

78/7/A/2014

WYROK

z dnia 28 lipca 2014 r.

Sygn. akt K 16/12*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Marek Kotlinowski – przewodniczący

Wojciech Hermeliński

Teresa Liszcz – sprawozdawca

Małgorzata Pyziak-Szafnicka

Stanisław Rymar,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Sejmu, na rozprawie w dniu 28 lipca 2014 r., wniosku Prokuratora Generalnego o zbadanie zgodności:

art. 87b ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. – Prawo przewozowe (Dz.

U. z 2000 r. Nr 50, poz. 601, ze zm.) z art. 31 ust. 3 w związku z art.

41 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

o r z e k a:

Art. 87b ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. – Prawo przewozowe (Dz. U. z 2012 r. poz. 1173 i 1529 oraz z 2013 r. poz. 1014) jest niezgodny z art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

UZASADNIENIE

I

1. Wnioskiem z 19 marca 2012 r., Prokurator Generalny (dalej: wnioskodawca) wystąpił o zbadanie zgodności art. 87b ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. – Prawo przewozowe (ówcześnie: Dz. U. z 2000 r. Nr 50, poz. 601, ze zm.; obecnie: Dz. U. z 2012 r. poz. 1173, ze zm.; dalej: prawo przewozowe), dodanego ustawą z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2011 r. Nr 5, poz. 13; dalej: ustawa transportowa), z art. 31 ust. 3 w związku z art. 41 ust. 1 Konstytucji. Przepis ten wzbudził wątpliwości wnioskodawcy, ponieważ:

- 1) odnosi się do każdego kontrolowanego podróżnego, a nie tylko podróżnego, który w czasie kontroli, mimo braku odpowiedniego dokumentu przewozu osób lub bagażu (dalej: bilet), odmawia zapłacenia należności i okazania dokumentu umożliwiającego stwierdzenie jego tożsamości (dalej: dokument tożsamości),
- 2) pod groźbą kary nakazuje podróżnemu pozostanie w miejscu przeprowadzania kontroli albo w innym miejscu wskazanym (dalej zbiorczo: miejsce kontroli) przez przewoźnika lub organizatora publicznego transportu zbiorowego (dalej zbiorczo: przewoźnik), albo

* Sentencja została ogłoszona dnia 6 sierpnia 2014 r. w Dz. U. poz. 1051.

osobę przez niego upoważnioną (dalej: kontroler), do czasu przybycia funkcjonariusza Policji lub innych organów porządkowych (dalej zbiorczo: funkcjonariusz Policji), niezależnie od tego, czy podróżny swoim działaniem zmierza bezpośrednio do uniemożliwienia zatrzymania go przez takiego funkcjonariusza.

Zdaniem wnioskodawcy, z art. 33a ust. 8 prawa przewozowego wynika uprawnienie kontrolera do zobowiązania podróżnego do pozostania w miejscu przeprowadzania kontroli (lub w innym miejscu wskazanym) – w celu niezwłocznego oddania go w ręce funkcjonariusza Policji, a w praktyce – w celu uniemożliwienia mu ucieczki. Kontroler nie mógł zostać jednak wyposażony przez ustawodawcę w prawo wkroczenia w sferę konstytucyjnie chronionej wolności osobistej podróżnego (art. 41 ust. 1 Konstytucji) w celu zwykłego jego zdyscyplinowania, a zwłaszcza podporządkowania go arbitralnym poleceniom, niezwiązanym z realnym niebezpieczeństwem ucieczki. Analiza wymienionego wyżej przepisu prowadzi do wniosku, że odpowiednio wąska wykładnia pozwala przyjąć, iż nie godzi on w standardy ustawy zasadniczej. W opinii wnioskodawcy, niemożliwe jest natomiast przeprowadzenie zgodnej z Konstytucją wykładni kwestionowanego art. 87b prawa przewozowego. Nie stanowi on bowiem, że odnosi się tylko do podróżnego, który – mimo braku biletu – odmawia zapłacenia należności i okazania dokumentu tożsamości. Z brzmienia przepisu nie wynika również, czy i jaki związek zachodzi między takim zachowaniem podróżnego a ujęciem go przez kontrolera, ani nawet, czy takie ujęcie w ogóle ma miejsce; penalizacja zachowania podróżnego nie została ograniczona do sytuacji, gdy zbiegł on albo choćby podjął realną próbę ucieczki z miejsca kontroli, w celu uniemożliwienia zatrzymania przez funkcjonariusza Policji.

W opinii wnioskodawcy, polecenia wydawane przez kontrolera podróżnemu zawsze stanowią ograniczenie jego wolności osobistej. Z tego względu, mogą być uznane za uzasadnione jedynie wtedy, gdy są konieczne dla przeprowadzenia kontroli, uzyskania opłaty taryfowej (gdy podróżny nie ma biletu), a w razie odmowy jej uiszczenia – dla uzyskania wglądu w dokument tożsamości dopuszczającego się szalbierstwa podróżnego, a także zapobieżenia działaniom zmierzającym do uniknięcia zatrzymania przez funkcjonariusza Policji. W innych wypadkach wydawanie poleceń podróżnemu przez kontrolera nie wydaje się ani konieczne, ani adekwatne, a takie warunki musiałoby spełniać wymuszanie realizacji poleceń sankcją za wykroczenie, aby mogło zostać uznane za uzasadnione. Wprowadzenie sankcji w odniesieniu do podróżnego – sformułowanej tak, jak w zaskarżonym przepisie – budzi poważne wątpliwości, ponieważ może sprzyjać arbitralności poleceń wydawanych przez kontrolera.

2. W piśmie z 16 listopada 2012 r. Marszałek Sejmu wyraził stanowisko, że art. 87b prawa przewozowego jest niezgodny z art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Marszałek Sejmu stwierdził, że zaskarżony przepis jest źródłem zrębowej normy sankcjonowanej – zakazującej podróżnemu opuszczania miejsca przeprowadzania kontroli (lub innego miejsca wskazanego przez przewoźnika) do czasu przybycia funkcjonariusza Policji – której realizacja została zabezpieczona sankcją kary grzywny (norma sankcjonująca). Problemem konstytucyjnym jest to, że zaskarżony przepis jest zarazem źródłem normy kompetencyjnej upoważniającej kontrolera do wskazania podróżnemu miejsca pozostania do czasu przybycia funkcjonariusza Policji. Prawo przewoźnika albo kontrolera do wydawania poleceń ma tu zbyt szeroki zakres przedmiotowy, prowadząc do nadmiernej ingerencji w sferę wolności osobistej, znajdującej uzasadnienie tylko wtedy, gdy pasażer nie posiada biletu i odmawia ujawnienia tożsamości.

Marszałek Sejmu podkreślił, że Konstytucja zapewnia każdemu wolność osobistą,

a polecenie pozostania w wyznaczonym miejscu ogranicza tę wolność podróżnego. Ustrojodawca dopuszcza możliwość pozbawienia lub ograniczenia wolności osobistej, jednak pod warunkiem dochowania wszystkich wymagań, o których mowa w art. 31 ust. 3 i art. 41 ust. 1 Konstytucji. Przez „zasady”, o których mowa w art. 41 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji, należy – zdaniem Marszałka Sejmu – rozumieć wszystkie przesłanki bezpośrednio normujące ograniczenie wolności osobistej (w tym dotyczące statusu prawnego i zachowania jednostek, których dotyczą), natomiast przez „tryb” – ustawowo określony sposób postępowania podmiotu uprawnionego do poddania innego człowieka swojej woli.

Kwestionowany przepis, upoważniając przewoźnika albo kontrolera do wskazania podróżnemu miejsca pozostawiania do czasu przybycia funkcjonariusza Policji, nie określa okoliczności, w jakich mogą oni wykonać przysługujące uprawnienie. Wskazuje jedynie, że z kompetencji tej można skorzystać tylko w czasie kontroli, a wskazanie miejsca pozostawiania ma charakter czasowy. Zaskarżony przepis nie zawiera odesłania, ani wyraźnego, ani też blankietowego, do innych przepisów prawa przewozowego lub innych aktów normatywnych, z których wynikałby obowiązek podróżnego poddania się poleceniom kontrolera. Oznacza to, że treść polecenia nie wyczerpuje się wyłącznie w przesłankach określonych w art. 33a ust. 8 prawa przewozowego, a jego art. 87b ma szerszy zakres normowania i tylko częściowo odpowiada normie tam wyrażonej.

Zdaniem Marszałka Sejmu, ustawodawca zbyt ogólnie unormował uprawnienie przewoźnika do wskazania podróżnemu miejsca pozostawiania; nie określił przesłanek materialnoprawnych takiej decyzji ani nie sprecyzował pojęcia „inne miejsce wskazane”, pozwalając na jego swobodny wybór przez kontrolera. Nie określił więc granic ograniczenia wolności osobistej podróżnego, co przesądza o niezgodności regulacji z art. 41 ust. 1 Konstytucji.

Marszałek Sejmu wskazał, że przepisy przyznały kontrolerom liczne uprawnienia o charakterze władczym i porządkowym, zabezpieczające interesy majątkowe przewoźnika i – zarazem – chroniące porządek publiczny. Poszerzenie uprawnień kontrolerów służy zdyscyplinowaniu podróżnych, skłaniając ich do podporządkowania się obowiązkowi posiadania ważnego biletu, co ma prowadzić do zmniejszenia liczby szalbierstw. Przepisy ułatwiają też kontrolę biletów, stwarzając niesprzyjające warunki dla wyłudzenia przejazdu. Kwestionowana regulacja, choć przydatna, nie spełnia jednak kryteriów konieczności ani proporcjonalności. Po pierwsze bowiem, sam fakt niepodporządkowania się poleceniom przewoźnika rodzi odpowiedzialność za wykroczenie. Po drugie zaś, niepełna jest procedura wydawania polecenia, ponieważ podróżny nie może – do czasu przybycia funkcjonariusza Policji – zakwestionować polecenia przewoźnika, co stawia go w gorszej sytuacji, podczas gdy zróżnicowanie uprawnień pasażera oraz przewoźnika lub kontrolera jest nieuzasadnione z uwagi na obligacyjny charakter stosunku prawnego. Po trzecie, zakres odpowiedzialności podróżnego jest nieadekwatny do przedmiotu wykroczenia, bo kara grzywny jest następstwem uchybienia poleceniu przewoźnika co do pozostania w miejscu kontroli i nie ma znaczenia, czy zachowanie pasażera narażało na szwank którąkolwiek z wartości konstytucyjnych (zdrowia innych pasażerów, porządek publiczny, prawa i wolności innych osób). Ogólnie ujęty w przepisie przedmiot polecenia przewoźnika albo kontrolera nie pozwala podróżnemu zorientować się co do przyczyn wydania nakazu pozostania w wyznaczonym miejscu, co rodzi niebezpieczeństwo arbitralności takich nieweryfikowalnych poleceń. Po czwarte, szeroki zakres uprawnień przewoźników albo kontrolerów i związany z tym rygoryzm nie jest konieczny dla realizacji praw przewoźników, ani dla zapewnienia porządku publicznego; cel regulacji możliwy jest do osiągnięcia przy zastosowaniu środków mniej dolegliwych, w mniejszym stopniu ograniczających korzystanie z konstytucyjnych praw i wolności. Po piąte,

kontrolowana norma, oddziałując na wolność osobistą podróżnych, zapoznaje proporcję między wartością poświęcaną – autonomią jednostki, a wartościami chronionymi – prawami majątkowymi przewoźników i porządkiem publicznym.

II

Na rozprawie w dniu 28 lipca 2014 r. uczestnicy postępowania podtrzymali zajęte w pismach stanowiska.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przedmiotem zaskarżenia w niniejszej sprawie jest art. 87b ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. – Prawo przewozowe (Dz. U. z 2012 r. poz. 1173, ze zm.; dalej: prawo przewozowe), zamieszczony w rozdziale 10a tej ustawy, dodanym – z dniem 1 marca 2011 r. – mocą art. 66 pkt 12 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2011 r. Nr 5, poz. 13; dalej: ustawa transportowa). Przepis ten stanowi, że karze grzywny podlega podróżny, który w czasie kontroli dokumentów przewozu osób lub bagażu (dalej: bilety) nie pozostał w miejscu przeprowadzania kontroli albo w innym miejscu wskazanym (dalej zbiorczo: miejsce kontroli) przez przewoźnika lub organizatora publicznego transportu zbiorowego (dalej zbiorczo: przewoźnik) albo osobę przez niego upoważnioną (dalej: kontroler) do czasu przybycia funkcjonariusza Policji lub innych organów porządkowych (dalej zbiorczo: funkcjonariusz Policji). Kwestionowany przepis określa zatem czyn zabroniony ustawą – wykroczenie – zagrożone karą grzywny, wymierzaną – w trybie unormowanym ustawą z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2013 r. poz. 482, ze zm.; dalej: k.w.) – w wysokości od 20 zł do 5 tys. zł, z uwzględnieniem dochodów sprawcy, jego warunków osobistych i rodzinnych, stosunków majątkowych i możliwości zarobkowych (art. 24 § 1 i 3 k.w.). Upraszczając, przepis umożliwia karanie grzywną każdego podróżnego, który odmawia pozostania w miejscu kontroli do czasu przybycia funkcjonariusza Policji. Ma on niewątpliwie dyscyplinować podróżnych, ale – jak wskazuje wnioskodawca – może też wymuszać na nich podporządkowanie się poleceniom kontrolerów, w tym również poleceniom nieuzasadnionym i nieadekwatnym do zaistniałej sytuacji.

Na marginesie, Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę na niespójność terminologiczną w systemie prawnym, przejawiającą się w niekonsekwencji stosowania terminów „pasażer” i „podróżny”. W prawie przewozowym pierwszy z nich występuje trzy razy, a drugi ponad czterdzieści razy (w ustawie tej termin „pasażer” pojawił się zresztą dopiero w 2011 r., bo wcześniej w ogóle nie występował). Odwrotne proporcje są w ustawie transportowej, w której termin „pasażer” (wraz z przymiotnikiem odrzeczownikowym „pasażerski”), występuje ponad pięćdziesiąt razy, podczas gdy termin „podróżny” – tylko trzy razy. Zgodnie z utrwaloną regułą – znajdującą odzwierciedlenie w § 10 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908) – racjonalny ustawodawca powinien do oznaczenia jednakowych pojęć używać jednakowych określeń, a zarazem nie powinien różnych pojęć oznaczać tym samym określeniem. W tej sytuacji, stosowanie obu terminów – „pasażer” i „podróżny” – bez ich zdefiniowania albo ustalenia wzajemnej relacji prowadzi do niejasności terminologicznej i trudności interpretacyjnych. Odwołując się do wykładni językowej i opierając na *Słowniku Języka Polskiego W.*

Doroszewskiego (<http://doroszewski.pwn.pl>) można stwierdzić, że „podróżny” to „człowiek odbywający podróż, znajdujący się w podróży”, przy czym „podróż” to „przebywanie drogi do jakiegoś odległego miejsca, od miejsca do miejsca po rozległych terenach”; „pasażer” natomiast to „osoba korzystająca z płatnego środka lokomocji”. Zgodnie ze *Słownikiem Języka Polskiego PWN* (<http://sjp.pwn.pl>), „podróżny” to „osoba odbywająca podróż”, zaś „pasażer” – „osoba korzystająca ze środka lokomocji”. Wynika z tego, że choć oba wymienione terminy są bliskoznaczne, to jednak zbiór „podróżnych” nie zawiera się w całości w zbiorze „pasażerów” (a tym bardziej zbiór „pasażerów” nie zawiera się w całości w zbiorze „podróżnych”). Oba zbiory mają niewątpliwie część wspólną, obejmującą osoby korzystające z (płatnych) środków lokomocji na dłuższych trasach, oraz części odrębne: „podróżnych nie-pasażerów” (osoby przebywające drogi do odległych miejsc bez użycia środków lokomocji) i „pasażerów nie-podróżnych” (osoby korzystające ze środków lokomocji na krótkich trasach). Innymi słowy, każdy, kto korzysta ze środka lokomocji, jest pasażerem, a jeśli czyni to na dłuższej trasie – to jednocześnie jest podróżnym. Zarazem ktoś odbywający nawet bardzo daleką podróż nie musi być w danym momencie pasażerem. Z tego wynika, że w kontekście problematyki niniejszej sprawy właściwsze byłoby posługiwanie się terminem „pasażer”, ale używanie terminu „podróżny” narzuca Trybunałowi Konstytucyjnemu samo brzmienie zaskarżonego przepisu, dlatego też właśnie tym terminem będzie się on w niniejszej sprawie posługiwał, rozumiejąc przez nie konsumenta – słabszą stronę adhezyjnej umowy przewozu, zawartej przez nabycie biletu przed rozpoczęciem podróży albo przez samo zajęcie miejsca w środku transportu (art. 16 ust. 1 prawa przewozowego).

2. Wnioskodawca wskazał jako wzorce kontroli art. 31 ust. 3 w związku z art. 41 ust. 1 Konstytucji, natomiast Marszałek Sejmu wyraził pogląd o niezgodności kwestionowanej regulacji „z art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji”. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, ta druga sekwencja przepisów jest bardziej prawidłowa, ponieważ istota sprawy – w świetle uzasadnienia wniosku – sprowadza się do zbadania, czy kwestionowany przepis nie godzi w konstytucyjną wolność osobistą przez swą nieproporcjonalność (a więc przekroczenie granic wynikających z art. 31 ust. 3 Konstytucji).

Jedynie skrótowo definiując wzorce kontroli, Trybunał Konstytucyjny przypomina, że wolność osobista polega na możliwości swobodnego decydowania przez jednostkę o własnym postępowaniu, zarówno w sferze publicznej, jak i w życiu prywatnym. W zasadzie każda z dalszych konstytucyjnych wolności jest przejawem korzystania z tej właśnie – fundamentalnej – wolności osobistej, dopełnianej nietykalnością osobistą (emanacją wolności w jej aspekcie negatywnym), a więc gwarancją zachowania przez jednostkę jej tożsamości i integralności fizycznej i psychicznej (na dwa wymiary nietykalności – cielesny i duchowy – zwracał uwagę Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 10 marca 2010 r., sygn. U 5/07, OTK ZU nr 3/A/2010, poz. 20) oraz zakazem ingerencji w tę integralność. Obie zaś – wolność i nietykalność – wynikają z przyrodzonej i nienaruszalnej godnością człowieka (art. 30 Konstytucji). Konstytucja dopuszcza ograniczenie tej wolności, zastrzegając ustawową formę określenia zasad (przesłanek materialnoprawnych) i trybu (przesłanek proceduralnych) tego ograniczenia (art. 41 ust. 1 Konstytucji; patrz: powołany wyżej wyrok o sygn. U 5/07). Ograniczenie w korzystaniu z tej wolności – oczywiście, o ile nie narusza jej istoty – może być ustanawiane tylko ustawą i tylko wtedy, gdy jest konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób (art. 31 ust. 3 Konstytucji). Tym samym istnieje *iunctim* pomiędzy materiałami postanowień zawartych w art. 41 ust. 1 i art. 31

ust. 3 Konstytucji.

W świetle powyższego, ustawowe ograniczenie wolności osobistej może być – wyłącznie ustawowo – ustanowione tylko jeśli jest konieczne w demokratycznym państwie dla ochrony wartości wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji. W rozpatrywanej sprawie wartościami tymi są porządek publiczny oraz prawa innych osób – przewoźników. Przez „konieczność ograniczenia” rozumieć należy jego niezbędność, przydatność oraz proporcjonalność, przy czym surowszej ocenie podlegają ograniczenia wolności osobistych i politycznych niż te odnoszące się do praw ekonomicznych i socjalnych (tak np. wyrok z 11 maja 1999 r., sygn. K 13/98, OTK ZU nr 4/1999, poz. 74).

Ustawodawca może ingerować w sferę wolności jednostki, o ile wprowadzane przezeń ograniczenia spełniają łącznie następujące wymogi (kryteria): przydatności – a więc adekwatności przedsięwziętych kroków do osiągnięcia zamierzonych skutków; niezbędności – czyli konieczności z punktu widzenia ochrony, jak najmniej uciążliwymi środkami, konkretnego interesu publicznego (a więc chronienia określonych wartości w sposób nieosiągalny innymi środkami); proporcjonalności *sensu stricto* – to jest zachowania odpowiedniej proporcji między ciężarem nałożonym na jednostkę a przynoszoną korzyścią. Badanie regulacji pod kątem spełnienia powyższych wymogów sprowadza się do dokonania „rachunku aksjologicznego” – oceny, czy zalety badanej regulacji przeważają nad jej wadami. Znaczy to, że im cenniejsze dobro jest naruszane określoną regulacją, i im wyższy jest stopień owego naruszenia, tym cenniejsza musi być wartość chroniona. Z art. 31 ust. 3 Konstytucji wynika nakaz dążenia do optymalnego wyważenia kolidujących dóbr, tak by były one chronione w jak najwyższym stopniu.

Wnioskodawca nie zarzuca kwestionowanej regulacji naruszenia istoty wolności osobistej, toteż tylko na marginesie należy wspomnieć, że każda wolność ma pewne elementy podstawowe, bez których nie może istnieć, oraz elementy dodatkowe, możliwe do różnorakiego modyfikowania przez ustawodawcę bez zniszczenia tożsamości danej wolności (tak np. wyrok z 20 października 2010 r., sygn. P 37/09, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 79).

3. Korzystanie ze środków komunikacji bez uiszczenia stosownej należności nie jest zjawiskiem ani nowym, ani rzadkim, dlatego też zrozumiałe jest dążenie ustawodawcy do jego wyeliminowania, a przynajmniej ograniczenia. Podróż bez ważnego biletu (potocznie zwana „jazdą na gapę”) jest szalbierstwem – wyłudzeniem przejazdu – za które kodeks wykroczeń od dawna przewiduje odpowiedzialność. Zgodnie z art. 121 § 1 k.w., ten, kto mimo nieuiszczenia dwukrotnie nałożonej na niego kary pieniężnej określonej w taryfie przewoźnika, po raz trzeci w ciągu roku bez zamiaru uiszczenia należności wyłudza przejazd koleją lub innym środkiem lokomocji, podlega karze aresztu, ograniczenia wolności albo grzywny. Innymi słowy, odpowiedzialność za wykroczenie kodeksowe ponosi osoba, która trzykrotnie w ciągu roku została „przyłapana” na jeździe bez biletu, i nie uiściła wcześniej nałożonych kar.

Ustawa transportowa, wprowadzając uregulowania mające lepiej chronić przewoźników przed wyłudzeniem przejazdów, niewątpliwie wzmocniła pozycję zarówno ich samych, jak i kontrolerów. Po dokonanych zmianach, prawo przewozowe stanowi w art. 33a, że przewoźnik albo kontroler, wyposażony w stosowny identyfikator, ma prawo dokonywać kontroli biletów (ust. 1), a jeżeli stwierdzi u podróżnego brak biletu – „pobiera właściwą należność za przewóz i opłatę dodatkową albo wystawia wezwanie do zapłaty” (ust. 3). Przepis ten przewiduje również możliwość sanowania braku dokumentu uprawniającego do bezpłatnego albo ulgowego przejazdu (ust. 4) albo ważnego biletu, którego podróżny nie miał podczas kontroli (ust. 5), a także pozwala na stosowanie przez

przewoźników swoistych „zachęt” do natychmiastowego uiszczenia należności (ust. 6).

Zasadnicze znaczenie, narzucające kierunek rozstrzygnięcia niniejszej sprawy, ma zmiana uprawnień przewoźnika albo kontrolera w stosunku do podróżnego nieposiadającego biletu (potocznie zwanego „pasażerem na gapę”). W stanie prawnym obowiązującym do 1 marca 2011 r., przewoźnik albo kontroler, którym pasażer odmówił uiszczenia należności, mogli żądać okazania dokumentu umożliwiającego stwierdzenie jego tożsamości (dalej: dokument tożsamości), a w razie niemożności jej ustalenia mogli „zwrócić się do funkcjonariusza Policji i innych organów porządkowych, które mają, zgodnie z przepisami prawa, uprawnienia do ustalania tożsamości osób, o podjęcie czynności zmierzających do ustalenia tożsamości podróżnego” (art. 33a ust. 4 prawa przewozowego w brzmieniu sprzed wejścia w życie ustawy transportowej). Obecnie, już od ponad trzech lat, przewoźnik albo kontroler może – w razie odmowy zapłacenia należności – żądać okazania dokumentu tożsamości, a w razie nieuiszczenia należności i nieokazania dokumentu – może „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” (art. 33a ust. 7 w brzmieniu ustalonym ustawą transportową). Podróżny ujęty przez przewoźnika albo kontrolera ma obowiązek pozostać w miejscu kontroli aż do czasu przybycia funkcjonariusza Policji (art. 33a ust. 8 prawa przewozowego, w brzmieniu nadanym ustawą transportową).

Ujęcie, o którym mowa, należy postrzegać w kategoriach tzw. ujęcia obywatelskiego, instytucji postępowania karnego, unormowanej w art. 243 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555, ze 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).

W kontekście prawa do ujęcia podróżnego podkreślić należy, że ani przewoźnicy ani kontrolerzy nie mogą stosować środków przymusu bezpośredniego, ponieważ rodzaje, cele i warunki oraz sposób stosowania tych środków muszą być określone w ustawie, a ani prawo przewozowe, ani ustawa transportowa, ani też – fundamentalna w tym zakresie – ustawa z dnia 24 maja 2013 r. o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej (Dz. U. poz. 628, ze zm.) tego nie przewidują. Jest to oczywiste, skoro – co do zasady – przewoźnicy oferujący swe usługi podróżnym są podmiotami prywatnymi, a jeśli nawet są to podmioty publiczne (np. jednostki samorządu terytorialnego organizujące tzw. komunikację publiczną), to nie działają w sferze władztwa (*imperium*), lecz uczestniczą w obrocie cywilnoprawnym (sfera *dominium*). Trzeba też zauważyć, że kontrolerzy są z reguły pracownikami (przewoźnika, albo innego podmiotu związanego z nim stosowną umową), zatrudnionymi na podstawie umów o pracę, albo działającymi na podstawie umów zlecenia i nie są funkcjonariuszami żadnej ze służb powołanych do ochrony bezpieczeństwa państwa i porządku publicznego. Sąd Najwyższy wyraźnie stwierdził, że nie są oni funkcjonariuszami publicznymi w rozumieniu art. 115 § 13 pkt 4 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553, ze zm.; dalej: k.k.), a zatem nie podlegają szczególnej ochronie (wynikającej m.in. z art. 148 § 3, art. 222, art. 223, art. 224 § 2, czy art. 226 § 1 k.k.) i to nawet, jeśli są pracownikami samorządu terytorialnego, uprawnionymi do kontroli biletów w pojazdach publicznego transportu zbiorowego (postanowienie Sądu Najwyższego z 25 września 2013 r., sygn. akt I KZP 9/13, OSNKW nr 10/2013, poz. 85). Niczego w tym kontekście nie zmienia fakt, że w określonych okolicznościach – jeśli dokonują kontroli biletów w środkach komunikacji publicznej należących do przewoźnika utworzonego przez jednostkę samorządu terytorialnego ze

środków publicznych, w ramach gospodarki komunalnej prowadzonej w formie spółki prawa handlowego – kontrolerzy pełnią funkcję publiczną w rozumieniu art. 228 § 1 k.k., w związku z czym odpowiadają karnie za przyjęcie korzyści majątkowej (postanowienie Sądu Najwyższego z 23 października 2003 r., sygn. akt IV KK 265/02, OSNKW nr 2/2004, poz. 17).

W świetle powyższego łatwo dostrzec, że uregulowanie nadające przewoźnikom i kontrolerom uprawnienia o charakterze władczym wobec podróżnych wyraźnie wykracza poza cywilnoprawne ramy umowy przewozu.

4. Prawo przewozowe, po zmianach dokonanych ustawą transportową, definiuje dwa wykroczenia pozakodeksowe, a stosowne przepisy stanowią „rewers” art. 33a prawa przewozowego.

Pierwszy z tych przepisów, art. 87a prawa przewozowego, przewiduje karę grzywny dla podróżnego, który – nie mając biletu – w czasie kontroli odmawia zapłacenia należności i okazania dokumentu tożsamości. Podróżny podlega więc odpowiedzialności za wykroczenie już w sytuacji pierwszej odmowy uiszczenia należności i uniemożliwienia ustalenia tożsamości. Wnioskodawca trafnie wskazuje zatem, że art. 121 § 1 k.w. jest względniejszy dla sprawcy, ponieważ wiąże odpowiedzialność wykroczeniową dopiero z trzecim wyłudzeniem w ciągu roku, na dodatek w sytuacji, w której podróżny dwukrotnie wcześniej nie uiszczał kar wynikających z taryf przewoźników.

Drugi z nich – zaskarżony w niniejszej sprawie art. 87b prawa przewozowego – w zamyśle ustawodawcy miał mieć zapewne charakter komplementarny w stosunku do art. 33a ust. 8 prawa przewozowego, zgodnie z którym – jak już wyżej wspomniano – przewoźnik albo kontroler ma prawo ująć podróżnego nieuiszczającego należności i nieokazującego dokumentu tożsamości i niezwłocznie oddać go w ręce organów mających prawo zatrzymania podróżnego i ustalenia jego tożsamości; w takiej sytuacji ujęty podróżny ma obowiązek pozostać w miejscu kontroli do czasu przybycia funkcjonariusza Policji. Niewypełnienie tego obowiązku przez podróżnego, zwłaszcza próba ucieczki z miejsca kontroli, sankcjonowane jest karą grzywny.

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, samo przyznanie przewoźnikowi albo kontrolerowi prawa ujęcia podróżnego – co do którego istnieje uzasadnione podejrzenie dopuszczenia się wyłudzenia przejazdu, w celu niezwłocznego oddania go w ręce Policji (lub innych organów porządkowych, które mają prawo zatrzymania podróżnego i ustalenia jego tożsamości) – wydaje się pozostawać w granicach swobody ustawodawcy, zwłaszcza biorąc pod uwagę, że przewoźnik ani kontroler nie mogą stosować środków przymusu bezpośredniego. Trybunał Konstytucyjny nie analizuje tej kwestii głębiej, ani nie rozstrzyga jej definitywnie, ponieważ nie jest ona przedmiotem zaskarżenia. W kontekście stawianych zarzutów istotne jest jednak, czy zakres odpowiedzialności wykroczeniowej za czyn polegający na niepoddaniu się ujęciu nie przekracza granic konieczności w demokratycznym państwie, a przez to czy nie godzi w wolność osobistą.

Analiza art. 33a ust. 8 i art. 87b prawa przewozowego prowadzi do wniosku, że przepisy te nie są spójne. Ze względu na sformułowanie przepisu, ukaranie podróżnego na podstawie art. 87b prawa przewozowego może nastąpić nie tylko w sytuacji wypełnienia przez niego łącznie trzech – uzasadniających nakazanie mu przez przewoźnika albo kontrolera pozostania w miejscu kontroli – przesłanek: nieposiadania ważnego biletu, odmowy uiszczenia należności i nieokazania dokumentu tożsamości. Przepis ten penalizuje w istocie każdą próbę oddalenia się podróżnego z miejsca kontroli przed przybyciem funkcjonariusza Policji, nawet jeśli ujęcie przez przewoźnika albo kontrolera było bezzasadne. Znaczący to, że przepis dyscyplinuje ogół podróżnych w ich kontaktach z

przewoźnikami albo kontrolerami i wymusza podporządkowanie się ich poleceniom, nawet jeśli zostały one wydane bez należytego uzasadnienia. Sankcja za wykroczenie jest więc niezależna od istnienia jakiegokolwiek związku pomiędzy określonym zachowaniem podróżnego a jego ujęciem przez kontrolera. W tej sytuacji można wręcz uznać, że ujmując tak szeroko znamiona wykroczenia (każde oddalenie się z miejsca kontroli przed przybyciem funkcjonariusza Policji), ustawodawca – pośrednio – poszerzył przesłanki ujęcia podróżnego, czyniąc je dopuszczalnym nie tylko wtedy, gdy podróżny ów spełnia przesłanki z art. 33a ust. 7 pkt 2 prawa przewozowego i podejmuje próbę ucieczki z miejsca kontroli. Wnioskodawca trafnie wskazuje, że kwestionowany przepis umożliwia ukaranie grzywną również takiego podróżnego, który spokojnie – choć w miejscu innym niż miejsce kontroli – oczekiwał na przybycie funkcjonariusza Policji i poniósł odpowiedzialność za wykroczenie określone w art. 87a prawa przewozowego lub w art. 121 § 1 k.w., a nawet – wobec poddania się czynnościom prowadzonym przez funkcjonariusza Policji – nie został pociągnięty do odpowiedzialności za żadne z wymienionych wykroczeń.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, objęcie odpowiedzialnością wykroczeniową, na podstawie art. 87b prawa przewozowego, także pasażerów, co do których nie zachodzą przesłanki określone w art. 33a ust. 8 prawa przewozowego, godzi w postanowienia Konstytucji wskazane we wniosku. W szczególności, na podstawie tak sformułowanego przepisu, grzywną mogą być karani podróżni bezpodstawnie ujęci przez przewoźników albo kontrolerów, a więc podróżni, których wolność osobista została ograniczona, choć nie naruszyli obowiązującego prawa. Regulacja taka nie może być uznana za konieczną w demokratycznym państwie i uzasadnioną ochroną porządku publicznego albo praw innych osób (pozostałe konstytucyjne przesłanki określone w art. 31 ust. 3 – bezpieczeństwo państwa, ochrona środowiska, zdrowia i moralności publicznej – są w ogóle nieadekwatne), ponieważ polecenia przewoźników albo kontrolerów zawsze ograniczają wolność osobistą podróżnych, a zatem uzasadnione są tylko w odniesieniu do tych spośród podróżnych, którzy dopuszczają się wyłudzeń bezpłatnych przejazdów.

Ustawodawca nazbyt szeroko unormował w zaskarżonym przepisie uprawnienie przewoźnika i kontrolera do wskazania podróżnemu miejsca, w którym ten powinien pozostać, nie określił też materialnoprawnych podstaw wydania takiego polecenia. W tej sytuacji, każdemu pasażerowi może zostać wydane arbitralne i niemożliwe do zweryfikowania polecenie, co – jak słusznie wskazuje Marszałek Sejmu – nabiera znaczenia w późniejszym postępowaniu, gdyż subsumpcja określonego zachowania pasażera pod art. 87b prawa przewozowego jest automatyczna i nie jest tu brana pod uwagę ani zasadność, ani racjonalność wydania wspomnianego polecenia w danych okolicznościach. Skoro zaskarżony przepis nie określa precyzyjnie podstaw prawnych ingerencji przewoźnika albo kontrolera w osobistą wolność człowieka, a wprost przeciwnie – pozwala na taką ingerencję również w sytuacjach neutralnych z punktu widzenia konieczności zagwarantowania porządku publicznego (ograniczonego do konieczności ujęcia osoby popełniającej wykroczenie przewidziane w art. 87a prawa przewozowego i w art. 121 k.w.) oraz ochrony praw innych osób (sprowadzającej się do zabezpieczenia roszczeń przewoźnika o uiszczenie należności oraz opłaty dodatkowej), to regulacji takiej nie sposób uznać za konstytucyjną.

Wynikająca z zaskarżonego przepisu penalizacja każdego niepodporządkowania się poleceniu przewoźnika albo kontrolera stanowi środek nadmiernie uciążliwy, a przez to nieproporcjonalny. Zaburzona jest tu niewątpliwie równowaga pomiędzy wolnością człowieka – podróżnego, a potrzebą zabezpieczenia praw majątkowych przewoźnika i zapewnienia porządku publicznego. Ustawodawca większą ochronę przyznał interesom

majątkowym przewoźników (i ewentualnie interesowi publicznemu) niż wolności osobistej podróżnych. Ustanowiona regulacja, uprawniająca przewoźnika albo kontrolera do decydowania – w każdej sytuacji (a nie tylko w sytuacji, o której mowa w art. 33a ust. 8 prawa przewozowego) – o zachowaniu pasażera rodzi niebezpieczeństwo nadużywania uprawnień i ich wykorzystywania w innym celu niż realizacja konstytucyjnych wartości. Ryzyko arbitralności poleceń przewoźników albo kontrolerów godzi zaś w wolność osobistą, będącą podstawową wartością konstytucyjną.

Powyższe przesądza o uznaniu niezgodności kwestionowanej regulacji z art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak na wstępie.