



Warszawa, dnia 3.12. 2002 r.

**RZECZPOSPOLITA POLSKA**  
**Rzecznik Praw Obywatelskich**

*Prof. dr Andrzej ZOLL*

00-090 Warszawa      Tel. centr. 551 77 00  
Al. Solidarności 77      Fax 827 64 53

35864

RPO-371539-IX-913/01/WK

Pan  
Janusz Piechociński  
Przewodniczący Sejmowej  
Komisji Infrastruktury

Szanowny Panie Przewodniczący,

W związku z przesłaniem mi przez Ministerstwo Infrastruktury projektu ustawy o transporcie kolejowym w zakresie uregulowań dotyczących straży ochrony kolei oraz prośbą Federacji Związków Zawodowych Pracowników Polskich Kolei Państwowych o wyrażenie mojego stanowiska w kwestii zgodności z Konstytucją proponowanych w tym projekcie rozwiązań, przesyłam w załączeniu specjalnie na tę okoliczność opracowaną w moim Biurze opinię prawną.

Będę wdzięczny Panu Przewodniczącemu za zapoznanie się z jej treścią i wykorzystanie w pracach Komisji.

Zał.1

Z wyrazami szacunku

/-/

Warszawa, dn. 21.11.2002 r.

RPO-386783-IX-913/01/WK

RPO-371539-IX-913/01/WK

Stosownie do polecenia Pana Profesora przedstawiani opinię w kwestii zgodności projektu ustawy o transporcie kolejowym z zakresie uregulowań dotyczących straży ochrony kolei z Konstytucją.

## I.

Zgodnie z art. 58 projektu ustawy o transporcie kolejowym, zarządca lub kilku zarządców wspólnie, za zgodą ministra właściwego do spraw transportu, wydaną w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw wewnętrznych, tworzy straż ochrony kolei, działającą na zasadach określonych w niniejszym rozdziale, oraz powołuje komendanta straży ochrony kolei. Zgodę tę wydaje się w drodze decyzji administracyjnej. Z kolei, koszty związane z funkcjonowaniem straży pokrywane są przez zarządcę.

Z uregulowania tego wynika, że zamiarem ustawodawcy jest stworzenie formacji, która w całości będzie funkcjonowała w oparciu o środki finansowe zarządcy lub zarządców kolei - czyli podmioty działające na zasadach gospodarki rynkowej. Państwo na tą formację może (w przypadku wykonywania przez nią zadań z zakresu działania Policji - art. 58 ust. 7) łożyć z budżetu państwa ze środków ministra właściwego do spraw wewnętrznych odpowiednie środki finansowe. Pozornie wydaje się, że służba ta jako całość, ma stanowić formację o jednolitej strukturze. Jednakże tak nie jest, ponieważ przepis art. 58 ust. 1 jest tak nieklarowny, że nie wiadomo czy na czele formacji stoi jeden komendant straży ochrony kolei czy ma być ich wielu. Z regulacji tej wynika także, że może się ona składać z kilku odrębnych jednostek organizacyjnych wchodzących w skład tej „służby”. Jak bowiem wynika z art. 60 ust. 2 zakres działania poszczególnych straży ochrony kolei nie musi być jednolity i może być różnorodny, gdyż minister właściwy do spraw transportu w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw wewnętrznych, może w drodze decyzji ograniczyć zakres działania i uprawnień straży ochrony kolei. Oznaczałoby to, że tak powstałe straże będą miały różne uprawnienia, które w zróżnicowanym stopniu będą wpływać na prawa i wolności obywatelskie. Takie rozwiązanie prawne nie jest właściwe, ponieważ obywatele korzystający z przejazdów kolejami nie będą wiedzieli w jakim stopniu poszczególne jednostka organizacyjna ma określony w decyzji wydanej przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych zakres zadań, a w związku z tym w jakim stopniu „funkcjonariusze” są uprawnieni do wkraczania w sferę ich praw

obywatelskich. Hipotetycznie może być tak, że jedna ze straży może mieć ograniczone uprawnienia np. tylko do legitymowania osób podejrzanych o popełnienie przestępstwa i doprowadzenia podejrzanego do najbliższej jednostki Policji bez przeprowadzania czynności wyjaśniających i bez użycia przymusu bezpośredniego. Inna straż, z kolei może być wyposażona w cały zakres uprawnień jakie przyznaje jej art. 59 łącznie z użyciem przymusu bezpośredniego i broni. Wątpliwości prawne pojawiają się także i co do tego, że tworzenie straży jak i ograniczanie ich zadań ma odbywać się w formie aktu jakim jest decyzja administracyjna.

## II.

### 1.

Zaniepokojenie wzbudza proponowana treść art. 58 ust. 6 pkt 1, który stanowi, że minister właściwy do spraw transportu w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw wewnętrznych określi w drodze rozporządzenia szczegółowy zakres działania oraz sposób organizacji straży ochrony kolei. Z przepisu tego nie wynika jaki to ma być szczegółowy zakres działania, gdyż zadania straży ochrony kolei zostały enumeratywnie określone w art. 59 tej ustawy. Brak jest wytycznych określających treść aktu, o których stanowi art. 92 Konstytucji Nie wiadomo czy chodzi tutaj o rozszerzenie zadań, które mogą dodatkowo ograniczać prawa i wolności obywatelskie - wówczas powinny one być zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji zamieszczone w ustawie, czy też powinno to być rozwinięcie szczegółowe kompetencji określonych w art. 59 projektu ustawy o transporcie kolejowym i wtedy zapis ten powinien być zamieszczony w tym artykule jako jego rozwinięcie.

### 2.

a) Niewątpliwie niezgodny z art. 7, art. 31 ust. 3 i art. 92 Konstytucji jest art. 58 ust. 6 pkt 2, który określa, że minister właściwy do spraw transportu w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw wewnętrznych określi w drodze rozporządzenia przypadki i warunki, na których straż ochrony kolei może wykonywać zadania Policji. Zadania jakimi zajmuje się Policja określone są w ustawie z dnia 6 kwietnia 1990 o Policji (Dz.U. Nr 30, poz. 179 z późn. zm.). Nie istnieje jakakolwiek potrzeba ażeby straż ochrony kolei w swoich działaniach powielala ustawowe zadania Policji. Rozwiązanie takie byłoby sprzeczne z art. 7 Konstytucji, który określa że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Dublowanie takich uprawnień i kompetencji byłoby sprzeczne z właściwością organów administracji publicznej.

b) Ponadto czynności wykonywane przez Policję głęboko ingerują w prawa i wolności obywatelskie i nie może to odbywać się za pomocą aktu podustawowego jakim jest rozporządzenie ministra. Byłoby to niezgodne z art. 31 ust. 3 Konstytucji

określającym, iż ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanowione tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.

c) Wreszcie zapis ten narusza przepis art. 92 ust. 1 Konstytucji który określa, że rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu. Oznacza to, że rozporządzenie jest wydawane na podstawie upoważnienia ustawy i w celu jej wykonania. Nie może wkraczać w sferę materii prawnych regulowanych innymi ustawami lub na ich podstawie nie może treści w nich zawartych powtarzać, przekształcać, modyfikować czy syntetyzować (orzeczenia TK: z 28 maja 1986 r., U. 1/86 i z 10 października 1986 r., P. 2/86). Upoważnienie nie może mieć charakteru blankietowego i nie może pozostawić prawodawcy zbyt daleko idącej swobody w kształtowaniu merytorycznych treści rozporządzenia. Ponadto upoważnienie powinno określać wytyczne dotyczące treści aktu.

Rozporządzenie jest legalne, jeśli: zostało wydane przez organ upoważniony, służy realizacji ustawy i mieści się w zakresie spraw przekazanych przez nią do uregulowania, odpowiada merytorycznej treści dyrektywnej, której wykonaniu przepisy rozporządzenia mają służyć. Treść i cel rozporządzenia są zdeterminowane przez cel ustawy, którą mają wykonywać. Przepisy wykonawcze muszą pozostawać w związku merytorycznym i funkcjonalnym w stosunku do rozwiązań ustawowych, ponieważ tylko w ten sposób mogą być wyznaczone granice, w jakich powinna mieścić się regulacja zawarta w przepisach ustawodawczych. Podkreślenie konieczności uwzględnienia zależności o charakterze funkcjonalnym ma istotne znaczenie zwłaszcza w tych sytuacjach, kiedy delegacja może - co do swojego zakresu - wywołać wątpliwości (wyrok TK z 9 kwietnia 2001 r., U. 10/00).

Upoważnienie do wydania aktu podustawowego nie może przekazywać do uregulowania spraw należących do materii ustawowej. Jeżeli więc okaże się, że przepisy rozporządzenia normują materię ustawową, to z natury rzeczy musi to oznaczać, że wykroczyły one poza granice upoważnienia, bo ustawa nie może upoważniać do normowania takich materii w rozporządzeniu. W tych wszystkich wypadkach, gdy ustawa zawiera wyraźnie upoważnienie do normowania w rozporządzeniu spraw należących do materii ustawowej, należy upoważnienie takie uznać za sprzeczne z Konstytucją. Rolą rozporządzenia jest bowiem konkretyzacja ustawy, a nie jej uzupełnianie (wyrok TK z 28 czerwca 2000 r., K. 25/99).

Określenie, że rozporządzenie jest aktem wydawanym w celu wykonania ustawy oznacza m.in., że upoważnienie ustawowe nie może przekazywać do unormowania w drodze rozporządzenia spraw o istotnym znaczeniu dla treści danej ustawy (wyrok TK z 28 czerwca 2000 r., K. 34/99). Wykładnia przepisu udzielającego kompetencji prawotwórczych musi uwzględniać dyrektywy interpretacyjne wynikające z przepisów konstytucyjnych dotyczących tworzenia prawa (wyrok TK z 20 października 1998 r., K. 1/98).

Przy formułowaniu upoważnienia do wydania aktu podustawowego ustawodawca powinien unikać posługiwania się takimi sformułowaniami jak „zasady” o ile w ustawie nie wyjaśnia się jego znaczenia. Upoważnienie powinno odpowiadać wymaganiom konkretności, wykluczającej samodzielne regulowanie rozporządzeniem całego kompleksu zagadnień, co do których w ustawie nie ma bezpośrednich wskazówek (wyroki TK: z 4 listopada 1997 r., U. 3/97 i z 8 grudnia 1998 r., U. 7/98).

Z treści proponowanego zapisu art. 58 ust. 6 pkt 2 jak i powoływanych przepisów konstytucyjnych oraz zacytowanych orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego podającego właściwą wykładnię stosowania art. 92 Konstytucji wynika, że uregulowanie to jest niezgodne z ustawą zasadniczą. Upoważnienie nie odpowiada wymaganiom szczegółowości i konkretności - pozostawia daleko posuniętą swobodę ministrowi poprzez określenie „przypadki i warunki”, na których straż ochrony kolei może wykonywać zadania Policji. Brak jest wytycznych dotyczących zakresu materii, którą ma regulować. Są one blankietowe -ograniczone do powoływanego ogólnikowo stwierdzenia „przypadki i warunki”. Wytyczne powinny posiadać merytoryczną treść dyrektywną, której rozporządzenie ma służyć - z kolei upoważnienie powinno być na tyle szczegółowe aby czytelny był zamiar ustawodawcy. Tymczasem z treści zapisu nie wynika jakie to mają być zadania. A co najważniejsze, proponowane zmiany przekazują sprawy do uregulowania w rozporządzeniu, które są zastrzeżone do materii ustawowej.

3.

Nieprawidłowe jest także zastosowanie art. 59 ust. 8, który określa, że do wykonywania przez funkcjonariusza straży ochrony kolei czynności, o których mowa w ust. 2 pkt 1, 2, i 5 oraz w ust. 4-7, stosuje się odpowiednio przepisy o Policji. Delegacja ta jest ogólnikowa i odsyła do rozdziału 3 ustawy o Policji zatytułowanego „zakres uprawnień Policji”. Zawarte tam są szeroko posunięte uprawnienia tego organu głęboko wkraczające w sferę praw i wolności obywatelskich. Szczegółowe czynności do ich wykonywania uregulowane są w rozporządzeniach wykonawczych ministra właściwego do spraw wewnętrznych. Takie rozwiązanie jest niezgodne z już powoływanym art. 7 Konstytucji stanowiącym, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Delegacja ta jest sprzeczna z właściwością i kompetencjami jakie ustawowo zostały

nadane temu organowi. Jeżeli już takie odesłanie zostało zamieszczone to powinno wskazywać konkretne przepisy z ustawy o Policji.

Zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy o Policji jest ona umundurowaną formacją służącą społeczeństwu i przeznaczoną do ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego. Posiada ona uprawnienia o wiele szersze niż straż ochrony kolei i w związku z tym dalej wkraczające w sferę praw i wolności obywatelskich. Określone one są w ust. 2 tego przepisu. Do jej podstawowych zadań należy:

1) ochrona życia i zdrowia ludzi oraz mienia przed bezprawnymi zamachami naruszającymi te dobra,

2) ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego, w tym zapewnienie spokoju w miejscach publicznych oraz w środkach publicznego transportu i komunikacji publicznej, w ruchu drogowym i na wodach przeznaczonych do powszechnego korzystania,

3) inicjowanie i organizowanie działań mających na celu zapobieganie popełnianiu przestępstw i wykroczeń oraz zjawiskom kryminogennym i współdziałanie w tym zakresie z organami państwowymi, samorządowymi i organizacjami społecznymi,

4) wykrywanie przestępstw i wykroczeń oraz ściganie ich sprawców,

5) nadzór nad strażami gminnymi (miejskimi) oraz nad specjalistycznymi uzbrojonymi formacjami ochronnymi w zakresie określonym w odrębnych przepisach,

6) kontrola przestrzegania przepisów porządkowych i administracyjnych związanych z działalnością publiczną lub obowiązujących w miejscach publicznych,

7) współdziałanie z policjami innych państw oraz ich organizacjami międzynarodowymi na podstawie umów i porozumień międzynarodowych oraz odrębnych przepisów.

Z powyższego wynika, że zadania Policji są szersze od straży ochrony kolei, a jej funkcjonariusze wykonują również funkcje, do których wykonywania zobowiązani są strażnicy ochrony kolei. Wydaje się jednak, iż tak ogólne odesłanie straży ochrony kolei do uprawnień jakie posiada Policja nastąpiło z naruszeniem zasady proporcjonalności. Na podstawie tego odesłania straż ochrony kolei otrzymałaby za duże uprawnienia nieproporcjonalne w stosunku do wykonywanych zadań.

### III.

Tak powstała straż ochrony kolei jest specyficznym tworem prawnym. Ustawodawca wyposażył bowiem tę formację w uprawnienia i kompetencje, jakie posiadają tylko niektórzy mundurowi funkcjonariusze publiczni, których podstawę działania określają ustawy pragmatyczne. Niewątpliwie wydaje się być zbliżona do Policji działającej na podstawie ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz.U. Nr 30, poz. 179, z późn. zm.), Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencji Wywiadu funkcjonujących

na podstawie ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencji Wywiadu (Dz.U. Nr 74, poz. 676), Straży Granicznej działającej w oparciu o ustawę z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (Dz.U. Nr 78, poz. 462 z późn. zm.), Służby Więziennej funkcjonującej na podstawie ustawy z dnia 26 kwietnia 1996 r. o Służbie Więziennej (Dz.U. Nr 61, poz. 283 z późn. zm.), Biura Ochrony Rządu działającego na podstawie ustawy z dnia 16 marca 2001 r. o Biurze Ochrony Rządu (Dz.U. nr 27, poz. 298 z późn. zm.). Z drugiej strony z treści projektu ustawy o transporcie kolejowym wynika, że funkcjonariusze straży ochrony kolei w swojej działalności zbliżeni są równocześnie do pracowników ochrony działających na podstawie ustawy z dnia 22 sierpnia 1997 r. o ochronie osób i mienia (Dz.U. nr 114, poz. 740 z późn. zm.). Oznacza to, iż powołuje się do działalności instytucję publiczną i wyposaża ją w uprawnienia szeroko wkraczające w prawa i wolności obywatelskie. Wydaje się, iż powinna to być jedna formacja działająca na podstawie odrębnej ustawy pragmatycznej, bądź wewnętrzna służba ochrony wyposażona w mniejsze uprawnienia i działająca na podstawie wyżej powoływanej ustawy o ochronie osób i mienia. W tak skonstruowanym stanie prawnym, strażnicy ochrony kolei reprezentując koncesjonowane podmioty gospodarcze uprawnione do zarządzania liniami kolejowymi zostaliby wyposażeni w uprawnienia, jakich nie posiadają nawet strażnicy miejscy działający na podstawie odrębnej ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach miejskich (Dz.U. Nr 123, poz. 779). Ten brak klarowności regulacji prawnej niewątpliwie powodowałby trudności w jej stosowaniu.

#### IV.

Podsumowując należy zaznaczyć, iż otrzymana część projektu ustawy o transporcie kolejowym w zakresie uregulowań dotyczących straży ochrony kolei narusza zasadę określoności przepisów prawa. Zasada ta oznacza, że przepisy prawa muszą być formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny, a standard ten wymagany jest zwłaszcza, gdy chodzi o ochronę praw i wolności. Z tak ujętej zasady określoności wynika, że każdy przepis prawny powinien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego - dopiero spełnienie tego warunku podstawowego pozwala na jego ocenę w aspekcie pozostałych kryteriów. Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych nie budzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Związana z jasnością precyzja przepisu winna przejawiać się w konkretności obowiązków i przyznawanych praw tak, by ich treść była oczywista i pozwalała na ich wyegzekwowanie (wyrok TK z 21 marca 2001 r., K. 24/00). Wymóg dostatecznej określoności należy rozumieć jako nakaz precyzyjnego wyznaczenia dopuszczalnego zakresu ingerencji. Zasadę określoności należy wiązać z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Należyta poprawność,

precyzyjność i jasność przepisów prawnych ma szczególne znaczenie, gdy chodzi o ochronę konstytucyjnych praw i wolności człowieka i obywatela. Adresat normy prawnej musi wiedzieć, jakie jego zachowanie i z jakich przyczyn ma znaczenie prawne.

Z kolei, z zasady państwa prawnego wynika nakaz przestrzegania przez ustawodawcę zasad poprawnej legislacji. Nakaz ten jest funkcjonalnie związany z zasadami pewności i bezpieczeństwa prawnego oraz ochrony zaufania do państwa i prawa. Jako naruszenie wymagań konstytucyjnych ocenia się niejasne i nieprecyzyjne formułowanie przepisu, które powoduje niepewność jego adresatów co do ich praw i obowiązków. Stwarza to bowiem nazbyt szerokie ramy dla organów stosujących taki przepis, które w istocie muszą zastępować prawodawcę w zakresie tych zagadnień, które uregulował on w sposób niejasny i nieprecyzyjny. Ustawodawca nie może poprzez niejasne formułowanie tekstu przepisów pozostawiać organom mającym je stosować nadmiernej swobody przy ustalaniu w praktyce zakresu podmiotowego i przedmiotowego ograniczeń konstytucyjnych wolności i praw jednostki. Dla oceny zgodności sformułowania określonego przepisu prawa z wymaganiami poprawnej legislacji i istotne są trzy założenia: każdy przepis ograniczający konstytucyjne wolności lub prawa winien być sformułowany w sposób pozwalający jednoznacznie ustalić, kto i w jakiej sytuacji podlega ograniczeniom, przepis ten powinien być na tyle precyzyjny, aby zapewniona była jego jednolita wykładnia i stosowanie oraz powinien być tak ujęty, aby zakres jego zastosowania obejmował tylko te sytuacje, w których działający racjonalnie ustawodawca istotnie zamierzał wprowadzić regulację ograniczającą korzystanie z konstytucyjnych wolności i praw (wyrok TK z 30 października 2001 r., K. 33/00). Kwestionowane powyżej przepisy nie są stworzone zgodnie z zasadą poprawnej legislacji.

Sporządził  
/-/ Wojciech Kardacz  
Starzy Specjalista