



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

Janusz KOCHANOWSKI

RPO-599453-VI/08/JB

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Warszawa,

07/01/2010

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

Warszawa

Wniosek

Rzecznika Praw Obywatelskich

Na podstawie art. 191 ust. 1 pkt I Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.) oraz art. 16 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147, ze zm.)

wnoszę o:

stwierdzenie niezgodności art. 4 ust. 7 pkt 1 oraz art. 5 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 20 czerwca 1992 r. o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego (Dz. U. z 2002 r. Nr 175, poz. 1440, ze zm.) w zakresie, w jakim wyłączają nauczycieli zatrudnionych w przedszkolach z kręgu nauczycieli uprawnionych do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego z art. 32 ust. 1 w zw. z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

UZASADNIENIE

Do Rzecznika Praw Obywatelskich wpływają skargi nauczycieli zatrudnionych w przedszkolach. Skarżący stwierdzają iż posiadają wykształcenie pedagogiczne uzyskane na wyższych uczelniach pedagogicznych. Nauczyciele ci posiadają stopnie awansu zawodowego takie same jak inni nauczyciele zatrudnieni w oświacie. Wielu nauczycieli przedszkolnych ma również uprawnienia nauczyciela nauczania zintegrowanego (klasy 1 - 3 szkoły podstawowej). Wskazane skargi dotyczą nierównego traktowania nauczycieli przedszkoli w dostępie do ulg na przejazdy środkami publicznego transportu zbiorowego.

Osoba zatrudniona na stanowisku nauczyciela w publicznym i niepublicznym przedszkolu nie ma uprawnień do korzystania z wyżej wymienionej ulgi, gdyż zgodnie z art. 4 ust. 7 pkt 1 oraz art. 5 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 20 czerwca 1992 r. o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego (Dz. U. z 2002 r., Nr 175, poz. 1440, ze zm.), do ulgi 37% przy przejazdach środkami publicznego transportu zbiorowego kolejowego w pociągach osobowych, na podstawie biletów jednorazowych lub miesięcznych imiennych, są uprawnieni: nauczyciele szkół podstawowych, gimnazjów, szkół ponadpodstawowych i ponadgimnazjalnych publicznych lub niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych, a do ulgi 37% przy przejazdach środkami publicznego transportu zbiorowego autobusowego w komunikacji zwykłej, na podstawie biletów imiennych miesięcznych, są uprawnieni: nauczyciele szkół podstawowych, gimnazjów, szkół ponadpodstawowych i ponadgimnazjalnych publicznych lub niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych.

Ustawa wymienia enumeratywnie nauczycieli, którym uprawnienie do ulg zostało przyznane. Wątpliwości budzi wyłączenie przez ustawodawcę z kręgu uprawnionych do ulgowych przejazdów nauczycieli zatrudnionych w przedszkolach publicznych lub niepublicznych.

We wstępie do Karty Nauczyciela ustawodawca stwierdził, że uchwalając tę ustawę kierował się dążeniem do podkreślenia roli oświaty i wychowania oraz społecznej rangi zawodu nauczyciela. Wyrazem właśnie tego założenia, a nie samego tylko statusu prawnego poszczególnych typów placówek oświatowych, powinny zatem być pewne szczególne uprawnienia osób, wykonujących zawód nauczyciela.

Pragnę zwrócić uwagę, iż ustawie z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (t.j. Dz.U. z 2006 r., Nr 97, poz. 674, ze zm.) podlegają nauczyciele zatrudnieni w publicznych przedszkolach, szkołach i placówkach oraz zakładach kształcenia i placówkach doskonalenia nauczycieli działających na podstawie ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572, ze zm.), a w zakresie określonym ustawą nauczyciele zatrudnieni w: publicznych przedszkolach, szkołach i placówkach prowadzonych przez osoby fizyczne oraz osoby prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego oraz w przedszkolach niepublicznych, niepublicznych placówkach, o których mowa w ust. 1 pkt 1, oraz szkołach niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych (na zasadzie art. 1 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 pkt 2 lit a oraz b).

Ustawa Karta Nauczyciela w art. 3 pkt 1 i 2, pod pojęciem nauczycieli bez bliższego określenia rozumie nauczycieli, wychowawców i innych pracowników pedagogicznych zatrudnionych w przedszkolach, szkołach i placówkach wymienionych w art. 1 ust. 1 i la, natomiast pod pojęciem szkół bez bliższego określenia rozumie przedszkola, szkoły i placówki oraz inne jednostki organizacyjne wymienione w art. 1 ust. 1 i la, a także odpowiednio ich zespoły.

Art. 6a ustawy Karta Nauczyciela określa zasady oceny pracy nauczyciela. Takiej ocenie podlegają wszyscy nauczyciele, niezależnie od podmiotu ich zatrudniającego. Nauczyciele przedszkoli i szkół muszą spełniać kwalifikacje określone w art. 9 ust. 1 Karty Nauczyciela.

Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572, ze zm.) tak samo traktuje nauczycieli przedszkoli, a także placówek zakładu kształcenia i placówek doskonalenia nauczycieli jak nauczycieli, którym ustawa o uprawnieniach do bezpłatnych i ulgowych przejazdów środkami transportu zbiorowego przyznaje prawo do ulg. Ustawa o systemie oświaty zalicza do systemu oświaty przedszkola (art. 2 pkt 1) i szkoły (art. 2 pkt 2), a pod pojęciem szkoły nakazuje rozumieć także przedszkole (art. 3 pkt 1). W celu zapoznania się z prawami i obowiązkami nauczycieli przedszkoli, szkół i placówek art. 5b ustawy o systemie oświaty odsyła do ustawy Karta Nauczyciela.

Ustawy te zrównują więc w prawach i obowiązkach m.in. nauczycieli przedszkoli z nauczycielami wskazanymi w ustawie o uprawnieniach do bezpłatnych i ulgowych przejazdów środkami transportu zbiorowego.

Stosownie do art. 1 la ust. 1 ustawy Karta Nauczyciela nauczyciele przedszkoli i szkół, są uprawnieni do posiadania legitymacji służbowych. Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 29 września 2006 r. w sprawie wzoru oraz trybu wystawiania legitymacji służbowej nauczyciela (Dz. U. Nr 189, poz. 1393) określiło jednolity wzór legitymacji oraz tryb jej wystawiania. Do otrzymania dokumentu są uprawnieni nauczyciele zarówno szkół publicznych, jak i niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych, niezależnie od wymiaru zatrudnienia (art. 91b ust. 2 pkt 1 ustawy Karta Nauczyciela). Legitymacja zawiera miejsce na wpisanie nazwy pracodawcy. Tak więc, tylko po tym wpisie można ustalić, czy posiadacz legitymacji jest uprawniony do skorzystania z ulgi przewidzianej ustawą o uprawnieniach do bezpłatnych i ulgowych przejazdów środkami transportu zbiorowego.

W mojej ocenie nie powinno budzić wątpliwości stanowisko, że równość wobec prawa należy rozumieć tak, iż wszystkie podmioty charakteryzujące się tą samą cechą istotną powinny być traktowane w stopniu równym według jednakowych kryteriów.

Oceniając daną regulację prawną z punktu widzenia konstytucyjnej zasady równości należy więc ustalić przede wszystkim, czy można wskazać wspólną cechę istotną uzasadniającą równe traktowanie podmiotów prawa, biorąc pod uwagę treść i cel danej regulacji prawnej. Otóż celem ustawy o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego było m. in. przyznanie ulg w dojazdach do szkół uczniom oraz ich nauczycielom. Cel ten pozostaje w związku z obowiązkiem władz publicznych zapewnienia obywatelom powszechnego i równego dostępu do wykształcenia (art. 70 ust. 4 zd. 1 Konstytucji RP). Cechą relewantną w omawianym zakresie w odniesieniu do nauczycieli jest zatem status nauczyciela powiązany z wykonywaniem funkcji edukacyjnych. Cechą tą charakteryzują się także nauczyciele zatrudnieni w przedszkolach.

W zakresie objętym wnioskiem doszło więc do odstępstwa od zasady równego traktowania. Stąd też niezbędna jest dodatkowo ocena kryterium, na podstawie którego ustawodawca dokonał zróżnicowania. W świetle dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego odstępstwo od równego traktowania podmiotów podobnych jest dopuszczalne, musi jednak zawsze znajdować uzasadnioną podstawę. Według Trybunału Konstytucyjnego (por. wyrok z dnia 12 maja 1998 r., sygn. akt U 17/97, OTK z 1998 r. Nr 3, poz. 34) zróżnicowanie musi mieć charakter relewantny, a więc musi pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest

kontrolowana norma oraz służyć realizacji tego celu i treści. Zróżnicowania nie wolno więc dokonywać według dowolnie ustalonego kryterium. Zróżnicowanie musi także pozostawać w związku z innymi wartościami, zasadami czy też normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych. Jedną z takich zasad jest zasada sprawiedliwości społecznej wyrażona w art. 2 Konstytucji RP. Zróżnicowanie sytuacji prawnej podmiotów podobnych może więc zostać uznane za zgodne z Konstytucją RP, jeżeli pozostaje w zgodzie z zasadą sprawiedliwości społecznej. Zostaje ono natomiast uznane za dyskryminację, jeżeli nie znajduje uzasadnienia w zasadzie sprawiedliwości społecznej.

W mojej ocenie określone powyżej warunki, umożliwiające uznanie wprowadzonego do obrotu prawnego zróżnicowania nauczycieli w zakresie uprawnień do ulg przy przejazdach środkami publicznego transportu zbiorowego, nie zostały spełnione w zakresie objętym wnioskiem. Treść art. 4 ust. 7 pkt 1 i art. 5 ust. 2 pkt 1 ustawy o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego nie służy bowiem w zakwestionowanym zakresie realizacji celu tej ustawy, tj. zapewnieniu ulg nauczycielom realizującym proces edukacyjny. Regulacja ta sprawia, iż - jak wskazują skargi kierowane do Rzecznika - poza systemem tych ulg pozostają nauczyciele przedszkoli, chociaż realizują oni programy edukacyjne.

Stosownie do art. 32 ust. 2 Konstytucji RP nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny. Przepisy art. 4 ust. 7 pkt 1 i art. 5 ust. 2 pkt 1 ustawy o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego wbrew temu konstytucyjnemu zakazowi, prowadzą w zakwestionowanym zakresie do dyskryminacji, której przyczyną jest wykonywanie przez nauczyciela pracy edukacyjnej w przedszkolach. Dzieje się tak, chociaż sam ustawodawca zaliczył przedszkola (art. 2 pkt 1 ustawy o systemie oświaty) do systemu oświatowego. Dlatego też - moim zdaniem - art. 4 ust. 7 pkt 1 i art. 5 ust. 2 pkt 1 ustawy o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego w zaskarżonym zakresie są niezgodne z art. 32 Konstytucji RP. Są one również niezgodne z zasadą sprawiedliwości społecznej. Sprawiedliwość oznacza bowiem jednakowe traktowanie podmiotów mających tę samą cechę charakterystyczną. Oznacza ona również stosowanie jednakowej miary wobec wszystkich zainteresowanych otrzymaniem rozdzielanych dóbr, a więc ocenianie ich sytuacji według tożsamyh kryteriów.

Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 8 września 2005 r., sygn. akt P 17/04 (OTK-A 2005/8/90) rolą Trybunału Konstytucyjnego nie jest zastępowanie ustawodawcy w sytuacji, gdy zaniechał on uregulowania jakiegoś zagadnienia, nawet gdy obowiązek tego uregulowania został ustanowiony w Konstytucji. Jednakże w ramach kompetencji do kontrolowania konstytucyjności obowiązującego prawa, Trybunał Konstytucyjny ocenia zawsze pełną treść normatywną zaskarżonego przepisu, a więc także brak pewnych elementów normatywnych, których istnienie warunkowałoby konstytucyjność danej regulacji (por. postanowienia TK z 8 września 2004 r., sygn. SK 55/03, OTK ZU nr 8/A/2004, poz. 86, z 9 maja 2000 r., sygn. Ts 84/99, OTK ZU nr 4/B/2002, poz. 244).

Oceniając zatem braki elementów normatywnych zaskarżonych przepisów należy dojść do wniosku, iż Trybunał Konstytucyjny jest uprawniony do dokonania ich kontroli.

Przedstawione uwagi uzasadniają końcowy wniosek, iż art. 4 ust. 7 pkt 1 oraz art. 5 ust. 2 pkt 1 ustawy o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego w określonym zakresie są niezgodne z art. 32 ust. 1 w zw. z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Dlatego też wnoszę jak na wstępie.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Adam Bobrowski'. The signature is written in a cursive style with a long, sweeping stroke at the beginning.