

Kamilla Kurczewska

Ocena postulatu przyznania osobom odbywającym aplikację radcowską, adwokacką, notarialną i komorniczą ustawowych uprawnień do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego¹

Assessment of the postulate of granting attorney-at-law, advocate, notary and bailiff apprentices with statutory rights to reduced cost travel by public transport

The author negatively refers to the postulate contained in the petition to grant persons undergoing legal apprenticeship with discounts for public transport. In her opinion, the situation of apprentices and doctoral students should not be equated, because legal apprenticeship is a form of preparation for practicing a profession, while doctoral studies prepare them to conduct scientific research that will support the development of Polish science, industry and administration. Thus the differentiation of rights of the two groups in question does not violate the constitutional principle of social justice.

Keywords: petition, discounted journeys, advocate, notary and bailiff legal training

Autorka negatywnie odnosi się do zawartego w petycji postulatu przyznania aplikantom ulg na przejazdy komunikacją zbiorową. Jej zdaniem nie należy zrównywać sytuacji aplikantów i doktorantów, gdyż aplikacja to forma przygotowania do zawodu prowadząca do uzyskania uprawnień zawodowych, natomiast studia doktoranckie przygotowują do prowadzenia badań naukowych, które będą wspierać rozwój polskiej nauki, przemysłu i administracji. Tym samym zróżnicowanie uprawnień tych dwóch grup nie narusza konstytucyjnej zasady sprawiedliwości społecznej.

Słowa kluczowe: petycja, przejazdy ulgowe, aplikacja adwokacka, aplikacja notarialna, aplikacja komornicza

Doktor nauk prawnych, magister filozofii, ekspert ds. systemu gospodarczego Biura Analiz Sejmowych ■

Kancelaria Sejmu, Biuro Analiz Sejmowych, Wydział Analiz Społecznych i Ekonomicznych, Zespół Oceny Regulacji Prawnych, WARSZAWA, POLSKA ■

kamilla.kurczewska@sejm.gov.pl ■ <https://orcid.org/0000-0001-9088-1419>

¹ *Opinia dotycząca petycji nr BKSP-144-IX-505/21 w sprawie zmiany ustawy z dnia 20 czerwca 1992 r. o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego (Dz.U. z 2018 r. poz. 295 ze zm.) w zakresie przyznania uprawnień do ulgowych przejazdów aplikantom radcowskim, adwokackim, notarialnym i komorniczym sporządzona 9 grudnia 2021 r. na zlecenie Przewodniczącego Komisji do Spraw Petycji; BAS-WASiE-2623/21.*

Treść i cel petycji

Petycja nr BKSP-144-IX-505/21 została wniesiona w interesie publicznym przez osobę fizyczną. Autor petycji wnosi o zmianę ustawy z 20 czerwca 1992 r. o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego (t.j. Dz.U. 2018, poz. 295, ze zm.) w zakresie przyznania uprawnień do ulgowych przejazdów aplikantom radcowskim, adwokackim, notarialnym i komorniczym.

Czy petycja mieści się w zakresie zadań i kompetencji adresata petycji (art. 2 ust. 3 ustawy o petycjach²)?

Petycja, będąca przedmiotem niniejszej opinii, dotyczy proponowanych zmian przepisów prawa o randze ustawy – tym samym mieści się w zakresie zadań i kompetencji Sejmu.

Wymogi formalne (art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o petycjach)

Petycja spełnia wymogi formalne określone w art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o petycjach.

Kwestie, które ekspert uznaje za istotne w związku z petycją

Zgodnie z wywodem Autora petycji odbywanie aplikacji jest kosztowną ścieżką edukacyjną, wymagającą opłacenia zajęć, dojazdów, książek i innych materiałów, nierzadko również kosztów zakwaterowania. Ponadto – według Autora – osoby, u których aplikanci pracują, nie wypłacają im wynagrodzenia lub wypłacają niewielkie wynagrodzenie. Zdaniem Autora nie znajduje uzasadnienia nieuwzględnienie w przyznaniu ulg aplikantów, podczas gdy ze zniżek na przejazdy w wysokości 51% korzystają ich rówieśnicy będący studentami studiów doktoranckich lub uczestnikami szkoły doktorskiej³. Autor petycji zrównuje sytuację doktoran-

² Ustawa z 11 lipca 2014 r. o petycjach, t.j. Dz.U. 2018, poz. 870; dalej: ustawa o petycjach.

³ Zgodnie z ustawą o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego doktoranci korzystają z ulgi 51% do ukończenia 35. roku życia przy przejazdach środkami publicznego transportu zbiorowego kolejowego w pociągach osobowych, pospiesznych i ekspresowych na podstawie biletów jednorazowych (art. 4 ust. 4b); na podstawie imiennych biletów miesięcznych w pociągach osobowych i pospiesznych (art. 4 ust. 6b), jak również przy przejazdach środkami publicznego transportu zbiorowego autobusowego w komunikacji zwykłej i przyspieszonej na podstawie imiennych biletów miesięcznych (art. 5 ust. 1b).

tów z sytuacją aplikantów, wskazując na podobieństwo „ścieżek edukacyjnych”: aplikacji przygotowującej do wykonywania zawodu oraz studiów doktorskich prowadzących do uzyskania stopnia doktora, konkludując, że równie uzasadnione jest, by obie te grupy miały identyczne uprawnienia do ulgowych przejazdów.

Przed wszystkim trzeba zauważyć, że przyznanie ulg ma charakter przywilejów i, stosownie do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, należy uznać prawo ustawodawcy do oceny przydatności takich rozwiązań z punktu widzenia wynikających z nich skutków społecznych i budżetowych. Mając swobodę kształtowania przywilejów, jeśli uzna, że koszty budżetowe wynikające z ich wprowadzenia są wysokie, może zawęzić zakres ich zastosowania lub nawet całkowicie z nich zrezygnować w odniesieniu do podmiotów w podobnej sytuacji. Takie działania ustawodawcy pozostawione są jego swobodzie prawodawczej⁴.

Zgodnie z art. 51 ustawy z 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (t.j. Dz.U. 2021, poz. 1371) źródłem finansowania przewozów o charakterze użyteczności publicznej są zarówno środki własne jednostek samorządu terytorialnego będących organizatorami, jak i środki z budżetu państwa. Zgodnie z art. 52 tej ustawy operatorowi transportu przysługuje rekompensata za utracone przychody i poniesione koszty w związku ze stosowaniem ustawowych uprawnień do ulgowych przejazdów w publicznym transporcie zbiorowym. Natomiast zgodnie z art. 56 ust. 2 wydatki na sfinansowanie straty z tytułu utraconych przychodów w związku ze stosowaniem ustawowych uprawnień do ulgowych przejazdów są pokrywane z budżetu państwa (z wyłączeniem wydatków na sfinansowanie straty wynikającej z uprawnień do ulgowych przejazdów w komunikacji miejskiej).

Uprawnienia do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego są regulowane zarówno w poświęconej im ustawie, jak i, fragmentarycznie, w innych aktach prawnych. Regulacje te przyznają ulgi dla kategorii podmiotów wybranych przez ustawodawcę według kilku kryteriów: wieku i podlegania obowiązkowi szkolnemu dzieci i młodzieży, posiadania ważnej Karty Dużej Rodziny, odbywania studiów I, II i III stopnia (doktoranckich), dotknięcia inwalidztwem lub niepełnosprawnością, w tym taką, która uniemożliwia samodzielną egzystencję, sprawowania pieczy i opieki nad osobami dotkniętymi inwalidztwem lub niepełnosprawnością, pracy w charakterze nauczycieli i nauczycieli akademickich, wykonywania zadań służbowych przez funkcjonariuszy niektórych służb mundurowych. Ponadto ustawodawca przyznał przywileje emerytom, rencistom, weteranom, kombatantom, inwalidom wojennym i wojskowym⁵, po-

⁴ Zob. uzasadnienie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 8 stycznia 2009 r., sygn. akt P 6/07, dotyczące przywilejów podatkowych, <https://www.saos.org.pl/judgments/109010> [dostęp 9 grudnia 2021 r.].

⁵ Uprawnienia do bezpłatnych albo ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego regulują dodatkowo: ustawa z 29 maja 1974 r. o zaopatrzeniu in-

słom i senatorom. Ulgi przysługują w różnych wysokościach: 100%, 95%, 93%, 78%, 51%, 49%, 37% i 33%, uzależnionych od kategorii podmiotów uprawnionych, rodzaju i typu transportu, generując koszty obciążające budżet państwa.

Przeanalizowanie sytuacji aplikantów i doktorantów w kontekście naruszenia konstytucyjnych zasad równości i sprawiedliwości społecznej⁶ prowadzi do wniosku, że, jak się wydaje, zasady te nie są naruszone z uwagi na odmienność sytuacji obu grup podmiotów zarówno co do rodzaju ścieżki edukacyjnej (przygotowanie do wykonywania zawodu w przypadku aplikantów oraz przygotowanie do prowadzenia prac badawczych w przypadku doktorantów), jak i celu ścieżki edukacyjnej (uzyskanie uprawnień pozwalających wykonywać zawód w przypadku aplikantów oraz osiągnięcie wyników wspierających i zapewniających rozwój polskiej nauki, przemysłu i administracji w przypadku doktorantów).

Wnioski

W świetle przedstawionej wyżej argumentacji nieobjęcie aplikantów radcowskich, adwokackich, notarialnych i komorniczych ulgami na przejazdy środkami komunikacji publicznej identycznymi jak te, które są przyznane doktorantom, nie narusza zasady równości i sprawiedliwości społecznej. Kształtowanie przywilejów, jakimi są ulgi na przejazdy, pozostawione jest swobodzie prawodawczej ustawodawcy. Wobec powyższego propozycja zmiany ustawy o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego postulowana przez Autora petycji nie zasługuje na uwzględnienie.

Bibliografia

Akty prawne

Ustawa z 29 maja 1974 r. o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych oraz ich rodzin, t.j. Dz.U. 2021, poz. 1656.

walidów wojennych i wojskowych oraz ich rodzin (t.j. Dz.U. 2021, poz. 1656); ustawa z 24 stycznia 1991 r. o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego (t.j. Dz.U. 2021, poz. 1858); ustawa z 19 sierpnia 2011 r. o weteranach działań poza granicami państwa (t.j. Dz.U. 2020, poz. 2055). ustawy z 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (t.j. Dz.U. 2018, poz. 1799, ze zm.).

⁶ Zob. uzasadnienie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 16 listopada 2010 r., sygn. akt K 2/10, dotyczące porównania sytuacji nauczycieli zatrudnionych w przedszkolach i zatrudnionych w szkołach w aspekcie przyznania uprawnień do ulgowych przejazdów, <https://www.saos.org.pl/judgments/109661> [dostęp 9 grudnia 2021 r.].

Ustawa z 24 stycznia 1991 r. o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego, t.j. Dz.U. 2021, poz. 1858.

Ustawa z 20 czerwca 1992 r. o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego, t.j. Dz.U. 2018, poz. 295.

Ustawa z 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora, t.j. Dz.U. 2018, poz. 1799, ze zm.

Ustawa z 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym, t.j. Dz.U. 2021, poz. 1371.

Ustawa z 19 sierpnia 2011 r. o weteranach działań poza granicami państwa, t.j. Dz.U. 2020, poz. 2055.

Orzecznictwo

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 8 stycznia 2009 r., sygn. akt P 6/07.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 16 listopada 2010 r., sygn. akt K 2/10.