



Warszawa, 29 marca 2002 r.

**RZECZPOSPOLITA POLSKA**  
**Rzecznik Praw Obywatelskich**

*Prof. dr Andrzej ZOLL*

**RPO/379901/01/I/MB**

00-090 Warszawa      Tel. centr. 827 62 61  
Al. Solidarności 77      Fax 827 64 53

**Trybunał Konstytucyjny**

**Warszawa**

**Wniosek**  
**Rzecznika Praw Obywatelskich**

Na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 1 oraz w związku z art. 188 pkt 1 i 2 Konstytucji RP oraz art. 16 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (t. jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147).

Wnoszę o stwierdzenie, że:

Przepis § 3 ust. 1 pkt 4 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 19 grudnia 1996 r. w sprawie opłat paszportowych (Dz. U. z 1996 r. Nr 152, poz. 725 z późn. zm.) jest niezgodny z art. 32 Konstytucji oraz z art. 14 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności.

## UZASADNIENIE

I. Ze sformułowanej w art. 32 Konstytucji RP zasady równości wynika dla prawodawcy obowiązek równego traktowania wszystkich obywateli. Z tej generalnej zasady wynika także zakaz stosowania dyskryminacji w życiu politycznym, społecznym i gospodarczym. Żadne przepisy i żadne przyczyny nie mogą usprawiedliwiać tego rodzaju dyskryminacji.

W dotychczasowej linii orzeczniczej Trybunał Konstytucyjny mocno akcentował, iż z zasady równości wynika nakaz jednakowego traktowania wszystkich obywateli w obrębie określonej klasy (kategorii). Równość oznacza, że wszyscy adresaci norm prawnych, charakteryzujący się daną cechą relewantną winni być traktowani według jednakowej miary, bez zróżnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących. Ewentualne zróżnicowanie oparte być musi na uznanych kryteriach, przy czym zasadność doboru kryterium różnicowania (cechy relewantnej) podlegać musi każdorazowej ocenie, między innymi z punktu widzenia zasady sprawiedliwości społecznej (wyrok z dnia 8 maja 2001 r. sygn. P. 15/00, wyrok z dnia 12 listopada 2001 r. sygn. P.2/01).

Równość dopuszcza różne traktowanie przez prawo podmiotów różniących się między sobą, natomiast ewentualne zróżnicowanie traktowania podmiotów podobnych musi być uzasadnione, to jest oparte na uznanych kryteriach (wyrok z dnia 12 listopada 2001 r. sygn. P.2/01). Wszelkie zróżnicowania sytuacji prawnej uważane są bowiem za realizację właściwie pojmowanej równości, a nie wyjątku od niej.

II. Przepis art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 29 listopada 1990 r. o paszportach (Dz. U. z 1991 r. Nr 2, poz. 5 z późn. zm.) stanowi, że paszporty i paszporty blankietowe wydaje się po przedstawieniu wymaganych dokumentów i uiszczeniu należnych opłat. W myśl ust. 2, Rada Ministrów w drodze rozporządzenia, *określa* wysokość opłat paszportowych, tryb ich uiszczania oraz warunki i zakres stosowania

ulg i zwolnień od tych opłat, a także warunki podwyższania opłat w razie zawinionej utraty paszportu.

Zgodnie z § 3 ust. 1 pkt 4 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 19 grudnia 1996 r. w sprawie opłat paszportowych (Dz. U. z 1996 r. Nr 152, poz. 725 z późn. zm), ulgową opłatę paszportową pobiera się od uczącej się młodzieży szkół dziennych i studentów studiów stacjonarnych. Prawo takie nie przysługuje natomiast uczniom i studentom pobierającym naukę w systemie wieczorowym i zaocznym. Trudno jednak znaleźć podstawy uzasadniające wprowadzenie takiego uregulowania. Co więcej, rozwiązanie to wydaje się naruszać konstytucyjną zasadę równości, jest bowiem dalece krzywdzące dla szerokiej rzeszy osób, które oprócz obowiązków związanych z pracą zawodową podejmują trud dalszej nauki w celu podniesienia swoich kwalifikacji.

Z drugiej strony jawi się rzesza młodych ludzi, którzy ze względu na ograniczoną ilość miejsc na studiach dziennych, zmuszeni są podejmować naukę w trybie zaocznym lub wieczorowym. Powszechnie wiadomo, że w ostatnich latach nauka w tym trybie podejmowana jest już nie tylko przez osoby pracujące i dla których taki wybór jest jedyną możliwością pogłębiania wiedzy i podnoszenia swoich kwalifikacji. Dziś, wraz z poważnym wzrostem ilości osób podejmujących naukę w szkołach wyższych, powstała nowa sytuacja, w której tego rodzaju studia wybierane są także przez osoby, które pomimo chęci podjęcia nauki w systemie dziennym, a także braku obowiązków zawodowych, zmuszone niejako są do studiowania w systemie zaocznym lub wieczorowym. Powodem tego jest znacznie większa liczba chętnych, aniżeli ilość oferowanych przez szkoły wyższe miejsc na studiach dziennych. Jest więc dziś oczywiste, że obok osób pracujących, naukę w systemie wieczorowym lub zaocznym podejmują osoby niepracujące, często pozostające wciąż na wyłącznym utrzymaniu rodziców. Zarówno więc jedna, jak i druga grupa osób, z powodu konieczności wyboru płatnych studiów zaocznych lub wieczorowych, jest często znacznie bardziej obciążona finansowo w związku uiszczaniem stosownych opłat za naukę, aniżeli osoby studiujące w systemie dziennym. Ta grupa studentów, stanowiąca przeważającą większość całej studenckiej populacji, utrzymuje w praktyce szkoły publiczne i prywatne, i to przy ciągle obowiązującej konstytucyjnej zasadzie, iż nauka w szkołach publicznych jest

bezpłatna, a płatne mogą być jedynie niektóre usługi edukacyjne w publicznych szkołach wyższych. Natomiast państwo odmawia tej grupie nawet symbolicznego wsparcia.

Pozbawienie więc prawa do ulgowej opłaty paszportowej tej części uczących się osób, która jest bardziej obciążona finansowo, tym bardziej nie wydaje się być właściwe i stanowi przejaw dyskryminacji. Rada Ministrów podejmując decyzję o przyznaniu ulgi tylko części ogółu uczących się, naruszyła w sposób oczywisty zasadę równości wobec prawa, jak również związaną z nią zasadę sprawiedliwości społecznej.

Zakwestionowany przepis wprowadza więc rozwiązanie, którego nie da się obronić w świetle ustalonej linii orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego na temat zasady równości. W szczególności w orzeczeniu z dnia 9 czerwca 1997 r., K. 24/96, Trybunał Konstytucyjny uznał, że z odstępstwem od zasady równości mamy do czynienia, jeżeli - jak już wskazano powyżej - kontrolowana norma traktuje odmiennie adresatów, którzy charakteryzują się wspólną istotną cechą. Nie zawsze jest to jednak równoznaczne z istnieniem dyskryminacji lub niedopuszczalnego uprzywilejowania. Konieczna jest jeszcze bowiem ocena kryterium, na podstawie którego dokonano owego zróżnicowania. „Równość wobec prawa to także zasadność wybrania takiego, a nie innego kryterium różnicowania podmiotów prawa. Trybunał wielokrotnie podkreślał związek zasady równości z zasadą sprawiedliwości, dopuszczając zróżnicowanie w prawie, o ile jest ono usprawiedliwione” ( np. orz. z 28 listopada z 1995 r., K 17/95, wyrok z 12 listopada 2001 r. sygn. P.2/01).

Trybunał podkreśla też, że realizacja konstytucyjnych zasad równości oraz sprawiedliwości społecznej nie oznacza konieczności przyznawania wszystkim kategoriom obywateli jednakowych praw i obowiązków. Co więcej, prawidłowa realizacja tych zasad wymaga, w określonych sytuacjach, aby prawa i obowiązki poszczególnych grup obywateli kształtowane były w sposób odmienny. Prawo ustawodawcy do odmiennego kształtowania praw i obowiązków określonej kategorii obywateli obwarowane jest jednak wymogiem istnienia pomiędzy tymi podmiotami odmienności w ich sytuacji faktycznej. W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego różnicowanie w prawie jest dopuszczalne, o ile jest

usprawiedliwione (K. 4/94, K. 1/95, P.2/01), a w pewnych przypadkach różnicowanie jest wręcz powinnością warunkującą osiągnięcie faktycznej równości (Por. J. Oniszcuk, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunatu Konstytucyjnego, Zakamycze 2000, s. 276). Czym jednak usprawiedliwiać kwestionowane zróżnicowanie praw uczących się w systemie dziennym i zaocznym, czy wieczorowym, którzy znajdują się w identycznej sytuacji materialnej (taki sam dochód na głowę na członka rodziny)?

Nie do podważenia jest fakt, że status ucznia, czy studenta stanowi ową istotną cechę wspólną zaś przyjęte przez rozporządzenie kryterium różnicowania ma charakter czysto formalny, a jego skutki - jak wskazywano wcześniej - nie dadzą się pogodzić się z zasadą sprawiedliwości. Niezależnie od wyboru systemu nauki, podejmujący ją uzyskują status ucznia lub studenta, a co najistotniejsze, ich prawa i obowiązki regulują te same przepisy Konstytucji, a także ustawy o szkolnictwie wyższym i ustawy o systemie oświaty. Ich dyplomy i świadectwa mają też formalnie taką samą wartość, zaś jedynym istotnym wyróżnikiem jest fakt, że jedni płacą za studia, a drudzy nie, i to niezależnie od ich rzeczywistego statusu materialnego. Tego jednak kwestionowany przepis nie bierze w ogóle pod uwagę.

Nie może być tu argumentem twierdzenie, że uczniowie zaoczeni i wieczorowi to z reguły osoby zarabiające, bowiem wraz ze wspomnianymi wcześniej zmianami w zakresie ilości oferowanych miejsc na studiach dziennych w stosunku do liczby chętnych do podjęcia nauki w tym trybie, twierdzenie to stało się dalece nieaktualne. Wprowadzenie przez Radę Ministrów zaskarżonego przez Rzecznika ograniczenia nie jest więc usprawiedliwione. Co więcej stwarza warunki pogarszające i tak już trudniejszą sytuację finansową uczniów i studentów wieczorowych i zaocznych. Wprowadzone różnicowania nie jest ani racjonalne, ani też nie znajduje swojego uzasadnienia w zasadzie sprawiedliwości. Nie pozostaje także w związku z żadnymi innymi wartościami czy normami konstytucyjnymi, które mogłyby uzasadniać odmienne traktowanie podmiotów podobnych. Ponadto, kwestionowany przepis § 3 ust. 1 pkt 4 narusza, a nawet odwraca, związaną z zasadą równości, zasadę proporcjonalności.

Warto w tym miejscu wskazać przepisy ustawy z dnia 20 czerwca 1992 r. o uprawnieniach do bezpłatnych i ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego (Dz. U. z 1992 r. Nr 54, poz. 254 z późn. zm.), które w grupie

podmiotów uprawnionych do ulgowych przejazdów wymieniają m. in. studentów (do ukończenia 26 roku życia). Nie wprowadzono tu więc dyskryminacyjnego rozróżnienia uprawnionych do ulg uczniów i studentów dziennych i nieuprawnionych uczniów i studentów wieczorowych lub zaocznych.

III. W czerwcu 2001 r. podjąłem kroki zmierzające do zrównania w prawie do ulgowej opłaty paszportowej wszystkich uczniów i studentów. Moje przekonanie o dyskryminacyjnym charakterze ww. przepisu nie znalazło jednak potwierdzenia w opinii ówczesnego Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji. Choć z wcześniejszej korespondencji prowadzonej w tej sprawie wynikało, że MSWiA proponowało zmiany zgodnie z moją sugestią to ostatecznie nie uzyskały one akceptacji w uzgodnieniach międzyresortowych. Trudno jednak pogodzić się z argumentacją powołaną w stanowisku Ministra. Jak bowiem informuje Minister, podział na studentów nieodpłatnych studiów dziennych i płatnych studiów zaocznych i wieczorowych oraz wynikające stąd konsekwencje w postaci przysługujących im uprawnień lub ich braku, wynikają z przepisów, które regulują status prawny obu tych grup. Przyznanie więc ulgowej opłaty paszportowej tylko uczącej się młodzieży szkół dziennych i studentów studiów stacjonarnych nie budzi żadnych zastrzeżeń Ministra.

Jedynym wyróżnikiem tego statusu, o czym była już mowa wcześniej, jest fakt, że jedni zobowiązani są do uiszczania stosownych opłat za naukę, a drudzy nie. Trudno jednak uznać, że obowiązek ten może uzasadniać kwestionowane niniejszym wnioskiem zróżnicowanie w prawie do ulgowych opłat paszportowych.

Nadto, jak podnosi dalej Minister, istotne w przedmiotowej sprawie są także ewentualne koszty, jakie mogłaby pociągnąć za sobą proponowana zmiana. Wprowadzenie ulg spowodowałoby zmniejszenie dochodów Skarbu Państwa o kwotę trudną do oszacowania, jako że posiadanie nie jest obowiązkiem obywatela, a jego prawem. W prawie tym jednak, o czym jestem przekonany, obie grupy uczących się winny być - zgodnie z art. 32 Konstytucji RP - zrównane. Z całą pewnością uzasadnieniem dla kwestionowanego zróżnicowania nie może być powoływana kwestia finansowa, na podstawie której Minister oparł swoje stanowisko.

Moje kolejne wystąpienie w przedmiotowej sprawie, skierowane w grudniu 2001 r. do nowego Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, również spotkało się z odmienną opinią. Jednak i tym razem nie sposób zgodzić się z przedstawioną argumentacją, zgodnie z którą przepisy regulujące status prawny obu grup uczniów i studentów dają podstawy do różnego ich traktowania. Podkreślić bowiem trzeba, że w przedmiotowym przypadku to różne traktowanie sprowadza się do traktowania nierównego. Dziwi fakt, że choć Minister niewątpliwie dostrzega podnoszoną kwestię nierównego traktowania wskazanych grup uczniów i studentów - co jasno wynika z udzielonej odpowiedzi - to jednak nie uważa tej sytuacji za naruszającą prawo do równego traktowania każdego przez władze publiczne. Co więcej, Minister - w ślad za stanowiskiem poprzedniego Ministra - wyraźnie podkreśla: *„Podział na studentów nieodpłatnych studiów dziennych i płatnych studiów zaocznych i wieczorowych oraz wynikające stąd konsekwencje w postaci przysługujących im uprawnień lub ich braku wynika z przepisów, które regulują status prawny obu grup studentów. Jako przykład różnego ich traktowania można wskazać rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 22 stycznia 1991 r. w sprawie warunków, form, trybu przyznawania i wypłacania oraz wysokości świadczeń pomocy materialnej dla studentów studiów dziennych (Dz. U. Nr 9, poz. 32 z późn. zm.). Wymienione rozporządzenie, (...), zawiera regulacje, zgodnie z którymi studenci studiów wieczorowych i zaocznych nie mogą liczyć na pomoc materialną w formie stypendiów, które przysługują wyłącznie uczącym się w trybie dziennym.”* Ten argument jest chybiony, bowiem opisana wyżej regulacja ma również charakter dyskryminacyjny, co podniosłem we wniosku do Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 listopada 2001 r. (oczekuje na rozpoznanie).

Nie podzielam również argumentu odnoszącego się do kwestii ewentualnych kosztów, jakie mogłaby pociągnąć za sobą proponowana zmiana. Fakt, że opłaty paszportowe zasilają budżet państwa, a zmiana ta zmniejszyłaby dochody Skarbu Państwa, nie może mieć żadnego wpływu na rozstrzygnięcie w kwestii zgodności określonych przepisów z Konstytucją. Powoływanie się więc przez Ministra na wspomniane wyżej ryzyko jest moim zdaniem niedopuszczalnym argumentem różnicującym sytuację wskazanych grup osób. Prawdą jest, o czym pisze kolejny już Minister, że posiadanie paszportu nie jest obowiązkiem, a prawem obywatela.

Nie ma to jednak żadnego znaczenia dla oceny, czy regulujące to prawo przepisy nie naruszają konstytucyjnej zasady równości, bowiem mamy tu do czynienia z niedopuszczalnym zróżnicowaniem praw,

W tej sytuacji, wobec braku akceptacji Ministerstwa dla zmiany kwestionowanego przepisu, wniesienie wniosku do Trybunału, stało się konieczne.

Reasumując stwierdzić należy, że zaskarżone przepis § 3 ust. 1 pkt 4 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 19 grudnia 1996 r. w sprawie opłat paszportowych jest niezgodny z art. 32 Konstytucji. Jego dyskryminacyjny charakter stanowi jednocześnie naruszenie art. 14 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, która łącznie z przepisami Konstytucji wyznacza standard ochrony praw w demokratycznym państwie prawa, którym jest Rzeczpospolita Polska.

Mając to wszystko na uwadze, wnoszę jak w sentencji wniosku.

/-/ Prof. dr Andrzej Zoll