

RCL DPiO 5604-82/14

ANALIZA
WYROKU TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO
Z DNIA 28 LIPCA 2014 R., SYGN. AKT K 16/12

I. INFORMACJE O ORZECZENIU:

1. Metryka orzeczenia:

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 lipca 2014 r., sygn. akt K 16/12. Sentencja orzeczenia została opublikowana w dniu 6 sierpnia 2014 r. w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej pod poz. 1051.

2. Sentencja orzeczenia:

Trybunał Konstytucyjny orzekł, iż **art. 87b** ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. – Prawo przewozowe (Dz. U. z 2012 r. poz. 1173, z późn. zm.), zwanej dalej „prawo przewozowe”, jest **niezgodny** z art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

3. Utrata mocy obowiązującej niekonstytucyjnej regulacji:

Przepis art. 87b prawa przewozowego utracił moc obowiązującą z dniem wejścia w życie wyroku Trybunału Konstytucyjnego, tj. 6 sierpnia 2014 r.

4. Stan prawny (na gruncie którego wydano orzeczenie):

Przedmiotem zaskarżenia w niniejszej sprawie jest przepis art. 87b prawa przewozowego, zgodnie z którym karze grzywny podlega 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.

W celu lepszego przybliżenia prawnej analizy zaskarżonej regulacji koniecznym jest, w pierwszej kolejności przeanalizowanie treści art. 33a prawa przewozowego, regulującego kwestie związane z kontrolą dokumentów przewozu osób lub bagażu. Z przepisu tego wynika m.in. że prawo do kontroli ww. dokumentów posiada przewoźnik lub organizator publicznego

transportu zbiorowego albo osoba przez niego upoważniona, wyposażony w stosowny identyfikator (ust. 1). Zgodnie zaś z ust. 3 tego artykułu, w razie stwierdzenia barku odpowiednich dokumentów przewozu pobierana jest właściwa należność za przewóz i opłata dodatkowa albo wystawiane jest wezwanie do zapłaty. Niezależnie od powyższego podmiot kontrolujący ma prawo:

- 1) w razie odmowy zapłacenia należności – żądać okazania dokumentu umożliwiającego stwierdzenie tożsamości podróżnego;
- 2) 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;
- 3) w razie uzasadnionego podejrzenia, że dokument przewozu albo dokument uprawniający do przejazdu bezpłatnego lub ulgowego jest podrobiony lub przerobiony – zatrzymać dokument za pokwitowaniem oraz przesłać go prokuratorowi lub Policji, z powiadomieniem wystawcy dokumentu (ust. 7).

Jednocześnie w myśl art. 33a ust. 8 prawa przewozowego, w przypadku określonym w ust. 7 pkt 2, do czasu przybycia funkcjonariusza Policji lub innych organów porządkowych, podróżny obowiązany jest pozostać w miejscu przeprowadzania kontroli albo w innym miejscu wskazanym przez przewoźnika lub organizatora publicznego transportu zbiorowego albo osobę przez niego upoważnioną.

W tym miejscu zaznaczenia wymaga, iż, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, ww. ujęcie podróżującego należy postrzegać jako tzw. ujęcie obywatelskie, czyli instytucję unormowaną w art. 243 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555, z późn. zm.), zgodnie z którym każdy ma prawo ująć osobę na gorącym uczynku przestępstwa lub w pościgu podjętym bezpośrednio po popełnieniu przestępstwa, jeżeli zachodzi obawa jej ukrycia się lub nie można ustalić jej tożsamości. Osobę ujętą należy niezwłocznie oddać w ręce Policji. Jednakże zarówno przewoźnik, jak i organizator publicznego transportu zbiorowego albo osoba przez niego upoważniona, dokonując ww. ujęcia nie mogą stosować środków przymusu bezpośredniego, gdyż prawa tego nie gwarantuje im ani ustawa z dnia 24 maja 2013 r. o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej (Dz. U. poz. 628, z późn. zm.), ani prawo przewozowe, czy ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2011 r. Nr 5, poz. 13, z późn. zm.).

Dopełnieniem wskazanej wyżej regulacji prawa przewozowego jest zaskarżony art. 87b prawa przewozowego, który umożliwia karanie grzywną każdego podróżnego odmawiającego pozostania w miejscu kontroli do czasu przybycia funkcjonariusza Policji lub innych organów porządkowych. W stosunku do czynu określonego w art. 87b orzekanie następuje, zgodnie z art. 87c prawa przewozowego, w trybie ustawy z dnia 20 maja 1971 r. - Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2013 r. poz. 482, z późn. zm.). Tym samym grzywna wynosić może od 20 zł do 5000 zł, z uwzględnieniem dochodów sprawcy, jego warunków osobistych i rodzinnych, stosunków majątkowych i możliwości zarobkowych (art. 24 § 1 i 3 Kodeksu wykroczeń).

Analiza opisanych wyżej regulacji prowadzi jednak do wniosku, iż przepisy art. 33a ust. 8 oraz art. 87b nie są ze sobą spójne. Pierwszy z tych przepisów stanowi, że jedynie w przypadku określonym w art. 33a ust. 7 pkt 2 prawa przewozowego, w razie niezapłacenia należności i nieokazania dokumentu, podróżny ma obowiązek pozostać w miejscu kontroli (albo innym miejscu wskazanym przez podmiot kontrolujący) do czasu przybycia funkcjonariusza Policji lub innych organów porządkowych. Natomiast na mocy art. 87b penalizacji podlega każda próba oddalenia się podróżnego z miejsca kontroli przed przybyciem funkcjonariusza Policji lub innych organów porządkowych, bez względu na przyczynę jego ujęcia. Co z kolei prowadzi do wniosku, iż wskazana w art. 87b sankcja jest niezależna od istnienia jakiegokolwiek związku pomiędzy określonym zachowaniem podróżnego, a jego ujęciem.

5. Powołany wzorzec konstytucyjny:

Za wzorzec kontroli w niniejszej sprawie przyjęto przepis art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Z art. 41 ust. 1 Konstytucji Trybunał wywodzi jedną z podstawowych wolności, tj. wolność osobistą, która polega na możliwości swobodnego decydowania przez jednostkę o własnym postępowaniu, zarówno w sferze publicznej, jak i w życiu prywatnym. Zasadnicze znaczenie tej wolności wynika z faktu, iż w zasadzie każda z dalszych konstytucyjnych wolności jest przejawem korzystania właśnie z wolności osobistej, dopełnianej nietykalnością osobistą, a więc gwarancją zachowania przez jednostkę jej tożsamości, integralności fizycznej i psychicznej oraz zakazem ingerencji w tę integralność (*wyrok TK z 10 marca 2010 r., sygn. U 5/07*). Obie zaś – wolność i nietykalność – wynikają z przyrodzonej i nienaruszalnej godnością człowieka wynikającej z art. 30 Konstytucji. Zaznaczenia przy tym wymaga, że ustawa zasadnicza dopuszcza możliwość ograniczenia wolności osobistej, zastrzegając jednak ustawową formę określenia zasad i trybu tego ograniczenia.

Wprowadzając ograniczenie konstytucyjnie gwarantowanej wolności osobistej, koniecznym jest wypełnienie wymogów wynikających z art. 31 ust. 3 Konstytucji (będącego drugim z wzorców kontroli zaskarżonej w niniejszej sprawie regulacji). Przepis ten stanowi, iż jakiegokolwiek ograniczenie w korzystaniu z konstytucyjnych wolności i praw wymaga: formy ustawowej, istnienia w państwie demokratycznym konieczności jego wprowadzenia, jak również istnienia funkcjonalnego związku ograniczenia prawa i wolności z realizacją wartości, takich jak bezpieczeństwo państwa, porządek publiczny, ochrona środowiska, zdrowia i moralności publicznej, wolności i praw innych osób, oraz nienaruszania istoty danego prawa lub wolności. Przy czym przez konieczność ograniczenia konstytucyjnej wolności rozumieć należy niezbędność jego wprowadzenia, przydatność oraz proporcjonalność, z tym że surowszej ocenie podlegają ograniczenia wolności osobistych i politycznych niż tych, które odnoszą się do praw ekonomicznych i socjalnych (*wyrok TK z 11 maja 1999 r., sygn. K 13/98*).

W kontekście powyższego, art. 87b prawa przewozowego wprowadzając karę grzywny w stosunku do pasażera, co do którego nie zachodzą przesłanki określone w art. 33a ust. 8, nie spełnia wyżej wymienionych wzorców konstytucyjnych, gdyż karą tą może zostać ukarany także podróżny, który został ujęty bezpodstawnie, tj. podróżny, który nie naruszył obowiązującego prawa. Powyższe oznacza, iż zaskarżona regulacja nie może być uznana za konieczną, ponieważ polecenia podmiotów kontrolujących zawsze ograniczają wolność osobistą podróżnych, a zatem uzasadnione są tylko w odniesieniu do tych z spośród nich, którzy dopuszczają się wyłudzeń bezpłatnych przejazdów.

Za niekonstytucyjnością zaskarżonego art. 87b prawa przewozowego przemawia również fakt, iż ustawodawca wprowadzając uprawnienie podmiotu kontrolującego do wskazania podróżnemu miejsca, w którym ten powinien pozostać, do czasu przybycia funkcjonariusza Policji lub innych organów porządkowych, nie określił materialnoprawnych podstaw wydania takiego polecenia. Jak zauważył Trybunał, w zaskarżonej regulacji, nie tylko nie sprecyzowano podstaw prawnych ingerencji podmiotu kontrolującego w osobistą wolność człowieka, ale wręcz zezwolono na „taką ingerencję również w sytuacjach neutralnych z punktu widzenia konieczności zagwarantowania porządku publicznego oraz ochrony praw innych osób”.

Ponadto penalizacja każdego niepodporządkowania się poleceniu podmiotu kontrolującego przez podróżnego w sposób nieproporcjonalny zaburza równowagę pomiędzy wolnością człowieka, a potrzebą zabezpieczenia praw majątkowych podmiotów kontrolujących i zapewnienia porządku publicznego, gdyż na gruncie zaskarżonej regulacji

ustawodawca większą ochronę przyznał prawom majątkowym przewoźnika.

Niezależnie od powyższego nieograniczone uprawnienie podmiotu kontrolującego do decydowania o zachowaniu pasażera rodzi niebezpieczeństwo jego nadużywania i wykorzystywania w innym celu niż realizacja konstytucyjnych wartości, co z kolei godzi w wolność osobistą podróżnych.

II. SKUTKI ORZECZENIA:

Analizowany wyrok Trybunału skutkuje utratą mocy obowiązującej przepisu art. 87b prawa przewozowego z dniem wejścia w życie wyroku Trybunału Konstytucyjnego, tj. 6 sierpnia 2014 r. Tym samym, od tego momentu prawo przewozowe nie przewiduje kary grzywny w stosunku do podróżnego, który w czasie kontroli dokumentów nie pozostał w miejscu jej przeprowadzania albo w innym miejscu wskazanym przez przewoźnika lub organizatora publicznego transportu zbiorowego albo osoby przez niego upoważnionej, do czasu przybycia funkcjonariusza Policji lub innych organów porządkowych (mimo, iż obowiązek pozostania podróżnego w miejscu kontroli albo w innym miejscu wskazanym przez podmiot kontrolujący wynika z art. 33a ust. 8).

III. WSKAZÓWKI DLA PRAWODAWCY:

Wprawdzie w uzasadnieniu wyroku Trybunał nie zawarł szczegółowych wskazówek merytorycznych, które określałyby kierunek rozwiązań powstałego problemu konstytucyjnego, jednakże zasygnalizował, że niekonstytucyjność zaskarżonej regulacji przejawia się tym, iż wprowadzając w art. 87b prawa przewozowego sankcję za wykroczenie, ustawodawca objął nią ogół podróżnych niezależnie od istnienia jakiegokolwiek związku pomiędzy określonym ich zachowaniem, a ujęciem przez kontrolera.

Trybunał podniósł również, iż ustawodawca nazbyt szeroko unormował w zaskarżonym przepisie uprawnienie podmiotu kontrolującego do wskazania podróżnemu miejsca, w którym ten powinien pozostać, nieokreślając przy tym podstaw prawnych ingerencji w osobistą wolność podróżnego.

IV. WYKONANIE ORZECZENIA:

1. Potrzeba wykonania orzeczenia:

Biorąc pod uwagę fakt, iż stwierdzenie niekonstytucyjności art. 87b prawa przewozowego spowodowało wyeliminowanie z systemu prawnego sankcji za niepozostanie przez podróżnego w miejscu przeprowadzenia kontroli albo w innym miejscu wskazanym

przez podmiot kontrolujący, uzasadnione jest podjęcie prac legislacyjnych mających na celu zapewnienie kompletności regulacji wprowadzającej obowiązek określony w art. 33 ust. 8 tej ustawy – a zatem zmierzających do wykonania przedmiotowego wyroku.

Realizując wytyczne zawarte w analizowanym orzeczeniu, należy skoncentrować się na wprowadzeniu regulacji, która określając odpowiedzialność wykroczeniową podróżnych za niepozostanie w miejscu przeprowadzania kontroli albo w innym miejscu wskazanym przez podmiot kontrolujący, powinna objąć swoim zakresem tylko tych podróżnych, co do których zachodzą okoliczności stanowiące podstawę prawną ich ujęcia, zgodnie z art. 33a ust. 7 pkt 2 prawa przewozowego (tj. podróżnych, którzy nie zapłacili należności i nie okazali dokumentu).

Jednocześnie wykonując niniejszy wyrok należałoby wprowadzić regulację, która wskazywałaby przesłanki uzasadniające wydanie, przez podmiot kontrolujący, polecenia określonego zachowania się przez podróżnego (np. w przypadku podjęcia przez podróżnego próby ucieczki).

2. Podmiot właściwy w zakresie objętym orzeczeniem:

Minister Infrastruktury i Rozwoju.

3. Etap prac nad projektem wykonującym orzeczenie:

Wykaz prac legislacyjnych Rady Ministrów, udostępniony w Biuletynie Informacji Publicznej Rady Ministrów, nie zawiera informacji wskazujących na podjęcie prac legislacyjnych zmierzających do wykonania analizowanego wyroku Trybunału Konstytucyjnego.

Ponadto, pismem z dnia 4 sierpnia 2014 r., Rządowe Centrum Legislacji zwróciło się do Ministra Infrastruktury i Rozwoju z prośbą o przekazanie informacji dotyczących planowanych prac legislacyjnych, mających na celu realizację przedmiotowego orzeczenia. W odpowiedzi Minister, w piśmie z dnia 12 sierpnia 2014 r., podniósł, iż kwestia podjęcia działań legislacyjnych mających na celu wykonanie przedmiotowego wyroku wymaga przeprowadzenia uzgodnień wewnątrzresortowych, tym samym informacja dotycząca ww. działań zostanie przesłana w terminie późniejszym.

WICEDYREKTOR
Departamentu Prawnego i Orzecznictwa

Wz. *Olivia Joliel*
Joanna Knapińska

01.10.2016 r.
Olivia