

WYROK

z dnia 17 grudnia 2002 r.

Sygn. akt U 3/02***W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej****Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Bohdan Zdziennicki – przewodniczący

Jerzy Stępień

Marian Zdyb – sprawozdawca,

protokolant: Dorota Raczkowska,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Prezesa Rady Ministrów i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 17 grudnia 2002 r., wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich o zbadanie zgodności:

§ 3 ust. 1 pkt 4 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 19 grudnia 1996 r. w sprawie opłat paszportowych (Dz. U. Nr 152, poz. 725 ze zm.) z art. 32 Konstytucji oraz z art. 14 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności,

o r z e k a:

§ 3 ust. 1 pkt 4 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 19 grudnia 1996 r. w sprawie opłat paszportowych (Dz. U. Nr 152, poz. 725, oraz z 2000 r. Nr 39, poz. 453) w zakresie, w jakim pozbawia 50% ulgi z tytułu opłaty paszportowej studentów nie będących studentami studiów stacjonarnych i uczniów szkół innych niż dzienne, jest niezgodny z art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz nie jest niezgodny z art. 14 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, z 1995 r. Nr 36, poz. 175, 176 i 177 oraz z 1998 r. Nr 147, poz. 962).

UZASADNIENIE:

I

1. Rzecznik Praw Obywatelskich wnioskiem z 29 marca 2002 r. wniósł o stwierdzenie niezgodności § 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 ze zm.) z art. 32 Konstytucji oraz z art. 14 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. W uzasadnieniu Rzecznik stwierdził, że zgodnie z art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 29 listopada 1990 r. o paszportach (Dz. U. z 1991 r. Nr 2, poz. 5 ze zm.), paszporty i paszporty blankietowe wydaje się po przedstawieniu wymaganych dokumentów i

* Sentencja została ogłoszona dnia 8 stycznia 2003 r. w Dz. U. Nr 1, poz. 13.

uiszczeniu należnych opłat. 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 19 grudnia 1996 r. w sprawie opłat paszportowych, ulgową opłatą paszportową pobiera się od uczącej młodzieży szkół dziennych i studentów studiów stacjonarnych. Prawo takie nie przysługuje natomiast uczniom i studentom pobierającym naukę w systemie wieczorowym i zaocznym. Zdaniem Rzecznika, trudno znaleźć podstawy uzasadniające wprowadzenie takiego uregulowania. Przepisy te naruszają konstytucyjną zasadę równości, krzywdząc szeroką rzeszę osób, które oprócz obowiązków związanych z pracą zawodową, podejmują trud dalszej nauki w celu podniesienia swoich kwalifikacji. Rzecznik zwraca uwagę na to, że obok osób pracujących, naukę w systemie wieczorowym lub zaocznym podejmują również osoby niepracujące, często pozostające 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 z 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. Sytuacja taka ma miejsce 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 stanowi przejaw dyskryminacji, a 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.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, prawo ustawodawcy do odmiennego kształtowania praw i obowiązków określonej kategorii obywateli obwarowane jest wymogiem istnienia pomiędzy tymi podmiotami odmienności w ich sytuacji faktycznej. W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego różnicowanie w prawie jest dopuszczalne, o ile jest usprawiedliwione, a w pewnych przypadkach różnicowanie jest wręcz powinnością warunkującą osiągnięcie faktycznej równości. Nie można jednak niczym usprawiedliwiać zróżnicowania praw uczących się studentów w systemie dziennym i zaocznym, czy wieczorowym, znajdujących się przecież niejednokrotnie w identycznej sytuacji materialnej. Status ucznia czy studenta stanowi bowiem ową istotną cechę wspólną, zaś przyjęte przez rozporządzenie kryterium różnicowania ma charakter czysto formalny, a jego skutki nie dadzą się pogodzić z zasadą sprawiedliwości. Niezależnie od wyboru systemu nauki, podejmujący ją uzyskują status ucznia lub studenta a ich prawa i obowiązki regulują te same przepisy Konstytucji a także ustawy o szkolnictwie wyższym i ustawy o systemie oświaty. Ich dyplomy czy 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. Wprowadzone przez Radę Ministrów ograniczenia stwarzają warunki pogarszające i tak trudniejszą sytuację finansową uczniów (studentów) wieczorowych i zaocznych. Wprowadzenie różnicowania nie jest racjonalne i nie pozostaje także w związku z żadnymi innymi wartościami czy normami konstytucyjnymi, które mogłyby uzasadniać odmienne traktowanie podmiotów podobnych.

Rzecznik Praw Obywatelskich na poparcie swoich argumentów wskazuje na ustawę z 20 czerwca 1992 r. o uprawnieniach do bezpłatnych i ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu drogowego, która w grupie podmiotów uprawnionych do

ulgowych przejazdów wymienia m.in. studentów (do ukończenia 26 roku życia). Nie wprowadza natomiast dyskryminacyjnego rozróżnienia uprawnionych do ulg uczniów i studentów dziennych i nieuprawnionych uczniów i studentów wieczorowych lub zaocznych. W uzasadnieniu podnosi także, iż w czerwcu 2001 r. podjął kroki zmierzające do zrównania w prawie do ulgowej opłaty paszportowej wszystkich uczniów i studentów, co nie znalazło jednak potwierdzenia w opinii Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji. Nietrafny jest także argument odnoszący się do ewentualnych kosztów, jakie mogłaby pociągnąć za sobą zmiana przepisów polegająca na zrównaniu studentów i uczniów dziennych oraz zaocznych (wieczorowych). 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.

2. Pismem z 6 czerwca 2002 r. stanowisko w sprawie przedstawił Prokurator Generalny, według którego § 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 ze zm.) jest niezgodny z art. 32 Konstytucji oraz z art. 14 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. W zakwestionowanym przepisie rozporządzenia powołane zostały dwie grupy podmiotów uprawnionych do ulgi w opłacie paszportowej: ucząca się młodzież szkół dziennych oraz studenci studiów stacjonarnych. Status obydwu tych grup normują odrębne regulacje, przy czym określenia użyte w rozporządzeniu nie są oparte o sprecyzowane definicje ustawowe.

Prokurator Generalny zwrócił uwagę na sposób regulacji kwestii statusu oraz praw i obowiązków studentów przewidzianej odpowiednio w dziale V ustawy o szkolnictwie wyższym i w dziale VI ustawy o wyższych szkołach zawodowych. W zawartych tam przepisach brak jest rozróżnienia pomiędzy studentami w zależności od tego czy studiuje w uczelni państwowej czy niepaństwowej oraz od systemu studiów, z jednym tylko wyjątkiem określonym w art. 75 ust. 1 i 2 ustawy o wyższych szkołach zawodowych, dającym podstawę do różnego traktowania studentów studiów dziennych oraz studentów studiów wieczorowych lub zaocznych w uczelniach zawodowych. W innych zaś przepisach prawnych (np. w ustawie o uprawnieniach do bezpłatnych i ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego oraz ustawie o pożyczkach i kredytach studenckich) – kryterium systemu odbywania studiów nie różnicuje praw studentów. W świetle obowiązujących przepisów wyróżnikiem statusu studentów studiów dziennych oraz pozostałych studentów, nie musi w sposób bezwzględny być fakt, że jedni są zobowiązani do uiszczania stosownych opłat za naukę, a drudzy nie – choć można przypuszczać, że w praktyce trudno spotkać bezpłatne studia wieczorowe lub zaoczne. Odpłatność za studia w tych systemach ma bowiem charakter fakultatywny i czesne może lecz nie musi być pobierane (art. 23 ust. 2 pkt 2 ustawy o szkolnictwie wyższym i art. 22 ust. 1 pkt 3 i ust. 3 pkt 1 ustawy o wyższych szkołach zawodowych). Prokuratur Generalny przytacza także dane statystyczne, z których wynika, że w roku akademickim 2000/2001 w szkołach wyższych w systemie studiów dziennych studiowało 43% ogółu studentów, podczas gdy w roku 1990/1991 – 77%. W tych warunkach trudno byłoby używać argumentu, iż studentami wieczorowymi i zaocznymi są w większości osoby dobrze sytuowane materialnie, tym bardziej że coraz częstsze są przypadki podejmowania w czasie studiów pracy zarobkowej przez studentów studiów dziennych.

W przepisach obowiązującego prawa nie ma zdefiniowanego pojęcia „studiów stacjonarnych”, a jedynie występują określenia studiów dziennych, wieczorowych, zaocznych, eksternistycznych, podyplomowych, doktoranckich i specjalnych. Stąd też, jedynie w drodze domniemania, można by utożsamiać studia stacjonarne ze studiami

dziennymi. Podobne uwagi nasuwa brzmienie zakwestionowanego przepisu w części odnoszącej się do uczącej się młodzieży „szkół dziennych”, gdyż to określenie nie występuje w przepisach prawnych. Podobnie w aktach normatywnych nie jest zdefiniowane pojęcie „młodzieży”. W tych warunkach prawo do ulgowej opłaty przepis § 3 pkt 4 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie opłat paszportowych przyznaje podmiotom, których nie można określić w sposób precyzyjny. Brak też jest dostatecznie uzasadnionych przesłanek przyznania uprzywilejowanej pozycji takim podmiotom. Z tych względów brak jest dostatecznych przesłanek uzasadniających utrzymanie w zakresie prawa do ulgowej opłaty paszportowej podziału podmiotów uprawnionych wyłącznie według wyraźnie nieprecyzyjnego kryterium rodzaju odbywania studiów.

3. Prezes Rady Ministrów pismem z 4 czerwca 2002 r. wniósł o orzeczenie, że przepis § 3 ust. 1 pkt 4 rozporządzenia Rady Ministrów z 19 grudnia 1996 r. w sprawie opłat paszportowych (Dz. U. z 1996 r. Nr 152, poz. 725 ze zm.) jest zgodny z art. 32 Konstytucji oraz z art. 14 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Uzasadniając swoje stanowisko, stwierdził, że założeniem systemu pobierania nauki w systemie zaocznym i wieczorowym jest umożliwienie połączenia pracy zawodowej z nauką osobą, które takiego wyboru dokonały, także w sytuacji nie spełnienia przez nie obiektywnych wymagań przyjętych w procedurze rekrutacyjnej, warunkujących podjęcie nauki w systemie dziennym, co dotyczy w szczególności studentów. Stąd też studenci i uczniowie tych form pobierania nauki jako osoby z reguły zarabiające, a z całą pewnością posiadające możliwości podjęcia pracy zarobkowej z uwagi na dogodny w tym zakresie rozkład zajęć, nie zostali objęci ulgowymi opłatami paszportowymi.

Jak wielokrotnie podnosił Trybunał Konstytucyjny, sprawiedliwość wymaga, aby różnicowanie prawne podmiotów pozostawało w odpowiedniej relacji do ich sytuacji faktycznej. W takim przypadku konieczna jest ocena kryterium, na podstawie którego dokonano owego różnicowania. Za takie kryterium uważa się istniejące odmienności pomiędzy poszczególnymi kategoriami podmiotów, odmienności zarówno w ich sytuacji faktycznej lub prawnej. Kryterium faktycznym, którego istnienie uzasadnia różnicowanie pozycji prawnej studentów (uczniów) studiów stacjonarnych (szkół dziennych) i studiów (szkół) zaocznych i wieczorowych jest ich różna sytuacja finansowa wynikająca z obiektywnie różnych możliwości zarobkowania obu grup studentów i uczniów. W tym kontekście Prezes Rady Ministrów wskazuje także na przepisy ustawy z 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu, w myśl której właśnie system pobierania nauki przez ucznia lub studenta jest jedną z przesłanek, której wystąpienie przesądza o uzyskaniu przez daną osobę statusu „bezrobotnego”. Zgodnie bowiem z art. 2 ust. 1 pkt 2 ustawy bezrobotnym jest osoba niezatrudniona i nie wykonująca innej pracy zarobkowej, zdolna i gotowa do podjęcia zatrudnienia w pełnym wymiarze czasu pracy obowiązującego w danym zawodzie lub służbie (...) nie ucząca się w szkole w systemie dziennym (...). W regulacji tej przyjęto zatem, że osoba ucząca się w innym, niż dzienny, systemie nauki może podjąć zatrudnienie w pełnym wymiarze czasu pracy. Nie ma natomiast znaczenia faktyczne obciążenie takiej osoby obowiązkami związanymi ze szkołą bądź studiami. Różnicowanie sytuacji prawnej osób uczących się w systemie dziennym oraz zaocznym i wieczorowym znajduje odzwierciedlenie także w innych przepisach regulujących status prawny obu grup uczniów i studentów (np. w rozporządzeniu Rady Ministrów z 22 stycznia 1991 r. w sprawie warunków, form, trybu przyznawania i wypłacania oraz wysokości świadczeń pomocy materialnej dla studentów dziennych).

Zdaniem Prezesa Rady Ministrów, w takim stanie rzeczy twierdzenie wnioskodawcy jakoby przyjęte w § 3 ust. 1 pkt 4 rozporządzenia z 19 grudnia 1996 r. w sprawie opłat paszportowych rozwiązanie stanowiło przejaw dyskryminacji tej części

uczającej się młodzieży, która pobiera naukę w płatnym systemie szkolnictwa, zdaje się być nieuzasadnione. Kwestionowane regulacje nie naruszają zatem przepisu art. 32 Konstytucji jak również art. 14 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności.

II

Na rozprawie przedstawiciele wnioskodawcy oraz Prezesa Rady Ministrów podtrzymali wyrażone na piśmie stanowiska, natomiast przedstawiciel Prokuratora Generalnego częściowo je zmodyfikował. Uznał mianowicie, że § 3 ust. 1 pkt 4 rozporządzenia Rady Ministrów z 19 grudnia 1996 r. w sprawie opłat paszportowych jest niezgodny z art. 32 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 14 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Wyraził także opinię, że stwierdzenie niekonstytucyjności zakwestionowanego przepisu powinno dotyczyć zakresu w jakim pozbawia on 50% ulgi studentów nie będących studentami studiów stacjonarnych i uczniów szkół innych niżienne.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

Rozpatrywana przez Trybunał Konstytucyjny sprawa dotyczy szerokiego grona osób, które uczęszczają do różnego rodzaju szkół, w tym szkół wyższych. Osoby takie, jak i wszyscy inni obywatele polscy mają prawo – co do zasady odpłatnie – do otrzymania paszportu. Zaskarżone przepisy wprowadzają 50% ulgę w opłatach za wydanie paszportu w odniesieniu do określonej tam grupy osób. Mając na uwadze względną swobodę ustawodawcy w zakresie kształtowania stosunków prawnych, rozwiązanie takie mogłoby nie budzić zastrzeżeń, gdyby w grupie osób uprawnionych do ulgi, przepisy prawne nie dokonywały nieuprawnionego dalszego wewnętrznego różnicowania.

Zakwestionowany przez Rzecznika Praw Obywatelskich przepis został wydany na podstawie upoważnienia ustawowego zawartego w art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 29 listopada 1990 r. o paszportach (Dz. U. z 1991 r. Nr 2, poz. 5 ze zm.) w brzmieniu sprzed nowelizacji dokonanej na mocy ustawy z dnia 5 kwietnia 2002 r. o zmianie ustawy o paszportach (Dz. U. Nr 62, poz. 557), która weszła w życie z dniem 21 lipca 2002 r. Art. 5 ust. 2 ustawy o paszportach stanowi, iż: „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. Rozporządzenie powinno w szczególności określać zróżnicowaną wysokość opłat w zależności od rodzaju paszportu, podmioty uprawnione do korzystania z ulg i zwolnień od opłat oraz sposób ustalenia wysokości opłaty za wydanie nowego paszportu, w przypadku gdy poprzedni został utracony”.

Konsekwencją delegacji ustawowej zawartej w art. 5 ust. 2 ustawy o paszportach jest rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19 grudnia 1996 r. w sprawie opłat paszportowych (Dz. U. z 1996 r. Nr 152, poz. 725 ze zm.). § 3 ust. 1 pkt 4 tegoż rozporządzenia stanowi, że ulgową opłatą paszportową w wysokości 50% stawki określonej w § 2 ust. 1 rozporządzenia pobiera się od „uczającej się młodzieży szkół dziennych i studentów studiów stacjonarnych z zastrzeżeniem § 4 pkt 1”. Zastrzeżenie to określa, że nie pobiera się opłaty paszportowej (nawet ulgowej wynoszącej 50% stawki podstawowej) za wydanie paszportu małoletnim, którzy w dniu złożenia podania o wydanie paszportu nie mieli ukończonych 16 lat. Osoby te są zatem zwolnione od uiszczania takiej opłaty.

W zakwestionowanym przepisie można wyróżnić dwie grupy podmiotów uprawnionych do otrzymania ulgi w opłacie paszportowej: po pierwsze – jest to ucząca się młodzież szkół dziennych, a po drugie – studenci studiów stacjonarnych. Podmioty te mają prawo do otrzymania paszportu po uiszczeniu 50% podstawowej opłaty paszportowej, wynoszącej aktualnie 100 zł. Zgodnie z art. 3 ustawy o paszportach, każdy obywatel polski ma prawo do otrzymania paszportu, zaś pozbawienie lub ograniczenie tego prawa może nastąpić tylko w przypadkach przewidzianych ustawą. Posiadanie paszportu jest więc prawem, a nie obowiązkiem nakładanym na obywatela. Sam paszport jest bowiem dokumentem urzędowym uprawniającym do przekraczania granicy i pobytu za granicą. Poświadcza także obywatelstwo polskie, a także tożsamość osoby w nim wskazanej w zakresie danych, jakie dokument ten zawiera (art. 1 ustawy o paszportach). Prawo do paszportu ma – co do zasady – każdy, kto złoży odpowiedni wniosek wraz z wymaganymi dokumentami do organu paszportowego (wojewody lub konsula) oraz uiści należne opłaty.

Niewątpliwie ustawodawca, w granicach określonym prawem, ma względną swobodę w określaniu kategorii podmiotów uprawnionych do korzystania z ulg w zakresie opłat paszportowych a także w ustalaniu podmiotów zwolnionych od konieczności uiszczenia takich opłat. Rada Ministrów wykonując upoważnienie zawarte w ustawie o paszportach określiła cztery grupy podmiotów zwolnionych od uiszczania opłaty paszportowej (§ 4 rozporządzenia) oraz cztery grupy podmiotów od których pobiera się jedynie 50% opłaty podstawowej (§ 3 rozporządzenia). Trybunał Konstytucyjny nie jest właściwy do badania celowości takich rozwiązań. Poszukiwanie optymalnych rozwiązań w tej materii mieści się bowiem w gestii suwerennej władzy ustawodawcy. Podkreślić jednak należy, że zwolnienia i ulgi w opłatach paszportowych, jako wyjątki od zasady, powinny być wprowadzane jedynie w prawem uzasadnionych okolicznościach. Nadmiar wyjątków od zasady w zakresie takich obciążeń fiskalnych jak opłaty paszportowe, połączonych z wprowadzeniem różnych zwolnień i ulg prowadzić może do deregulacji systemu prawnego i „zaciemnienia” istoty konkretnej zasady prawnej, a nawet do przekształcenia się wyjątków w zasadę. Tego ustawodawca powinien unikać.

W badanej sprawie zasadą jest uiszczanie opłaty za wydanie paszportu, zaś wyjątki i ulgi przewidziane w rozporządzeniu Rady Ministrów w sprawie opłat paszportowych są wynikiem określonego aksjologicznego uzasadnienia i stosownej w tym zakresie polityki prawodawcy.

Prawodawca ma niewątpliwie prawo, w ramach swojej władzy dyskrecyjnej oraz w granicach prawa, wprowadzać wyjątki od zasady powszechności uiszczania opłat paszportowych. Jednakże przy wprowadzaniu takich wyjątków wiążą go konstytucyjnie określone zasady i prawa. W związku z tym powinien mieć na uwadze, zwalniając określoną kategorię podmiotów od prawem określonych obowiązków fiskalnych, albo tworząc dla niej pewne przywileje czy preferencje to, czy nie prowadzi to do naruszenia przepisów Konstytucji, w tym też zasady równości. Jeżeli bowiem wolą ustawodawcy jakaś kategoria podmiotów uzyskała pewne ulgi, to nie można pośród tychże samych podmiotów dokonywać sztucznego i nieprecyzyjnego kolejnego różnicowania, które nie pozostawałoby w żadnym związku ze wspólną cechą tychże podmiotów. Stanowi to bowiem naruszenie konstytucyjnej zasady równości wobec prawa (art. 32 ust. 1 Konstytucji).

Na mocy kwestionowanego § 3 ust. 1 pkt 4 rozporządzenia w sprawie opłat paszportowych, ulgową opłatę paszportową pobiera się jedynie od uczącej się młodzieży szkół dziennych i od studentów studiów stacjonarnych. Faktem powszechnie znanym jest to, że szkoły dzienne i studia stacjonarne to nie jedyne miejsca, w których kształcą się młodzież. Na mocy jednak kwestionowanego przepisu, tylko te osoby zostały zwolnione od uiszczenia 100% opłaty za wydanie paszportu. Wprowadzając do obrotu prawnego

przepis § 3 ust. 1 pkt 4 Rada Ministrów dokonała wybiórczego, przypadkowego dookreślenia tego, jaka grupa osób uczących się (studiujących) może korzystać z ulgowej opłaty paszportowej.

Zgodzić należy się z Rzecznikiem Praw Obywatelskich i Prokuratorem Generalnym, że tego typu rozwiązanie jest niezgodne z zasadą równości wobec prawa wyrażoną w art. 32 Konstytucji. Jeżeli bowiem wprowadza się do systemu prawnego wyjątki (ulgi, zwolnienia, przywileje) to powinny one dotyczyć wszystkich podmiotów wyróżniających się w równym stopniu wspólną cechą istotną. Rada Ministrów wprowadziła wyjątki jedynie w odniesieniu do części podmiotów z danej grupy. Takie rozwiązanie jest nieuprawnione z punktu widzenia wskazanego przez wnioskodawcę wzorca kontroli. Trybunał Konstytucyjny, m.in. w wyroku z 12 października 2000 r. (K. 1/00, OTK ZU nr 6/2000, poz. 185) stwierdził, że z konstytucyjnej zasady równości (art. 32) wynika nakaz jednakowego traktowania podmiotów prawa w obrębie określonej klasy (kategorii). Wszystkie podmioty charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą istotną (relevantną) powinny być traktowane równo, bez zróżnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących. Prawodawca nie może określać kręgu osób uprawnionych w sposób dowolny. Przyznając konkretne uprawnienia bądź przywileje, winien czynić to w stosunku do wszystkich podmiotów charakteryzujących się daną cechą wspólną, albo też zrezygnować z ich stosowania w stosunku do wszystkich podmiotów w ramach danej klasy. Odstępstwa od równego traktowania podmiotów podobnych muszą: po pierwsze, mieć charakter relevantny, a więc pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią danego unormowania oraz służyć realizacji tego celu i treści; po drugie, mieć charakter proporcjonalny, a więc 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; po trzecie, pozostawać w jakimś związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, w szczególności z zasadami sprawiedliwości społecznej.

Zdaniem Trybunału, status ucznia czy studenta stanowi w perspektywie przywilejów związanych z ulgami za opłaty paszportowe istotną cechą wspólną. W takim stanie rzeczy przyjęte w rozporządzeniu kryterium różnicowania ma charakter dyskryminacyjny. Nie daje się też pogodzić z zasadą sprawiedliwości. Niezależnie bowiem od wyboru systemu nauki, podejmujący ją uzyskują status ucznia lub studenta, a u podstaw ich obowiązków i praw leżą podobne zasadnicze założenia prawne, znajdujące odzwierciedlenie często w tych samych przepisach prawnych. Dyplomy i świadectwa uczniów i studentów mają też formalnie taką samą wartość.

Jeżeli uznać, że *ratio legis* rozwiązania przyjętego w kwestionowanym przepisie znajduje swoją podstawę w stopniu zamożności uczniów i studentów i powiązane jest z odpłatnością za studia i naukę w szkole, to założenie takie jest nieprawdziwe i to z kilku względów. Po pierwsze – odpłatność za studia i naukę w szkole z reguły w ogóle nie jest powiązana ze stanem zamożności studentów i uczniów, lecz przede wszystkim z charakterem szkoły (państwowa, niepaństwowa) lub formą pobierania nauki (dzienna, wieczorowa, zaoczna itd.). Po drugie – odpłatność za studia i naukę w szkole w szkołach i szkołach wyższych niepaństwowych dotyczy z reguły także studentów studiów stacjonarnych i uczniów szkół dziennych. Po trzecie – wybór innych form nauki w szkole niż nauka w szkołach dziennych oraz wybór innych studiów niż stacjonarne, jest często uwarunkowany bardzo trudną sytuacją materialną, która wymusza przyjęcie formy np. studiów zaocznych i wybór nauki w trybie wieczorowym, ponieważ stwarza to możliwość zarobkowania i samodzielnego utrzymania się, w tym też ponoszenia różnych kosztów związanych z kształceniem się. Nie można więc zgodzić się z uogólnieniem, że sytuacja prawna studentów studiujących w innym trybie niż stacjonarny i uczniów uczących się w

innym trybie niż dzienny, daje podstawę do wyciągnięcia wniosków, co do ich sytuacji materialnej. Jeżeli tak, to często wnioski w tym zakresie mogą być odwrotne od tych, które legły u podstaw rozróżnienia. W takim stanie rzeczy niedopuszczalna jest tego typu kategoryzacja i jednoznaczne stwierdzenie, że jedna z owych grup podmiotów ma lepsze czy też gorsze warunki do zarobkowania, albo też lepszą lub gorszą sytuację materialną. Uproszczenie takie mogłoby doprowadzić do twierdzenia, że osoby uczące się w systemie dziennym to wyłącznie osoby niezarabiające, zaś wszyscy studenci (uczniowie) zaoczni – są osobami pracujący i mogącymi (oprócz odpłatności za studia), ponosić dodatkowe inne koszty, których nie ponoszą (lub ponoszą jedynie częściowo) studenci studiów dziennych. W tym kontekście warto zwrócić uwagę, że charakter niektórych studiów dziennych może umożliwiać podjęcie pracy zarobkowej, jak i odwrotnie – charakter oraz faktyczna sytuacja na rynku pracy – może uniemożliwić podjęcie pracy przez studentów studiów zaocznych. Nie można więc zgodzić się z Prezesem Rady Ministrów, że kryterium którego istnienie uzasadnia różnicowanie pozycji prawnej studentów (uczniów) studiów stacjonarnych (szkół dziennych) i studiów (szkół) zaocznych i wieczorowych jest ich różna sytuacja finansowa wynikająca z obiektywnie różnych okoliczności zarobkowania obu grup studentów i uczniów.

Zdaniem Trybunału wyodrębnienie spośród „uczającej się młodzieży” i „studentów” dwóch grup „uczającej się młodzieży szkół dziennych” oraz „studentów studiów stacjonarnych” narusza zasadę równości. Poza tym do przyjętego w rozporządzeniu różnicowania prawodawca posłużył się nieprecyzyjnymi pojęciami, znajdującymi oparcie w nieznanym ustawodawstwu polskiemu określeniach nazw poszczególnych kategorii studentów i uczniów. Ustrojodawca, ani też ustawodawca nie dokonuje różnicowania studentów (uczającej się młodzieży) w taki sposób aby istniały podstawy do odrębnego preferencyjnego traktowania studentów studiów stacjonarnych (uczającej się młodzieży szkół dziennych) i wyłączenia ich odpowiednio z ogólnej kategorii „student” i „ucząca się młodzież”.

W odniesieniu do grupy „studentów” brak jest przesłanek zróżnicowania praw studentów „studiów stacjonarnych” oraz pozostałych studentów. Zarówno w ustawie z 12 września 1990 r. o szkolnictwie wyższym (Dz. U. z 1990 r. Nr 65, poz. 385, ze zm.), jak i w ustawie z 26 czerwca 1997 r. o wyższych szkołach zawodowych (Dz. U. z 1997 r. Nr 96, poz. 590 ze zm.) brak jest rozróżnienia pomiędzy studentami w zależności od tego czy studiuje w uczelni państwowej czy niepaństwowej oraz od systemu studiów. Nie oznacza to jednak, że zasada ta nie doznaje wyjątków. Wyjątek przewidziany jest między innymi w art. 75 ust.1 i 2 ustawy o wyższych szkołach zawodowych, gdyż prawo do pomocy materialnej ze środków budżetu państwa przysługuje studentowi studiów dziennych niepaństwowej uczelni zawodowej. Ponadto, rozporządzenie Rady Ministrów z 22 stycznia 1991 r. w sprawie warunków, form, trybu przyznawania i wypłacania oraz wysokości świadczeń pomocy materialnej dla studentów studiów dziennych (Dz. U. z 1991 r. Nr 9, poz. 32 ze zm.) ogranicza pomoc materialną dla studentów studiujących w systemie wieczorowym albo zaocznym, co w tym konkretnym przypadku nie różnicuje praw studentów, gdyż dotyczy dających się wyodrębnić dwóch grup podmiotów, co potwierdził Trybunał w wyroku z 2 lipca 2002 r. (sygn. akt U 7/01, OTK ZU nr 4A/2002, poz. 48).

Żadne inne przepisy nie różnicują jednak w taki sposób praw studentów. Pośród nich można wyróżnić między innymi ustawę z dnia 17 lipca 1998 r o pożyczkach i kredytach studenckich (Dz. U. Nr 108, poz.. 685). Prawo do pożyczki lub kredytu przysługuje bowiem, co do zasady, każdemu studentowi, który rozpoczął studia przed ukończeniem 25 roku życia. Nie ma znaczenia więc to, czy o pożyczkę lub kredyt stara się student studiów dziennych, wieczorowych, czy też zaocznych. Wszyscy bowiem studenci,

tworzący jednorodną klasę podmiotów mają prawo do tego typu pomocy ze strony państwa. Podobnie również ustawa z 20 czerwca 1992 r. o uprawnieniach do bezpłatnych i ulgowych przejazdów do bezpłatnego środkami publicznego transportu zbiorowego (Dz. U. Nr 54, poz. 254 ze zm.) nie różnicuje statusu studentów. Zgodnie bowiem z art. 5 ust. 1 „do ulgi 49% przy przejazdach środkami publicznego transportu zbiorowego w komunikacji zwykłej i przyspieszonej (...) uprawnione są następujące osoby: 1) dzieci i młodzież (...) nie dłużej niż do ukończenia 24 roku życia; 2) studenci do ukończenia 26 roku życia”. Przepisy te można wprost porównać do zaskarżonych przez Rzecznika Praw Obywatelskich. Dotyczą bowiem zarówno dzieci i młodzieży (uczącej się młodzieży – zgodnie z terminologią zaskarżonego rozporządzenia) oraz studentów. Porównywane przepisy dotyczą także zastosowania pewnych ulg przy ogólnie przyjętej zasadzie odpłatności za poszczególne usługi. Można w tych przypadkach stwierdzić, że poprzez odpowiednie regulacje prawne państwo niejako rezygnuje z części należności publicznoprawnych. W jednym przypadku będzie to część opłaty paszportowej (ulga 50%), zaś w drugim przypadku – część opłat za przejazdy środkami publicznego transportu zbiorowego autobusowego (ulga 49%). Warto podkreślić, że ustawodawca mógł w obu przypadkach zastosować ogólną zasadę polegającą na pełnej odpłatności, zarówno za przejazdy środkami publicznego transportu zbiorowego autobusowego, jak i za wydanie paszportu. Wola ustawodawcy była jednak inna i zastosowano pewne ulgi (przywileje) w stosunku do wymienionych grup podmiotów. Jeżeli już je zastosowano, to zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, niedopuszczalne jest – w obrębie jednorodnej kategorii osób, czy to studentów, czy też uczniów – dodatkowe różnicowanie tych samych podmiotów. Jest to o tyle istotne, że takiego niedopuszczalnego różnicowania dokonano w oparciu o niezrozumiałe i prawnie nieuzasadnione kryteria, posługując się przy tym niejasną terminologią, która tworzyć może istotne nowe problemy związane z ich interpretacją.

Zaskarżone przepisy rozporządzenie posługują się pojęciem „studiów stacjonarnych” oraz „szkoły dziennej”. Ulgową opłatę paszportową pobiera się – w myśl § 3 ust. 1 pkt 4 zaskarżonego rozporządzenia – od „uczącej się młodzieży szkół dziennych i studentów studiów stacjonarnych”. W przepisach obowiązującego prawa nie występuje pojęcie „studia stacjonarne”. Zarówno ustawa o szkolnictwie wyższym w art. 4 ust. 3, jak i ustawa o wyższych szkołach zawodowych w art. 4 ust. 2 pojęcia takiego nie używają, a wyczerpujący katalog systemów studiów sprowadzają do studiów dziennych, wieczorowych, zaocznych, a ewentualnie dodatkowo – eksternistycznych, podyplomowych, doktoranckich i specjalnych. Podobnie, pojęcie „szkoły dziennej” nie jest używane w art. 9 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 1996 r. Nr 67, poz. 329), gdzie wymienia katalog szkół publicznych i niepublicznych. Słusznie zauważył Prokurator Generalny, że pojęcie to nie występuje także w przepisach wykonawczych do tej ustawy – rozporządzeniach Ministra Edukacji Narodowej, pośród których można wymienić rozporządzenia: z 20 października 1992 r. w sprawie centrów kształcenia ustawicznego (Dz. U. Nr 81, poz. 418 ze zm.), z 21 marca 2001 r. w sprawie warunków i sposobu oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów i słuchaczy oraz przeprowadzenia egzaminów i sprawdzianów w szkołach publicznych (Dz. U. Nr 29, poz. 323), z 12 października 1993 r. w sprawie zasad i warunków podnoszenia kwalifikacji zawodowych i wykształcenia ogólnego dorosłych (Dz. U. Nr 103, poz. 472 ze zm.). W obowiązujących aktach normatywnych nie zostało zdefiniowane także, używane w kwestionowanym przepisie rozporządzenia, pojęcie „młodzieży”. W art. 18 pkt 5 i art. 19 ust. 1 ustawy o systemie oświaty jest wprawdzie mowa o „młodzieży w wieku 16-18 lat”, jednakże, jak słusznie zauważył Prokurator Generalny, nie może to oznaczać, że osoba w wieku powyżej 18 lat przestaje z mocy prawa zaliczać się do kategorii „młodzieży”. Naukę w szkole podstawowej rozpoczyna bowiem dziecko w wieku 7 lat (art. 15 ust. 2), a z

uwzględnieniem szkoły ponadgimnazjalnej, o której mowa w art. 9 pkt 3 lit.d, może – bez repetowania roku szkolnego – trwać 13 lat.

W kontekście przedstawionych rozważań uznać należy, że prawo do ulgowej opłaty paszportowej § 3 ust. 1 pkt 4 rozporządzenia w sprawie opłat paszportowych, przyznaje podmiotom, których nie można określić w sposób precyzyjny i jednoznaczny. Już samo ujęcie rozwiązań prawnych w sposób nieprecyzyjny, niejednoznaczny i powodujący istotne wątpliwości prawne oraz posługiwanie się pojęciami niezdefiniowanymi, prowadzi do stwierdzenia, że tego typu regulacja zawiera szereg błędów natury legislacyjnej i nie może być uznana za poprawną z punktu widzenia zasad stanowienia prawa. Podstawowe zasady stanowienia prawa określa rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2002 r. Nr 100, poz. 908). I chociaż nie wiąże ono Trybunału, to warto zwrócić uwagę, iż zgodnie z jego § 6 przepisy ustawy redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. Postanowienie to można odnieść także bezpośrednio do treści innych aktów prawnych. Dotyczy to także § 5 tego rozporządzenia, zgodnie z którym, przepisy ustawy redaguje się zwięźle i syntetycznie, unikając nadmiernej szczegółowości, a zarazem w sposób, w jaki opisuje się typowe sytuacje występujące w dziedzinie spraw regulowanych tą ustawą. W żaden sposób nie można uznać, że przepisy zaskarżonego rozporządzenia są w pełni zrozumiałe dla adresatów zawartych w nich norm oraz, że są zredagowane zwięźle i syntetycznie. Istotne wątpliwości budzić musi, o czym była mowa, określenie „studia stacjonarne” i pojęcie „młodzieży szkół dziennych”, które to pojęcia nie funkcjonują poza przepisami zawartymi w kwestionowanym rozporządzeniu. W świetle zaś § 10 rozporządzenia w sprawie zasad techniki prawodawczej – czego Trybunał nie kwestionuje – do oznaczenia jednakowych pojęć używa się jednakowych określeń, a różnych pojęć nie oznacza się tymi samymi określeniami. Tego warunku nie spełniają określenia zawarte w § 3 ust. 1 pkt. 4, gdyż z zakresu pojęć „uczącej się młodzieży szkół dziennych” oraz „studentów studiów stacjonarnych” można jedynie domniemywać, że „studia stacjonarne” są pełnym a być może tylko częściowym odpowiednikiem „studiów dziennych”. Nie można jednak takiego domniemania zastosować co do treści pojęcia „uczącej się młodzieży szkół dziennych”, gdyż zarówno pojęcia „młodzieży” jak i „szkoły dziennej” – o czym była już mowa – nie da się jednoznacznie określić i zastosować w drodze analogii rozwiązań zawartych w innych aktach prawnych.

Przyjęte w kwestionowanych przepisach rozwiązanie dokonuje różnicowania bez wskazania sensownego kryterium odróżniającego. Nie są nim bowiem ani stan zamożności studentów, ani rzeczywiste potrzeby materialne, a nawet fakt zatrudnienia lub pozostawania bez pracy studentów. Zasada równego traktowania ma charakter uniwersalny, a w konsekwencji prawodawca musi bez względu na to, czy w odniesieniu do danej materii normatywnej zostały sformułowane czy też nie wyraźne wymagania równego traktowania – uwzględniać zakaz rozwiązań dyskryminujących jakąkolwiek kategorię adresatów normy prawnej. Realizacja zasady równości nie oznacza oczywiście braku możliwości zróżnicowania czy odmiennego kształtowania sytuacji prawnej poszczególnych kategorii adresatów normy prawnej. Stąd też samo zróżnicowanie nie jest (nie może być) dowodem istnienia nierówności (por. orzeczenie TK z 4 lutego 1997 r., sygn. akt P. 4/96, OTK ZU nr 1/1997, poz. 3). Rodzaj i głębokość zróżnicowań muszą jednak zawsze znajdować usprawiedliwienie, zważywszy na cechy prawne relewantne odnoszone do określonej kategorii adresatów, przy czym ową relewantność należy ocenić z punktu widzenia celów regulacji i innych wartości konstytucyjnie chronionych. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego w przedmiotowej sprawie nie zachodzą takie przesłanki uzasadniające różne traktowanie podmiotów posiadających te same cechy wspólne,

umożliwiający sklasyfikowanie ich jako jednolitą grupę podmiotów. Zróżnicowanie wynikające z trybu studiowania (nauki) nie powinno oddziaływać na inne elementy określające pozycję studenta (ucznia).

Biorąc pod uwagę przedstawioną argumentację, stwierdzić należy, że § 3 ust. 1 pkt 4 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie opłat paszportowych jest niezgodny z art. 32 Konstytucji, w zakresie w jakim ulgowa opłata paszportowa przysługuje wyłącznie uczącej się młodzieży szkół dziennych i studentom studiów stacjonarnych. Przepisy te, nie dość bowiem że są sformułowane bardzo nieprecyzyjnie i niezgodnie z zasadami poprawnej legislacji, to wyłączają możliwość skorzystania z 50% ulgi za opłatę paszportową niektórych studentów i uczniów, wyłączonych w oparciu o zupełnie niezrozumiałe kryterium. Niezgodność kwestionowanego przepisu z art. 32 Konstytucji, wynika z tego, że wprowadzona ulga nie obejmuje całej, jednorodnej klasy podmiotów (studentów i uczniów), lecz jedynie ich część. Zarzut nierówności formułowany jest ze względu na wyłączenie co do zasady całej populacji studentów (uczniów) między innymi wieczorowych i zaocznych z możliwości skorzystania z prawem przewidzianej ulgi w opłacie paszportowej. Nie oznacza to, że studenci ci (uczniowie) nie mogą być traktowani inaczej, w sposób zróżnicowany i odmienny w pewnym zakresie (np. co do pewnych typów świadczeń) w stosunku do studentów (uczniów) dziennych. W przedmiotowej sprawie dyskryminujący charakter ma bowiem samo wyłączenie dużej grupy studentów (uczniów) z możliwości uiszczenia ulgowej opłaty paszportowej w oparciu o kryterium, które w tym konkretnym przypadku nie może być zastosowane.

Trybunał Konstytucyjny odnosząc się do zarzutu naruszenia art. 14 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności nie znalazł podstaw do stwierdzenia niezgodności zakwestionowanych przepisów rozporządzenia z podanym wzorcem. Dyskryminacja o której mowa w art. 14 Konwencji, dotyczy „korzystania z praw i wolności” ujętych jako prawa podmiotowe jednostki, a nadto wymaga, aby były to prawa podmiotowe wymienione w tejże Konwencji. Wnioskodawca nie wskazał takiego prawa, zarówno w samej Konwencji jak i w Protokołach dodatkowych do niej. Nie można traktować prawa do ulgi w opłacie paszportowej, jako prawa podmiotowego jednostki, określonego w przepisach Konwencji. Ponadto, sama ulga jest wyjątkiem od zasady powszechnej odpłatności za wydanie paszportu. Z tych względów § 3 ust. 1 pkt. 4 rozporządzenie w sprawie opłat paszportowych nie pozostaje w żadnym związku z art. 14 Konwencji.

Mając na uwadze to co wyżej, Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.