

**UCHWAŁA**  
**SENATU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

z dnia 21 lutego 2013 r.

**w sprawie wniesienia do Sejmu projektu ustawy o zmianie ustawy o uprawnieniach do  
ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego oraz ustawy –  
Karta Nauczyciela**

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Senat wnosi do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy o zmianie ustawy o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego oraz ustawy – Karta Nauczyciela.

Jednocześnie upoważnia senator Grażynę Sztark do reprezentowania Senatu w pracach nad projektem.

**MARSZAŁEK SENATU**

**Bogdan BORUSEWICZ**

## U S T A W A

z dnia

### **o zmianie ustawy o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego oraz ustawy – Karta Nauczyciela**

**Art. 1.** W ustawie z dnia 20 czerwca 1992 r. o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego (Dz. U. z 2012 r. poz. 1138) wprowadza się następujące zmiany:

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

„7. Do ulgi 33% przy przejazdach środkami publicznego transportu zbiorowego kolejowego w pociągach osobowych, na podstawie biletów jednorazowych lub miesięcznych imiennych, są uprawnione następujące osoby:

- 1) nauczyciele przedszkoli publicznych lub niepublicznych oraz nauczyciele szkół podstawowych, gimnazjów i szkół ponadgimnazjalnych – publicznych lub niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych;
- 2) nauczyciele akademicy.”;

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

„2. Do ulgi 33% przy przejazdach środkami publicznego transportu zbiorowego autobusowego w komunikacji zwykłej, na podstawie biletów imiennych miesięcznych, są uprawnione następujące osoby:

- 1) nauczyciele przedszkoli publicznych lub niepublicznych oraz nauczyciele szkół podstawowych, gimnazjów i szkół ponadgimnazjalnych – publicznych lub niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych;
- 2) nauczyciele akademicy.”

**Art. 2.** W ustawie z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2006 r. Nr 97, poz. 674 z późn. zm.<sup>1)</sup>) w art. 91b w ust. 2 pkt 1 i 2 otrzymują brzmienie:

---

<sup>1)</sup> Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2006 r. Nr 170, poz. 1218 i Nr 220, poz. 1600, z 2007 r. Nr 17, poz. 95, Nr 80, poz. 542, Nr 102, poz. 689, Nr 158, poz. 1103, Nr 176, poz. 1238, Nr 191, poz. 1369 i Nr 247, poz. 1821, z 2008 r. Nr 145, poz. 917 i Nr 227, poz. 1505, z 2009 r. Nr 1, poz. 1, Nr 56, poz. 458, Nr 67, poz. 572, Nr 97, poz. 800, Nr 213, poz. 1650 i Nr 219, poz. 1706, z 2011 r. Nr 149, poz. 887 i Nr 205, poz. 1206 oraz z 2012 r. poz. 908 i 1544.

- „1) przedszkolach i szkołach, o których mowa w art. 1 ust. 2 pkt 2, bez względu na wymiar zatrudnienia, mają zastosowanie przepisy art. 11a i art. 63;
- 2) placówkach, o których mowa w art. 1 ust. 2 pkt 2, bez względu na wymiar zatrudnienia, ma zastosowanie przepis art. 63;”.

**Art. 3.** Ustawa wchodzi w życie z dniem 1 lipca 2013 r.

## 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 2012 r. poz. 1138). Jego sentencja została ogłoszona 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 nauczycielom przedszkoli prawa do ulg w przejazdach publicznym transportem zbiorowym, posiadanych dotychczas przez nauczycieli szkół i nauczycieli akademickich, przy jednoczesnym obniżeniu tych ulg z 37% do 33%.

### 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 wyłącza ją 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 oraz 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 ulg 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 (...) byłoby zgodne z wymogami konstytucyjności. Trybunał dokonuje zatem kontroli braku pewnych elementów normatywnych, których istnienie warunkowałoby konstytucyjność danej regulacji” (pominięcie 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: 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 wszystkich kategorii nauczycieli, tak by nie wzrosła w budżecie państwa ogólna suma wydatków z tytułu tej ulgi.

Ostatecznie zdecydowano się na to ostatnie. Przyznano prawo do ulgi nauczycielom przedszkoli, przy jednoczesnym obniżeniu wysokości tej ulgi z 37% do 33% dla wszystkich nauczycieli wymienionych w art. 4 ust. 7 i art. 5 ust. 2. Obniżenie to dotyczy również nauczycieli akademickich. Formalnie nauczycieli akademickich wyrok TK nie dotyczył, jednak wynikało to z tego, że wymienieni są oni w osobnych punktach. Niemniej jednak nauczyciele akademicy byli do tej pory traktowani tak samo, jak nauczyciele szkół. Nie ma zatem powodu by traktować ich odmiennie przy proponowanej obniżce ulgi. Mogłoby to spowodować kolejną nierówność, która byłaby przedmiotem skargi do TK. Poza tym, z merytorycznych powodów, trudno znaleźć uzasadnienie dla takiego zróżnicowania.

Przy okazji dokonano także zmian terminologicznych wynikających ze zmian nazewnictwa rodzajów szkół. Konsekwencją przyznania ulgi nauczycielom przedszkoli jest też konieczność zmiany Karty nauczyciela, ponieważ nie przewiduje ona obecnie wydawania potwierdzających ulgę legitymacji dla nauczycieli przedszkoli.

#### **4. Konsultacje**

Pisma w sprawie pierwotnej wersji projektu (który polegał tylko na dodaniu nauczycieli przedszkoli do katalogu podmiotów uprawnionych do 37% ulgi) przedstawili: Rada Ministrów, Ministrowie: Edukacji Narodowej, Finansów, Pracy i Polityki Społecznej oraz Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej, Prokuratoria Generalna Skarbu Państwa i Związek Nauczycielstwa Polskiego. Projekt (w pierwotnej wersji) przesłano też Ministrowi Nauki i Szkolnictwa Wyższego, Rzecznikowi Praw Obywatelskich, Związkowi Miast Polskich, Związkowi Gmin Wiejskich RP i Krajowej Radzie Radców Prawnych - podmioty te nie udzieliły odpowiedzi. Na etapie pierwszego czytania Rada Ministrów zaproponowała, by przyjąć trzecie rozwiązanie rozważane w Senacie.

#### **5. Skutki projektowanej ustawy**

Według informacji przedstawionych przez Rząd wydatki budżetowe na wszelkie ustawowe ulgi przejazdowe rosną. W roku 2012 r. wynosiły 1 060 mln. Liczba nauczycieli szkół wynosi 584 tys. Po dodaniu do kategorii uprawnionych 68 tys. nauczycieli przedszkoli, co prawda wzrośnie liczba uprawnionych, ale obniżenie ulgi o 4 punkty procentowe spowoduje ostatecznie, że wydatki budżetu państwa z tego tytułu nie wzrosną.

#### **6. Oświadczenie o zgodności z prawem Unii Europejskiej**

Przedmiot projektu jest zgodny z prawem Unii Europejskiej.