OTK ZU nr 5/A/2004, poz. 39).

Analizując, określony w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, wymóg istnienia w państwie demokratycznym konieczności wprowadzenia ograniczenia w korzystaniu z konstytucyjnych praw i wolności, Trybunał Konstytucyjny stwierdzał, że przesłanka ta mieści w sobie postulat niezbędności, przydatności i proporcjonalności *sensu stricto* wprowadzonych ograniczeń. Nie ulega wątpliwości, iż spełnienie powyższych postulatów wymaga bliższej analizy w każdym konkretnym przypadku ograniczenia prawa lub wolności, w szczególności przez skonfrontowanie wartości i dóbr chronionych daną regulacją z tymi, które w jej efekcie podlegają ograniczeniu, jak również przez ocenę metody realizacji ograniczenia. Niezależnie jednak od tego, Trybunał Konstytucyjny niejednokrotnie podkreślał, iż ocena spełnienia poszczególnych kryteriów, składających się na zasadę zakazu nadmiernej (nieproporcjonalnej) ingerencji, wymaga pewnego zrelatywizowania, stosownie do charakteru

poszczególnych praw i wolności jednostki. Surowsze standardy oceny przykładać należy do praw i wolności osobistych i politycznych niż do praw ekonomicznych i socjalnych (zob. orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 października 1995 r., sygn. K. 10/95, OTK ZU nr 2/1995, poz. 30 oraz wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 12 stycznia 1999 r., sygn. P. 2/98, OTK ZU z 1999 r. nr 1, poz. 2; 25 lipca 2013 r., sygn. P 56/11, OTK ZU nr 6/A/2013, poz. 85; 25 maja 2016 r., sygn. Kp 2/15, OTK ZU z 2016 r., seria A, poz. 23).

Zaskarżony § 9 ust. 4 pkt 1 lit. b rozporządzenia w sprawie rodzajów dokumentów poświadczających uprawnienia do korzystania z ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego, w brzmieniu nadanym rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia 12 października 2011 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie rodzajów dokumentów poświadczających uprawnienia do korzystania z ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego (Dz. U. Nr 243, poz. 1444), posiadał następującą treść:

„[d]okumentami poświadczającymi uprawnienia studentów – obywateli polskich studiujących za granicą do ukończenia 26 roku życia do korzystania z ulgi 51%:

1) przy przejazdach środkami publicznego transportu zbiorowego kolejowego w pociągach osobowych, pospiesznych i ekspresowych, na podstawie biletów jednorazowych, są odpowiednio:

(...)

b) międzynarodowa legitymacja studencka International Student Identity Card (ISIC) okazywana wraz z dowodem osobistym lub innym dokumentem umożliwiającym stwierdzenie tożsamości i wieku osoby uprawnionej;”.

Upewnienie do ulgi 51% przy przejazdach środkami publicznego transportu zbiorowego kolejowego w pociągach osobowych, pospiesznych i

ekspresowych, na podstawie biletów jednorazowych, dla studentów do ukończenia 26. roku życia wprowadziła, w art. 4 ust. 4a, ustawa z dnia 20 czerwca 1992 r. o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego (tj.: Dz. U. z 2018 r., poz. 295 ze zm.; dalej: ustawa o uprawnieniach do ulgowych przejazdów). Delegację ustawową do wydania zaskarżonego w niniejszej sprawie rozporządzenia stanowił zaś art. 6 ust. 1 tejże ustawy, zgodnie z którym „[m]inister właściwy do spraw transportu, w porozumieniu 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, oraz wzór dokumentu dla osób, o których mowa w art. 2 ust. 5 pkt 2 i art 3.”.

Na podstawie tej samej delegacji ustawowej, co zaskarżone rozporządzenie, zostało wydane 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), które w § 8 ust. 4 pkt 1 lit. a powtarza zaskarżoną regulację, stanowiąc, iż „[d]okumentami poświadczającymi uprawnienie studentów studiujących za granicą do ukończenia 26. roku życia do korzystania z ulgi 51%: 1) przy przejazdach środkami publicznego transportu zbiorowego kolejowego w pociągach osobowych, pospiesznych i ekspresowych, na podstawie biletów jednorazowych, są odpowiednio: a) 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”.

Podkreślić też należy, że § 8 ust. 4 pkt 1 lit. b i c owego rozporządzenia wprowadza również wobec obywateli Unii Europejskiej i członków ich rodzin, będących studentami studiującymi za granicą, wymóg okazania legitymacji studenckiej ISIC, jako dokumentu poświadczającego uprawnienie do ulgowego przejazdu środkami publicznego transportu zbiorowego.

W odniesieniu do legitymacji studenckiej ISIC wskazać zaś należy, że jest ona uznawana za dokument potwierdzający status studenta na całym świecie. Przysługuje studentom uczelni państwowych i prywatnych wszystkich rodzajów studiów (dziennych, wieczorowych, zaocznych, licencjackich, magisterskich i doktoranckich) bez ograniczenia wieku (zob. [www.isic.pl](http://www.isic.pl)). Legitymacja studencka ISIC posiada ponad 60 - letnią historię, ustanowiona po raz pierwszy w 1953 r., jest obecnie wydawana studentom w ponad 130 krajach i, co roku, korzysta z niej około 5 milionów osób. Wiele instytucji akademickich zaakceptowało legitymację ISIC jako legitymację studencką swojej uczelni (zob. [www.isic.org](http://www.isic.org) oraz [www.isic.pl](http://www.isic.pl)). Pieczę nad legitymacją studencką ISIC sprawuje stowarzyszenie *International Student Identity Card Association* (dalej: *ISIC Association*), które jest organizacją non-profit., z główną siedzibą w Amsterdamie (zob. [www.isic.org](http://www.isic.org)). *ISIC Association* wchodzi, wraz z innymi niezależnymi międzynarodowymi organizacjami działającymi na rzecz studentów, w skład międzynarodowej organizacji non-profit o nazwie *World Youth Student & Educational Travel Confederation* (dalej: *WYSE Travel Confederation*). *WYSE Travel Confederation* zrzesza ponad 550 organizacji z całego świata specjalizujących się w turystyce studenckiej. Tworzą one międzynarodową sieć około 5000 biur funkcjonujących w poszczególnych krajach. Od wielu lat *WYSE Travel Confederation* ściśle współpracuje z Organizacją Narodów Zjednoczonych do spraw Oświaty, Nauki i Kultury (dalej: UNESCO). W efekcie tej współpracy, w 1968 roku, UNESCO oficjalnie uznało legitymację studencką ISIC za jedyny międzynarodowy dokument

potwierdzający status studenta na całym świecie. Od tego czasu na legitymacji studenckiej ISIC umieszczane jest też logo UNESCO (zob. [www.isic.pl](http://www.isic.pl)).

W Polsce, członkiem *WYSE Travel Confederation* jest stowarzyszenie Almatour, które zostało wyodrębnione w 1994 r. ze struktur Biura Podróży i Turystyki Almatour i głównym celem tego stowarzyszenia jest propagowanie w środowisku uczniowskim i studenckim legitymacji studenckiej ISIC (zob. [www.isic.pl](http://www.isic.pl)).

Według informacji stowarzyszenia Almatour, zamieszczonych na stronie internetowej [www.isic.pl](http://www.isic.pl), legitymację studencką ISIC można w Polsce zamówić przez Internet lub kupić w biurach Almatour oraz biurach współpracujących z Almatour na terenie całego kraju. Legitymacje studenckie ISIC wydawane są rocznymi edycjami i ważne są maksymalnie 16 miesięcy. Koszt wydania legitymacji studenckiej ISIC bez pakietu ubezpieczeniowego wynosi 24 zł, zaś z ubezpieczeniem koszt ten zależny jest od wybranego zakresu ubezpieczenia (zob. [www.isic.pl](http://www.isic.pl)).

Z regulaminu zakupu on-line legitymacji ISIC oraz ISIC-PTSM w systemach transakcyjnych Voyagera, dostępnego na stronie [www.isic.pl](http://www.isic.pl), wynika, że uzyskanie legitymacji studenckiej ISIC wiąże się z członkostwem w stowarzyszeniu Almatour, potwierdzonym wydaniem tej legitymacji. Członkostwo w stowarzyszeniu Almatour uzyskuje się po złożeniu deklaracji, opłaceniu składki członkowskiej, w wysokości zależnej od wybranego wariantu legitymacji studenckiej ISIC, oraz przesłaniu skanu legitymacji studenckiej, a także zdjęcia legitymacyjnego.

Przechodząc do oceny zarzutów Skarżącego, w pierwszej kolejności wskazać należy, że ustawa o uprawnieniach do ulgowych przejazdów, która zawiera delegację do wydania zaskarżonego rozporządzenia, przyznaje uprawnienia do ulgowych przejazdów m.in.: dzieciom w wieku do lat czterech, dzieciom i młodzieży uczącym się, studentom, funkcjonariuszom różnych służb



mundurowych, osobom niewidomym albo osobom niezdolnym do samodzielnej egzystencji oraz przewodnikom lub opiekunom towarzyszącym w podróży tym osobom, nauczycielom, emerytom i rencistom. Ustawa o uprawnieniach do ulgowych przejazdów wprowadza też różne stawki owych ulg, m.in.: 100%, 95%, 78%, 51% czy 37%. Przyznanie przez ustawodawcę uprawnienia do korzystania z ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego jest zatem swego rodzaju pomocą materialną państwa świadczoną osobom wskazanym w ustawie, którym – z uwagi na ich wiek, stan zdrowia, status, wykonywany zawód – zapewnienie takiej pomocy, w oparciu o założone przez ustawodawcę cele społeczne i gospodarcze, jest uzasadnione.

Podkreślić należy, że skoro wprowadzenie ulgowych przejazdów komunikacją zbiorową jest formą pomocy materialnej państwa wobec pewnej kategorii osób, to różnica pomiędzy ceną biletu ulgowego a ceną biletu normalnego jest pokrywana ze środków budżetu państwa. Aby nie narażać budżetu państwa na straty, konieczne było zatem szczegółowe uregulowanie – w zaskarżonym rozporządzeniu – rodzajów dokumentów, które poświadczą uprawnienie do korzystania z ulgowych przejazdów.

Przyjąć zatem należy, że państwo – rozwiązaniami ustawy o uprawnieniach do ulgowych przejazdów – oferuje pomoc materialną pewnym kategoriom podmiotów, ale osoby uprawnione do skorzystania z tej ulgi, chcące z niej rzeczywiście skorzystać, muszą podczas podróży środkami publicznego transportu zbiorowego wykazać odpowiednim dokumentem, że takie uprawnienie posiadają. Wymóg posiadania podczas takiej podróży odpowiedniego dokumentu poświadczającego uprawnienie do ulgowego przejazdu dotyczy też wszystkich uprawnionych – niezależnie od tego, czy są np. dziećmi do lat czterech, dziećmi niepełnosprawnymi, osobami niewidomymi czy też osobami uznanymi za niezdolne do samodzielnej egzystencji – i jest związany z pewnymi uciążliwościami dotyczącymi uzyskania dokumentu potwierdzającego owo uprawnienie do ulgowego

przejazdu. Od osoby zainteresowanej zależy zatem decyzja, czy podjąć działania związane z uzyskaniem dokumentu poświadczającego prawo do ulgowego przejazdu i, tym samym, będzie mogła korzystać z przysługującego jej ustawowo uprawnienia, czy też, nie korzystając z niego, ponosić będzie pełną opłatę za przejazd środkami publicznego transportu zbiorowego.

Kolejną kwestią, którą należy podnieść, jest fakt, że obecnie, przy wysokim poziomie nauczania języków obcych w szkołach podstawowych i średnich, wiele młodych osób - obywateli polskich, po zdaniu matury, podejmuje decyzję o studiach za granicą, i to nie tylko na obszarze Unii Europejskiej, ale też na całym świecie. Ponadto, wobec traktatowych zobowiązań Polski wobec Unii Europejskiej, prawo do ulgowych przejazdów środkami transportu zbiorowego przyznane zostało także – na równi z obywatelami polskimi – studentom będącym obywatelami innych państw Unii Europejskiej i członkom rodzin tych studentów.

Wobec hipotetycznie niemałej liczby osób (obywateli polskich, obywateli Unii Europejskiej i członków ich rodzin) studiujących na zagranicznych uczelniach, weryfikacja autentyczności i ważności legitymacji studenckich wydawanych przez zagraniczne szkoły wyższe – których chociażby na obszarze samej Unii Europejskiej jest co najmniej kilka tysięcy, przy jednocześnie występującym zróżnicowaniu wzorów tych legitymacji, języków, a nawet stosowanych alfabetów – jest niemożliwa do przeprowadzenia podczas standardowej kontroli biletów przez osobę upoważnioną przez przewoźnika.

Ustawodawca, wprowadzając w zaskarżonym § 9 ust. 4 pkt 1 lit. b rozporządzenia w sprawie rodzajów dokumentów poświadczających uprawnienia do korzystania z ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego legitymację studencką ISIC – jako dokument poświadczający uprawnienie do korzystania z ulgowych przejazdów przez studentów studiujących za granicą – działał zatem racjonalnie z, co najmniej, kilku powodów. Po pierwsze, jak już wskazano, legitymacja studencka ISIC jest

rozpoznawana na całym świecie i objęta patronatem UNESCO. Po drugie, uzyskanie takiej legitymacji jest proste i pozbawione uciążliwości (można ją uzyskać przez Internet – nie wychodząc z domu, co nie jest możliwe w przypadku starania się o dokumenty poświadczające prawo do ulgi przez innych uprawnionych, np. osoby niepełnosprawne, niewidomych). Po trzecie, roczny koszt wydania tej legitymacji (tzw. opłata członkowska) jest zwykle znacznie niższy niż różnica między rocznym kosztem pełnopłatnych (bez ulgi) przejazdów komunikacją transportu zbiorowego a takim kosztem z zastosowaniem ulgi studenckiej.

Zauważyć należy, że ustawodawca, teoretycznie, mógł wprowadzić do zaskarżonego rozporządzenia inne – niż legitymacja studencka ISIC – dokumenty poświadczające prawo do ulgowych przejazdów studentów, którzy studiują za granicą. Wydaje się, że takimi dokumentami mogłyby być: uwierzytelnione tłumaczenie na język polski legitymacji wydanej przez zagraniczną uczelnię wraz z poświadczeniem notarialnym. Takie rozwiązanie ustawodawcy nie mogłoby zostać jednakże uznane za w pełni racjonalne, albowiem skutkowałoby uciążliwościami nakładanymi na studentów, związanymi z tłumaczeniem i poświadczeniem notarialnym takiej legitymacji, jak też kosztami, które mogłyby być wyższe niż koszt wydania legitymacji ISIC. Ponadto, ustawodawca, wprowadzając takie rozwiązanie, musiałby też wymagać, aby osoba studiująca na zagranicznej uczelni „odnawiała” co roku dokumenty związane z tłumaczeniem i poświadczeniem notarialnym legitymacji tej uczelni, z uwagi na konieczność weryfikacji ważności takiej legitymacji.

Powyższe rozważania prowadzą do uznania, że ustawodawca, wybierając, w zaskarżonym rozporządzeniu, najwłaściwsze rozwiązanie legislacyjne – jakim jest określenie, że dokumentem potwierdzającym prawo do ulgowego przejazdu studenta studiującego za granicą jest legitymacja studencka ISIC – nie naruszył, przysługującej konstytucyjnie Skarżącemu wolności zrzeszania się

oraz wolności od przymusu (obowiązku) ujawniania informacji dotyczących swojej osoby.

Skarżący podnosi bowiem – co należy przypomnieć – że ustawodawca w zaskarżonym § 9 ust. 4 pkt 1 lit. b rozporządzenia w sprawie rodzajów dokumentów poświadczających uprawnienia do korzystania z ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego stworzył sytuację prawną, w której uprawniony ustawowo do ulgi komunikacyjnej, aby z tej ulgi skorzystać, jest pośrednio zmuszany do przystąpienia do stowarzyszenia, które sprawuje pieczę nad wydawaniem legitymacji studenckich ISIC. Skarżący wskazuje zatem, że został naruszony element negatywny gwarantowanej w art. 58 ust. 1 Konstytucji RP wolności zrzeszania się, rozumiany jako wolność (prawo) nieprzystępowania do zrzeszeń.

Należy jednak wyjaśnić, że w literaturze przedmiotu i orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazuje się, że aby dana regulacja prawna uznana została za naruszającą negatywny aspekt wolności zrzeszania się, musiałaby zawierać takie rozwiązania jak: szczególne uprzywilejowanie danego zrzeszenia w odniesieniu do innych zrzeszeń, realizujących te same lub podobne cele; korzyści dla członków zrzeszenia wynikałyby z tej regulacji prawnej, a nie z działalności zrzeszenia; brak przynależności do zrzeszenia stanowiłby podstawę prawnie regulowanych sankcji lub konsekwencji niekorzystnych dla jednostki (zob. Ł. Pisarczyk, [w:] *Konstytucja RP, Tom I, Komentarz, Art. 1-86, op. cit.*, s. 1382 oraz wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 lipca 2012 r., sygn. K 8/10, *op. cit.*).

W sprawie wywołanej skargą konstytucyjną I S. naruszenie negatywnego elementu wolności zrzeszania się nie występuje. Zaskarżone rozporządzenie określa bowiem jedynie rodzaje dokumentów, które poświadczają uprawnienia do korzystania z ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego. Wśród tych dokumentów wymienia legitymację ISIC, której uzyskanie łączy się rzeczywiście z uiszczeniem opłaty

członkowskiej, a więc – co do zasady – z przystąpieniem do jednego ze stowarzyszeń studenckich sprawujących pieczę nad tymi legitymacjami. Zaskarżony § 9 ust. 4 pkt 1 lit. b rozporządzenia w sprawie rodzajów dokumentów poświadczających uprawnienia do korzystania z ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego w żaden sposób jednak nie uprzywilejowuje żadnego ze stowarzyszeń wydających legitymacje studenckie ISIC. Należy bowiem przypomnieć, że nie jest to jedno stowarzyszenie, lecz pewnego rodzaju sieć stowarzyszeń o zasięgu międzynarodowym, działających na rzecz studentów. Korzyści z posiadania karty studenckiej ISIC związane są też wyłącznie z działalnością tych stowarzyszeń i obejmują szeroką skalę zniżek na: noclegi, kulturę, rozrywkę, usługi, zakupy, sport, naukę i podróże. W końcu też, w zaskarżonym przepisie ustawodawca nie przewidział negatywnych konsekwencji związanych z nieuzyskaniem legitymacji studenckiej ISIC. Ustawodawca nie zmusza bowiem, ani zakwestionowanym przepisem, ani żadnym innym przepisem dotyczącym ulgowych przejazdów komunikacją transportu zbiorowego, do korzystania bądź niekorzystania z ulgowego przejazdu. Dlatego też, student, znając korzyści związane z posiadaniem legitymacji studenckiej ISIC, samodzielnie przeprowadza kalkulację, czy uzyskanie tej legitymacji jest dla niego opłacalne i czy chce opłatę członkowską uiścić i uzyskać legitymację. Posiada więc pełną dobrowolność przystąpienia do danego stowarzyszenia, uiszczenia opłaty członkowskiej, a tym samym uzyskania legitymacji studenckiej ISIC.

W świetle powyższego uznać należy, że zaskarżony § 9 ust. 4 pkt 1 lit. b rozporządzenia w sprawie rodzajów dokumentów poświadczających uprawnienia do korzystania z ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego nie naruszył też drugiego, wskazanego przez Skarżącego, wzorca kontroli konstytucyjnej, tj. art. 51 ust. 1 Konstytucji RP.

Należy bowiem przypomnieć, iż art. 51 ust. 1 Konstytucji RP określa, że jednostka nie może zostać – inaczej niż ustawowo – zobowiązana przez władze publiczne do udzielania informacji dotyczących jej osoby.

Uznając, że zaskarżony przepis nie zmusza, nawet pośrednio, do przystąpienia do jednego ze stowarzyszeń wydających legitymacje studenckie ISIC, nie można przyjąć, że przymusza jednostkę do udzielenia informacji o sobie, a zwłaszcza udzielenia takich informacji organom władzy publicznej. Osoba zainteresowana uzyskaniem legitymacji studenckiej ISIC dokonuje bowiem autonomicznego wyboru, czy i któremu – z funkcjonujących w ramach międzynarodowej sieci na całym świecie – stowarzyszeniu, przekaże informacje niezbędne do uzyskania tej legitymacji.

Reasumując, zaskarżony przepis § 9 ust. 4 pkt 1 lit. b rozporządzenia w sprawie rodzajów dokumentów poświadczających uprawnienia do korzystania z ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego jest zgodny z art. 58 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 oraz z art. 51 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Biorąc powyższe pod uwagę, wnoszę jak na wstępie.

z upoważnienia  
Prokuratora Generalnego

*Robert Heriand*  
Zastępca Prokuratora Generalnego