



# ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 10 września 2021 r.

Pozycja 47

## POSTANOWIENIE z dnia 28 lipca 2021 r. Sygn. akt SK 42/19

### Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Jarosław Wyrembak – przewodniczący  
Wojciech Sych – sprawozdawca  
Andrzej Zielonacki,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 28 lipca 2021 r., skargi konstytucyjnej I.S. o zbadanie zgodności:

§ 9 ust. 4 pkt 1 lit. b rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 25 października 2002 r. w sprawie rodzajów dokumentów poświadczających uprawnienia do korzystania z ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego (Dz. U. Nr 179, poz. 1495) „w zakresie, w jakim przepis ten nakazuje obywatelom polskim, studentom w wieku do lat 26, studiującym za granicą, pragnącym skorzystać z przyznanej ustawą ulgi komunikacyjnej, posiadanie międzynarodowej legitymacji studenckiej International Student Identity Card – ISIC”, z art. 12 i art. 58 ust. 1 oraz art. 51 ust. 1 Konstytucji,

postanawia:

**umorzyć postępowanie.**

**Orzeczenie zapadło jednogłośnie.**

### UZASADNIENIE

#### I

1. I.S. był studentem w Wielkiej Brytanii. Podróżując, 31 października 2013 r., pociągiem spółki Koleje Mazowieckie – KM sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie, skarżący miał jednorazowy bilet z ulgą 51%. W trakcie kontroli, w celu udokumentowania prawa do zniżki, przedstawił legitymację swojej uczelni, nie posiadając wymaganej w tym wypadku przez przepisy prawa międzynarodowej legitymacji studenckiej International Student Identity Card (dalej: legitymacja ISIC).

Wyrokiem z 3 listopada 2016 r. Sąd Rejonowy zasądził od skarżącego uzupełniającą opłatę za przejazd oraz opłatę dodatkową. Apelację od tego orzeczenia oddalił z kolei Sąd Okręgowy wyrokiem z 4 lipca 2017 r.

W skardze konstytucyjnej z 10 października 2017 r. skarżący wniósł o stwierdzenie niezgodności § 9 ust. 4 pkt 1 lit. a rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 25 października 2002 r. w sprawie rodzajów dokumentów poświadczających uprawnienia do korzystania z ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego (Dz. U. Nr 179, poz. 1495, ze zm.; dalej: rozporządzenie) w zakresie, w jakim nakazuje obywatelom polskim, studentom w wieku do lat 26, studiującym za granicą, pragnącym skorzystać z przyznanej ustawą ulgi komunikacyjnej, posiadanie legitymacji ISIC, z art. 12 i art. 58 ust. 1 oraz z art. 51 ust. 1 Konstytucji.

Należy jednak nadmienić, że – w odpowiedzi na zarządzenie sędziego Trybunału Konstytucyjnego z 17 września 2018 r. – skarżący doprecyzował, że przedmiotem kontroli ma być w rzeczywistości § 9 ust. 4 pkt 1 lit. b rozporządzenia w brzmieniu obowiązującym 31 października 2013 r.

Uzasadniając podniesione w skardze konstytucyjnej zarzuty niezgodności z Konstytucją, skarżący wskazał, że zakwestionowany przepis narusza następujące prawa i wolności jednostki:

1) wolność zrzeszania się, gdyż w sytuacji, w której osoba uprawniona na podstawie art. 4 ust. 4a ustawy z dnia 20 czerwca 1992 r. o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego (Dz. U. Nr 54, poz. 254; obecnie: Dz. U. z 2018 r. poz. 295; dalej: u.u.u.p.) do ulgi komunikacyjnej, by skorzystać z tej ulgi, zostaje zmuszona do wstąpienia do holenderskiego stowarzyszenia prawa prywatnego lub innego stowarzyszenia z nim powiązanego (w Polsce – stowarzyszenie Almatour), jako że skorzystanie ze wskazanej ulgi wymaga posiadania legitymacji ISIC, wydawanej odpłatnie członkom takich stowarzyszeń; Konstytucja gwarantuje jednak, że nikt nie może być zobowiązany przystępować do zrzeszeń, a brak takiej przynależności nie może być podstawą wymierzania sankcji czy pociągając za sobą jakichkolwiek innych negatywnych konsekwencji dla jednostki, w tym wykluczenia z zakresu podmiotów, którym przysługują określone przywileje, np. zniżka komunikacyjna,

2) prawo do nieujawniania informacji dotyczących danej osoby, gdyż uprawnieni na podstawie wskazanego wcześniej przepisu do ulgi komunikacyjnej, w celu skorzystania z niej, zmuszeni są do ujawnienia swoich danych stowarzyszeniu wydającemu legitymację ISIC.

Ustanowione przez zaskarżony przepis ograniczenie w zakresie korzystania z wolności i praw konstytucyjnych, pomimo jego pośredniego charakteru, nie znajduje, zdaniem skarżącego, uzasadnienia w art. 31 ust. 3 Konstytucji, ponieważ nie spełnia żadnego przewidzianego w nim warunku: ani formalnego (wymóg regulacji ustawowej), ani materialnych (konieczność ochrony enumeratywnie wymienionych wartości konstytucyjnych oraz zakaz naruszania istoty wolności i praw jednostki).

Zaznaczając, że wskazane uchybienie nie może być podstawą skargi konstytucyjnej, skarżący stwierdził, że zakwestionowany przepis miałby dodatkowo naruszać art. 6 ust. 1 u.u.u.p. (a tym samym art. 7 Konstytucji), będący przepisem upoważniającym do wydania rozporządzenia. Kompetencja ministra właściwego do spraw transportu ograniczała się bowiem do określenia rodzajów dokumentów uprawniających do korzystania z ulgowych przejazdów; nie obejmowała natomiast możliwości nakładania – bezpośrednio czy pośrednio – innych obowiązków, w tym dotyczących przynależności do stowarzyszenia i ponoszenia przewidzianych przez nie opłat.

2. W piśmie z 9 sierpnia 2019 r. stanowisko w sprawie zajął Minister Infrastruktury, wnosząc o:

1) stwierdzenie, że § 9 ust. 4 pkt 1 lit. b rozporządzenia w zakresie, w jakim nakazuje obywatelom polskim, studentom w wieku do lat 26, studiującym za granicą, pragnącym sko-

rzystać z przyznanej ustawą ulgi komunikacyjnej, posiadanie legitymacji ISIC, jest zgodny z art. 12 i art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 oraz z art. 51 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,

2) wezwanie do udziału w postępowaniu w charakterze uczestnika ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego jako organu, w porozumieniu z którym wydane zostało rozporządzenie, ewentualnie – o zwrócenie się do niego o przedstawienie stanowiska w sprawie, w szczególności w zakresie podstaw prawnych, faktycznych i historycznych uzasadniających przyznanie jedynie legitymacji ISIC charakteru dokumentu potwierdzającego uprawnienie polskich studentów studiujących za granicą do ulgi komunikacyjnej oraz zasad użytkowania tej legitymacji,

3) zwrócenie się o przedstawienie stanowiska w sprawie do Polskiego Komitetu ds. UNESCO oraz Biura Podróży i Turystyki Almatu Polska S.A., w szczególności w zakresie podstaw prawnych, faktycznych i historycznych pozwalających na uznanie, że legitymacja ISIC (nad którą UNESCO sprawuje patronat) jest jedynym dokumentem potwierdzającym status studenta na całym świecie, oraz ustalenie tego, czy student ubiegający się o jej wydanie musi stać się członkiem ISIC lub organizacji studenckiej zrzeszonej w ISIC,

4) zwrócenie się do Rady Ministrów o przedstawienie opinii w sprawie, gdyż wyrok uwzględniający żądanie skargi konstytucyjnej wywołałby skutki związane z nakładami finansowymi nieprzewidzianymi w ustawie budżetowej,

5) odroczenie terminu utraty mocy obowiązującej zakwestionowanego przepisu o 12 miesięcy w wypadku uwzględnienia skargi konstytucyjnej.

Minister Infrastruktury zauważył, że legitymacja ISIC – wydawana osobom powyżej 12 roku życia i uznawana we wszystkich krajach – przysługuje studentom uczelni państwowych i prywatnych wszelkich rodzajów studiów. Stanowi zatem jedyny powszechnie dostępny międzynarodowy dokument potwierdzający status studenta na całym świecie, co potwierdza objęcie nad nią patronatu przez Organizację Narodów Zjednoczonych do spraw Oświaty, Nauki i Kultury (dalej: UNESCO). W konsekwencji, uwzględniając trudności związane z weryfikacją autentyczności i ważności legitymacji zagranicznych szkół wyższych, zdecydowano, że – w wypadku braku legitymacji polskiej uczelni – dokumentem poświadczającym bycie studentem na potrzeby korzystania z ulg w środkach publicznego transportu zbiorowego w Polsce ma być właśnie legitymacja ISIC okazywana wraz z dowodem osobistym lub innym dokumentem umożliwiającym stwierdzenie tożsamości i wieku osoby uprawnionej. Rozwiązanie to – uzasadnione i proporcjonalne – poddane zostało konsultacjom publicznym z udziałem przewoźników kolejowych i organizacji studenckich, którzy nie zgłosili w tym zakresie żadnych zastrzeżeń.

3. W piśmie z 23 września 2019 r. stanowisko w sprawie zajął Prokurator Generalny, wnosząc o stwierdzenie, że § 9 ust. 4 pkt 1 lit. b rozporządzenia jest zgodny z art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 oraz z art. 51 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. W pozostałym zakresie wniósł o umorzenie postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072, ze zm.) ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Prokurator Generalny zauważył, że pomimo utraty mocy obowiązującej zakwestionowany przepis może zostać poddany kontroli w postępowaniu zainicjowanym skargą konstytucyjną. Uznał jednak, że art. 12 Konstytucji nie stanowi w tym wypadku dopuszczalnego wzorca.

Odnosząc się merytorycznie do podniesionych zastrzeżeń, Prokurator wskazał, częściowo uzupełniając stanowisko Ministra Infrastruktury, że legitymacja ISIC ma ponad sześćdziesiątletnią historię, jest obecnie wydawana studentom w ponad 130 krajach i co roku korzysta z niej ok. 5 milionów osób. Wiele instytucji akademickich zaakceptowało

ją jako własną legitymację studencką. Pieczę nad legitymacją ISIC sprawuje stowarzyszenie International Student Identity Card Association z siedzibą główną w Amsterdamie, będące organizacją non profit, które – wraz z innymi niezależnymi międzynarodowymi organizacjami działającymi na rzecz studentów – wchodzi w skład międzynarodowej organizacji non profit o nazwie World Youth Student & Educational Travel Confederation. Ta ostatnia – zrzeszając ponad 550 organizacji z całego świata specjalizujących się w turystyce studenckiej i tworzących międzynarodową sieć ok. 5 tysięcy biur funkcjonujących w poszczególnych krajach (w Polsce jej członkiem jest stowarzyszenie Almatour) – od wielu lat ściśle współpracuje z UNESCO, w efekcie czego legitymacja ISIC została oficjalnie uznana za jedyny międzynarodowy dokument potwierdzający status studenta na całym świecie.

Prokurator Generalny zauważył, że przyznanie przez ustawodawcę uprawnienia do korzystania z ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego stanowi swego rodzaju formę pomocy materialnej dla pewnych kategorii osób. Skoro przy tym różnica pomiędzy ceną biletu normalnego i ceną biletu ulgowego pokrywana jest z budżetu państwa, konieczne było szczegółowe uregulowanie – w zaskarżonym rozporządzeniu – rodzajów dokumentów, które poświadczą uprawnienie do ulgi. Wymóg posiadania odpowiedniego dokumentu dotyczy przy tym wszystkich kategorii uprawnionych, a jego uzyskanie wiąże się z pewnymi uciążliwościami, jednak to od osoby zainteresowanej zależy, czy zechce skorzystać ze zniżki. Jednocześnie uczestnik postępowania wskazał, że w wypadku obywateli polskich (ale również obywateli Unii Europejskiej i członków ich rodzin) studiujących za granicą weryfikacja autentyczności i ważności legitymacji studenckich wydawanych przez zagraniczne uczelnie (w samej UE jest ich co najmniej kilka tysięcy) – przy występującym zróżnicowaniu wzorów tych legitymacji, języków, a nawet alfabetów – jest niemożliwa podczas standardowej kontroli biletów.

Zdaniem Prokuratora, przewidziane w zakwestionowanym przepisie rozwiązanie należy uznać za racjonalne. Legitymacja ISIC jest rozpoznawana na całym świecie, a jej uzyskanie nie wiąże się z istotnymi uciążliwościami, w tym wysokimi kosztami. Prawodawca mógł wprowadzić w tym kontekście wziąć pod uwagę inne dokumenty potwierdzające prawo do ulgi studenckiej, jak np. uwierzytelnione tłumaczenie na język polski legitymacji wydanej przez uczelnię zagraniczną wraz z poświadczeniem notarialnym, jednak potencjalnie wiązałoby się to z większymi uciążliwościami i wyższymi kosztami dla studentów.

Przed wszystkim jednak Prokurator Generalny podniósł, że zakwestionowany przepis nie narusza żadnej wymienionej przez skarżącego wolności. Wskazując dokumenty niezbędne do skorzystania z ulgowego przejazdu, nie nakłada bowiem nawet pośrednio obowiązku przystąpienia do zrzeszenia lub udostępnienia informacji o sobie. Osoba studiująca za granicą samodzielnie decyduje, czy chce skorzystać z ulgi, a w konsekwencji, czy wstąpi do jednego ze stowarzyszeń wydających legitymację ISIC, udzielając mu potrzebnych w tym celu informacji.

4. W pismach z 30 lipca 2019 r. i 24 września 2019 r. stanowisko w sprawie zajął Rzecznik Praw Obywatelskich, wnosząc o stwierdzenie, że § 9 ust. 4 pkt 1 lit. b rozporządzenia w zakresie, w jakim nakazuje obywatelom polskim, studentom w wieku do lat 26, studiującym za granicą, pragnącym skorzystać z przyznanej ustawą ulgi komunikacyjnej, posiadanie legitymacji ISIC, jest niezgodny z art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 oraz z art. 51 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Zdaniem Rzecznika, wskazanie w rozporządzeniu legitymacji ISIC jako jedyne dopuszczalnego dokumentu potwierdzającego posiadanie statusu studenta przez obywateli polskich studiujących za granicą prowadzi – uwzględniając zasady wydawania tej legitymacji, w tym obowiązek wstąpienia do stowarzyszenia – do ograniczenia konstytucyjnie chronionej wolności zrzeszania się w jej aspekcie negatywnym. Studenci, którzy nie będą chcieli przy-

stąpić do stowarzyszenia wydającego legitymację ISIC, nie będą mogli skorzystać z ulgi na przejazdy, mimo że należą do grupy podmiotów do takiej ulgi uprawnionych. O ile przy tym nałożenie obowiązku uzyskania odpowiedniego dokumentu, z czym może wiązać się konieczność uiszczenia opłaty, nie budzi wątpliwości, o tyle zobowiązanie do wstąpienia do stowarzyszenia jako warunek uzyskania takiego dokumentu jest nie tylko nałożeniem obowiązku w celu umożliwienia skorzystania z ulgi, lecz przede wszystkim ograniczeniem wolności zrzeszania się. Ograniczenie to nie spełnia wymogów określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji, ponieważ z jednej strony wprowadzono je w drodze rozporządzenia, z drugiej zaś – godzi w istotę wolności zrzeszania się, negując zasadę dobrowolności wstępowania do zrzeszeń i nie szanując autonomii jednostki. Okoliczność, że wybór legitymacji ISIC jako dokumentu rozpoznawalnego i uznanego na całym świecie pozwala usunąć trudności praktyczne związane z weryfikacją przysługiwania poszczególnym osobom prawa do ulgi, nie uzasadnia ograniczania konstytucyjnej wolności zrzeszania się.

Jednocześnie Rzecznik Praw Obywatelskich uznał, że zakwestionowana regulacja narusza autonomię informacyjną jednostki, jako że uzyskanie legitymacji ISIC wymaga podania przez studenta jego danych osobowych stowarzyszeniu wydającemu tę legitymację, a wymóg ten wynika jedynie z zaskarżonego rozporządzenia, a nie z aktu rangi ustawowej.

## II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji, każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo, na zasadach określonych w ustawie, wnieść skargę do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji. Skarga konstytucyjna powinna przy tym spełniać warunki określone w ustawie z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: u.o.t.p.TK).

2. Skarga konstytucyjna inicjująca postępowanie w niniejszej sprawie nie spełniała wymogów warunkujących jej merytoryczne rozpoznanie, co pociągnęło za sobą konieczność umorzenia postępowania w całości na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. Skarżący nie wywiązał się bowiem z obowiązku dostatecznie precyzyjnego wskazania, która konstytucyjna wolność lub prawo, i w jaki sposób miałyby zostać naruszone w jego wypadku (art. 53 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK), a brak ten uniemożliwił Trybunałowi ustalenie, na czym polega przedstawiony do rozstrzygnięcia problem konstytucyjny.

Przedmiotem rozpoznawanej skargi konstytucyjnej był zarzut niezgodności z Konstytucją § 9 ust. 4 pkt 1 lit. b rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 25 października 2002 r. w sprawie rodzajów dokumentów poświadczających uprawnienia do korzystania z ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego (Dz. U. z 2015 r. poz. 1427; dalej: rozporządzenie), w brzmieniu nadanym przez § 1 pkt 4 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 października 2011 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie rodzajów dokumentów poświadczających uprawnienia do korzystania z ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego (Dz. U. Nr 243, poz. 1444), w zakresie, w jakim nakazuje studentom w wieku do lat 26, będącym obywatelami polskimi studiującymi za granicą, którzy korzystają z przyznanej ustawą ulgi komunikacyjnej, posiadanie międzynarodowej legitymacji studenckiej International Student Identity Card (dalej: legitymacja ISIC).

Przepis § 9 ust. 4 pkt 1 rozporządzenia stanowił: „Dokumentami poświadczającymi uprawnienie studentów – obywateli polskich studiujących za granicą do ukończenia 26 roku życia do korzystania z ulgi 51%: 1) przy przejazdach środkami publicznego transportu zbiorowego kolejowego w pociągach osobowych, pospiesznych i ekspresowych, na podstawie biletów jednorazowych, są odpowiednio: a) legitymacja studencka wydana przez polską szkołę wyższą, b) międzynarodowa legitymacja studencka International Student Identity Card (ISIC) okazywana wraz z dowodem osobistym lub innym dokumentem umożliwiającym stwierdzenie tożsamości i wieku osoby uprawnionej”.

Trybunał Konstytucyjny zauważył, że z jednej strony przyznana studentom w ustawie z dnia 20 czerwca 1992 r. o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego (Dz. U. z 2018 r. poz. 295) ulga komunikacyjna nie jest uprawnieniem o randze konstytucyjnej, stanowiąc jedynie formę pomocy materialnej państwa przewidzianą aktem ustawowym, z drugiej zaś – skorzystanie z omawianej ulgi ma całkowicie dobrowolny charakter, gdyż jedynie od decyzji określonego studenta zależy to, czy zechce uczynić użytek ze swojego uprawnienia, a w konsekwencji, czy zamierza spełnić warunki umożliwiające uzyskanie wymaganego prawem dokumentu poświadczającego prawo do ulgi. Jeżeli zatem w celu nabycia legitymacji ISIC konieczne jest przystąpienie do stowarzyszenia oraz przekazanie mu niezbędnych danych osobowych, to uprawniony samodzielnie rozstrzyga, czy i w jaki sposób skorzysta z przysługującej mu konstytucyjnej wolności zrzeszania się oraz konstytucyjnego prawa do autonomii informacyjnej. Trybunał uznał, że w takiej sytuacji, w świetle wywodów zawartych w skardze, nie sposób stwierdzić, na czym miałyby polegać naruszenie wolności lub praw skarżącego określonych w Konstytucji.