

Straż ochrony kolei (wybrane elementy konstrukcyjne)

Joanna Czesak

Straż ochrony kolei, której podstawę normatywną stanowi przede wszystkim ustawa z 28.3.2003 r. o transporcie kolejowym, w swoim aspekcie przedmiotowym i podmiotowym wypełnia wszystkie cechy charakterystyczne policji gospodarczej. Do zadań straży ochrony kolei należy kontrola przestrzegania przepisów porządkowych, ochrona zdrowia i życia ludzi oraz mienia na obszarze kolejowym, w pociągach i innych pojazdach kolejowych. Straż ochrony kolei jest formacją uzbrojoną i umundurowaną. Przy wykonywaniu czynności służbowych funkcjonariusz straży ochrony kolei korzysta z ochrony prawnej przewidzianej dla funkcjonariuszy publicznych.



mgr Joanna Czesak
doktorantka w Zakładzie
Publicznego Prawa
Gospodarczego
Wydział Prawa, Admini-
stracji i Ekonomii Uniwer-
sytet Wrocławski
joanna.czesak@prawo.
uni.wroc.pl

Celem niniejszego opracowania jest ustalenie charakteru prawnego straży ochrony kolei, organizacji, zadań oraz uprawnień jej funkcjonariuszy. Analizy tych zagadnień dokonuję na podstawie ustawy z 28.3.2003r. o transporcie kolejowym (t.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 1594 ze zm.; dalej: u.t.k.) oraz aktów wykonawczych do tej ustawy, jak również orzecznictwa sądów administracyjnych.

Podjęmowane rozważania należy przede wszystkim osadzić w doktrynalnych podstawach policji gospodarczej, która, obok reglamentacji i regulacji, jest jedną z podstawowych funkcji realizowanych przez organy państwa w sferze gospodarki [1]. Policję w aspekcie przedmiotowym można zdefiniować jako zespół celowych działań realizowanych przez organy państwa w zamiarze ochrony określonych stanów (tj. bezpieczeństwa, porządku, ładu i spokoju publicznego) oraz określonych dóbr (tj. życia, zdrowia i mienia, dobrego stanu środowiska) [2]. Przedmiotowe ustalenia zostały skonkretyzowane w ustawodawstwie zwykłym, czego wyrazem jest art. 18 ustawy z 2.7.2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (t.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 672 ze zm.; dalej: u.s.d.g.), w którym ustawodawca wprowadził publicznoprawne ograniczenie działalności gospodarczej odnoszące się do zagrożeń dla życia, zdrowia ludzkiego, moralności publicznej oraz ochrony środowiska, związanych z zewnętrzną oraz

wewnętrzną sferą działalności przedsiębiorcy [3]. Z kolei w art. 60 ust. 1 ustawy o transporcie kolejowym ustawodawca zaliczył do zadań straży ochrony kolei kontrolę przestrzegania przepisów porządkowych oraz ochronę życia i zdrowia ludzi oraz mienia na obszarze kolejowym, w pociągach i innych pojazdach kolejowych.

Niejednolitość organów wykonujących funkcję policyjną spowodowała, że przedstawiciele doktryny dokonali ich wewnętrznego podziału na służby mundurowe oraz pozostałe służby, inspekcje i straże [4, 5]. W związku z tym można wyróżnić policję: finansową, sanitarną, przemysłową, pożarową, pracy, drogową, budowlaną, wodną, ochrony środowiska, leśną, łowiecką, rybacką. I tak straż ochrony kolei, mogącą – moim zdaniem – nosić nazwę policji kolejowej, w sposób ogólny można określić jako umundurowaną i uzbrojoną formację zorganizowaną na wzór wojskowy [6, 7].

Organizacja straży ochrony kolei

Dokonując łącznej interpretacji art. 58 ust. 3 i art. 59 ust. 1 u.t.k., należy zauważyć, że na zarządcy infrastruktury (zgodnie z art. 4 pkt 7 u.t.k. jest to „podmiot wykonujący działalność polegającą na zarządzaniu infrastrukturą kolejową, na zasadach określonych w ustawie”), jako podmiocie obowiązany do zapewnienia ładu i porządku na obszarze kolejowym oraz w pociągach i innych pojazdach kolejowych, ciąży obowiązek utworzenia straży ochrony kolei. Konieczna jest w tym przypadku zgoda ministra właściwego do spraw transportu, działającego w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw wewnętrznych. Zgoda ministra przybiera formę decyzji administracyjnej. M. Karcz-Kaczmarek słusznie zwraca uwagę na niecisłość ustawodawcy polegającą na braku określenia konieczności uzyskania

przedmiotowej zgody i tym samym braku sankcji za jej niez uzyskanie [8]. Współdziałanie zarządcy z organami administracji publicznej nie zmienia faktu, że na tym podmiocie ciążyą koszty związane z funkcjonowaniem straży ochrony kolei (art. 59 ust. 3 u.t.k.). Ponadto, niekompletność przepisów proceduralnych powoduje, że zastosowanie w tym przypadku będą miały przepisy ustawy z 14.6.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 267 ze zm.; dalej: k.p.a.).

Łączna wykładnia art. 58 ust. 3 i art. 59 ust. 1 u.t.k. prowadzi do wniosku, że przewoźnik kolejowy (zgodnie z art. 4 pkt 9 u.t.k. jest nim „przedsiębiorca, który na podstawie licencji wykonuje przewozy kolejowe lub świadczy usługę trakcyjną”), mimo że również jest obowiązany do zapewnienia ładu i porządku na obszarze kolejowym oraz w pociągach i innych pojazdach kolejowych, to nie jest obowiązany ani też uprawniony do utworzenia straży ochrony kolei.

Decyzja wydana przez ministra właściwego do spraw transportu działającego w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw wewnętrznych w sprawie utworzenia straży ochrony kolei może być cofnięta w przypadku naruszenia przepisów dotyczących zakresu zadań straży ochrony kolei oraz funkcjonariuszy straży ochrony kolei (art. 61 ust. 1 u.t.k.). Przedmiotowa decyzja to przykład środka nadzorczego opartego na kryterium legalności [8], wydawana jest na podstawie przepisu *lex specialis* w stosunku do art. 163 k.p.a. W orzecznictwie sądów administracyjnych wskazuje się, że art. 163 spełnia wyłącznie rolę przepisu odsyłającego od ustaw odrębnych, w których przepisy prawa materialnego określają przesłanki, jakie muszą być spełnione dla zmiany lub uchylenia decyzji ostatecznej [9]. Ponadto, istnieje możliwość ograniczenia przez ministra właściwego

do spraw transportu, działającego w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw wewnętrznych, zakresu działania i uprawnień straży ochrony kolei (art. 61 ust. 2 u.t.k.). Należy zgodzić się z M. Karcz-Kaczmarek, że przepisy ustawy o transporcie kolejowym nie zawierają przesłanek warunkujących wydanie powyższej decyzji, dlatego też minister właściwy do spraw transportu powinien każdorazowo uwzględnić ustawowy obowiązek zapewnienia przez zarządcę ładu i porządku na obszarze kolejowym oraz w pociągach i innych pojazdach kolejowych, jak również możliwość należytego wykonywania przez służbę ochrony kolei jej normatywnie określonych zadań [8]. Wydaje się, że minister właściwy do spraw transportu powinien w swoich działaniach kierować się względami ochrony interesu publicznego.

Zagadnienie organizacji straży ochrony kolei reguluje rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 14.7.2004r. w sprawie szczegółowego zakresu działania oraz sposobu organizacji straży ochrony kolei (Dz.U. Nr 164, poz. 1718). Obecnie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej funkcjonuje Komenda Główna Straży Ochrony Kolei, a w jej ramach 18 regionalnych komend straży ochrony kolei (w Bydgoszczy, Częstochowie, Gdańsku, Łławie, Katowicach, Kielcach, Krakowie, Lublinie, Łodzi, Siedlcach, Opolu, Poznaniu, Przemyślu, Szczecinie, Tarnowskich Górach, Warszawie, Wrocławiu, Zielonej Górze). W § 4 rozporządzenia, przy uwzględnieniu potrzeb straży ochrony kolei, przewidziano możliwość utworzenia ośrodka szkolenia zawodowego straży ochrony kolei oraz hodowli i tresury psów służbowych, który ma siedzibę w Zbąszyniu, a filie w Łławie, Przemyślu i Siedlcach.

Aby zostać funkcjonariuszem straży ochrony kolei należy spełnić ściśle określone warunki określone w art. 59 ust. 4 u.t.k. Kandydat na funkcjonariusza straży ochrony kolei musi: 1) posiadać obywatelstwo polskie; 2) posiadać pełną zdolność do czynności prawnych; 3) posiadać co najmniej wykształcenie średnie; 4) mieć uregulowany stosunek do służby wojskowej; 5) cieszyć się nienaganną opinią; 6) posiadać zdolność fizyczną i psychiczną do służby w formacjach uzbrojonych; 7) nie być karany za przestępstwa umyślne.

Zadania i uprawnienia straży ochrony kolei

Zadania straży ochrony kolei niewątpliwie wpisują się w katalog zadań charakterystycznych dla podmiotów realizujących funkcję policyjną. Z literalnego brzmienia art. 60 ust. 1 u.t.k. wynika, że katalog za-

dań w nim wymienionych ma charakter enumeratywny.

Z uwagi na to, że miejsce wykonywania zadań przez funkcjonariuszy straży ochrony kolei zostało zawężone wyłącznie do obszaru kolejowego, pociągów i innych pojazdów kolejowych oraz straży ochrony kolei ma obowiązek współdziałania z innymi podmiotami realizującymi funkcję policyjną, tj. z Policją, Strażą Graniczną, Żandarmerią Wojskową, organami kontroli skarbowej i Inspekcją Transportu Drogowego, można uznać, iż ze względu na kryterium właściwości straży ochrony kolei jest wyspecjalizowanym organem policyjnym, ponieważ działa w ściśle określonym zakresie i wspomaga działania ogólnych organów policyjnych [10].

Kwestia zadań straży ochrony kolei związanych z ochroną porządku (kontrolą przestrzegania przepisów porządkowych) została doprecyzowana w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z 23.11.2004 r. w sprawie przepisów porządkowych obowiązujących na obszarze kolejowym, w pociągach i innych pojazdach kolejowych (Dz.U. Nr 264, poz. 2637). Po pierwsze, wyodrębniono zachowania zabronione na obszarze kolejowym, w pociągach i innych pojazdach kolejowych, np. niszczenie, uszkodzenie lub czynienie niezdatnym do użytku budynków, budowli i urządzeń kolejowych oraz pojazdów kolejowych (§ 1 pkt 1); posługiwanie się urządzeniami alarmowymi i awaryjnymi bez uzasadnienia (§ 1 pkt 4); zakłócania krzykiem, hałasem lub innym wybrykiem porządku publicznego lub spokoju osób korzystających z usług kolei (§ 1 pkt 20). Po drugie, przedmiotem uregulowania są zachowania zabronione na obszarze kolejowym, np. wstęp i przebywanie osób nieuprawnionych na torowiskach, nasypach, wiaduktach, mostach, w wykopach i w tunelach kolejowych (§ 2 pkt 1); przechodzenie pod wagonami i między wagonami (§ 2 pkt 2); obrzucanie kamieniami lub innymi przedmiotami pociągów lub innych pojazdów kolejowych oraz ustawianie przeszkód na torach (§ 2 pkt 5). Po trzecie, prawodawca normuje zachowania zabronione w pociągach i innych pojazdach kolejowych, np. wchodzenie osób nieuprawnionych do kabin sterowniczych pojazdów kolejowych oraz uruchamianie tych pojazdów (§ 3 pkt 3); dokonywanie zmian oznaczeń wagonów lub pomieszczeń w wagonach (§ 3 pkt 8); umieszczanie na miejscach do siedzenia, leżenia lub spania nóg w obuwiu, zwierząt lub przedmiotów mogących uszkodzić lub zanieczyścić te miejsca (§ 3 pkt 9).

W doktrynie podnosi się, że przek-

azywanie zadań straży ochrony kolei jest przejawem prywatyzacji zadań z zakresu administracji bezpieczeństwa [11]. Uważam jednak, że jest to przejaw prywatyzacji wykonywania zadań, z tego względu, iż dane zadanie nie traci przymiotu zadania publicznego, za wykonanie którego odpowiedzialne jest państwo, które przekazując zadanie publiczne do realizacji innym podmiotom, nie wyłącza swojej odpowiedzialności.

Zadania straży ochrony kolei zostały skorelowane z zamkniętym katalogiem uprawnień przynależnych funkcjonariuszom Straży Granicznej. Uprawnienia te zostały wyliczone w art. 60 ust. 2 u.t.k. i dotyczą: 1) legitymowania osób podejrzanych o popełnienie przestępstwa lub wykroczenia, jak również świadków przestępstwa lub wykroczenia, w celu ustalenia ich tożsamości; 2) ujęcia, w celu niezwłocznego doprowadzenia do najbliższej jednostki Policji, osób, w stosunku do których zachodzi uzasadniona potrzeba podjęcia czynności wykraczających poza uprawnienia straży ochrony kolei; 3) zatrzymywania i kontroli pojazdu drogowego poruszającego się na obszarze kolejowym i przyległym pasie gruntu w przypadku uzasadnionego podejrzenia popełnienia przestępstwa lub wykroczenia przy użyciu tego pojazdu; 4) nakładania grzywnien, w drodze mandatu karnego, na zasadach określonych w Kodeksie postępowania w sprawach o wykroczenia; 5) przeprowadzania czynności wyjaśniających, występowania do sądu z wnioskiem o ukaranie, oskarżania przed sądem i wnoszenia środków odwoławczych w trybie określonym w kodeksie postępowania w sprawach o wykroczenia. Do wykonywania zadań straży ochrony kolei i wynikających z nich uprawnień stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z 6.4.1990 r. o Policji (t.j. Dz.U. z 2011r. Nr 287, poz. 1687 ze zm.). Funkcjonariusz straży ochrony kolei może jednak użyć lub wykorzystać środki przymusu bezpośredniego tylko w przypadkach ściśle określonych, m.in. w art. 60 ust. 3, 4, 5 u.t.k. oraz ustawie z 24.5.2013 r. o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej (Dz.U. z 2013 r., poz. 628).

Mechanizmem służącym do skutecznego wykonywania zadań straży ochrony kolei jest objęcie funkcjonariuszy straży ochrony kolei ochroną prawną przewidzianą dla funkcjonariuszy publicznych, jednakże wyłącznie w okresie, gdy wykonują czynności służbowe (art. 63 u.t.k.). Należy wyraźnie podkreślić, że – po pierwsze – funkcjonariusz straży ochrony kolei nie jest funkcjonariuszem w rozumieniu art. 115 § 13 ustawy z 6.6.1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. Nr 88, poz. 553 ze

zm.). Po drugie, zakres jego ochrony jest podobny do ochrony przewidzianej m.in. dla: strażnika straży gminnej – art. 23 ustawy z 29.8.1997 r. o strażach gminnych (t.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 1383 ze zm.); sołtysa – art. 36 ust. 3 ustawy z 8.3.1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.); lekarza – w sytuacji wykonywania czynności, o których mowa w art. 44 ustawy z 5.12.1996 r. o zawodach lekarza i lekarza dentysty (t.j. Dz.U. z 2011r. Nr 277, poz. 1634 ze zm.); pielęgniarki i położnej – w sytuacji określonej w art. 11 ust. 2 ustawy z 15.7.2011 r. o zawodach pielęgniarki i położnej (t.j. Dz.U. z 2014 r., poz. 1435).

Straż ochrony kolei w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych

Posiadanie i posługiwanie się bronią jest jedną z cech straży ochrony kolei, jako formacji ukształtowanej na wzór wojskowy. Do dopuszczenia funkcjonariusza straży ochrony kolei do wykonywania zadań z użyciem broni palnej konieczne jest wydanie stosownej decyzji, przez organ Policji, na wniosek komendanta straży ochrony kolei (art. 59 ust. 5 u.t.k.). W orzecznictwie sądów administracyjnych utrwalił się w miarę jednolity pogląd uznający zasadność uwzględnienia przez organy Policji, przy prowadzeniu postępowania w sprawie dopuszczenia funkcjonariusza straży ochrony kolei do wykonywania zadań z użyciem broni palnej, przepisów ustawy o transporcie kolejowym oraz przepisów rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 6.10.2004 r. w sprawie szczegółowych warunków, jakim powinni odpowiadać funkcjonariusze straży ochrony kolei, zasad oceny zdolności fizycznej i psychicznej do służby oraz trybu i jednostek uprawnionych do orzekania o tej zdolności (Dz.U. Nr 232, poz. 2332), które mają charakter *lex specialis* w stosunku do przepisów rozporządzenia Ministra Zdrowia z 7.9.2000 r. w sprawie badań lekarskich i psychologicznych osób ubiegających się lub posiadających pozwolenie na broń (Dz.U. Nr 79, poz. 898). W związku z tym organy Policji nie mogą wymagać, aby funkcjonariusz straży ochrony kolei poddał się dodatkowym badaniom lekarskim przeprowadzanym na podstawie przepisów rozporządzenia w sprawie badań lekarskich [12, 13]. Wypracowanie takiego stanowiska było poprzedzone ustaleniami, czy straż ochrony kolei można objąć hipotezą art. 29 ust. 1 ustawy z 21.5.1999 r. o broni i amunicji (t.j. Dz.U. z 2012 r., poz. 576 ze zm.; dalej: u.b.a.), określającego podmioty, którym może być wydane świadectwo broni. Wojewódzki Sąd Administra-

cyjny w Warszawie w wyrokach o sygn. II SA/Wa 1222/09 oraz II SA/Wa 1524/11 [12, 13] skupił uwagę przede wszystkim na dwóch kategoriach podmiotów, tj. przedsiębiorcach i jednostkach organizacyjnych, którzy na podstawie odrębnych przepisów powołali wewnętrzne służby ochrony, jeżeli broń jest niezbędna do wykonywania przez te służby zadań wynikających z planu ochrony (art. 29 ust. 1 pkt 1 u.b.a.) oraz urządach, instytucjach, zakładach, przedsiębiorcach i innym podmiotach, których pracownikom broń jest niezbędna do ochrony osobistej w związku z wykonywaniem przez nich obowiązków pracowniczych związanych ze szczególnym narażeniem na zamach przeciwko życiu lub zdrowiu (art. 29 ust. 1 pkt 6 u.b.a.). Sąd uznał, że straż ochrony kolei nie spełnia cech wewnętrznych służb ochrony, o których mowa w art. 2 pkt 8 ustawy z 22.8.1997 r. o ochronie osób i mienia (t.j. Dz.U. z 2014 r., poz. 1099; dalej: u.o.o.m.), z tego powodu, że zadania straży ochrony kolei nie są usługami wykonywanymi na rzecz przedsiębiorcy i w celu jego ochrony. Ponadto, przeciwko porównaniu tych dwóch formacji przemawia brak wymogu uzyskania koncesji dla podejmowania czynności przez straż ochrony kolei (działalność gospodarcza w zakresie usług ochrony osób i mienia jest działalnością koncesjonowaną – art. 46 ust. 1 pkt 4 u.s.d.g. oraz art. 15 ust. 1 u.o.o.m.). Nieuznanie straży ochrony kolei za instytucję, o której mowa w art. 29 ust. 1 pkt 6 u.b.a., uargumentowano w ten sposób, że zadania straży ochrony kolei skupiają się nie tylko na ochronie życia i zdrowia, lecz również na ochronie mienia.

W związku z powyższym, na tle poglądów wyrażonych w orzecznictwie sądowno-administracyjnym, straż ochrony kolei można scharakteryzować jako podmiot tworzący odrębną, swoistą kategorię, którego funkcjonariusze z woli ustawodawcy (art. 59 ust. 5 u.t.k.) dopuszczani są do wykonywania zadań z użyciem broni palnej, określonych w ustawie o transporcie kolejowym, na podstawie decyzji wydanej przez właściwy organ Policji.

Podsumowanie

Należy podkreślić, że działania straży ochrony kolei zarówno w aspekcie podmiotowym, jak i przedmiotowym w pełni wykazują cechy charakterystyczne dla policji gospodarczej. Są to cechy związane z koniecznością ochrony stałych i zmiennych dóbr oraz stanów, jak również z organizacyjnym uformowaniem tej straży. Na tle przepisów regulujących zadania straży ochrony kolei oraz uprawnienia jej funkcjonariuszy można wysnuć wniosek

o prewencyjno-zachowawczym charakterze działań straży ochrony kolei.

Warto zaznaczyć, że obecnie toczą się prace nad nową ustawą o straży ochrony kolei. Być może planowane zmiany pozwolą rozwiązać problemy, jakie powstają w praktyce w związku z działalnością tej formacji. ◀

Materiały źródłowe:

- [1] Strzyczkowski K., Prawo gospodarcze publiczne, Warszawa 2008.
- [2] Kocowski T., [w:] System prawa administracyjnego, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 8A, Publiczne prawo gospodarcze, J. Grabowski, L. Kieres, A. Walaszek-Pyziół i inni, Warszawa 2013.
- [3] Trzciński K., [w:] Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej. Komentarz, red. A. Powatowski, Warszawa 2007.
- [4] Chajbowicz A., O podmiotowym znaczeniu pojęcia policja administracyjna, [w:] Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego, red. J. Boć, A. Chajbowicz, Wrocław 2009.
- [5] Leoński Z., Istota i rodzaje policji administracyjnej (zagadnienia wybrane), [w:] Administracja publiczna u progu XXI wieku. Prace dedykowane prof. zw. dr hab. Janowi Szreniawskiemu z okazji Jubileuszu 45-lecia pracy naukowej, red. Z. Niewiadomski, J. Buczkowski, J. Łukasiewicz, J. Postuszny, J. Stelmasiak, Przemyśl 2000.
- [6] Kocowski T., [w:] A. Borkowski, A. Chełmoński, M. Guziński, L. Kieres, K. Kiczka, T. Kocowski, M. Szydło, Administracyjne prawo gospodarcze, Wrocław 2009.
- [7] Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 20.4.2011 r., II OSK 75/10, CBOSA.
- [8] Karcz-Kaczmarek M., [w:] Ustawa o transporcie kolejowym. Komentarz, red. M. Wierzbowski, P. Wajda, Warszawa 2014.
- [9] Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z 15.4.2010 r., II GSK 266/2010, CBOSA.
- [10] Janik M., Policja sanitarna, Warszawa 2012.
- [11] Stasikowski R., Transport kolejowy. Analiza administracyjnoprawna, Warszawa 2013.
- [12] Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 4.12.2009 r., II SA/Wa 1222/09, CBOSA.
- [13] Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 12.10.2011 r., II SA/Wa 1524/11, CBO-SA..