

WYROK
z dnia 16 listopada 2010 r.
Sygn. akt K 2/10*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Maria Gintowt-Jankowicz – przewodniczący
Miroslaw Granat – sprawozdawca
Adam Jamróz
Marek Kotlinowski
Teresa Liszcz,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 16 listopada 2010 r., wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich o zbadanie zgodności:

art. 4 ust. 7 pkt 1 oraz art. 5 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 20 czerwca 1992 r. o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego (Dz. U. z 2002 r. Nr 175, poz. 1440, ze zm.) w zakresie, w jakim wyłączają nauczycieli zatrudnionych w przedszkolach z kręgu nauczycieli uprawnionych do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego, z art. 32 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

o r z e k a:

Art. 4 ust. 7 pkt 1 oraz art. 5 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 20 czerwca 1992 r. o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego (Dz. U. z 2002 r. Nr 175, poz. 1440, z 2003 r. Nr 137, poz. 1304, Nr 149, poz. 1452 i Nr 203, poz. 1966, z 2005 r. Nr 90, poz. 756 i Nr 180, poz. 1497, z 2006 r. Nr 141, poz. 1011 i Nr 249, poz. 1824, z 2007 r. Nr 82, poz. 558, Nr 180, poz. 1280, Nr 191, poz. 1370 i Nr 168, poz. 1323) w zakresie, w jakim wyłączają nauczycieli zatrudnionych w przedszkolach z kręgu nauczycieli uprawnionych do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego, są niezgodne z art. 32 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

UZASADNIENIE

I

1. Pismem z 7 stycznia 2010 r. Rzecznik Praw Obywatelskich wniósł o stwierdzenie niezgodności art. 4 ust. 7 pkt 1 oraz art. 5 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 20 czerwca 1992 r. o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego (Dz. U. z 2002 r. Nr 175, poz. 1440, ze zm.; dalej: ustawa o uprawnieniach do ulgowych przejazdów),

* Sentencja została ogłoszona dnia 25 listopada 2010 r. w Dz. U. Nr 222, poz. 1456.

w zakresie, w jakim wyłączają nauczycieli zatrudnionych w przedszkolach z kręgu nauczycieli uprawnionych do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego, z art. 32 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji. Sprawa została zainicjowana napływającymi do Rzecznika skargami nauczycieli zatrudnionych w przedszkolach. Skarżący uważali, że posiadają wykształcenie pedagogiczne uzyskane na wyższych uczelniach pedagogicznych oraz stopnie awansu zawodowego takie same jak inni nauczyciele zatrudnieni w oświacie. Wielu nauczycieli przedszkolnych ma również uprawnienia nauczyciela nauczania zintegrowanego (klasy 1-3 szkoły podstawowej). Mimo posiadania takich samych kompetencji nie mają oni takich samych uprawnień w sferze ulg do przejazdów środkami transportu publicznego, a to jest sprzeczne z zasadą równego traktowania.

Rzecznik podkreślił, że skargi dotyczą nierównego traktowania nauczycieli przedszkoli w dostępie do ulg na przejazdy środkami publicznego transportu zbiorowego. Osoba zatrudniona na stanowisku nauczyciela w publicznym i niepublicznym przedszkolu nie ma uprawnień do korzystania z wyżej wymienionej ulgi, gdyż zgodnie z art. 4 ust. 7 pkt 1 oraz art. 5 ust. 2 pkt 1 ustawy o uprawnieniach do ulgowych przejazdów do ulgi 37% przy przejazdach środkami publicznego transportu zbiorowego kolejowego w pociągach osobowych, na podstawie biletów jednorazowych lub miesięcznych imiennych, są uprawnieni: nauczyciele szkół podstawowych, gimnazjów, szkół ponadpodstawowych i ponadgimnazjalnych publicznych lub niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych, a do ulgi 37% przy przejazdach środkami publicznego transportu zbiorowego autobusowego w komunikacji zwykłej, na podstawie biletów imiennych miesięcznych, są uprawnieni: nauczyciele szkół podstawowych, gimnazjów, szkół ponadpodstawowych i ponadgimnazjalnych publicznych lub niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych.

Ustawa wymienia enumeratywnie nauczycieli, którym uprawnienie do ulg zostało przyznane. Wątpliwości budzi wyłączenie przez ustawodawcę z kręgu uprawnionych do ulgowych przejazdów nauczycieli zatrudnionych w przedszkolach publicznych lub niepublicznych.

Rzecznik wskazał, że we wstępie do ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2006 r. Nr 97, poz. 674, ze zm.; dalej: Karta Nauczyciela) ustawodawca stwierdził, iż uchwalając tę ustawę, kierował się dążeniem do podkreślenia roli oświaty i wychowania oraz społecznej rangi zawodu nauczyciela. Kartcie Nauczyciela podlegają nauczyciele zatrudnieni w publicznych przedszkolach, szkołach i placówkach oraz zakładach kształcenia i placówkach doskonalenia nauczycieli działających na podstawie ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572, ze zm.; dalej: ustawa o systemie oświaty), a w zakresie określonym ustawą nauczyciele zatrudnieni w: publicznych przedszkolach, szkołach i placówkach prowadzonych przez osoby fizyczne oraz osoby prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego oraz w przedszkolach niepublicznych, niepublicznych placówkach, o których mowa w ust. 1 pkt 1 oraz szkołach niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych (na zasadzie art. 1 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 pkt 2 lit. a oraz b Karty Nauczyciela).

Karta Nauczyciela w art. 3 pkt 1 i 2 pod pojęciem nauczycieli, bez bliższego określenia, rozumie nauczycieli, wychowawców i innych pracowników pedagogicznych zatrudnionych w przedszkolach, szkołach i placówkach wymienionych w art. 1 ust. 1 i 1a, natomiast pod pojęciem szkół bez bliższego określenia rozumie przedszkola, szkoły i placówki oraz inne jednostki organizacyjne wymienione w art. 1 ust. 1 i 1a, a także odpowiednio ich zespoły.

Ustawa o systemie oświaty tak samo traktuje nauczycieli przedszkoli, nauczycieli placówek zakładu kształcenia i placówek doskonalenia nauczycieli jak nauczycieli, którym ustawa o uprawnieniach do ulgowych przejazdów przyznaje prawo do ulg. Ustawa o systemie

oświaty zalicza do systemu oświaty przedszkola (art. 2 pkt 1) i szkoły (art. 2 pkt 2), a pod pojęciem szkoły nakazuje rozumieć także przedszkole (art. 3 pkt 1). Art. 5b ustawy o systemie oświaty odsyła do Karty Nauczyciela, jeśli chodzi o prawa i obowiązki nauczycieli przedszkoli, szkół i innych placówek. Ustawy te zrównują zatem w prawach i obowiązkach m.in. nauczycieli przedszkoli z nauczycielami wskazanymi w ustawie o uprawnieniach do ulgowych przejazdów.

Rzecznik zauważył, że zgodnie z art. 11a ust. 1 Karty Nauczyciela nauczyciele przedszkoli i szkół są uprawnieni do posiadania legitymacji służbowych. Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 29 września 2006 r. w sprawie wzoru oraz trybu wystawiania legitymacji służbowej nauczyciela (Dz. U. Nr 189, poz. 1393) określiło jednolity wzór legitymacji oraz tryb jej wystawiania. Do otrzymania dokumentu są uprawnieni nauczyciele zarówno szkół publicznych, jak i niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych, niezależnie od wymiaru zatrudnienia (art. 91b ust. 2 pkt 1 Karty Nauczyciela). Legitymacja zawiera miejsce na wpisanie nazwy pracodawcy. Jedynie dzięki temu wpisowi można ustalić, czy posiadacz legitymacji jest uprawniony do skorzystania z ulgi przewidzianej ustawą o uprawnieniach do bezpłatnych i ulgowych przejazdów środkami transportu zbiorowego.

Zdaniem Rzecznika, równość wobec prawa należy rozumieć w taki sposób, że wszystkie podmioty charakteryzujące się tą samą cechą istotną powinny być traktowane w stopniu równym, według jednakowych kryteriów. Oceniając daną regulację prawną z punktu widzenia konstytucyjnej zasady równości, należy więc ustalić, czy można wskazać wspólną cechę istotną uzasadniającą równe traktowanie podmiotów prawa, biorąc pod uwagę treść i cel danej regulacji prawnej.

Rzecznik podkreślił, że celem ustawy o uprawnieniach do ulgowych przejazdów było m.in. przyznanie ulg w dojazdach do szkół uczniom oraz ich nauczycielom. Cel ten pozostaje w związku z obowiązkiem władz publicznych zapewnienia obywatelom powszechnego i równego dostępu do wykształcenia (art. 70 ust. 4 zdanie 1 pierwsze Konstytucji). Jako cechę relewantną Rzecznik wskazał status nauczyciela powiązany z wykonywaniem funkcji edukacyjnych. Cechą tą charakteryzują się także nauczyciele zatrudnieni w przedszkolach.

W opinii Rzecznika, zakwestionowane przepisy stanowią odstępstwo od zasady równego traktowania. Rzecznik przywołał orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego dotyczące wyjątków od zasady równego traktowania podmiotów podobnych, w którym Trybunał wskazał, że odstępstwo jest dopuszczalne, musi jednak zawsze znajdować uzasadnioną podstawę.

Rzecznik, opierając się na orzecznictwie Trybunału, podkreślił, że wprowadzenie zróżnicowania musi pozostawać w związku z innymi wartościami, zasadami czy też normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych. Jedną z takich zasad jest zasada sprawiedliwości społecznej wyrażona w art. 2 Konstytucji. Zróżnicowanie sytuacji prawnej podmiotów podobnych może więc zostać uznane za zgodne z Konstytucją, jeżeli pozostaje w zgodzie z zasadą sprawiedliwości społecznej. Zostaje ono natomiast uznane za dyskryminację, jeżeli nie znajduje uzasadnienia w zasadzie sprawiedliwości społecznej.

Zdaniem Rzecznika, zróżnicowanie nauczycieli w zakresie uprawnień do ulg przy przejazdach środkami publicznego transportu zbiorowego nie spełnia warunków usprawiedliwionego odstępstwa od zasady równości. Treść art. 4 ust. 7 pkt 1 i art. 5 ust. 2 pkt 1 ustawy o uprawnieniach do ulgowych przejazdów powoduje, że poza systemem ulg pozostają nauczyciele przedszkoli, chociaż realizują oni programy edukacyjne.

Rzecznik podkreślił, że w świetle art. 32 ust. 2 Konstytucji nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny. Art. 4 ust. 7 pkt 1 i art. 5 ust. 2 pkt 1 ustawy o uprawnieniach do ulgowych

przejazdów wbrew konstytucyjnemu zakazowi prowadzą w zakwestionowanym zakresie do dyskryminacji nauczycieli pracujących w przedszkolach, mimo że ustawodawca zaliczył przedszkola na podstawie art. 2 pkt 1 ustawy o systemie oświaty do systemu oświatowego.

W związku z tym – w ocenie Rzecznika – art. 4 ust. 7 pkt 1 i art. 5 ust. 2 pkt 1 ustawy o uprawnieniach do ulgowych przejazdów są niezgodne z art. 32 Konstytucji oraz z zasadą sprawiedliwości społecznej. Zasada sprawiedliwości oznacza bowiem jednakowe traktowanie podmiotów mających tę samą cechę charakterystyczną. Wyznacza ona również obowiązek stosowania jednakowej miary wobec wszystkich zainteresowanych otrzymaniem rozdzielanych dóbr.

Rzecznik stwierdził, że rolą Trybunału Konstytucyjnego nie jest zastępowanie ustawodawcy w sytuacji, gdy zaniechał on uregulowania jakiegoś zagadnienia, nawet gdy obowiązek tego uregulowania został ustanowiony w Konstytucji. Jednakże w ramach kompetencji do kontrolowania konstytucyjności obowiązującego prawa Trybunał Konstytucyjny ocenia zawsze pełną treść normatywną zaskarżonego przepisu, a więc także brak pewnych elementów normatywnych, których istnienie warunkowałoby konstytucyjność danej regulacji (por. postanowienia TK z 8 września 2004 r., sygn. SK 55/03, OTK ZU nr 8/A/2004, poz. 86, z 9 maja 2000 r., sygn. Ts 84/99, OTK ZU nr 4/B/2002, poz. 244). Oceniając zatem braki elementów normatywnych zaskarżonych przepisów, zdaniem Rzecznika, Trybunał Konstytucyjny jest uprawniony do dokonania ich kontroli.

2. W piśmie 1 lutego 2010 r. stanowisko w sprawie zajął Prokurator Generalny stwierdzając, że zakwestionowane przez Rzecznika przepisy, w zakresie, w jakim wyłączają nauczycieli zatrudnionych w przedszkolach z kręgu nauczycieli uprawnionych do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego, są niezgodne z Konstytucją.

Prokurator wskazał, że równość stanowi jeden z podstawowych elementów systemu wartości, który wynika zarówno z całokształtu unormowania konstytucyjnego, jak i z całokształtu postanowień zawartych w rozdziale II Konstytucji. W świetle Konstytucji równość należy rozważać w powiązaniu z zasadami sprawiedliwości społecznej, o których mowa w art. 2. Uznanie równości za zasadę porządku konstytucyjnego oznacza, że przypisać jej należy walor obiektywny. Zdaniem Prokuratora, równość powinna być urzeczywistniana nie tylko w związku z realizacją poszczególnych wolności i praw jednostki, czy także samoistnie dla wyznaczenia ogólniejszego kontekstu funkcjonowania jednostki w społeczeństwie i sposobu zorganizowania tego społeczeństwa. Wynika z tego pozytywny obowiązek ustawodawcy oraz wszystkich innych władz i podmiotów stosujących Konstytucję do podejmowania działań mających na celu możliwie najszerszą realizację zasady równości.

Prokurator, odwołując się do doktryny, podkreślił, że postulat równości mieści w sobie kilka elementów, tj. chodzi w nim o równość praw, równość wobec prawa (w tym równość ochrony prawnej) oraz o równe traktowanie przez władze publiczne. Tak rozumiana równość nie może oznaczać identyczności. Z cechy praw człowieka, jaką jest sytuacyjność (sytuacyjne rozwarstwienie), wynika obowiązek dla organów państwa niwelowania istniejących różnic pomiędzy jednostkami, tak aby osiągnąć faktyczny parytet równości.

Prokurator przypomniał tezy Trybunału Konstytucyjnego dotyczące zasady równości. Zaznaczył, że Trybunał wielokrotnie podkreślał w swym orzecznictwie, iż z zasady równości, wyrażonej w art. 32 ust. 1 Konstytucji, wynika nakaz jednakowego traktowania podmiotów prawa w obrębie określonej klasy (kategorii). Wszystkie podmioty prawa charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą istotną (relevantną) powinny być traktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez zróżnicowań, zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących. Podmioty różniące się taką cechą mogą być natomiast traktowane odmiennie. Ocena każdej regulacji prawnej z punktu widzenia zasady równości musi być zatem poprzedzona dokładnym zbadaniem sytuacji prawnej podmiotów oraz analizą

dotyczącą cech wspólnych i odmiennych. Wszelkie odstępstwa od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych muszą znajdować podstawę w odpowiednich argumentach.

Prokurator stwierdził, że dla rozstrzygnięcia niniejszej sprawy znaczenie ma określenie statusu prawnego nauczyciela. Ten status jest uregulowany przede wszystkim w Karcie Nauczyciela oraz ustawie o systemie oświaty.

Zdaniem Prokuratora, analiza regulacji zawartych w Karcie Nauczyciela oraz w ustawie o systemie oświaty pozwala podzielić pogląd Rzecznika Praw Obywatelskich, wyrażony we wniosku do Trybunału Konstytucyjnego, że ustawy te zrównują w prawach i obowiązkach m.in. nauczycieli przedszkoli z nauczycielami szkół podstawowych, gimnazjów, szkół ponadpodstawowych i ponadgimnazjalnych – publicznych lub niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych. Cechą relewantną pozwalającą oceniać unormowania dotyczące grupy zawodowej, jaką stanowią nauczyciele, w kontekście art. 32 Konstytucji, jest status nauczyciela powiązany z wykonywaniem funkcji edukacyjnej. Według Prokuratora, nie jest cechą relewantną zatrudnienie nauczyciela w określonym miejscu pracy (przedszkolu lub szkole), co miałyby usprawiedliwiać różnicowanie wprowadzone kwestionowanymi przepisami ustawy o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego.

Prokurator uważa, że zasadne są wątpliwości Rzecznika zgłoszone w kontekście zasady sprawiedliwości społecznej, dotyczące różnicowania uprawnień nauczycieli na podstawie kryterium miejsca ich zatrudnienia (przedszkole lub szkoła). W opinii Prokuratora, nie można usprawiedliwić odmiennego potraktowania części kategorii podmiotów podobnych, jaką są nauczyciele, na podstawie konstytucyjnej zasady sprawiedliwości społecznej.

Zdaniem Prokuratora, przyznanie ulg do przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego jednej grupie nauczycieli, przy równoczesnym pozbawieniu takich ulg innej grupy nauczycieli, na podstawie nieistotnego w niniejszej sprawie kryterium miejsca zatrudnienia nauczyciela narusza Konstytucję.

Na marginesie niniejszej sprawy Prokurator przytoczył orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 12 grudnia 1994 r., sygn. K 3/94, wydane w wyniku kontroli ustawy z dnia 20 czerwca 1992 r. o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego (Dz. U. Nr 54, poz. 254, ze zm.). W orzeczeniu tym Trybunał stwierdził, że art. 4 ust. 4 pkt 1 oraz art. 5 ust. 1 pkt 1 wspomnianej wyżej ustawy, w części pozbawiającej uczącą się młodzież szkół ponadpodstawowych publicznych lub niepublicznych o uprawnieniach szkoły publicznej, po ukończeniu przez nią 20 roku życia, prawa do ulgowych przejazdów kolejowych i autobusowych komunikacji zwykłej są niezgodne z zasadą sprawiedliwości wyrażoną w art. 1 oraz zasadą równości wyrażoną w art. 67 ust. 2 przepisów konstytucyjnych utrzymanych w mocy na podstawie art. 77 Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. (Dz. U. Nr 84, poz. 426) – (OTK w 1994 r., cz. II, poz. 42).

Prokurator zaznaczył, że podnoszone wątpliwości konstytucyjne dotyczą w istocie tego, czego ustawodawca nie uregulował w art. 4 i art. 5 ustawy o uprawnieniach do ulgowych przejazdów, choć postępując w zgodzie z Konstytucją, powinien to uczynić. W związku z tym, Prokurator zastanawia się, czy brak w analizowanej ustawie wspomnianych regulacji stanowi zaniechanie prawodawcze, czy pominięcie prawodawcze. Przyjęcie określonego rozwiązania tej kwestii przesądzi o dopuszczalności wydania przez Trybunał Konstytucyjny merytorycznego rozstrzygnięcia w sprawie.

Prokurator przypomniał, że Trybunał Konstytucyjny ma kompetencję do oceny konstytucyjności aktu normatywnego także z tego punktu widzenia, czy w jego przepisach nie brakuje unormowań, bez których, ze względu na naturę objętej aktem regulacji, może on

budzić wątpliwości natury konstytucyjnej. Zdaniem Prokuratora, można bronić poglądu, że zróżnicowanie nauczycieli w zakresie przyznawania im ulg określonych w ustawie o uprawnieniach do ulgowych przejazdów na podstawie nierelevantnego kryterium zatrudnienia w przedszkolu lub w szkole stanowi pominięcie prawodawcze, podlegające kognicji Trybunału Konstytucyjnego.

3. Pismem z 5 marca 2010 r. Marszałek Sejmu wniósł o stwierdzenie, że art. 4 ust. 7 pkt 1 oraz art. 5 ust. 2 pkt 1 ustawy o uprawnieniach do ulgowych przejazdów, w zakresie, w jakim wyłączają nauczycieli zatrudnionych w przedszkolach z kręgu nauczycieli uprawnionych do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego, są niezgodne z art. 32 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji.

Marszałek przytoczył zarzuty wnioskodawcy odnośnie do zakwestionowanych przepisów. Marszałek omówił następnie treść i znaczenie konstytucyjnej zasady równości. Przywołał też orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, zgodnie z którym równość oznacza akceptację różnego traktowania przez prawo różnych podmiotów (adresatów norm prawnych), ponieważ równe traktowanie przez prawo tych samych podmiotów pod pewnym względem oznacza z reguły różne traktowanie tych samych podmiotów pod innym względem. Różne traktowanie przez prawo określonych grup (klas) podmiotów powinno być jednak uzasadnione w tym sensie, że musi być oparte na uznanych kryteriach oceny klasyfikacji różnicującej podmioty prawa. Równość wobec prawa to także zasadność wybrania tego, a nie innego kryterium zróżnicowania podmiotów (adresatów) prawa. Oznacza ono uznanie tej, a nie innej cechy za istotną, a tym samym uzasadnioną w regulowanej dziedzinie (materii). Kluczowe znaczenie dla oceny zgodności przepisów ustawy z art. 32 ust. 1 Konstytucji zawsze ma więc ustalenie „cechy istotnej”, która przesądza o uznaniu porównywalnych podmiotów za podobne lub odmienne.

Marszałek zaznaczył, że konstytucyjna zasada równości nie ma charakteru bezwzględnej i w pewnych sytuacjach możliwe jest ustanowienie od niej wyjątków. Jednak regulacje prawne mające na celu odejście od jednakowego traktowania podmiotów podobnych powinny spełniać test istotności i proporcjonalności, a także posiadać uzasadnienie w świetle innych norm konstytucyjnych. Marszałek stwierdził też, że zasada równości jest ściśle związana z zasadą sprawiedliwości społecznej.

Zdaniem Marszałka, zastrzeżenia Rzecznika nie dotyczą zwerbalizowanej treści kwestionowanych przepisów, ale pominięcia w nim regulacji, która – zdaniem wnioskodawcy – powinna była się tam znaleźć.

Marszałek zaznaczył, że zarzuty odnoszące się do pominięcia określonej regulacji pojawiały się już we wnioskach kierowanych do Trybunału Konstytucyjnego zarówno przed wejściem w życie Konstytucji z 1997 r., jak i pod jej rządami.

Marszałek przytoczył tezę Trybunału, w której uznał on, że nie ma kompetencji do orzekania o zaniechaniach ustawodawcy polegających na niewydaniu aktu ustawodawczego, choćby obowiązek jego wydania wynikał z norm konstytucyjnych. Sytuacja ulega jednak zmianie w wypadku aktu ustawodawczego wydanego i obowiązującego. Wówczas Trybunał może badać, czy w kontrolowanych przepisach nie brakuje pewnych elementów normatywnych, których zamieszczenie jest konieczne z punktu widzenia konstytucyjnego wzorca dla danej regulacji. Możliwe jest zatem, w wypadku regulacji prawnej częściowej o niepełnym charakterze, kwestionowanie jej zakresu.

Marszałek przypomniał, że Trybunał jest kompetentny do oceny konstytucyjności prawa pod tym względem, czy w kontrolowanym przepisie nie brakuje unormowań, bez których, w związku z naturą objętej aktem regulacji, może on budzić wątpliwości konstytucyjne. Ewentualne badanie przez Trybunał pominięcia ustawodawczego w swoich skutkach w żadnym wypadku nie może prowadzić do uzupełniania obowiązującego stanu

prawnego o rozwiązania pożądane z punktu widzenia inicjatora postępowania lub celowe z innych względów. Naruszałoby to zasadę podziału i równowagi władzy i w konsekwencji oznaczałoby wykroczenie przez Trybunał poza jego konstytucyjną rolę określaną mianem tzw. ustawodawcy negatywnego.

Marszałek poparł argumentację Rzecznika Praw Obywatelskich i stwierdził, że w niniejszej sprawie nastąpiło naruszenie zasady równości przez zawężenie zakresu normowania zaskarżonych przepisów. Jest to pominięcie ustawodawcze.

W związku z tym Marszałek dokonał analizy, czy zakwestionowane przepisy naruszyły konstytucyjną zasadę równości.

Wskazał, że główne elementy statusu prawnego nauczycieli w Polsce zawarte są w Karcie Nauczyciela. Znajduje ona zastosowanie nie tylko do nauczycieli, lecz także do wychowawców i innych pracowników pedagogicznych zatrudnionych w: 1) publicznych przedszkolach, szkołach i placówkach oraz zakładach kształcenia i placówkach doskonalenia nauczycieli, 2) zakładach poprawczych, schroniskach dla nieletnich oraz rodzinnych ośrodkach diagnostyczno-konsultacyjnych, 3) publicznych kolegiach pracowników służb społecznych. W ograniczonym zakresie (art. 1 ust. 2) przepisy ww. ustawy odnoszą się zaś m.in. do nauczycieli zatrudnionych w: 1) publicznych przedszkolach, szkołach i placówkach prowadzonych przez osoby fizyczne oraz osoby prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego; 2) przedszkolach niepublicznych, niepublicznych placówkach, o których mowa w ust. 1 pkt 1 Karty Nauczyciela oraz szkołach niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych.

Marszałek zarysował model systemu oświaty w Polsce na podstawie ustawy o systemie oświaty oraz Karty Nauczyciela. Zaznaczył, że zgodnie z art. 3 Karty Nauczyciela, gdy w ustawie jest mowa o nauczycielach bez bliższego określenia, rozumie się przez to nauczycieli, wychowawców i innych pracowników pedagogicznych zatrudnionych w przedszkolach, szkołach i placówkach wymienionych w art. 1 ust. 1 i 1a Karty Nauczyciela.

Marszałek wskazał na ścisły związek między ustawą o systemie oświaty a Kartą Nauczyciela. Zaznaczył, że w zakresie praw i obowiązków nauczycieli przedszkoli, szkół i placówek, ustawa o systemie oświaty odsyła do Karty Nauczyciela (por. art. 5b ustawy o systemie oświaty). Prowadzi to do wniosku, że nauczycielem w rozumieniu ustawy o systemie oświaty będzie wyłącznie osoba, którą za nauczyciela uznaje Karta Nauczyciela.

W ocenie Marszałka Sejmu, Rzecznik Praw Obywatelskich trafnie wskazuje, że wszyscy nauczyciele zatrudnieni w przedszkolach i szkołach (publicznych i niepublicznych, posiadających uprawnienia szkół publicznych) są podmiotami podobnymi. Podmioty te powinny być zatem w przepisach prawnych – co do zasady – traktowane jednakowo.

Zaskarżone przez RPO przepisy wprowadziły ulgę, której beneficjentami są nauczyciele szkół podstawowych, gimnazjów, szkół ponadpodstawowych i ponadgimnazjalnych – publicznych lub niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych. Z ulgi tej nie mogą natomiast skorzystać nauczyciele przedszkolni. Kryterium różnicującym jest miejsce zatrudnienia (przedszkole, a raczej wykonywanie zawodu nauczyciela w przedszkolu).

Marszałek zbadał, czy takie zróżnicowanie znajduje uzasadnienie w przekonujących argumentach. W tym celu sięgnął do rządowego projektu ustawy o uprawnieniach do ulgowych przejazdów. W uzasadnieniu tego projektu wskazywano, że jej podstawowym celem ma być umożliwienie państwowym przedsiębiorstwom transportowym prowadzenia prawidłowej działalności gospodarczej, opartej na rachunku ekonomicznym (zob. druk sejmowy nr 238, Sejm I kadencji, wypowiedź Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej na 14 posiedzeniu Sejmu I kadencji 7 maja 1992 r.).

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego dotyczącym tej ustawy wskazywano dwa dodatkowe cele: ograniczenie dotychczasowych uprawnień niektórych grup społecznych

do ulg oraz zrównanie uprawnień pozostałych grup przez ujednoczenie zasad przyznawania i wysokości ulgi. Przed wejściem w życie omawianej ustawy istniało 26 kategorii osób uprawnionych do bezpłatnych i ulgowych przejazdów autobusami PKS oraz 52 kategorie uprawnionych do takich przejazdów koleją. Uprawnienia te wynikały z regulacji ustawowych, uchwał i rozporządzeń Rady Ministrów oraz zarządzeń poszczególnych ministrów.

Zdaniem Marszałka, trudno wskazać motywy, które legły u podstaw wyłączenia nauczycieli zatrudnionych w przedszkolach z ogólnej kategorii nauczycieli (uprawnionych do ulg komunikacyjnych). Kwestionowana regulacja w zakresie, w jakim pozbawia nauczycieli przedszkolnych prawa do ulg, o których mowa w zaskarżonych przepisach, nie spełnia warunku wprowadzenia różnicowania podmiotów podobnych, gdyż nie służy realizacji celu ustawy o uprawnieniach do ulgowych przejazdów.

W opinii Marszałka, wynikający z zasady równości nakaz proporcjonalności wymaga, aby waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie sytuacji adresatów normy prawnej, pozostawała w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego traktowania podmiotów podobnych. Brak możliwości zidentyfikowania *ratio legis* zaskarżonych przepisów w zakresie, w jakim pozbawiają one nauczycieli przedszkolnych ulg, przesądza, że nie ma też możliwości analizowania dochowania zasady proporcjonalności.

Marszałek podkreślił, że skutkiem stosowania zaskarżonych przepisów jest to, iż osoby należące do tej samej kategorii podmiotów i wykonujące te same zadania zostały pozbawione prawa do ulg tylko dlatego, że ich miejscem pracy jest przedszkole, a nie szkoła. Wskazuje to na arbitralność podmiotowego ujęcia ulgi, która nie znajduje usprawiedliwienia w świetle zasad i wartości konstytucyjnych. To z kolei prowadzi do wniosku, że kwestionowana regulacja nie spełnia również ostatniego elementu koniecznego do uznania jej zgodności z zasadą równości – związku z innymi wartościami konstytucyjnymi.

Podobnie jak Prokurator Generalny, również Marszałek Sejmu przywołał orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 12 grudnia 1994 r. (sygn. K 3/94), w którym Trybunał uznał niezgodność z zasadami równości i sprawiedliwości społecznej art. 4 ust. 4 pkt 1 oraz art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy o uprawnieniach do ulgowych przejazdów, w części pozbawiającej uczącą się młodzież szkół ponadpodstawowych publicznych lub niepublicznych o uprawnieniach szkoły publicznej, po ukończeniu przez nią 20 roku życia, prawa do ulgowych przejazdów kolejowych i autobusowych komunikacji zwykłej. Głównym motywem tego rozstrzygnięcia było to, że zaskarżone przepisy wprowadziły wewnętrzne zróżnicowanie w grupie uczniów szkół ponadpodstawowych. Trybunał ocenił wówczas różnicowanie uprawnień do ulgowych przejazdów na podstawie kryterium wieku jako jawnie niesprawiedliwe, gdyż kryterium to, dyskryminując nie tylko poszczególnych uczniów, lecz także całe ich grupy, pozostaje w wyjątkowo jaskrawej kolizji z zasadą sprawiedliwości, i to nie tylko odnoszonej do sytuacji jednostki, lecz równocześnie do określonych grup, a więc w tym znaczeniu mającej cechy sprawiedliwości społecznej.

Zdaniem Marszałka, w niniejszej sprawie występuje analogiczna sytuacja, albowiem zaskarżone przepisy wprowadzają zróżnicowanie w grupie nauczycieli (cechą relewantną jest posiadanie statusu nauczyciela według Karty Nauczyciela). Przyjęte przez ustawodawcę jako kryterium różnicowania miejsce wykonywanej pracy abstrahuje od tej cechy oraz powoduje, że z przedmiotowej ulgi nie może korzystać cała grupa nauczycieli zatrudnionych w przedszkolach.

II

Na rozprawie 16 listopada 2010 r. uczestnicy postępowania podtrzymali przedstawione w pismach stanowiska.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Kognicja Trybunału Konstytucyjnego do rozpoznania sprawy.

1.1. Rzecznik Praw Obywatelskich sformułował zarzut niekonstytucyjności przepisów ustawy z dnia 20 czerwca 1992 r. o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego (Dz. U. z 2002 r. Nr 175, poz. 1440, ze zm.; dalej: ustawa o uprawnieniach do ulgowych przejazdów) w zakresie, w jakim wyłączają nauczycieli zatrudnionych w przedszkolach z kręgu nauczycieli uprawnionych do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego. Zagadnieniem wstępnym, od którego zależy dopuszczalność merytorycznego rozpatrzenia sprawy przez Trybunał Konstytucyjny, jest kwestia, czy w niniejszej sprawie mamy do czynienia z zaniechaniem legislacyjnym, czy z regulacją niepełną.

Należy bowiem przypomnieć, że Trybunał nie może kontrolować zaniechań ustawodawczych polegających na „niewydaniu aktu ustawodawczego, choćby obowiązek jego wydania wynikał z norm konstytucyjnych” (por. orzeczenie z 3 grudnia 1996 r., sygn. K 25/95, OTK ZU nr 6/1996, poz. 52; wyrok z 8 listopada 2005 r., sygn. SK 25/02, OTK ZU nr 10/A/2005, poz. 112). Trybunał Konstytucyjny może natomiast badać pominięcie ustawodawcy.

1.2. W dotychczasowym orzecznictwie Trybunału dominował pogląd dopuszczający zaskarżenie pominięcia ustawodawcy w zakresie materii wybranej przez niego do regulacji, zwłaszcza jeśli pojawiają się wątpliwości, czy pominięcie nie zostało dokonane w sposób arbitralny, z naruszeniem zasad konstytucyjnych, między innymi zasady równości (por. wyroki z 8 listopada 2005 r., sygn. SK 25/02 oraz z 23 października 2007 r., sygn. P 10/07, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 107). Trybunał Konstytucyjny pragnie kontynuować dotychczasową linię orzeczniczą w tym zakresie.

Linia orzecznictwa dopuszcza możliwość orzekania przez Trybunał Konstytucyjny w wypadku pominięcia prawodawczego. W orzeczeniu z 3 grudnia 1996 r. o sygn. K 25/95, Trybunał stanął na stanowisku, że może oceniać konstytucyjność aktu normatywnego z takiego punktu, czy w jego przepisach nie brakuje unormowań, bez których, ze względu na naturę objętej aktem regulacji, może on budzić wątpliwości konstytucyjne. Zarzut niekonstytucyjności może zatem dotyczyć nie tylko tego, co ustawodawca unormował w danym akcie, lecz także tego, co pominął, choć postępując zgodnie z Konstytucją, powinien był unormować. Pogląd ten był utrwalany w późniejszym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (por. wyroki z: 6 maja 1998 r., sygn. K 37/97, OTK ZU nr 3/1998, poz. 33; 24 października 2000 r., sygn. SK 7/00, OTK ZU nr 7/2000, poz. 256; 30 maja 2000 r., sygn. K 37/98, OTK ZU nr 4/2000, poz. 112; 24 października 2001 r., sygn. SK 22/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 216; 10 maja 2004 r., sygn. SK 39/03, OTK ZU nr 5/A/2004, poz. 40; 14 marca 2006 r., sygn. SK 4/05, OTK ZU nr 3/A/2006, poz. 29; 17 kwietnia 2007 r., sygn. SK 20/05, OTK ZU nr 4/A/2007, poz. 38).

Trybunał Konstytucyjny wydawał wyroki zakresowe, w których utożsamiał pominięcie prawodawcze z wyłączeniem w ustawie pewnej grupy osób należących do szerszej grupy beneficjentów prawa konstytucyjnego (zob. wyroki z: 25 czerwca 2002 r., sygn. K 45/01, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 46, 4 maja 2004 r., sygn. K 8/03, OTK ZU nr 5/A/2004, poz. 37, 17 kwietnia 2007 r., sygn. SK 20/05, 19 września 2007 r., sygn. SK 4/06, OTK ZU nr 8/A/2007, poz. 98, 23 października 2007 r., sygn. P 10/07). W wyrokach tych Trybunał

zaznaczał w uzasadnieniu, że chodzi o pominięcie prawodawcze. Sformułowania sentencji zredegowane w następujący sposób: „w zakresie, w jakim nie przyznaje”; „w zakresie, w jakim wyłącza”; „w zakresie, w jakim pomija” świadczą o tym, że nie jest to klasyczne rozumienie pominięcia ustawodawczego.

1.3. Trybunał zauważa, że w niniejszej sprawie nie chodzi o typowy przypadek tzw. pominięcia ustawodawczego, ale taką jego formę, która polega na tym, iż wymieniając pewne kategorie adresatów określonych norm, prawodawca nie uwzględnił określonej grupy, która z różnych przyczyn powinna się w tym wyliczeniu znaleźć. Wówczas, stosując powszechnie uznaną argumentację *a contrario*, przyjmuje się, że podmioty należące do takiej grupy nie są adresatami danej normy. Tego rodzaju konstrukcja legislacyjna powinna być oceniana inaczej niż typowy wypadek pominięcia ustawodawczego, którego źródłem jest w istocie zaniechanie przez ustawodawcę uregulowania pewnych kwestii, które wypełnia się w drodze wykładni (por. postanowienia TK z: 9 maja 2000 r., sygn. Ts 84/99, OTK ZU nr 4/B/2002, poz. 244, 8 września 2004 r., sygn. SK 55/03, OTK ZU nr 8/A/2004, poz. 86 oraz wyrok z 8 września 2005 r., sygn. P 17/04, OTK ZU nr 8/A/2005, poz. 90).

Zgodnie z argumentacją Rzecznika Praw Obywatelskich, przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie jest to, że wymieniając pewne kategorie adresatów określonych norm, prawodawca nie uwzględnił grupy, która powinna się w tym wyliczeniu znaleźć ze względu na regulacje konstytucyjne (art. 32 ust. 1 i art. 2 Konstytucji). Tę sytuację należy określić jako formę pominięcia ustawodawczego (por. wyrok z 8 września 2005 r., sygn. P 17/04), która nie może być usunięta poprzez stosowanie prawa (por. wyroki z 13 listopada 2007 r., sygn. P 42/06, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 123 oraz z 23 czerwca 2008 r., sygn. P 18/06, OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 83).

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, dyskryminacyjne pominięcie pewnej kategorii osób, za których jednakowym potraktowaniem przemawia tożsamość cech, ze względu na które podjęto regulację ustawową (cechy relewantne, prawnie znaczące), może dawać podstawę do kontroli tego typu regulacji przez Trybunał. W takim wypadku nie mamy bowiem do czynienia z niezaskarżalną luką w prawie.

W obecnej sprawie zaskarżony jest przepis ustawowy, którego istnienie ma leżeć u genezy zarzucanej dyskryminacji przez to, że w nim samym pominięto grupę osób, która – według wnioskodawcy – znajduje się w takiej samej sytuacji. Jeżeli zarzut dyskryminacji po analizie sytuacji przeprowadzonej przez Trybunał Konstytucyjny potwierdziłby się, wówczas ewentualna eliminacja tego przepisu byłaby warunkiem wprawdzie niewystarczającym, ale koniecznym w celu osiągnięcia postulowanego stanu niedyskryminacji. Taka sytuacja w niniejszej sprawie decyduje o tym, że Trybunał powinien przeprowadzić kontrolę konstytucyjności zaskarżonego przepisu, ponieważ chodzi tu o zarzut braku w przepisie ustawy unormowań, bez których, z uwagi na naturę objętej aktem regulacji, może on budzić wątpliwości natury konstytucyjnej (por. orzeczenie z 3 grudnia 1996 r., sygn. K 25/95 oraz wyroki z: 6 maja 1998 r., sygn. K 37/97; 30 września 2002 r., sygn. K 41/01, OTK ZU nr 5/A/2002, poz. 61; 4 maja 2004 r., sygn. K 8/03).

2. Problem konstytucyjny.

Przedmiotem zaskarżenia w niniejszej sprawie Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: Rzecznik albo RPO) uczynił art. 4 ust. 7 pkt 1 oraz art. 5 ust. 2 pkt 1 ustawy o uprawnieniach do ulgowych przejazdów w zakresie, w jakim wyłączają nauczycieli zatrudnionych w przedszkolach z kręgu nauczycieli uprawnionych do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego.

Art. 4 ust. 7 pkt 1 ustawy o uprawnieniach do ulgowych przejazdów stanowi, że do ulgi 37% przy przejazdach środkami publicznego transportu zbiorowego kolejowego w

pociągach osobowych, na podstawie biletów jednorazowych lub miesięcznych imiennych, są uprawnieni: nauczyciele szkół podstawowych, gimnazjów, szkół ponadpodstawowych i ponadgimnazjalnych – publicznych lub niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych.

Art. 5 ust. 2 pkt 1 ustawy o uprawnieniach do ulgowych przejazdów wskazuje, że do ulgi 37% przy przejazdach środkami publicznego transportu zbiorowego autobusowego w komunikacji zwykłej, na podstawie biletów imiennych miesięcznych, uprawnieni są nauczyciele szkół podstawowych, gimnazjów, szkół ponadpodstawowych i ponadgimnazjalnych – publicznych lub niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych.

Ustawa o uprawnieniach do ulgowych przejazdów reguluje uprawnienia do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego w regularnych przewozach osób, wykonywanych przez uprawnionych przewoźników kolejowych i autobusowych. Akt ten przyznaje ulgi m.in.: dzieciom do lat czterech, dzieciom i młodzieży uczącym się, a także studentom; funkcjonariuszom różnych służb mundurowych (np. celnym, Straży Granicznej, Policji, Żandarmerii Wojskowej w czasie wykonywania przez nich czynności służbowych określonych w ustawie); osobom niewidomym albo osobom niezdolnym do samodzielnej egzystencji oraz przewodnikom lub opiekunom towarzyszącym w podróży tym osobom; posiadaczom ważnej Karty Polaka; nauczycielom; emerytom i rencistom.

Ustawa o uprawnieniach do ulgowych przejazdów wprowadza różne stawki ulg przy przejazdach środkami publicznego transportu zbiorowego, przewidując m.in. ulgi: 100% (np. dla dzieci w wieku do 4 lat czy też żołnierzy Żandarmerii Wojskowej oraz wojskowych organów porządkowych wykonujących czynności urzędowe patrolowania i inne czynności służbowe w środkach transportu zbiorowego), 95% (np. dla przewodnika lub opiekuna towarzyszącego w podróży osobie niewidomej albo osobie niezdolnej do samodzielnej egzystencji), 78% (np. dla dzieci i młodzieży dotkniętych inwalidztwem lub niepełnosprawnych), 49% (np. dla osób niezdolnych do samodzielnej egzystencji) i 37% (np. dla nauczycieli akademickich).

W kręgu uprawnionych do powyżej wskazanych ulg nie ma nauczycieli zatrudnionych w przedszkolach, mimo że z ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2006 r. Nr 97, poz. 674, ze zm.; dalej: Karta Nauczyciela) wynika równy status w zakresie praw i obowiązków nauczycieli zatrudnionych tak w przedszkolach, jak i w szkołach wskazanych w ustawie o uprawnieniach do ulgowych przejazdów.

W związku z powyższym problemem konstytucyjnym w niniejszej sprawie jest to, czy sposób ukształtowania uprawnienia do ulg na przejazdy środkami komunikacji publicznej nie narusza konstytucyjnych zasad równości i sprawiedliwości społecznej. To zagadnienie jest przedmiotem analizy Trybunału Konstytucyjnego.

3. Status nauczycieli w świetle systemu oświaty.

3.1. Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że główne elementy normatywne statusu prawnego nauczycieli w Polsce zawarte są w Kartie Nauczyciela. Znajduje ona zastosowanie nie tylko do nauczycieli, lecz także do wychowawców i innych pracowników pedagogicznych zatrudnionych w: 1) publicznych przedszkolach, szkołach i placówkach oraz zakładach kształcenia i placówkach doskonalenia nauczycieli, 2) zakładach poprawczych, schroniskach dla nieletnich oraz rodzinnych ośrodkach diagnostyczno-konsultacyjnych, 3) publicznych kolegiach pracowników służb społecznych. W ograniczonym zakresie (art. 1 ust. 2 Karty Nauczyciela) przepisy Karty Nauczyciela odnoszą się też m.in. do nauczycieli zatrudnionych w: 1) publicznych przedszkolach, szkołach i placówkach prowadzonych przez osoby fizyczne oraz osoby prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego, 2) przedszkolach niepublicznych, niepublicznych placówkach, o których mowa w ust. 1 pkt 1 Karty Nauczyciela oraz szkołach niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych.

Z powyższego wynika, że zakres zastosowania przepisów Karty Nauczyciela do nauczycieli nie zależy od rodzaju placówki oświatowej, w której są zatrudnieni, ale od podmiotu założycielskiego (publiczny lub niepubliczny) i posiadania przez daną placówkę uprawnień szkoły publicznej. Nauczyciele szkół niepublicznych bez uprawnień szkół publicznych nie podlegają przepisom Karty Nauczyciela (por. A. Barański, M. Szymańska, J. Rozwadowska-Skrzeczyńska, *Ustawa Karta Nauczyciela. Komentarz*, Warszawa 2007, komentarz do art. 1).

Artykuł 9 ust. 1 Karty Nauczyciela określa niezbędne wymagania do zajmowania stanowiska nauczyciela. Zgodnie z tym przepisem, stanowisko nauczyciela może zajmować osoba, która: 1) posiada wyższe wykształcenie z odpowiednim przygotowaniem pedagogicznym lub ukończyła zakład kształcenia nauczycieli i podejmuje pracę na stanowisku, do którego są to wystarczające kwalifikacje; 2) przestrzega podstawowych zasad moralnych; 3) spełnia warunki zdrowotne niezbędne do wykonywania zawodu (odrębne wymagania zostały wprowadzone w odniesieniu do nauczycieli zatrudnionych w publicznych i niepublicznych placówkach opiekuńczo-wychowawczych oraz ośrodkach adopcyjno-opiekuńczych działających na podstawie przepisów o pomocy społecznej). Te przepisy zostały dookreślone przez Ministra Edukacji Narodowej w rozporządzeniu z dnia 12 marca 2009 r. w sprawie szczegółowych kwalifikacji wymaganych od nauczycieli oraz określenia szkół i wypadków, w których można zatrudnić nauczycieli niemających wyższego wykształcenia lub ukończonego zakładu kształcenia nauczycieli (Dz. U. Nr 50, poz. 400; dalej: rozporządzenie).

W świetle rozporządzenia kwalifikacje do zajmowania stanowiska nauczyciela w przedszkolach i szkołach podstawowych (z wyjątkami dotyczącymi np. nauczania języków obcych w tych placówkach, § 4 ust. 1 rozporządzenia) są takie same. Trybunał pragnie też podkreślić, że zgodnie z § 4 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia nauczyciele przedszkolni oraz nauczyciele szkół podstawowych muszą posiadać kwalifikacje niezbędne do zajmowania stanowiska nauczyciela w innych placówkach oświatowych, takich jak np. szkoły gimnazjalne, zakłady kształcenia nauczycieli, poradnie psychologiczno-pedagogiczne, biblioteki pedagogiczne, licea, technika, szkoły policealne. Nauczyciele tacy mają obowiązek ukończenia zakładu kształcenia nauczycieli w specjalności odpowiadającej nauczanemu przedmiotowi lub prowadzonym zajęciom. W pewnych wypadkach mogą ukończyć zakład kształcenia nauczycieli w specjalności innej niż odpowiadająca nauczanemu przedmiotowi, ale wtedy równocześnie muszą ukończyć kurs kwalifikacyjny w zakresie nauczanego przedmiotu lub prowadzonych zajęć.

W odniesieniu do wymogów formalnych dotyczących wykształcenia warunki konieczne do zostania nauczycielem przedszkolnym nie odbiegają od warunków koniecznych do zostania nauczycielem w innego rodzaju placówce oświatowej.

Wspólnymi cechami dla wszystkich nauczycieli są określone w art. 6 Karty Nauczyciela obowiązki oraz regulowane w art. 9a-9i Karty Nauczyciela zasady awansu zawodowego. Ponadto, zgodnie z art. 3 Karty Nauczyciela, ilekroć w ustawie jest mowa o nauczycielach bez bliższego określenia, rozumie się przez to nauczycieli, wychowawców i innych pracowników pedagogicznych zatrudnionych w przedszkolach, szkołach i placówkach wymienionych w art. 1 ust. 1 i 1a. Jeżeli mówi się o szkołach bez bliższego określenia, to rozumie się przez to przedszkola, szkoły i placówki oraz inne jednostki organizacyjne wymienione w art. 1 ust. 1 i 1a, a także odpowiednio ich zespoły.

Zgodnie z art. 2 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572, ze zm.; dalej: ustawa o systemie oświaty), system oświaty obejmuje: przedszkola, szkoły podstawowe, gimnazja, szkoły ponadgimnazjalne (w tym m.in. zasadnicze szkoły zawodowe, licea ogólnokształcące, licea profilowane, technika, szkoły policealne, szkoły specjalne), placówki oświatowo-wychowawcze (np. schroniska

młodzieżowe), placówki kształcenia ustawicznego, placówki kształcenia praktycznego oraz ośrodki dokształcania i doskonalenia zawodowego, placówki artystyczne, poradnie psychologiczno-pedagogiczne, młodzieżowe ośrodki wychowawcze, młodzieżowe ośrodki socjoterapii, specjalne ośrodki szkolno-wychowawcze oraz specjalne ośrodki wychowawcze dla dzieci i młodzieży, placówki zapewniające opiekę i wychowanie uczniom w okresie pobierania nauki poza miejscem stałego zamieszkania, zakłady kształcenia i placówki doskonalenia nauczycieli, biblioteki pedagogiczne, kolegia pracowników służb społecznych.

Ustawa o systemie oświaty wprowadza podział jednostek systemu oświaty na: szkoły (pod pojęciem których rozumie także przedszkola – art. 3 pkt 1 ustawy o systemie oświaty), placówki, ośrodki, zakłady, biblioteki oraz kolegia.

W zakresie praw i obowiązków nauczycieli przedszkoli, szkół i placówek ustawa o systemie oświaty odsyła do Karty Nauczyciela (art. 5b ustawy o systemie oświaty).

W związku w powyżej przeprowadzoną analizą Trybunał Konstytucyjny uznał, że nauczycielem w rozumieniu ustawy o systemie oświaty będzie wyłącznie osoba, którą za nauczyciela uznaje Karta Nauczyciela (por. M. Pilch, *Ustawa o systemie oświaty. Komentarz*, Warszawa 2008).

W tym miejscu należy poruszyć problem nauczycieli zatrudnionych w oddziałach przedszkolnych w szkołach. Według wykładni organów administracji publicznej w art. 2 pkt 1 i 2 ustawy o systemie oświaty, ustawodawca wymienił jednostki oświatowe objęte systemem oświaty i są nimi m.in. przedszkola w tym inne formy wychowania przedszkolnego oraz szkoły podstawowe. Nie stanowią zatem jednostek oświatowych jako odrębnych podmiotów prawnych – oddziały przedszkolne realizujące roczne przygotowanie przedszkolne dla dzieci 6-letnich. W ustawie o systemie oświaty ustawodawca kilkakrotnie odwołuje się do oddziałów przedszkolnych.

Zgodnie z art. 14 ust. 1 ustawy o systemie oświaty wychowanie przedszkolne obejmuje dzieci w wieku 3-6 lat i jest realizowane w przedszkolach, oddziałach przedszkolnych w szkołach podstawowych oraz w innych formach wychowania przedszkolnego. Dziecko w wieku 6 lat jest obowiązane odbyć roczne przygotowanie przedszkolne w przedszkolu albo w oddziale przedszkolnym zorganizowanym w szkole podstawowej (art. 14 ust. 3 ustawy o systemie oświaty).

W przepisach tych mówi się o oddziałach w szkołach a nie przy szkołach co prowadzi do wniosku, że nie są one odrębnymi podmiotami prawa czy przedszkolami.

Oddziały przedszkolne w szkołach podstawowych nie mogą być utożsamiane z przedszkolem. Jakkolwiek jest w nich realizowany program wychowania przedszkolnego to w sytuacji funkcjonowania oddziału w szkole podstawowej, oddział przedszkolny wchodzi w strukturę tej szkoły a dziecko oddziału przedszkolnego, traktowane jest jak uczeń tej szkoły a nie przedszkola. Oddział przedszkolny jest zatem rodzajem działalności, wykonywanej w strukturach przedszkola bądź szkoły podstawowej (por. uchwała Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie z dnia 6 października 2009 r. Nr XXI/6980/09 (Dz. Urz. Podka Nr 76, poz. 1785).

Wobec tego nauczyciel oddziału przedszkolnego w szkole musi być traktowany jak nauczyciel tej szkoły, jeśli jest zatrudniany przez dyrektora szkoły.

3.2. Trybunał pragnie również podkreślić, że wszystkie jednostki systemu oświaty mają realizować cele wskazane przez ustawę o systemie oświaty. W myśl art. 1 pkt 1 tego aktu podstawowym zadaniem przedszkola i szkoły jest realizacja prawa do kształcenia się oraz prawa dzieci i młodzieży do wychowania i opieki, odpowiednich do wieku i osiągniętego rozwoju.

Z punktu widzenia przepisów ustawy o systemie oświaty status przedszkoli, jako jednostek systemu oświaty, jest taki sam jak szkół. Taki sam status nie wyklucza jednak pewnych odmienności w sferze zasad funkcjonowania.

O statusie nauczycieli przedszkoli wypowiedział się również Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 23 kwietnia 2009 r. (sygn. K 65/07, OTK ZU nr 4/A/2009, poz. 53). Trybunał zbadał, czy zastosowane przez ustawodawcę kryterium nierównego traktowania nauczycieli przedszkoli publicznych i nauczycieli przedszkoli niepublicznych, co do prawa do wcześniejszej emerytury, jest kryterium relewantnym, a w szczególności, czy pozostaje ono w związku bezpośrednim z celem i zasadniczą treścią zaskarżonego przepisu oraz przepisów, w kontekście których zaskarżony przepis jest osadzony. Również w tej sprawie Trybunał wskazał, że praca nauczyciela w przedszkolu ma charakter nauczania i jest uregulowana w Karcie Nauczyciela.

4. Zasada równości a realizacja sprawiedliwości społecznej.

4.1. Rzecznik Praw Obywatelskich jako wzorzec kontroli wskazał art. 32 ust. 1 Konstytucji w związku z zasadą sprawiedliwości społecznej, wyrażoną w art. 2 Konstytucji.

Przystępując do oceny kwestionowanych regulacji z punktu widzenia wyrażonej w art. 32 ust. 1 Konstytucji zasady równości wobec prawa, Trybunał Konstytucyjny chce zauważyć, że jako jedna z podstawowych zasad państwa prawnego była ona wielokrotnie przedmiotem jego rozważań. Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego w tym zakresie, powstałe w okresie przedkonstytucyjnym, pozostaje aktualne po wejściu w życie Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. (por. wyrok z 16 grudnia 1997 r., sygn. K 8/97, OTK ZU nr 5-6/1997, poz. 70).

Zgodnie z dotychczasowym dorobkiem Trybunału Konstytucyjnego, zasada równości wobec prawa polega na tym, aby wszystkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych), charakteryzujące się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu były traktowane równo, bez dyskryminowania i faworyzowania (por. np. orzeczenie z 9 marca 1988 r., sygn. U 7/87, OTK w 1988 r., poz. 1, wyroki z: 21 czerwca 2001 r., sygn. SK 6/01, OTK ZU nr 5/2001, poz. 121; 24 października 2005 r., sygn. P 13/04, OTK ZU nr 9/A/2005, poz. 102 i 11 grudnia 2006 r., sygn. SK 15/06, OTK ZU nr 11/A/2006, poz. 170).

Trybunał wskazywał, że przy ocenie regulacji prawnej z punktu widzenia zasady równości należy rozważyć, czy można wskazać wspólną cechę istotną uzasadniającą równe traktowanie podmiotów prawa, biorąc pod uwagę treść i cel danej regulacji prawnej. Zgodnie z poglądami wyrażonymi w doktrynie, ciężar dowodu, że wprowadzone różnicowanie podmiotów posiadających wspólną cechę istotną spełnia wymienione wyżej wymogi, spoczywa na organie państwowym, który ustanowił zakwestionowany akt prawotwórczy (wyrok z 20 października 1998 r., sygn. K 7/98, OTK ZU nr 6/1998, poz. 96).

Zasada równości zakłada jednocześnie różne traktowanie podmiotów różnych, tj. podmiotów, które nie posiadają wspólnej cechy istotnej. Równość wobec prawa to zasadność wyboru takiego, a nie innego kryterium różnicowania.

4.2. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie stwierdzał, że fundamentalny charakter zasady równości w demokratycznym państwie prawnym nie wyklucza możliwości uznania za zgodne z Konstytucją odmiennego traktowania podmiotów podobnych. Warunkiem koniecznym wprowadzenia wyjątków jest jasno sformułowane kryterium, na podstawie którego dokonywane jest zróżnicowanie. Równocześnie kryterium to można w świetle zasad i wartości konstytucyjnych uzasadnić odpowiednio przekonującymi argumentami (zob. wyroki z: 16 grudnia 1997 r., sygn. K 8/97; 24 lutego 1999 r., sygn. SK 4/98, OTK ZU nr 2/1999, poz. 24).

Ewentualne wyjątki od zasady równości powinny odpowiadać następującym wymaganiom:

1) różnicowania muszą mieć charakter relewantny, tzn. pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma oraz służyć realizacji tego celu i treści. To znaczy, że wprowadzane odstępstwa od zasady równości muszą mieć charakter racjonalnie uzasadniony. Nie wolno dokonywać różnicowania według dowolnie ustalonego kryterium;

2) różnicowania muszą być proporcjonalne, tzn. waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie sytuacji adresatów normy, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych;

3) muszą pozostawać w związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych (por. orzeczenia z: 23 października 1995 r., sygn. K 4/95, OTK w 1995 r., cz. II, poz. 31; 3 września 1996 r., sygn. K 10/96, OTK ZU nr 4/1996, poz. 33; 12 grudnia 1994 r., sygn. K 3/94, OTK w 1994 r., cz. II, poz. 42; 16 grudnia 1996 r., sygn. U 1/96, OTK ZU nr 6/1996, poz. 55; 4 lutego 1997 r., sygn. P 4/96, OTK ZU nr 1/1997, poz. 3 oraz wyroki z: 5 listopada 1997 r., sygn. K 22/97, OTK ZU nr 3-4/1997, poz. 41; 22 grudnia 1997 r., sygn. K 2/97, OTK ZU nr 5-6/1997, poz. 72; 23 kwietnia 2009 r., sygn. K 65/07).

Podsumowując, Trybunał Konstytucyjny przypomina, iż zasada równości – mimo, że jest jedną z przewodnich zasad kształtujących status jednostki w Rzeczypospolitej – nie ma charakteru bezwzględny i w pewnych sytuacjach może podlegać ograniczeniu.

4.3. W rozpatrywanej sprawie istotne jest również przypomnienie poglądów Trybunału na relację między zasadą równości a zasadą sprawiedliwości społecznej. Stanowisko Trybunału Konstytucyjnego w tym względzie, podtrzymane także w rozpatrywanej sprawie, polega na tym, że między zasadą równości wobec prawa a zasadą sprawiedliwości społecznej istnieje ścisły związek. Obie zasady w znacznym stopniu nakładają się na siebie. Zasada sprawiedliwości społecznej nakazuje w szczególności, by równo traktować podmioty prawa charakteryzujące się daną istotną cechą. Wprowadzanie różnicowania podmiotów prawa jest dopuszczalne na gruncie zasady równości, jeżeli służy realizacji sprawiedliwości społecznej. Konsekwencją tego jest stwierdzenie, że różnicowanie niesprawiedliwe jest zakazane (por. orzeczenie z 3 września 1996 r., sygn. K 10/96, wyrok z 28 marca 2007 r., sygn. K 40/04, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 33).

Niekiedy wskazuje się nawet, że zasada sprawiedliwości społecznej i zasada równości w znacznej części nakładają się na siebie, a także, że żadnej z tych zasad nie sposób definiować bez jednoczesnego nawiązania do drugiej (por. M. Masternak-Kubiak, *Prawo do równego traktowania*, [w:] *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, red. B. Banaszak i A. Preisner, Warszawa 2002, s. 123).

Trybunał Konstytucyjny interpretuje pojęcie sprawiedliwości społecznej w połączeniu z pojęciem równości. Trybunał stoi na stanowisku, że jeżeli w podziale dóbr i związanym z tym podziale ludzi występują niesprawiedliwe różnice, wówczas różnice te uważane są za nierówność. Sprawiedliwość jest przeciwieństwem arbitralności, wymaga bowiem, aby różnicowanie poszczególnych ludzi pozostawało w odpowiedniej relacji do różnic w sytuacji tych ludzi (por. orzeczenie z 22 sierpnia 1990 r., sygn. K 7/90, OTK w 1990 r., poz. 5, wyrok z 22 grudnia 1997 r., sygn. K 2/97).

Trybunał Konstytucyjny w swoim dotychczasowym orzecznictwie podkreślał, że na treść zasady sprawiedliwości społecznej składa się cały szereg zagadnień. Do elementów konstytuujących sprawiedliwość społeczną Trybunał zalicza m.in.: tworzenie warunków zdrowego i stabilnego rozwoju gospodarczego, równowagę budżetową, prawo obywateli i ich

wybranych przedstawicieli do ustalania kierunków i priorytetów polityki społecznej oraz gospodarczej na drodze procedur demokratycznych (por. orzeczenie z 25 lutego 1997 r., sygn. K 21/95, OTK ZU nr 1/1997, poz. 7 oraz wyroki z: 24 marca 1998 r., sygn. K 40/97, OTK ZU nr 2/1998, poz. 12; 19 lutego 2001 r., sygn. SK 14/00, OTK ZU nr 2/2001, poz. 31; 7 kwietnia 2009 r., sygn. P 7/08, OTK ZU nr 4/A/2009, poz. 46).

5. Ocena konstytucyjności zaskarżonej regulacji.

5.1. Mając na względzie powyższe ustalenia, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że Rzecznik skarży przepisy ustawy o uprawnieniach do ulgowych przejazdów w związku z pominięciem ustawodawcy, który nie wymienił w art. 4 ust. 7 pkt 1 oraz art. 5 ust. 2 pkt 1 tej ustawy nauczycieli zatrudnionych w przedszkolach, jako podmiotów uprawnionych do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego.

Rolą Trybunału Konstytucyjnego nie jest zastępowanie ustawodawcy w sytuacji, gdy zaniechał on uregulowania jakiegoś zagadnienia. Jednakże w ramach kompetencji do kontrolowania konstytucyjności obowiązującego prawa, Trybunał Konstytucyjny ocenia zawsze pełną treść normatywną zaskarżonego przepisu, wynikającą nie tylko z jego zaskarżonego brzmienia, lecz także z brzmienia, które – nie naruszając zasady swobody ustawodawcy w stanowieniu prawa, uwzględniając cele zaskarżonej regulacji prawnej – byłoby zgodne z wymogami konstytucyjności. Trybunał dokonuje zatem kontroli braku pewnych elementów normatywnych, których istnienie warunkowałoby konstytucyjność danej regulacji (por. postanowienie z 9 lipca 2002 r., sygn. K 1/02, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 55; wyrok z 9 grudnia 2008 r., sygn. SK 43/07, OTK ZU nr 10/A/2008, poz. 175).

Rozpatrywana sprawa potwierdza znaczenie pominięcia ustawodawczego dla kontroli sprawowanej przez Trybunał Konstytucyjny. Kontrola pominięcia ustawodawczego jest istotnym instrumentem badania konstytucyjności prawa. Jest to narzędzie metodologiczne służące rozpoznawaniu problemu konstytucyjnego. Jego brak mógłby powodować uniemożliwienie kontroli konstytucyjnej, w szczególności kontroli o charakterze abstrakcyjnym, przy wskazywaniu wzorców wynikających z art. 32 ust. 1 lub art. 2 Konstytucji. Trzeba przy tej okazji podkreślić, że to właśnie wykorzystanie wzorców kontroli wynikających z art. 32 ust. 1 wskazuje, w rozpatrywanej sprawie, że mamy do czynienia z pominięciem ustawodawcy, a nie z celowym zaniechaniem, zgodnym z wymogami konstytucyjnymi.

W świetle przedstawionych wyżej argumentów, nieobjęcie ulgami na przejazdy środkami komunikacji publicznej nauczycieli zatrudnionych w przedszkolach narusza zasadę równości i sprawiedliwości społecznej.

5.2. Trybunał Konstytucyjny, mając na uwadze, że podstawowym zadaniem przedszkola i szkoły jest realizacja prawa do kształcenia się oraz prawa dzieci i młodzieży do wychowania i opieki, odpowiednich do wieku i osiągniętego rozwoju, nie znajduje przekonujących argumentów dla wprowadzania odmiennych regulacji w uprawnieniach do ulgowych przejazdów w stosunku do nauczycieli pracujących w przedszkolach.

W pracach nad projektem ustawy o uprawnieniach do ulgowych przejazdów nie wskazano uzasadnienia dla takiego zróżnicowania. W uzasadnieniu tego projektu wskazano jedynie, że podstawowym celem proponowanej ustawy o uprawnieniach do ulgowych przejazdów ma być umożliwienie państwowym przedsiębiorstwom transportowym prowadzenia prawidłowej działalności gospodarczej, opartej na rachunku ekonomicznym (por. druk sejmowy nr 238, Sejm I kadencji, wypowiedź Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej na 14 posiedzeniu Sejmu I kadencji 7 maja 1992 r.).

Trybunał pragnie podkreślić, że uchwalona w 1992 r. ustawa o uprawnieniach do ulgowych przejazdów od początku nie przewidywała ulg dla nauczycieli przedszkoli. Mimo że numeracja jednostek redakcyjnych związanych z ulgami na przejazdy dla nauczycieli zmieniała się i zmianom ulegały stawki ulg, jednak zawsze ulgi dotyczyły nauczycieli szkół, a nie przedszkoli (por. art. 4 ust. 3 pkt 2 ustawy o uprawnieniach do ulgowych przejazdów w brzmieniu pierwotnym Dz. U. z 1992 r. Nr 54, poz. 254; oraz art. 4 ust. 4 pkt 1 ustawy o uprawnieniach do ulgowych przejazdów w brzmieniu do 31 stycznia 2002 r.).

Zdaniem Trybunału, jeżeli system oświaty uznaje za nauczycieli również tych, którzy pracują w przedszkolach, a ich status jest potwierdzony przygotowaniem i spełnieniem odpowiednich wymogów dotyczących przygotowania zawodowego i zdania odpowiednich egzaminów, nie można różnicować ich statusu w wypadku uprawnień do ulg w przejazdach. Różnicowanie takie może bowiem sprawić, że nauczyciele, zamiast w przedszkolach, będą ubiegać się o zatrudnienie w szkołach, gdzie przysługiwałyby im ulgi. Może to natomiast ograniczyć napływ kadry do przedszkoli i utrudniać realizację ich celów, a przede wszystkim wychowywania i opieki nad dziećmi.

Cechą wspólną, która pozwala na porównywanie nauczycieli przedszkoli z innymi nauczycielami jest bycie nauczycielem w rozumieniu Karty Nauczyciela oraz ustawy o systemie oświaty. Trybunał Konstytucyjny nie znajduje wartości i dóbr, które w niniejszej sprawie uzasadniałyby wyłączenie nauczycieli przedszkoli z uprawnień do ulgowych przejazdów, w szczególności, że inni nauczyciele, wkładając taki sam wysiłek w zdobycie zawodu, tylko pracując w innym miejscu niż przedszkole, mają prawo do ulg.

Samo kryterium miejsca pracy (przedszkole albo szkoła) nie jest wystarczające, by przesądzać o różnicowaniu uprawnień podmiotów należących do tej samej kategorii, posiadających wspólną cechę relewantną.

W związku z powyższym Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że doszło do naruszenia zasady równości, gdyż wprowadzone ograniczenie niesprawiedliwie dokonało podziału podmiotów podobnych. Zarówno nauczyciele zatrudnieni w przedszkolach, w oddziałach przedszkolnych w szkołach jak i nauczyciele zatrudnieni w szkołach powinni być równo traktowani w dostępie do ulg na przejazdy środkami komunikacji publicznej.

6. Skutki wyroku.

W świetle powyższych rozważań art. 4 ust. 7 pkt 1 oraz art. 5 ust. 2 pkt 1 ustawy o uprawnieniach do ulgowych przejazdów, w zakresie, w jakim wyłączają nauczycieli zatrudnionych w przedszkolach z kręgu nauczycieli uprawnionych do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego, są niezgodne z art. 32 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji. Wyrok wydany w niniejszej sprawie ma więc charakter zakresowy i orzeka o niekonstytucyjności uregulowania niepełnego w kontekście wskazanych wzorców kontroli.

Trybunał Konstytucyjny w swoim dotychczasowym orzecznictwie podkreślał, że realizacja tego typu orzeczeń powinna polegać nie na wyeliminowaniu z ustawy wadliwego fragmentu czy zastąpieniu go odpowiednikiem pozbawionym wady, ale na jej uzupełnieniu o odpowiedni fragment, niezbędny z punktu widzenia zgodności z Konstytucją (por. np. orzeczenie o sygn. K 25/95). Konieczna jest w tym zakresie interwencja ustawodawcy.

Ze względu na powyżej wskazane okoliczności Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.