

61/6A/2004

WYROK

z dnia 29 czerwca 2004 r.

Sygn. akt P 20/02*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Adam Jamróz – przewodniczący
Marian Grzybowski
Wiesław Johann
Marek Mazurkiewicz – sprawozdawca
Jerzy Stępień,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem Sejmu, Ministra Infrastruktury i Prokuratora Generalnego, na rozprawie 29 czerwca 2004 r. pytania prawnego Sądu Rejonowego dla Łodzi-Śródmieścia o zbadanie zgodności:

- 1) art. 33a ust. 3 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. – Prawo przewozowe (Dz. U. z 2000 r. Nr 50, poz. 601 ze zm.) i § 3 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 9 kwietnia 1999 r. w sprawie sposobu ustalania opłat dodatkowych z tytułu przewozu osób oraz zabieranych ze sobą do środka transportowego zwierząt i rzeczy (Dz. U. Nr 38, poz. 376) w zakresie, w jakim przewidują pobieranie opłaty dodatkowej za przejazd bez dokumentu potwierdzającego posiadanie uprawnienia do ulgi oraz w zakresie, w jakim przewidują pobieranie jednakowej opłaty dodatkowej zarówno za przejazd bez dokumentu potwierdzającego posiadane uprawnienia do ulgi, jak i za przejazd bez dokumentu przewozowego albo w sytuacji braku uprawnienia do ulgi, z art. 2, art. 32 ust. 1 i art. 64 ust. 2 Konstytucji,
- 2) art. 34 ust. 1 pkt 2 ustawy wymienionej w punkcie 1 w zakresie, w jakim przewiduje upoważnienie ministra właściwego do spraw transportu do wydania rozporządzenia określającego sposób ustalenia opłat dodatkowych oraz wydany na jego podstawie § 3 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia, o którym mowa w punkcie 1, z art. 92 ust. 1 Konstytucji,

o r z e k a:

I

1. Art. 33a ust. 3 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. – Prawo przewozowe (Dz. U. z 2000 r. Nr 50 poz. 601, z 2001 r. Nr 125 poz. 1371, z 2002 r. Nr 113 poz. 984 i Nr 130 poz. 1112, z 2003 r. poz. 149, poz. 1452 i Nr 211, poz. 2049 oraz z 2004 r. Nr 97, poz. 962) w zakresie, w jakim przewiduje pobieranie jednakowej opłaty dodatkowej zarówno za przejazd bez dokumentu potwierdzającego posiadanie uprawnienia do

* Sentencja została ogłoszona dnia 14 lipca 2004 r. w Dz. U. Nr 160, poz. 1678.

ulgi, jak i za przejazd bez dokumentu przewozowego albo w sytuacji braku upoważnienia do ulgi jest niezgodny z art. 2 i art. 32 ust. 1 w zw. z art. 64 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

2. Art. 34 ust. 1 pkt 2 ustawy wskazanej w punkcie 1, jest niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

3. Rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 9 kwietnia 1999 r. w sprawie sposobu ustalania opłat dodatkowych z tytułu przewozu osób oraz zabieranych ze sobą do środka transportowego zwierząt i rzeczy (Dz. U. Nr 38, poz. 376) jest niezgodne z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

II

Utrata mocy obowiązującej przepisów powołanych w pkt. I.1 i I.2 oraz rozporządzenia powołanego w pkt. I.3 wyroku następuje z dniem 31 stycznia 2005 r.

UZASADNIENIE:

I

1. Sąd Rejonowy dla Łodzi-Śródmieścia w postanowieniu z 27 czerwca 2002 r. (sygn. XVIII C 123/01) przedstawił Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne:

1) czy art. 33a ust. 3 ustawy z 15 listopada 1989 r. – Prawo przewozowe i § 3 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z 9 kwietnia 1999 r. w sprawie sposobu ustalania opłat dodatkowych z tytułu przewozu osób oraz zabieranych ze sobą do środka transportowego zwierząt i rzeczy (zwane dalej rozporządzeniem) w zakresie, w jakim przewidują pobieranie opłaty dodatkowej za przejazd bez dokumentu potwierdzającego uprawnienie do ulgi oraz w zakresie, w jakim przewiduje pobieranie jednakowej opłaty dodatkowej zarówno za przejazd bez dokumentu potwierdzającego posiadania uprawnienia do ulgi, jak i za przejazd bez dokumentu przewozowego albo w sytuacji braku uprawnienia do ulgi, są zgodne z art. 2, art. 32 ust. 1 i art. 64 ust. 2 Konstytucji.

2) czy art. 34 ust. 1 pkt 2 ustawy – Prawo przewozowe w zakresie, w jakim przewiduje upoważnienie ministra właściwego do spraw transportu do wydania rozporządzenia określającego sposób ustalenia opłat dodatkowych, oraz wydany na jego podstawie § 3 ust. 1 pkt 1 powołanego wyżej w pkt 1) rozporządzenia, są zgodne z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Powyższą wątpliwość co do zgodności z Konstytucją wskazanych przepisów Sąd powziął w związku z toczącą się przed nim rozprawą z powództwa Polskich Kolei Państwowych Spółka Akcyjna, Dyrekcji Przewozów Pasażerskich, Wydziału Przejazdów Bezbiletowych w Gnieźnie o zasądzeniu kwoty 105,79 zł od Włodzimierza B. tytułem należności za przejazd koleją 19 stycznia 2001 r. z ważnym biletem, ale bez dokumentu potwierdzającego uprawnienia do przejazdu ulgowego jego małoletniej córki, uczennicy szkoły podstawowej.

W pytaniu prawnym Sąd zarzuca niezgodność z Konstytucją przepisów prawa przewozowego nakazujących pobieranie opłaty dodatkowej pomimo istnienia uprawnienia do przejazdu ulgowego w wysokości takiej samej jak w przypadku braku takiego uprawnienia bądź w przypadku przejazdu bez wykupionego biletu. Sąd wyraża też wątpliwość, czy upoważnienie zawarte w art. 34 ust. 1 pkt 2 prawa przewozowego i wydane na jego podstawie rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej są zgodne z Konstytucją ze względu na przekroczenie w rozporządzeniu ram upoważnienia ustawowego i braku szczegółowych wytycznych do jego wydania w przepisie ustawy.

Sąd Rejonowy Łódź-Śródmieście w pytaniu prawnym wniósł o zbadanie zgodności art. 33a ust. 3 prawa przewozowego oraz § 3 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia z zasadą sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji), zasadą równości (art. 32 ust. 1 Konstytucji) i zasadą ochrony prawa własności (art. 64 ust. 2 Konstytucji). Sąd podnosi, że przepisy te traktują jednakowo osoby uprawnione do przejazdu ulgowego, nie posiadające w podróży dokumentu uprawniającego do ulgi bądź nie posiadające biletu, nakazując pobranie opłaty dodatkowej. Jednakowe traktowanie tych osób zdaniem Sądu narusza zasady sprawiedliwości społecznej. Oznacza to zarazem nierówność traktowania osób posiadających uprawnienia do przejazdu ulgowego, w zależności od tego, czy dana osoba posiada w podróży dokument uprawniający. Ponadto osoba posiadająca prawo do przejazdu ulgowego bez dokumentu potwierdzającego ponosi uszczerbek majątkowy w postaci opłaty dodatkowej.

Ze względu na brak wytycznych w ustawie również rozporządzenie mające uregulować „sposób ustalania opłaty dodatkowej” nie różnicuje sytuacji osób, zdaniem Sądu pozostających w różnych sytuacjach faktycznych i ustala jednakowo obowiązek uiszczenia opłaty dodatkowej. Zdaniem Sądu przewoźnik, w oparciu o obowiązujące przepisy dotyczące bezpłatnych i ulgowych przejazdów środkami transportu zbiorowego, otrzymuje dotacje przedmiotowe ze Skarbu Państwa i tym samym, pobierając od osób uprawnionych opłatę dodatkową, staje się niesłusznie wzbogacony w stosunku do osób zobowiązanych do uiszczenia opłaty dodatkowej mimo faktycznego uprawnienia do przejazdu ulgowego.

Zdaniem Sądu minister, wydając rozporządzenie, wykroczył poza ramy upoważnienia ustawowego określając obowiązek uiszczenia opłaty dodatkowej przez osoby uprawnione, ale nie posiadające ważnego dokumentu stwierdzającego uprawnienia, ponieważ w art. 34 ust. 1 pkt 1 prawa przewozowego został upoważniony do określenia sposobu ustalenia opłaty dodatkowej tylko wobec osób, które nie dopełniły obowiązku zapłaty należności przewozowych, a pasażer posiadający uprawnienia do ulgi nie może być traktowany jako osoba, która nie dopełniła obowiązku zapłaty należności przewozowej. Art. 34 ust. 1 pkt 2 nie zawiera wytycznych, jakimi kierować się winien Minister przy określaniu wysokości opłat dodatkowych, co uzasadnia, zdaniem Sądu, wątpliwość co do zgodności rozporządzenia z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

2. Prokurator Generalny w piśmie z 2 grudnia 2002 r. przedstawił następujące stanowisko:

1) przepis art. 33a ust. 3 prawa przewozowego nie jest niezgodny z art. 2, art. 32 ust. 1 oraz art. 64 ust. 2 Konstytucji,

2) przepis art. 34 ust. 1 pkt 2 prawa przewozowego i § 3 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia są niezgodne z art. 92 ust. 1 Konstytucji,

3) postępowanie w przedmiocie zgodności § 3 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia z Konstytucją winno ulec umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym – wobec zbędności wydania orzeczenia.

Jednocześnie Prokurator Generalny wnosi o odroczenie utraty mocy obowiązującej przepisów, o których mowa w pkt 2).

Zdaniem Prokuratora Generalnego wątpliwości pytającego Sądu co do zgodności art. 33a ust. 3 prawa przewozowego z Konstytucją są niezasadne, gdyż wynikają z nieuprawnionej wykładni tego przepisu jako ustanawiającego wymóg pobierania opłaty dodatkowej w jednakowej wysokości we wszystkich przypadkach wskazanych w tym przepisie, podczas gdy ten przepis w ogóle nie normuje wysokości opłat dodatkowych. Wysokość tych opłat winna być określona całościowo (zarówno w zakresie transportu krajowego, jak i lokalnego) w art. 34 prawa przewozowego. Inną kwestią jest prawidłowość takiego rozwiązania zważywszy, iż art. 34 prawa przewozowego nie zawiera wytycznych do wydania aktu wykonawczego, ale kwestia ta ma znaczenie dla oceny konstytucyjności samego upoważnienia, a nie przepisu prawa materialnego, jakim jest art. 33a ust. 3 prawa przewozowego.

Zdaniem Prokuratora Generalnego art. 34 ust. 1 pkt 2 prawa przewozowego, tj. przepis upoważniający do wydania aktu wykonawczego, nie zawiera wytycznych dotyczących treści tego aktu. Wytycznych nie da się wyprowadzić z innych przepisów ustawy, zwłaszcza dotyczących charakteru i wysokości opłaty dodatkowej w sytuacjach, o których traktuje art. 33a ust. 3 prawa przewozowego. Przesądza to o niezgodności upoważnienia zawartego w art. 34 ust. 1 pkt 2 prawa przewozowego z wymogami art. 92 ust. 1 Konstytucji, tym samym o niezgodności rozporządzenia z Konstytucją i czyni bezprzedmiotowym orzekanie o zgodności powołanego przepisu rozporządzenia z Konstytucją.

Zdaniem Prokuratora Generalnego za odroczeniem utraty mocy obowiązującej przepisu upoważniającego i w konsekwencji wydanego na jego podstawie rozporządzenia przemawiają względy bezpieczeństwa prawnego oraz konieczność uniknięcia luki w prawie dopuszczającej bezkarność osób wyludzających przejazdy i popełniających inne naruszenia na szkodę przewoźników pasażerów także bezpieczeństwa pasażerów w transporcie zbiorowym.

3. Wiceprezes Rady Ministrów, Minister Infrastruktury w swoim stanowisku z 20 września 2002 r. wskazuje, iż zgodnie z intencją Sądu praktyka przewoźników, w tym również PKP, różnicuje sytuację osób uprawnionych do przejazdów ulgowych wobec osób nieposiadających takich uprawnień bądź biletu. Wskazuje, iż PKP S.A. wprowadziła od 1 stycznia 2001 r. przepisy, w których przyjęła, iż zapłata opłaty dodatkowej wobec osób uprawnionych nieposiadających w podróży dokumentu potwierdzającego stanowi kaucję podlegającą zwrotowi po udokumentowaniu przez podróżnego prawa do ulgi i potrąceniu opłaty manipulacyjnej stanowiącej pokrycie kosztów przewoźnika związanych z postępowaniem potwierdzającym prawo do ulgowego przejazdu.

Przepisy tu zawarte są w zmienionych od 1 stycznia 2001 r. odpowiednio:

1) taryfie osobowej i bagażowej PKP (TOB) wydanej stosownie do art. 11 prawa przewozowego – wprowadzonej zarządzeniem nr 162 Zarządu PKP z dnia 12 grudnia 2000 r. (Biuletyn A PKP Nr 37, poz. 159),

2) regulaminie przewozu osób i bagażu wydanym na podstawie art. 4 prawa przewozowego – wprowadzonym zarządzeniem nr 163 Zarządu PKP z 12 grudnia 2000 r. (Biuletyn A PKP Nr 37, poz. 160).

Wiceprezes Rady Ministrów, Minister Infrastruktury w przypadku uznania przez Trybunał Konstytucyjny konieczności dostosowania prawa przewozowego do Konstytucji wnosi o ustalenie stosowanego terminu odraczającego utratę mocy obowiązującej przepisów uznanych za niezgodne z Konstytucją.

4. Marszałek Sejmu w piśmie z 15 stycznia 2003 r. przedstawił stanowisko Sejmu, iż zakwestionowane przepisy są niezgodne z Konstytucją, i podzielił wątpliwości i argumenty Sądu zawarte w pytaniu prawnym.

W konkluzji stwierdził, iż:

1) art. 33a ust. 3 ustawy z 15 listopada 1984 r. – Prawo przewozowe i § 3 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z 9 kwietnia 1999 r. w sprawie sposobu ustalania opłat dodatkowych z tytułu przewozu osób oraz zabieranych ze sobą do środka transportowego zwierząt i rzeczy w zakresie, w jakim przewidują pobieranie opłaty dodatkowej za przejazd bez dokumentu potwierdzającego posiadanie uprawnienia do ulgi, oraz w zakresie, w jakim przewidują pobieranie jednakowej opłaty dodatkowej zarówno za przejazd bez dokumentu potwierdzającego posiadanie uprawnienia do ulgi, jak i za przejazd bez dokumentu przewozowego albo w sytuacji braku do ulgi,

wydają się niezgodne z art. 2, art. 32 ust. 1 i art. 64 ust 2 Konstytucji RP;

2) art. 34 ust. 1 pkt 2 ustawy z 15 listopada 1984 r. – Prawo przewozowe, w zakresie, w jakim przewiduje upoważnienie ministra właściwego do spraw transportu do wydania rozporządzenia określającego sposób ustalenia opłat dodatkowych, oraz wydany na jego podstawie § 3 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z 9 kwietnia 1999 r. w sprawie sposobu ustalania opłat dodatkowych z tytułu przewozu osób oraz zabieranych ze sobą do środka transportowego zwierząt i rzeczy,

wydają się niezgodne z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP.

II

Na rozprawie 29 czerwca 2004 r. stawili się pełnomocnicy Sejmu, Ministra Infrastruktury i Prokuratora Generalnego. Nie stawił się przedstawiciel Sądu zadającego pytanie prawne, w związku z czym sędzia sprawozdawca zreferował tezy pytania postawionego przez Sad Rejonowy dla Łodzi-Śródmieścia.

Uczestnicy postępowania podtrzymali stanowiska przedstawione na piśmie i ustosunkowali się do pytań postawionych przez sędziów ze składu orzekającego.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Zakwestionowane przepisy prawa przewozowego stanowią:

W art. 33a ust. 3 „W razie stwierdzenia braku odpowiedniego dokumentu przewozu albo dokumentu uprawniającego do przejazdu bezpłatnego lub ulgowego przewoźnik lub osoba przez niego upoważniona powinni pobrać właściwą należność i opłatę dodatkową”:

W art. 34 ust. 1 pkt 2 „Minister właściwy do spraw transportu określił w drodze rozporządzenia:

[...]

2) sposób ustalenia opłat dodatkowych w razie niedopełnienia obowiązków zapłaty należności przewozowych z tytułu przewozu osób, naruszania przepisów o zabieraniu ze sobą do środka transportowego zwierząt i rzeczy oraz spowodowania zatrzymania lub zmiany trasy środka transportowego bez uzasadnionej przyczyny”.

Wydane na tej podstawie rozporządzenie stanowi w § 2 pkt 1 oraz w § 3 ust. 1 pkt 1:

„§ 2. Podróżny jest obowiązany do uiszczenia opłaty dodatkowej w razie:

1) stwierdzenia przez przewoźnika lub osobę przez niego upoważnioną braku odpowiedniego dokumentu przewozu osób lub bagażu bądź ważnego dokumentu uprawniającego do przejazdu bezpłatnego albo ulgowego”

oraz:

„§ 3.1. Wysokość opłaty dodatkowej ustala się, biorąc za podstawę cenę najtańszego biletu jednorazowego normalnego stosowanego przez przewoźnika, w następujący sposób:

1) jako 50-krotność tej ceny – za przejazd bez odpowiedniego dokumentu przewozu osób lub bagażu bądź ważnego dokumentu uprawniającego do przejazdu bezpłatnego albo ulgowego”.

2. Art. 33a ust. 3 prawa przewozowego stanowi, iż przewoźnik lub osoba przez niego uprawniona powinni pobrać należność i opłatę dodatkową od osób nieposiadających dokumentu przewozowego albo dokumentu uprawniającego do przejazdu bezpłatnego lub ulgowego.

Z przepisu tego wynika obligatoryjne prawo przewoźnika do pobrania należności i opłaty dodatkowej od wyżej wymienionych osób.

Przepis ten nie określa jednak wysokości opłat dodatkowych, ich charakteru, sposobu ustalenia i zróżnicowania w sytuacji, czy należność za przejazd została właściwie opłacona i tylko nieudokumentowana w trakcie podróży, czy też podróżny uchylił się od uiszczenia należności. Na tę wadliwość (brak należytej precyzji regulacji) przepisu zwraca uwagę sąd stawiający pytanie prawne, wskazując na negatywne jej konsekwencje dla porządku prawnego. Wszystkie te sprawy winny być zaś uregulowane z uwzględnieniem odrębnych sankcji w ustawie bądź samoistnie, bądź w postaci szczegółowych wytycznych co do ich treści upoważniających do wydania odpowiednich aktów prawnych ministra właściwego do spraw transportu i organy stanowiące samorządu terytorialnego.

Art. 34 prawa przewozowego zawierający upoważnienie do wydania tych aktów zarówno w ust. 1 pkt 2 (upoważnienie Ministra), jak i w ust. 2 (upoważnienie dla rad gmin, powiatów i sejmików województw) nie zawiera niezbędnych wytycznych.

Kwestionowane przez Sąd w pytaniu prawnym rozporządzenie, ustala zaś jednolicie w § 3 ust. 1 pkt 1 wysokość opłaty dodatkowej jako 50-krotność ceny najtańszego biletu normalnego stosowanego przez przewoźnika i nie różnicuje sytuacji osób podróżujących bez dokumentu uprawniającego do przejazdu ulgowego od osób, które wyłudniają świadczenie przewozowe (§ 2 pkt 1 rozporządzenia).

A przecież brak dowodu potwierdzającego ulgę może być niezależny od staranności osoby, np. gdy nastąpi w wyniku kradzieży lub, jak w przypadku rozpatrywanym przez Sąd, gdy dotyczy dzieci w wieku szkolnym, które podlegają konstytucyjnemu obowiązkowi szkolnemu, czyli ich prawo do ulgi jest prawnie oczywiste, gdy równocześnie dzieci w wieku szkolnym nie mają jeszcze życiowego doświadczenia i niezbędnej dbałości o własne sprawy, zwłaszcza formalne. Zróżnicowanie prawa osób uprawnionych do ulg, w zależności od tego, czy posiadają przy sobie w podróży dokument stwierdzający uprawnienia, traktuje nierówno osoby jednakowo przez prawo uprawnione. Ustawa jak i wydane na jej podstawie rozporządzenie nie różnicuje, kwestionowanej w pytaniu prawnym sytuacji osób, które opłaciły właściwie należność za przejazd, a tylko nie były w stanie jej udokumentować w trakcie podróży, od sytuacji osób wyłudających świadczenie.

Trybunał Konstytucyjny podziela w tym zakresie pogląd Marszałka Sejmu, którego zdaniem: „Uprawnienie do przejazdu z ulgą 50% dla uczniów szkół podstawowych wynikało 19 stycznia 2001 r. z przepisu art. 4 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 20 czerwca 1992 r. o uprawnieniach do bezpłatnych i ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu

zbiorowego (Dz. U. Nr 54, poz. 254 ze zm.), zgodnie z którym do ulgi 50% przy przejazdach w klasie drugiej pociągów osobowych, pospiesznych i ekspresowych są uprawnieni: dzieci i młodzież w okresie od rozpoczęcia nauki w szkole podstawowej do ukończenia szkoły ponadpodstawowej publicznej lub niepublicznej o uprawnieniach szkoły publicznej, nie dłuższej niż do ukończenia 24. roku życia. Uprawnienie to wynikało więc wprost z przepisu ustawy. Posiadanie legitymacji szkolnej, ani w ogóle, ani „przy sobie”, nie było warunkiem istnienia tego uprawnienia. Legitymacja szkolna jedynie potwierdza istnienie uprawnienia. Pomimo więc tego, że dana osoba posiada uprawnienie do przejazdu ulgowego, musi uiścić opłatę dodatkową.

Ponadto należy zwrócić uwagę, że zgodnie z art. 86 ustawy z 20 czerwca 1992 r. o uprawnieniach do bezpłatnych i ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego w brzmieniu obowiązującym 19 stycznia 2001 r. przewoźnicy kolejowi wykonujący krajowe przewozy pasażerskie otrzymują z tytułu obowiązującego ustawowych ulg dotację przedmiotową na podstawie art. 22 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o transporcie kolejowym (Dz. U. Nr 96, poz. 591 ze zm.). W konsekwencji pomimo istnienia uprawnienia konkretnego pasażera do przejazdu ulgowego i otrzymania z tego tytułu dotacji od Skarbu Państwa przewoźnik może jeszcze żądać od pasażera opłaty dodatkowej. Przepis art. 33a ust. 3 prawa przewozowego używa bowiem sformułowania <powinien pobrać> nie zaś <może pobrać>. Przepis ten nie uprawnia przewoźnika do odstąpienia od pobierania opłaty dodatkowej w sytuacji, gdy uprawnienie do przejazdu ulgowego istnieje, lecz uprawniony nie posiada przy sobie dokumentu potwierdzającego to uprawnienie. Niektórzy przewoźnicy lokalni, dostrzegając nieracjonalność tej sytuacji, odstępują od pobierania opłat dodatkowych w sytuacjach takich jak opisana, jeżeli uprawniony pasażer wykaże następnie uprawnienie do przejazdu ulgowego, dostarczając do siedziby przewoźnika odpowiedni dokument”.

3. Trybunał nie podziela stanowiska Prokuratora Generalnego co do zgodności z Konstytucją art. 33a ust. 3 ustawy. Wykładnia art. 33a ust. 3 z odesłaniem do innych przepisów ustawy i aktów wykonawczych nie różnicuje bowiem sytuacji osób, które opłaciły właściwą należność za przejazd, a tylko nie były w stanie jej udokumentować, od sytuacji wyłudających nienależne świadczenia; Trybunał przychylił się do argumentacji Sejmu, iż w przypadku osób uprawnionych do przejazdów ulgowych nieposiadających w podróży odpowiednich dokumentów nie następuje uszczerbek w interesie przewoźnika, gdyż przejazd ulgowy jest dofinansowany z dotacji przedmiotowej i przepis o opłacie dodatkowej na rzecz przewoźnika jest nieuprawniony, a tym samym obligatoryjność opłaty dodatkowej (pomyślanej jako rekompensata strat przewoźnika wobec wyłudzenia nienależnych świadczeń) nie jest właściwa.

Problem opłaty manipulacyjnej za dodatkowe czynności związane z udowodnieniem uprawnień do przejazdu ulgowego winien być w prawie wyodrębniony od opłaty dodatkowej, której restrykcyjny charakter może dotyczyć tylko osób wyłudających nienależne świadczenia.

Aktualna treść przepisu art. 33a ust. 3 nieróżnicująca tych sytuacji jest oczywiście niezgodna z wywodzoną z art. 2 Konstytucji RP zasadą sprawiedliwości społecznej oraz z wynikającą z art. 32 ust. 1 zasadą równości.

Zgodnie z ustalonym orzecznictwem Trybunału zasada równości nakazuje jednakowe traktowanie podmiotów wyróżnionych według cechy prawnie relewantnej. W tym przypadku będzie to kryterium uiszczenia właściwej opłaty za przejazd. Osoby uprawnione do przejazdu ulgowego podróżujące z biletem ulgowym bez właściwego dokumentu nie mogą być w zakresie obowiązku uiszczenia opłaty dodatkowej traktowane tak jak osoby wyłudające świadczenie. W konsekwencji zrównanie w art. 33a ust. 3

sytuacji osób, które uiściły właściwą opłatę za przejazd i tylko nie posiadają w trakcie podróży stosownej legitymacji, z osobami wyłudzającymi świadczenie, chociaż spełniające pozornie kryterium formalne (tj. niemożliwość udowodnienia w razie podróży uiszczenie właściwej opłaty za przejazd), nie może być uznane za zgodne z Konstytucją, gdyż nie odpowiada ani zasadzie równości z art. 32 ust. 1 Konstytucji, ani wynikającej z art. 2 Konstytucji zasadzie sprawiedliwości.

Jak stwierdził TK w orzeczeniu z 12 grudnia 2001 r. (sygn. SK 26/01, OTK ZU nr 8/2001) „O ile więc zasada równości nakazuje jednakowe traktowanie wszystkich podmiotów wyróżnionych według cechy prawnie relewantnej w danej sferze stosunków, o tyle zasada z art. 2 Konstytucji pozwala odpowiedzieć na pytanie, czy zastosowanie danej cechy, czy też danego kryterium wyodrębnienie określonej kategorii podmiotów odpowiada względem sprawiedliwości, a więc czy nie jest arbitralne i czy odpowiada standardom państwa prawnego. W takim ujęciu wymaganie sprawiedliwego traktowania może nie tylko uzupełniać, ale może również korygować ocenę formułowaną na gruncie prawa do równego traktowania. W konsekwencji konkretne rozwiązanie normatywne podporządkowane zasadzie równego traktowania z punktu widzenia wyróżnionego kryterium formalnego nie będzie mogło być uznane za zgodne z Konstytucją”, jeśli kryterium to nie odpowiada wymaganiom sprawiedliwości. Trybunał podziela stanowisko pytającego Sądu, iż prawodawca, nakładając dotkliwą finansową opłatę dodatkową na osoby, które już opłaciły należność za przejazd, naruszył konstytucyjny obowiązek zapewnienia niezbędnej ochrony własności wynikający z art. 64 ust. 2 Konstytucji.

Utrwalony pogląd Trybunału wyrażony m.in. w uzasadnieniu do wyroku z 13 kwietnia 1999 r. głosi, iż „na ustawodawcy zwykłym spoczywa tym samym nie tylko obowiązek pozytywny ustanowienia przepisów i procedur udzielających ochrony prawnej prawom majątkowym, ale także obowiązek negatywny powstrzymania się od przyjmowania regulacji, które owe prawo mogłyby pozbawiać ochrony prawnej, lub też ochronę tę ograniczać” (sygn. K. 36/98, OTK ZU nr 3/1999). Przyjęte w art. 33a ust. 3 rozwiązanie nie odpowiada tej utrwalonej linii orzeczniczej Trybunału.

4. Trybunał Konstytucyjny stwierdza, iż upoważnienie zawarte w art. 34 ust. 1 pkt 2 prawa przewozowego do wydania rozporządzenia, nie formułując szczegółowych wytycznych, nie odpowiada wymogom wynikającym z art. 92 ust. 1 zd. 2 Konstytucji, zwłaszcza że wytycznych nie da się wyprowadzić z innych przepisów ustawy. Jak to wcześniej ustalił Trybunał, ustawodawca nie określił w ustawie ani charakteru opłaty dodatkowej, ani wskazań co do jej wysokości i zróżnicowania, chociażby w zależności od tego, czy należność za przejazd została właściwie opłacone i tylko nieudokumentowane w trakcie podróży, czy brak jest uiszczenia należności w ogóle.

Sytuacji nie rozwiązują aktualne regulaminy PKP przewidujące zwrot opłaty dodatkowej po potrąceniu opłaty manipulacyjnej w przypadku udowodnienia przez podróżnego prawa do ulgi po odbyciu podróży. Ich charakter prawny jest wątpliwy, nie mają one bowiem umocowania w prawie przewozowym. Brak wytycznych w ustawie – prawo przewozowe jednoznacznie stwierdzają uczestnicy postępowania: pytający sąd, Prokurator Generalny i Marszałek Sejmu. Kwestia ustawowych wytycznych była już wielokrotnie rozstrzygana przez Trybunał (wyroki z: 26 października 1999 r., sygn. K. 12/99, OTK ZU nr 6/1999, poz. 120, 9 listopada 1999 r., sygn. K. 28/88, OTK ZU nr 7/1999, 17 października 2000 r., sygn. K. 16/99, OTK ZU nr 7/2000, poz. 142, 29 maja 2002 r., sygn. P. 1/01, OTK ZU nr 3/2002, poz. 36), który stoi na stanowisku, iż Konstytucja jednoznacznie wymaga wytycznych dla wydania rozporządzenia i ich brak stanowi wystarczającą podstawę do uznania niekonstytucyjności zarówno przepisu ustawy niezawierającego właściwych wytycznych w rozumieniu art. 92 ust. 1 Konstytucji, jak i

wydanego na podstawie wadliwego upoważnienia ustawowego rozporządzenia. Trybunał Konstytucyjny nie akceptuje argumentu, iż ustawa – prawo przewozowe pochodzi z okresu przed wejściem w życie Konstytucji, kiedy wymóg wytycznych nie był tak jednoznacznie sformułowany, ponieważ ustawa ta podlegała wielokrotnym nowelizacjom już po wejściu w życie Konstytucji.

5. Trybunał Konstytucyjny uznaje za konieczne odroczenie utraty mocy obowiązującej uznanych za niezgodne z Konstytucją przepisów, gdyż z uwagi na zasadę bezpieczeństwa prawnego nie można doprowadzić do luki w prawie, która sankcjonowałaby bezkarność osób dopuszczających się wyłudzeń przejazdów na niekorzyść przewoźników i zagrażałaby bezpieczeństwu transportu osób i rzeczy.

Z tych względów Trybunał orzekł, jak w sentencji.