

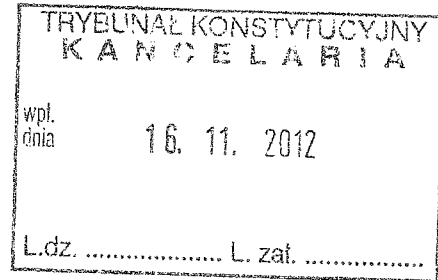


SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Warszawa, dnia 16 listopada 2012 r.

Sygn. akt K 16/12

BAS-WPTK - 788/12



Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 34 ust. 1 w związku z art. 27 pkt 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie wniosku Prokuratora Generalnego z 19 marca 2012 r., jednocześnie wnosząc o stwierdzenie, że art. 87b ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. – Prawo przewozowe (t.j. Dz. U. z 2000 r. Nr 50, poz. 601 ze zm.) **jest niezgodny** z art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Uzasadnienie

I. Przedmiot kontroli

Przedmiotem kontroli jest art. 87b ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. – Prawo przewozowe (t.j. Dz. U. z 2000, nr 50, poz. 601 ze zm.; dalej: prawo przewozowe) w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2011 r. Nr 5, poz. 13 ze zm.; dalej: ustawa zmieniająca).

Kwestionowany art. 87b prawa przewozowego stanowi: „Podróżny, który w czasie kontroli dokumentów przewozu osób lub bagażu nie pozostał w miejscu przeprowadzania kontroli albo w innym miejscu wskazanym przez przewoźnika lub organizatora publicznego transportu zbiorowego albo osobę przez niego upoważnioną do czasu przybycia funkcjonariusza Policji lub innych organów porządkowych, podlega karze grzywny”.

Zaskarżony przepis określa czyn zabroniony ustawą pod groźbą kary. Jest to wykroczenie unormowane poza ustawą z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (t.j. Dz. U. z 2010, Nr 46, poz. 275 ze zm.; dalej: k.w.), zagrożone karą grzywny, którą wymierza się w wysokości od 20 do 5.000 złotych, uwzględniając dochody sprawcy, jego warunki osobiste i rodzinne, stosunki majątkowe i możliwości zarobkowe (zob. art. 24 §1 i 3 k.w.).

II. Zarzuty wnioskodawcy

Zaskarżony przepis art. 87b prawa przewozowego posiada, w opinii wnioskodawcy, szeroki zakres przedmiotowy. Przepis ten penalizuje zachowanie podróżnego, który w czasie kontroli dokumentów przewozu osób lub bagażu nie pozostał w miejscu przeprowadzania kontroli albo w innym miejscu wskazanym przez przewoźnika lub organizatora publicznego transportu zbiorowego albo osobę przez niego upoważnioną do czasu przybycia funkcjonariusza Policji lub innych organów porządkowych.

Zdaniem Prokuratora Generalnego przepis art. 87b prawa przewozowego „[N]ie odnosi się wyłącznie do podróżnego, który nie legitymuje się ważnym

dokumentem przewozu, odmawia zapłacenia należności i okazania dokumentu tożsamości”. Ponadto „[N]ie wynika również, czy i jaki zachodzi związek między opisanym zachowaniem podróżnego a ujęciem tegoż podróżnego przez kontrolera, ani nawet, czy takie ujęcie w ogóle miało miejsce”. Nadto, „[P]enalizacja zachowania podróżującego nie została ograniczona do sytuacji, gdy tenże podróżny zbiegł lub choćby podjął realną próbę ucieczki (...). W końcu, „[O]bowiążujące brzmienie przepisu umożliwia pociągnięcie do odpowiedzialności za wykroczenie również takiego podróżnego, który oczekiwał na przybycie funkcjonariusza Policji w pobliżu miejsca kontroli i poniósł odpowiedzialność za wykroczenie określone w art. 87a prawa przewozowego lub art. 121 § 1 Kodeksu wykroczeń albo – w wyniku poddania się czynnościom prowadzonym przez funkcjonariusza – nie został pociągnięty do odpowiedzialności za żadne z tych wykroczeń” (wniosek, s. 12 i 13).

W takim stanie rzeczy oceniane unormowanie w „[N]iewielkim zakresie prowadzi do zwalczania wykroczenia szalbierstwa (...). Służy natomiast zdyscyplinowaniu podróżnego podczas jego kontaktów z kontrolerem oraz wymusza podporządkowanie się tegoż podróżnego poleceniom kontrolera, niezależnie od tego, czy polecenia te są adekwatne do zaistniałej sytuacji” (wniosek, s. 13).

Prokurator Generalny zauważa, że „[P]olecenia wydawane przez kontrolera zawsze stanowią ograniczenie wolności osobistej pasażera”. Mogą być one uzasadnione jedynie wtedy, gdy służą ujęciu pasażera dopuszczającego się szalbierstwa (wniosek, s. 13). „W innych przypadkach wydawanie poleceń pasażerowi (...) nie wydaje się konieczne, ani adekwatne do zaistniałej sytuacji” (wniosek, s. 14), gdyż może prowadzić do arbitralności działań kontrolera. Ponadto wnioskodawca podnosi, że „[K]ontrolera nie sposób uznać za funkcjonariusza publicznego, a tym samym dodatkowa ochrona jego pozycji w odniesieniu do pasażera nie wydaje się uzasadniona” (wniosek, s. 14).

W rezultacie, art. 87b prawa przewozowego „[P]rzez to, że odnosi się do każdego kontrolowanego podróżnego, a nie tylko podróżnego, który w czasie kontroli dokumentów przewozu osób lub bagażu, mimo braku odpowiedniego dokumentu przewozu, odmawia zapłacenia należności i okazania dokumentu, umożliwiającego stwierdzenie jego tożsamości”, a także „[N]akazuje, pod groźbą kary, podróżnemu pozostanie w miejscu przeprowadzania kontroli albo w innym miejscu wskazanym przez przewoźnika lub organizatora publicznego transportu zbiorowego albo osobę przez niego upoważnioną do czasu przybycia funkcjonariusza Policji lub innych

organów porządkowych, niezależnie od tego, czy podróżny swoim działaniem zmierza bezpośrednio do uniemożliwienia zatrzymania go przez funkcjonariusza Policji lub innych uprawnionych służb porządkowych jest niezgodny z art. 31 ust. 3 w związku z art. 41 ust. 1 ustawy zasadniczej” (wniosek, s. 1 i 14).

III. Wzorce konstytucyjne

1. Wnioskodawca podnosi zarzut naruszenia art. 41 ust. 1 Konstytucji, który gwarantuje każdemu nietykalność osobistą i wolność osobistą, zastrzegając, że pozbawienie lub ograniczenie wolności może nastąpić tylko na zasadach i w trybie określonym w ustawie.

Wolność osobista opisywana jest w literaturze przedmiotu jako możliwość podejmowania przez jednostkę decyzji zgodnie z własną wolą, dokonywania swobodnego wyboru postępowania w życiu publicznym i prywatnym, nieograniczonego przez inne osoby. Wolność osobista przysługuje człowiekowi z natury, jest niepodważalna i niezbywalna (P. Sarnecki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. III, red. L. Garlicki, Warszawa 2003, komentarz do art. 41, s. 1 i n.; D. Dudek, *Konstytucyjna wolność człowieka a tymczasowe aresztowanie*, Lublin 2000, s. 144). Z kolei nietykalność osobistą, w rozumieniu art. 41 ust. 1 Konstytucji, określa się jako „[Z]agwarantowaną możliwość utrzymywania przez jednostkę swojej tożsamości i integralności tak fizycznej, jak i psychicznej oraz zakaz jakiegokolwiek, bezpośredniej i pośredniej ingerencji z zewnątrz, naruszającej tę integralność” (P. Sarnecki, *op. cit.*, s. 2; D. Dudek, *op. cit.*, s. 144). Pogląd ten podziela także Trybunał Konstytucyjny odwołując się do cielesnego i duchowego wymiaru nietykalności (zob. wyrok TK z 10 marca 2010 r., sygn. akt U 5/07). Pojęcie wolności osobistej i nietykalności osobistej pozostają ze sobą w ścisłym związku, jako że nietykalność osobista jest emanacją wolności w jej aspekcie negatywnym.

Pozbawienie lub ograniczenie wolności osobistej może nastąpić pod warunkiem spełnienia wymagań materialnych wynikających z art. 31 ust. 3 Konstytucji, a więc odnoszących się do ograniczania każdego prawa lub wolności konstytucyjnej (zasada proporcjonalności i zakaz naruszania istoty wolności lub prawa), ale także po spełnieniu warunków formalnych, o których mowa w art. 41 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji. W praktyce oznacza to, że wszystkie zasady, czyli

przesłanki materialnoprawne oraz tryb, czyli przesłanki proceduralne ograniczenia wolności osobistej, powinny być zawarte w ustawie (zob. wyrok TK z 10 marca 2010 r., sygn. akt U 5/07; postanowienie TK z 30 listopada 2010 r., sygn. akt S 5/10).

2. Kolejnym wzorcem kontroli jest artykuł 31 ust. 3 Konstytucji, który stanowi, że: „Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw”. Przepis ten jest źródłem normatywnym zasady proporcjonalności (art. 31 ust. 3 zdanie pierwsze), zakazu naruszania istoty prawa i wolności (art. 31 ust. 3 zdanie drugie) oraz zasady wyłączności ustawy (art. 31 ust. 3 zdanie pierwsze).

Zasada proporcjonalności wymaga, aby ingerencja ustawodawcy w sferę konstytucyjnych praw i wolności spełniała łącznie następujące kryteria (zob. orzeczenia TK z: 26 stycznia 1993 r., sygn. akt U 10/92; 26 kwietnia 1995 r., sygn. akt K 11/94; wyroki TK z: 12 stycznia 1999 r., sygn. akt P 2/98; 28 czerwca 2000 r., sygn. akt K 34/99; 3 czerwca 2008 r., sygn. akt K 42/07). Pierwszym jest kryterium przydatności, polegające na osiągnięciu przez regulację prawną zamierzonych przez ustawodawcę skutków. Drugim – niezbędności – sprowadzające się do pytania, czy regulacja jest konieczna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana. Inaczej mówiąc, czy chroni określone wartości w sposób, bądź w stopniu, który nie mógłby być osiągnięty przy zastosowaniu innych środków. Niezbędność oznacza także skorzystanie ze środków jak najmniej uciążliwych dla podmiotów, których prawa lub wolności podlegają ograniczeniu. Natomiast trzecie kryterium – proporcjonalności *sensu stricto* – polega na zachowaniu odpowiedniej proporcji między korzyścią, którą przynoszą zastosowane środki a ciężarem nałożonym na jednostkę. W tym celu „Należy więc dokonać swoistego rachunku aksjologicznego, sprawdzając – mówiąc w pewnym uproszczeniu – czy zalety badanej regulacji przeważają nad jej wadami. Ta ocena powinna uwzględniać specyfikę wartości chronionych przez zaskarżoną regulację (wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji) i praw, które w jej rezultacie doznają ograniczenia, a także aksjologię Konstytucji jako całości. Im bardziej cenne jest dobro naruszane i im

wyższy stopień jego naruszenia, tym cenniejsza musi być wartość chroniona i wyższy stopień jej realizacji, przy czym w żadnym wypadku ograniczenia nie mogą naruszać istoty wolności i praw (art. 31 ust. 3 Konstytucji). W doktrynie wskazuje się, że zakaz nadmiernej ingerencji implikuje dążenie do optymalizacji, tzn. do stanu, w którym obydwa kolidujące dobra byłyby realizowane w najwyższym możliwym stopniu (...) Stawiana jest także teza, że ocena spełnienia warunku proporcjonalności *sensu stricto* nie może następować abstrakcyjnie, ale powinna być dokonywana w ramach konkretnych sytuacji faktycznych, wyznaczanych przez zaskarżony przepis” (wyrok TK z 23 listopada 2009 r., sygn. akt P 61/08; zob. też J. Zakolska, *Zasada proporcjonalności w orzecznictwie TK*, Warszawa 2008, s. 29; K. Wojtyczek, *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP*, Kraków 1999, s. 305). Ponadto, surowsze standardy oceny zgodności z art. 31 ust. 3 Konstytucji należy stosować wobec ingerencji prawodawcy w sferę praw i wolności osobistych i politycznych aniżeli praw ekonomicznych i socjalnych (zob. wyroki TK z: 12 stycznia 1999 r., sygn. akt P 2/98; 11 maja 1999 r., sygn. akt K 13/98).

Zawarty w art. 31 ust. 3 zdanie drugie Konstytucji zakaz naruszania istoty wolności i praw opiera się na założeniu, że w ramach każdego konkretnego prawa lub wolności można wyodrębnić pewne elementy podstawowe, bez których takie prawo czy wolność w ogóle nie będą mogły istnieć, oraz pewne elementy dodatkowe, które mogą być przez ustawodawcę zwykłego ujmowane i modyfikowane w różny sposób bez zniszczenia tożsamości danego prawa czy wolności (zob. orzeczenie TK z 26 kwietnia 1995 r., sygn. akt K 11/94 oraz wyroki TK z: 12 stycznia 2000 r., sygn. akt P 11/98; 20 października 2010 r., sygn. akt P 37/09).

W wyroku z 12 stycznia 1999 r. (sygn. akt P 2/98) Trybunał Konstytucyjny wyraził nadal aktualny pogląd, że: „[I]nterpretacja zakazu naruszania istoty prawa lub wolności nie powinna sprowadzać się jedynie do płaszczyzny negatywnej, akcentującej odpowiednie miarkowanie dokonywanych ograniczeń. Należy w nim widzieć również stronę pozytywną, związaną z dążeniem do wskazania, choćby przykładowo, pewnego nienaruszalnego rdzenia danego prawa lub wolności, który pozostawać winien wolny od ingerencji prawodawcy nawet w sytuacji, gdy działa on w celu ochrony wartości wskazanych w art. 31 ust. 3 zdanie pierwsze Konstytucji. Wskazanie istoty prawa lub wolności powinno uwzględniać przy tym kontekst sytuacji, w której dochodzi do ograniczenia danego uprawnienia”.

Przepis art. 31 ust. 3 Konstytucji wyraża zasadę wyłączności regulacji

ustawowej. Pełni ona funkcję gwarancyjną wobec praw i wolności człowieka, zabezpieczając jednostkę przed nadmierną ingerencją ze strony państwa (zob. K. Wojtyczek, *op. cit.*, s. 110). Zasada wyłączności nie polega jedynie na zachowaniu formy ustawowej dla ograniczania wolności. Trybunał Konstytucyjny rozwija jej treść, dodając, że: „[S]koro ograniczenia mogą być ustanawiane «tylko» w ustawie, to kryje się w tym nakaz kompletności unormowania ustawowego, które musi samodzielnie określać wszystkie podstawowe elementy ograniczenia danego prawa i wolności, tak aby już na podstawie lektury przepisów ustawy można było wyznaczyć kompletny zarys (kontur) tego ograniczenia. Niedopuszczalne jest natomiast przyjmowanie w ustawie uregulowań blankietowych” (wyrok TK z 12 stycznia 2000 r., sygn. akt P 11/98; stanowisko to zostało następnie powtórzone m.in. w wyroku TK z 5 lutego 2008 r., sygn. akt K 34/06). Jednocześnie sąd konstytucyjny wskazał, że: „[W]ymaganie umieszczenia bezpośrednio w tekście ustawy wszystkich zasadniczych elementów regulacji prawnej musi być stosowane ze szczególnym rygoryzmem, gdy regulacja ta dotyczy władczych form działania organów administracji publicznej wobec obywateli” (wyrok TK z 25 maja 1998 r., sygn. akt U 19/97).

IV. Analiza zgodności

1. Oceniając konstytucyjność zakwestionowanego przepisu należy w pierwszej kolejności ustalić prawny kontekst jego obowiązywania oraz określić zawartą w nim treść normatywną.

1.1. Zaskarżony przepis został wprowadzony do prawa przewozowego przez ustawę z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2011 r. Nr 5, poz. 13). Zmiana przepisów prawa przewozowego objęła swoim zakresem między innymi procedurę przeprowadzania kontroli dokumentów przewozu osób lub bagażu.

W obowiązującym stanie prawnym procedura kontroli dokumentu przewozowego uregulowana została w art. 33a prawa przewozowego. W myśl ustępu pierwszego tego przepisu „Przewoźnik lub organizator publicznego transportu zbiorowego albo osoba przez niego upoważniona, legitymując się identyfikatorem umieszczonym w widocznym miejscu, może dokonywać kontroli dokumentów

przewozu osób lub bagażu”. W razie stwierdzenia braku odpowiedniego dokumentu przewozu albo stwierdzenia braku ważnego dokumentu poświadczającego uprawnienie do bezpłatnego albo ulgowego przejazdu przewoźnik lub organizator publicznego transportu zbiorowego albo osoba przez niego upoważniona (dalej: przewoźnik lub kontroler) pobiera właściwą należność za przewóz i opłatę dodatkową albo wystawia wezwanie do zapłaty (ust. 3 i 4).

Przewoźnik lub organizator publicznego transportu zbiorowego albo osoba przez niego upoważniona ma też prawo, w razie odmowy zapłacenia należności, żądania okazania dokumentu umożliwiającego stwierdzenie tożsamości podróżnego. Kontroler może także w razie niezapłacenia należności i nieokazania dokumentu – ująć podróżnego i niezwłocznie oddać go w ręce Policji lub innych organów porządkowych, które mają, zgodnie z przepisami, prawo zatrzymania podróżnego i podjęcia czynności zmierzających do ustalenia jego tożsamości (ujęcie obywatelskie). Podróżny jest natomiast zobowiązany, od czasu ujęcia obywatelskiego i tylko do czasu przybycia funkcjonariusza Policji lub innych organów porządkowych, do pozostania w miejscu przeprowadzania kontroli albo w innym miejscu wskazanym przez przewoźnika lub organizatora publicznego transportu zbiorowego albo osobę przez niego upoważnioną. Ponadto podróżny, który w czasie kontroli dokumentów przewozu osób lub bagażu, mimo braku odpowiedniego dokumentu przewozu, odmawia zapłacenia należności i okazania dokumentu, umożliwiającego stwierdzenie jego tożsamości, podlega karze grzywny (art. 87a prawa przewozowego).

Z powyższego wynika, iż prawo przewozowe reguluje tryb przeprowadzania kontroli dokumentów przewozowych, sposób pobierania należności za przejazd i opłatę dodatkową, w tym także postępowanie kontrolera w przypadku odmowy zapłaty należności lub niemożności ustalenia tożsamości pasażera. W doktrynie prawa wskazuje się, że „[U]regulowanie to dosyć znacznie wykracza poza cywilnoprawne kwestie związane z umową przewozu, gdyż nadaje przewoźnikowi (upoważnionej przez niego osobie) uprawnienia publicznoprawne (a więc o charakterze władczym) w stosunku do podróżnych” (T. Szanciło, *Prawo przewozowe. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 176 i n.).

1.2. Z procedurą kontroli związany jest również przepis objęty wnioskiem, tj. art. 87b prawa przewozowego. Został on umieszczony w rozdziale 10a prawa

przewozowego, zatytułowanym „Przepisy karne”. Przewiduje on, iż: „Podróżny, który w czasie kontroli dokumentów przewozu osób lub bagażu nie pozostał w miejscu przeprowadzania kontroli albo w innym miejscu wskazanym przez przewoźnika lub organizatora publicznego transportu zbiorowego albo osobę przez niego upoważnioną do czasu przybycia funkcjonariusza Policji lub innych organów porządkowych, podlega karze grzywny” Orzekanie w tej sprawie następuje w trybie Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia (art. 87c prawa przewozowego).

Zakres podmiotowy analizowanego przepisu wyznacza termin „podróżny”. Ustawa nie zawiera definicji podróżnego, jednak z jej treści wynika, iż tym mianem należy określić osobę, która jest stroną umowy przewozu, zawartą z przewoźnikiem przez fakt nabycia biletu na przejazd przed rozpoczęciem podróży lub przez spełnienie innych określonych przez przewoźnika lub organizatora publicznego transportu zbiorowego warunków dostępu do środka transportowego, a w razie ich nieustalenia – przez samo zajęcie miejsca w środku transportu (zob. art. 16 ust. 1 prawa przewozowego; por art. 17 prawa przewozowego).

Zaskarżony przepis określa zabroniony pod groźbą kary grzywny czyn podróżnego, polegający na niepozostawaniu w miejscu przeprowadzania kontroli biletu lub w innym miejscu wskazanym przez kontrolera od chwili rozpoczęcia tej kontroli do chwili przybycia funkcjonariusza Policji lub innych organów porządkowych. Jest on źródłem zrębowej normy sankcjonowanej, która najogólniej rzecz ujmując, zakazuje podróżnemu opuszczania miejsca przeprowadzania kontroli lub innego miejsca wskazanego przez przewoźnika we określonym czasie. Jej realizacja została zabezpieczona sankcją w postaci kary grzywny (norma sankcjonująca).

Art. 87b prawa przewozowego jest także źródłem szczególnej normy kompetencyjnej. Istotą takiej normy jest udzielenie „[J]akiemuś podmiotowi upoważnienia do dokonania czynności konwencjonalnej, z takim skutkiem, że przez jej dokonanie powstaną lub zaktualizują się obowiązki innych podmiotów” (S. Wronkowska, *Podstawowe pojęcia prawa i prawoznawstwa*, Poznań 2003, s. 20). Na podstawie art. 87b prawa przewozowego, przewoźnik jest upoważniony do wskazania podróżnemu miejsca pozostania (prawo wydawania poleceń) w czasie kontroli aż do czasu przybycia Policji lub innych służb. Podróżny (adresat normy kompetencyjnej) jest natomiast zobowiązany podporządkować się powyższemu poleceniu pod rygorem odpowiedzialności za wykroczenie.

2. Z powyższą normą kompetencyjną wiąże się istota problemu konstytucyjnego, jaki podnosi Prokurator Generalny. Prawo przewoźnika do wydawania poleceń posiada, zdaniem wnioskodawcy, zbyt szeroki zakres przedmiotowy, co prowadzi do nadmiernej ingerencji w sferę wolności osobistej, której źródłem normatywnym jest art. 42 ust. 1 Konstytucji. Polecenia przewoźnika, a więc podmiotu prywatnego, ograniczają wolność osobistą człowieka, jednakże znajdują one, w opinii Prokuratora Generalnego, uzasadnienie w sytuacji, gdy pasażer nie posiada dokumentu przewozowego i odmawia ujawnienia swojej tożsamości. Mogą być więc wydawane wobec podróżnego podejrzanego o popełnienia wykroczenia, o którym mowa w art. 87a prawa przewozowego. „W innych przypadkach wydawanie poleceń pasażerowi przez kontrolera nie wydaje się konieczne, ani adekwatne do zaistniałej sytuacji” (wniosek, s. 13).

3. Badając zarzut naruszenia zasady proporcjonalności, z której wynika zakaz nadmiernej ingerencji w sferę praw i wolności konstytucyjnych jednostki, w pierwszej kolejności należy ustalić, czy ustawodawca uregulował sporną kwestię z zachowaniem konstytucyjnych wymogów jej normowania, a przede wszystkim, czy ograniczenie nastąpiło w formie ustawy oraz czy regulacja ustawowa spełnia wymogi szczegółowości i kompletności ingerencji w wolność osobistą określoną w art. 41 ust. 1 Konstytucji. Następnie zaś należy zbadać, czy ustawowa regulacja respektuje standardy wynikające z art. 31 ust. 3 Konstytucji (zob. M. Korycka – Zirk, *Teorie zasad prawa a teoria proporcjonalności*, Warszawa 2012, s. 190 i n.).

4. Nie ulega wątpliwości, że Konstytucja zapewnia każdemu wolność osobistą (art. 41 ust. 1), natomiast polecenie o pozostaniu w wyznaczonym miejscu ogranicza autonomię człowieka (zob. A. Sakowicz, *Opinia prawna o projektowanym przepisie art. 33a w ust. 4 pkt 2 Prawa przewozowego (druk 2916)*). Jest ono wydawane przez kontrolera w sposób niezależny od woli podróżnego. Ustrojodawca dopuszcza możliwość pozbawienia lub ograniczenia wolności osobistej, jednak pod warunkiem dochowania wszystkich wymagań, o których mowa w art. 31 ust. 3 Konstytucji i w art 41 ust. 1 Konstytucji, w myśl którego pozbawienie lub ograniczenie wolności może nastąpić tylko na zasadach i w trybie określonym w ustawie.

Przez „zasady”, o których mowa w art. 41 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji, należy rozumieć wszystkie przesłanki bezpośrednio normujące ograniczenie wolności osobistej, a w szczególności: określenie podmiotu, który podejmuje decyzję o ograniczeniu wolności osobistej; określenie osób, w stosunku do których decyzja o ograniczeniu wolności osobistej może być podejmowana oraz określenie przesłanek związanych z tymi osobami, np. ich statusu prawnego, zachowania, sytuacji, w której się znajdują (zob. wyrok TK z 10 marca 2010 r., sygn. akt U 5/07; postanowienie TK z 30 listopada 2010 r., sygn. akt S 5/10). Konstytucyjny nakaz określenia tych zasad oznacza zatem, że w regulacji ustawowej muszą zostać zamieszczone wszystkie bezpośrednie materialnoprawne podstawy ograniczenia wolności osobistej. Natomiast „tryb” ograniczania wolności osobistej należy rozumieć jako ustawowo określony sposób postępowania podmiotu uprawnionego do poddania człowieka swojej woli (sposób, w jaki ustawodawca powinien normować formy prawne ograniczenia wolności osobistej, stanowił przedmiot wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego – zob. wyroki TK z: 10 marca 2010. r., sygn. akt U 5/07; 17 maja 2012 r., sygn. akt K 10/11; postanowienie TK z 30 listopada 2010 r., sygn. akt S 5/10).

5. Oceniając, czy zaskarżony art. 87b prawa przewozowego spełnia powyższe standardy ograniczania wolności osobistej, Sejm pragnie zauważyć na wstępie, że:

Po pierwsze, prawo przewozowe normuje treść stosunku obligacyjnego łączącego przewoźnika z podróżnym – konsumentem. Jest on, w opinii Trybunału Konstytucyjnego, słabszą stroną umowy przewozu, co wynika z jej adhezyjnego charakteru. Podróżny bowiem nie może w żaden sposób wpłynąć na treść jej postanowień (zob. wyrok TK z 2 grudnia 2008 r., sygn. akt K 37/07). Zdaniem Sejmu wynika stąd konieczność, ochrony jego praw jako konsumenta.

Po drugie, kwestionowany przez Prokuratora Generalnego przepis art. 87b prawa przewozowego upoważnia przewoźnika do wskazania podróżnemu miejsca pozostania do czasu przybycia Policji lub innych służb. Nie określa on okoliczności, w jakich przewoźnik może wykonać przysługujące mu uprawnienie. Natomiast wskazuje, iż realizacja tej kompetencji aktualizuje się tylko w czasie kontroli, zaś wskazanie miejsca ma charakter czasowy, bowiem podróżny jest zobowiązany poddać się decyzji przewoźnika do czasu przybycia Policji lub innych służb.

Po trzecie, zaskarżony przepis nie zawiera odesłania ani wyraźnego, ani też blankietowego do innych przepisów porządkowych zawartych w prawie przewozowym lub w innych aktach normatywnych, z których wynika obowiązek podróżnego poddania się poleceniom kontrolera. A to oznacza, że treść polecenia nie wyczerpuje się wyłącznie w przesłankach określonych w art. 33a ust. 8 prawa przewozowego, dopuszczających wskazanie podróżnemu miejsca pozostania pod warunkiem spełnienia kumulatywnie trzech przesłanek, tj. podróżny nie posiada ważnego dokumentu przewozowego, odmawia zapłacenia należności i nie okazuje dokumentu tożsamości (art. 33a ust. 8 w związku z art. 33a ust. 7 pkt 2; por. A. Jaworski, *Prawo przewozowe. Komentarz*. Lexis Nexis 2012, komentarz do art. 87b, dostęp: Lex Polonica). Ponadto art. 87b prawa przewozowego posiada szerszy zakres normowany niż art. 33a ust. 8 prawa przewozowego. Przepis art. 33a ust. 8 ma zastosowanie do sytuacji, w której nastąpiło tzw. ujęcie podróżnego, a więc po przeprowadzeniu właściwej kontroli biletu i ustaleniu jego braku oraz niemożności ustalenia tożsamości podróżnego. Takie ujęcie trwa do czasu przybycia właściwych służb. Z redakcji zaskarżonego przepisu wynika natomiast, że obowiązek podróżnego jest aktualny w czasie kontroli biletu i trwa do chwili przybycia Policji lub innych organów porządkowych. Zatem „wystąpienie” art. 87 b prawa przewozowego odpowiada treści normy wyrażonej w art. 33 ust. 8 tylko w części. Wspólne do obu przepisów jest sformułowanie „[D]o czasu przybycia Policji lub innych organów porządkowych”, które nie przesądza o tożsamości okoliczności aktualizujących obowiązki pasażera i uprawnień kontrolera.

Z analizy treści normatywnych zawartych w art. 87b prawa przewozowego wynika, iż ustawodawca w sposób ogólny unormował uprawnienie przewoźnika do wskazania podróżnemu miejsca pozostania. Nie określił przesłanek materialnoprawnych takiej decyzji ani nie unormował istotnych rozwiązań odnoszących się do postępowania przewoźnika. Nadto, nie dookreślił pojęcia „miejsce pozostania” pozwalając na jego swobodny wybór przez kontrolera. Mając powyższe na uwadze należy stwierdzić, iż art. 87b prawa przewozowego nie określa ani zasad, ani też trybu ograniczenia wolności osobistej podróżnego. Tym samym regulacja ustawowa, z powodu swojego ogólnego charakteru, nie normuje podstaw prawnych dla ingerencji – co należy podkreślić – podmiotów prawa prywatnego w wolność osobistą człowieka, w granicach niezbędnych do zapewnienia porządku publicznego oraz ochrony praw innych osób.

W takich warunkach, a więc przy otwartości przesłanek wydania polecenia oraz braku norm proceduralnych, unormowanie ustawowe jest konstytucyjnie niedopuszczalne. Wobec powyższego art. 87b prawa przewozowego jest niezgodny z art. 41 ust. 1 Konstytucji.

6. Zarzut naruszenia zasady proporcjonalności sformułowano nie tyle wobec regulacji przewidującej sankcję w postaci kary grzywny, ile wobec niedookreślenia okoliczności wydania polecenia o pozostaniu w miejscu wyznaczonym przez przewoźnika. Zdaniem Prokuratora Generalnego art. 87b nie spełnia kryterium konieczności jako decydującego o proporcjonalności normowania (wniosek, s. 13).

Ustosunkowując się do tak sformułowanego zarzutu, należy wskazać, że przepisy wprowadzone do prawa przewozowego przez ustawę zmieniającą przyznały kontrolerom szereg uprawnień o charakterze władczym i porządkowym w stosunku do podróżnych (szerzej zob. IV pkt 1 stanowiska). Z jednej strony zabezpieczają one interesy majątkowe przewoźnika, zaś z drugiej strony chronią porządek publiczny. Z pewnością szerokie uprawnienia (o charakterze porządkowym) kontrolera służą zdyscyplinowaniu podróżnych, skłaniając ich do podporządkowania się obowiązkowi posiadania ważnego dokumentu przewozowego, co tym samym prowadzi do zmniejszenia liczby wykroczeń szalbierstwa. Ułatwiają one kontrolę, stwarzając jednocześnie niesprzyjające warunki dla zjawiska wyłudzenia przejazdu środkami transportu zbiorowego przez podróżnych. Zakwestionowana regulacja może być więc uznana za przydatną, bowiem jest użyteczna dla ochrony interesów majątkowych przewoźnika i porządku publicznego.

Niemniej jednak art. 87b prawa przewozowego nie spełnia kryterium konieczności i kryterium proporcjonalności *sensu stricto* jako decydującego o proporcjonalności ingerencji w sferę wolności osobistej. Na rzecz takiego stanowiska przemawiają następujące argumenty:

Po pierwsze, wedle zaskarżonej regulacji prawnej, sam fakt niepodporządkowania się wydanym przez przewoźnika poleceniom, skutkuje odpowiedzialnością za wykroczenie. Ustawodawca nie unormował materialnoprawnych przesłanek zastosowania analizowanego środka dyscyplinującego pasażerów. Powoduje to, że art. 87b prawa przewozowego swoim zakresem obejmuje czyny pasażera, które nie polegają wyłącznie na uniknięciu

odpowiedzialności cywilnej i odpowiedzialności za wykroczenie (np. ucieczka pasażera z miejsca kontroli).

Po drugie, procedura wydawania polecenia nie jest pełna. Z ustawy wynika tylko, że obowiązek pozostania w miejscu wskazanym trwa do czasu przybycia Policji lub innych służb. Z punktu widzenia unormowań proceduralnych podróżny nie może zakwestionować polecenia przewoźnika, co powoduje, iż znajduje się w gorszej pozycji. Takie zróżnicowanie uprawnień pasażera i przewoźnika nie ma bowiem żadnego uzasadnienia, ponieważ treść stosunku prawnego łączącego podróżnego i przewoźnika ma charakter obligacyjny, zaś prawo przewozowe reguluje cywilnoprawne aspekty umowy przewozu. Świadczy o tym choćby art. 90 prawa przewozowego, który w kwestiach nieuregulowanych odsyła wprost do przepisów Kodeksu cywilnego. Należy jednak dla pełności wyводу, już na marginesie sprawy, odnotować, że w orzecznictwie Sądu Najwyższego pojawił się pogląd, w myśl którego osoba dokonująca z upoważnienia przewoźnika, na podstawie art. 33a prawa przewozowego kontroli dokumentów przewozu osób lub bagażu w środkach komunikacji publicznej należących do tego przewoźnika, utworzonego przez jednostkę samorządu terytorialnego ze środków publicznych, w ramach prowadzonej gospodarki komunalnej w formie spółki prawa handlowego, pełni funkcję publiczną w rozumieniu art. 228 § 1 ustawy z 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (odpowiada za przyjęcie korzyści majątkowej jak funkcjonariusz publiczny – zob. postanowienie SN z 23 października 2003 r., sygn. akt IV KK 265/02). Jednakże zakres stosowania prawa przewozowego jest szerszy i obejmuje on przewoźników innych niż komunalne osoby prawne oraz takich, którzy nie korzystają ze środków publicznych realizując usługę przewozu osób.

Po trzecie, zakres odpowiedzialności podróżnego jest nieadekwatny do przedmiotu wykroczenia, albowiem kara grzywny jest następstwem samego uchybienia poleceniu przewoźnika pozostania w miejscu przez niego wskazanym w czasie kontroli i do chwili przybycia Policji lub innych służb porządkowych. Z punktu widzenia redakcji zaskarżonego przepisu nie ma znaczenia, czy zachowanie pasażera narażało na niebezpieczeństwo utraty zdrowia innych pasażerów, naruszenia porządku publicznego lub praw i wolności innych osób, w tym także przewoźnika. Ta kwestia pozostaje poza zakresem treści zaskarżonej normy prawnej. Ogólnie ujęty przedmiot polecenia nie uchyla, zdaniem Sejmu, blankietowości przepisu. Nie pozwala on adresatowi zorientować się co do przyczyn

wydania przez kontrolera nakazu pozostaniu w wyznaczonym miejscu. Nie określa on, choćby rodzajowo, podstaw wydania spornego polecenia. Nie są też unormowane, nawet w sposób ogólny, przesłanki uzasadniające celowość i potrzebę nakazu pozostania w wyznaczonym miejscu. To wszystko sprawia, że pasażer-konsument może być poddany poleceniom kontrolera w sposób arbitralny i uniemożliwiający jakąkolwiek weryfikację. Nabiera to szczególnego znaczenia w późniejszym postępowaniu o wykroczenie, gdyż subsumpcja określonego zachowania pod art. 87b prawa przewozowego ma charakter czysto automatyczny. W tym przypadku nie ma znaczenia ani zasadność, ani racjonalność zastosowania w danych okolicznościach nakazu o pozostaniu w miejscu wyznaczonym przez kontrolera (zob. wyrok TK z 21 lipca 2006 r., sygn. akt P 33/05).

Po czwarte, tak szeroki zakres uprawnienia kontrolera do wyznaczenia miejsca pozostania pasażera i związany z tym rygorizm nie jest konieczny dla realizacji praw przewoźnika (zabezpieczenie praw majątkowych polegających na roszczeniu o zapłatę za bilet oraz za opłatę dodatkową) oraz dla porządku publicznego (ujęciu osoby popełniającej wykroczenie przewidziane w art. 87a prawa przewozowego i w art. 121 kodeksu wykroczeń). Cel jest możliwy do osiągnięcia przy zastosowaniu innego środka, nakładającego mniejsze ograniczenia w korzystaniu z (realizacji) konstytucyjnych praw i wolności. Penalizacja czynu polegającego na niepodporządkowaniu się poleceniom kontrolera jest więc środkiem bardziej uciążliwym, a więc nieproporcjonalnym (zob. wyrok TK z 13 marca 2007 r., sygn. akt K 8/07). Podważa ona równowagę między wolnością człowieka a koniecznością osiągnięcia celu założonego przez ustawodawcę, pozwalając na swobodne wydawanie nakazu przez przewoźnika. Oznacza to naruszenie zasady proporcjonalności, ze względu na brak konieczności dla tak określonej ingerencji ustawodawcy.

Po piąte, jak już wskazano, kontrolowana norma oddziałuje na wolność osobistą podróżnych, a więc dobro wysoko umiejscowione w hierarchii interesów, bowiem jest ono bardzo silnie związane z godnością człowieka. Na tej płaszczyźnie staje się zauważalny brak zachowania proporcjonalności *sensu stricto* między wartością poświęcaną (autonomia człowieka) i chronioną (zabezpieczenie praw majątkowych przewoźnika i zapewnienie porządku publicznego). Przez wolność osobistą rozumie się w doktrynie możliwość swobodnego określania przez jednostkę swego zachowania i postępowania, tak w życiu publicznym, jak i prywatnym,

nieograniczoną przez jakiegokolwiek inne czynniki ludzkie (P. Sarnecki, *op. cit.*, s. 1). Jest ona uznawana za „[J]edno z najważniejszych praw człowieka, warunkujących niejednokrotnie możliwość korzystania przez niego z innych praw i wolności wyrażonych w przepisach konstytucyjnych i ustawowych” (wyrok TK z dnia 10 czerwca 2008 r., sygn. akt SK 17/07). Po drugiej stronie testu proporcjonalności *sensu stricto* staje porządek publiczny i prawa majątkowe przewoźnika. W tym konflikcie dóbr nie można interesom majątkowym przyznawać większej ochrony niż prawom osobistym człowieka. Choć pozornie porządek publiczny, realizowany w imieniu i na rzecz wszystkich obywateli, wydaje się być wartością cenniejszą niż wolność osobista podróżnego, to jednak zaskarżony przepis w niewłaściwy sposób ustala proporcje między ochroną tych wartości. Opiera się on bowiem na błędnej konstrukcji, gdyż przekazuje kontrolerowi uprawnienie do decydowania o zachowaniu pasażera. Tym samym zwiększa się ryzyko, że sporna kompetencja kontrolera może być wykorzystywana w innym celu niż realizacja wyżej wskazanych wartości. Niebezpieczeństwo – choćby potencjalne – arbitralnych poleceń przewoźnika, pozostaje w sprzeczności z podstawową wartością konstytucyjną, jaką jest wolność osobista. W opinii Sejmu zaskarżony przepis wydaje się w maksymalny sposób chronić interes publiczny i interes przewoźnika niż wolność osobistą konkretnego podróżnego, zamiast dążyć do możliwie największej realizacji obu wartości.

W tej sytuacji należy stwierdzić, że zaskarżony przepis nie odpowiada testowi proporcjonalności, bowiem nie spełnia **kryterium** konieczności i proporcjonalność *sensu stricto*. Wobec powyższego należy uznać, że art. 87b prawa przewozowego **jest niezgodny** z art. 31 ust. 3 Konstytucji

MARSZAŁEK SEJMU


Ewa Kopacz