

Data publikacji: 30-04-2012



**SENAT
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
VIII KADENCJA**

Warszawa, dnia 30 kwietnia 2012 r.

Druk nr 108

**KOMISJA
USTAWODAWCZA**

**Pan
Bogdan BORUSEWICZ
MARSZAŁEK SENATU
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Na podstawie art. 85a ust. 3 pkt 1 Regulaminu Senatu Komisja Ustawodawcza wnosi o podjęcie postępowania w sprawie inicjatywy ustawodawczej dotyczącej projektu ustawy

o zmianie ustawy o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego.

Do reprezentowania Komisji w dalszych pracach nad tym projektem ustawy upoważniona jest senator Grażyna Sztark.

W załączeniu przekazuję projekt ustawy wraz z uzasadnieniem.

Przewodniczący Komisji
Ustawodawczej
(-) Piotr Zientarski

U S T A W A

z dnia

o zmianie ustawy o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego

Art. 1. W ustawie z dnia 20 czerwca 1992 r. o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego (Dz. U. z 2002 r. Nr 175, poz. 1440, z późn. zm.¹⁾) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 4 w ust. 7 pkt 1 otrzymuje brzmienie:

„1) nauczyciele przedszkoli, szkół podstawowych, gimnazjów, szkół ponadpodstawowych i ponadgimnazjalnych - publicznych lub niepublicznych o uprawnieniach przedszkoli lub szkół publicznych;”;

2) w art. 5 w ust. 2 pkt 1 otrzymuje brzmienie:

„1) nauczyciele przedszkoli, szkół podstawowych, gimnazjów, szkół ponadpodstawowych i ponadgimnazjalnych - publicznych lub niepublicznych o uprawnieniach przedszkoli lub szkół publicznych;”.

Art. 2. Ustawa wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2013 r.

¹⁾ Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2003 r. Nr 137, poz. 1304, Nr 149, poz. 1452 i Nr 203, poz. 1966, z 2005 r. Nr 90, poz. 756 i Nr 180, poz. 1497, z 2006 r. Nr 141, poz. 1011 i Nr 249, poz. 1824, z 2007 r. Nr 82, poz. 558, Nr 180, poz. 1280 i Nr 191, poz. 1370, z 2009 r. Nr 168, poz. 1323, z 2010 r. Nr 222, poz. 1456 i Nr 238, poz. 1578, z 2011 r. Nr 5, poz. 13, Nr 84, poz. 455 i Nr 205, poz. 1203.

UZASADNIENIE

1. Cel projektowanej ustawy

Celem projektu jest dostosowanie systemu prawa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 listopada 2010 r. (sygn. akt K 2/10) dotyczącego 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.). Jego sentencja została ogłoszona dnia 25 listopada 2010 r. w Dz. U. Nr 222, poz. 1456, a pełny tekst rozstrzygnięcia wraz z uzasadnieniem w OTK ZU z 2010 r. Nr 9A, poz. 102.

Chodzi w nim o przyznanie prawa do ulg w przejazdach publicznym transportem zbiorowym nauczycielom przedszkoli; takich ulg które posiadają nauczyciele szkół oraz nauczyciele akademicy.

2. Przedmiot i istota rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego

2.1. TK stwierdził niezgodność 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 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 związku z art. 2 Konstytucji.

2.2. Ustawa przyznaje ulgi lub zwolnienia z opłat za bilet przy przejazdach środkami publicznego transportu zbiorowego (kolejowego i autobusowego, z wyłączeniem komunikacji miejskiej) niektórym kategoriom osób. W zależności od kategorii osób, rodzaju środka transportu, rodzaju biletu itp. ulgi te wynoszą: 100%, 95%, 78%, 49% i 37%.

W zakwestionowanych przepisach ustawa przewiduje, że do ulgi 37% przy przejazdach środkami publicznego transportu zbiorowego:

- kolejowego w pociągach osobowych, na podstawie biletów jednorazowych lub miesięcznych imiennych,
- 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.

Wśród uprawnionych do ulgi nie występują nauczyciele przedszkoli.

2.3. Art. 32 ust. 1 Konstytucji przewiduje, że „Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne”.

„Zasada równości wobec prawa polega na tym, aby wszystkie podmioty prawa (...), charakteryzujące się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu były traktowane równo, bez dyskryminowania i faworyzowania”. „Przy ocenie regulacji prawnej z punktu widzenia zasady równości należy rozważyć, czy można wskazać wspólną cechę istotną uzasadniającą równe traktowanie podmiotów prawa, biorąc pod uwagę treść i cel danej regulacji prawnej”. „Zasada równości zakłada jednocześnie różne traktowanie podmiotów różnych, tj. podmiotów, które nie posiadają wspólnej cechy istotnej. Równość wobec prawa to zasadność wyboru takiego, a nie innego kryterium różnicowania”.

Podmioty, na pierwszy rzut oka podobne, mogą być traktowane w sposób zróżnicowany, jeśli zróżnicowanie to odpowiada następującym wymaganiom: „1) zróżnicowania muszą mieć charakter relewantny, tzn. pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma oraz służyć realizacji tego celu i treści. To znaczy, że wprowadzane odstępstwa od zasady równości muszą mieć charakter racjonalnie uzasadniony. Nie wolno dokonywać zróżnicowania według dowolnie ustalonego kryterium; 2) zróżnicowania muszą być proporcjonalne, tzn. waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie sytuacji adresatów normy, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych; 3) muszą pozostawać w związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych”.

TK wskazał też na ścisły związek między zasadą równości wobec prawa a zasadą sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji). „Obie zasady w znacznym stopniu nakładają się na siebie. Zasada sprawiedliwości społecznej nakazuje w szczególności, by równo traktować podmioty prawa charakteryzujące się daną istotną cechą. Wprowadzanie zróżnicowania podmiotów prawa jest dopuszczalne na gruncie zasady równości, jeżeli służy realizacji sprawiedliwości społecznej. Konsekwencją tego jest stwierdzenie, że zróżnicowanie niesprawiedliwe jest zakazane”.

Przedmiotem wyroku jest luka w ustawie. Trybunał nie może zastępować ustawodawcy „w sytuacji, gdy zaniechał on uregulowania jakiegoś zagadnienia”. (zaniechanie ustawodawcze). Trybunał ocenia jednak „zawsze pełną treść normatywną zaskarżonego przepisu, wynikającą nie tylko z jego zaskarżonego brzmienia, lecz także z

brzmienia, które (...) byłyby zgodne z wymogami konstytucyjności. Trybunał dokonuje zatem kontroli braku pewnych elementów normatywnych, których istnienie warunkowałoby konstytucyjność danej regulacji” (po minięciu ustawodawcze).

Zdaniem TK, biorąc pod uwagę to, „że podstawowym zadaniem przedszkola i szkoły jest realizacja prawa do kształcenia się oraz prawa dzieci i młodzieży do wychowania i opieki, odpowiednich do wieku i osiągniętego rozwoju, nie znajduje przekonujących argumentów” fakt „wprowadzania odmiennych regulacji w uprawnieniach do ulgowych przejazdów w stosunku do nauczycieli pracujących w przedszkolach”.

„Jeżeli system oświaty uznaje za nauczycieli również tych, którzy pracują w przedszkolach, a ich status jest potwierdzony przygotowaniem i spełnieniem odpowiednich wymogów dotyczących przygotowania zawodowego i zdania odpowiednich egzaminów, nie można różnicować ich statusu w wypadku uprawnień do ulg w przejazdach. (...) Cechą wspólną, która pozwala na porównywanie nauczycieli przedszkoli z innymi nauczycielami jest bycie nauczycielem w rozumieniu Karty Nauczyciela oraz ustawy o systemie oświaty. Trybunał Konstytucyjny nie znajduje wartości i dóbr, które w niniejszej sprawie uzasadniałyby wyłączenie nauczycieli przedszkoli z uprawnień do ulgowych przejazdów, w szczególności, że inni nauczyciele, wkładając taki sam wysiłek w zdobycie zawodu, tylko pracując w innym miejscu niż przedszkole, mają prawo do ulg”.

3. Różnice między dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym

Inicjatywa ustawodawcza jest niezbędna. Ponieważ TK nie oceniał konstytucyjności ulg stosowanych przy przejazdach środkami transportu bądź ich braku w ogóle, a tylko zróżnicowanie istniejące w tym zakresie odnośnie do niektórych kategorii osób, istnieją trzy sposoby wykonania tego orzeczenia.

Po pierwsze, możliwe jest dodanie do kategorii osób uprawnionych do 37% ulgi nauczycieli przedszkoli.

Po drugie, możliwe jest uchylenie art. 4 ust. 7 i art. 5 ust. 2, co będzie oznaczało pozbawienie wszystkich nauczycieli prawa do tego przywileju. Należy zwrócić uwagę, że w ustawie tej **nauczyciele są jedyną grupą zawodową uprawnioną do tej ulgi**. Inne kategorie osób, uprawnionych w tej ustawie, wyodrębnione są w oparciu o inne kryteria. Są to: dzieci do lat 4, dzieci i młodzież ucząca się, osoby niezdolne do samodzielnej egzystencji i

niewidomi oraz opiekunowie lub przewodnicy takich osób, funkcjonariusze niektórych służb podczas wykonywania czynności służbowych.

Trzecie rozwiązanie, polegałoby na przyznaniu owej ulgi nauczycielom przedszkoli, ale przy jednoczesnym obniżeniu procentowym tego rodzaju ulgi dla innych kategorii, tak by nie wzrosła w budżecie ogólna suma wydatków z tytułu tej ulgi.

Ostatecznie zdecydowano się na pierwsze rozwiązanie, jednak zgodne z Konstytucją byłoby każde z innych przedstawionych wyżej rozwiązań.

Projekt przyznaje uprawnienia do ulgowych przejazdów publicznym transportem zbiorowym nauczycielom przedszkoli identyczne z uprawnieniami, jaki posiadają nauczyciele szkół i nauczyciele akademicy. Dotychczas nauczyciele przedszkoli nie posiadali tego rodzaju ulg.

Jednocześnie w związku z opinią Ministra Edukacji Narodowej powołującego się na opinię Ministra Finansów wejście w życie ustawy przewidziano na 1 stycznia 2013 r.

Projekt powstał po zasięgnięciu opinii Ministra Edukacji Narodowej i Ministra Finansów.

4. Skutki projektowanej ustawy

Według informacji przedstawionych przez Ministra Infrastruktury w sierpniu 2011 r. projekt może pociągnąć za sobą konieczność wydawania z budżetu około 34 mln zł. Trudno jednak przewidzieć ilu nauczycieli przedszkoli (których jest 70 tys.) i jak często faktycznie korzystałoby z przejazdów ulgowych.

Według informacji przedstawionych przez Ministerstwo Finansów wydatki budżetowe na wszelkie ustawowe ulgi przejazdowe rosną. W roku 2010 wynosiły 870 mln, w 2011 r. – 1 020 mln, w 2012 r. – 1 060 mln.

5. Oświadczenie o zgodności z prawem Unii Europejskiej

Przedmiot projektu jest zgodny z prawem Unii Europejskiej.

.....
T ł o c z o n o z p o l e c e n i a M a r s z a ł k a S e n a t u
.....