



**Opinia do ustawy o zmianie ustawy o transporcie kolejowym
(druk nr 152)**

I. Cel i przedmiot ustawy

Ustawa ma transponować do krajowego porządku prawnego dyrektywę Rady 2005/47/WE z dnia 18 lipca 2005 r. w sprawie umowy między Wspólnotą Kolei Europejskich (CER) a Europejską Federacją Pracowników Transportu (ETF) w sprawie niektórych aspektów warunków pracy pracowników wykonujących pracę w trasie, uczestniczących w świadczeniu interoperacyjnych usług transgranicznych w sektorze kolejowym (dalej: "dyrektywa 2005/47/WE").

Umowa między Wspólnotą Kolei Europejskich (CER) a Europejską Federacją Pracowników Transportu (ETF) w sprawie niektórych aspektów warunków pracy pracowników wykonujących pracę w trasie, uczestniczących w świadczeniu interoperacyjnych usług transgranicznych w sektorze kolejowym (dalej: "umowa"), stanowiąca załącznik do dyrektywy 2005/47/WE dotyczy spraw związanych z czasem pracy pracowników kolei. Określono w niej wymiar odpoczynku dobowego w miejscu zamieszkania, odpoczynku dobowego poza miejscem zamieszkania oraz odpoczynku tygodniowego. Uregulowano ponadto kwestie przerw w pracy oraz nałożono na przedsiębiorców świadczących usługi w zakresie transportu kolejowego obowiązek prowadzenia rejestru czasu pracy pracowników. Rejestr będzie udostępniany właściwym organom do kontroli.

Zgodnie art. 2 dyrektywy 2005/47/WE, państwa członkowskie mogą wprowadzić lub utrzymać przepisy korzystniejsze dla pracowników od postanowień w niej zawartych.

Transpozycja dyrektywy 2005/47/WE polega na dodaniu do ustawy o transporcie kolejowym definicji interoperacyjnych usług transgranicznych (usługi świadczone z przekroczeniem granic Rzeczypospolitej Polskiej, dla których wymagane są przynajmniej

dwa certyfikaty bezpieczeństwa od przedsiębiorstw kolejowych) oraz wprowadzeniu nowego rozdziału 4b "Czas pracy pracowników kolei wykonujących interoperacyjne usługi transgraniczne". Rozdział 4b składa się z dwóch przepisów: art. 25u odsyła w zakresie czasu pracy pracowników kolei do umowy, art. 25w nakazuje w sprawach nieuregulowanych w umowie stosować przepisy Kodeksu pracy pod warunkiem jednak, że są one korzystniejsze.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Ustawa uchwalona przez Sejm na 16. posiedzeniu w dniu 30 maja br. pochodziła z przedłożenia rządowego. W czasie prac nad projektem ustawy w Sejmie zajmowała się nim Komisja Infrastruktury. Projekt nie był przedmiotem kontrowersji ani istotnych poprawek.

III. Uwagi dotyczące sposobu transpozycji dyrektywy

Zgodnie z art. 249 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (TWE), dyrektywa wiąże każde Państwo Członkowskie, do którego jest kierowana, w odniesieniu do rezultatu, który ma być osiągnięty, pozostawia jednak organom krajowym swobodę wyboru formy i środków.

Dyrektywy są adresowane do państw członkowskich, a ich przepisy nie mogą być bezpośrednim źródłem praw lub obowiązków podmiotów innych niż państwa, dopóki nie zostaną transponowane do krajowego porządku prawnego. Transpozycja dyrektywy polega z kolei na przyjęciu przepisów prawa powszechnie obowiązującego, które umocowują treść dyrektywy w polskim systemie prawnym z uwzględnieniem specyfiki tego systemu, wraz z normami niezbędnymi do stosowania implementowanych przepisów.

Przedłożona nowela zamiast wdrażać treść dyrektywy do prawa polskiego informuje jedynie w art. 25u, że do czasu pracy pracowników kolei wykonujących interoperacyjne usługi transgraniczne stosuje się przepisy umowy stanowiącej załącznik do dyrektywy 2005/47/WE.

Taki zabieg legislacyjny ma jedynie walor informacyjny i wydaje się niewystarczający, aby uznać, że nowela rzeczywiście transponuje postanowienia aktu prawa wspólnotowego do krajowego porządku prawnego. Przyjęta metoda w konsekwencji pozostawia poza regulacją istotne sprawy, o których stanowi dyrektywa 2005/47/WE,

zobowiązując państwa członkowskie do ich wprowadzenia. Na przykład, zgodnie z art. 4 dyrektywy, państwa są obowiązane ustanowić sankcje na wypadek naruszenia przepisów krajowych przyjętych na jej mocy. Kwestie sankcji nie zostały w analizowanej noweli uregulowane, a brak takich norm w ustawie o transporcie kolejowym oznaczać będzie, że przepisy o czasie pracy pracowników kolei nie będą zabezpieczone żadnym przepisem karnym.

Wobec podniesionych wyżej wątpliwości rozważyć należy, czy założony przez ustawodawcę cel (wdrożenie dyrektywy 2005/47/WE) został osiągnięty przy zastosowaniu proponowanej w ustawie metody.

IV. Stosunek ustawy do prawa polskiego

Przedmiotowa ustawa, mająca w założeniu uporządkować sprawy dotyczące czasu pracy pracowników kolei wykonujących interoperacyjne usługi transgraniczne, stanowi *lex specialis* w stosunku do przepisów Kodeksu pracy. W Dziale szóstym Kodeksu pracy zawarta jest bowiem kompleksowa regulacja czasu pracy.

Przepisy umowy stanowiącej załącznik do dyrektywy 2005/47/WE, do której odsyła nowela, różnią się w wielu miejscach od instytucji kodeksowych, mając ponadto znacznie węższy zakres. Aby wyeliminować wątpliwości, które przepisy stosować w razie kolizji norm, w ustawie zaproponowano art. 25w stanowiący, że "w zakresie uregulowanym w Umowie zbiorowej, o której mowa w art. 25u ust. 1, nie stosuje się przepisów ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy, chyba że przepisy Kodeksu pracy wprowadzają korzystniejsze regulacje".

Taki przepis nie rozwiązuje ewentualnych problemów na wypadek kolizji przepisów, budzi natomiast poważne zastrzeżenia co do jego zgodności z wynikającymi z art. 2 Konstytucji zasadami przyzwoitej legislacji i określoności przepisów prawa.

Z zasadą przyzwoitej legislacji wiąże się zakaz stanowienia norm niejasnych i nieprecyzyjnych, które utrudniają lub uniemożliwiają adresatowi odczytanie przysługujących mu praw albo nałożonych na niego obowiązków. Zasada określoności przepisów prawa zakazuje natomiast konstruowania takich norm, które wymagają od ich adresata dokonywania samodzielnej oceny relacji między wzajemnie sprzecznymi przepisami. Relacje takie powinny bowiem zostać w sposób nie budzący wątpliwości rozstrzygnięte przez samego ustawodawcę.

W analizowanej ustawie proponuje się, aby to jej adresat przeprowadził analizę norm prawnych i przesądził, które z przepisów Kodeksu pracy dotyczących czasu pracy zostaną wyłączone przez przepisy szczególne o czasie pracy w ustawie o transporcie kolejowym, a następnie które z wyłączonych norm kodeksowych znajdą jednak zastosowanie jako "korzystniejsze" (warto zauważyć, że ustawa nie przesądza o tym, dla kogo). Zadanie będzie tym trudniejsze, że przepisy o czasie pracy pracowników kolei nie zostały wdrożone do ustawy o transporcie kolejowym i wbrew tytułowi dodawanego do niej rozdziału 4b, należy ich szukać w umowie stanowiącej załącznik do dyrektywy 2005/47/WE.

V. Uwagi szczegółowe.

- 1) w art. 1 w pkt 3, w art. 25u w ust. 2 wyrazy "stosuje się również w odniesieniu do regionalnych transgranicznych przewozów pasażerskich" zastępuje się wyrazami "stosuje się również do czasu pracy pracowników kolei wykonujących interoperacyjne usługi transgraniczne w ramach regionalnych transgranicznych przewozów pasażerskich";
- 2) w art. 1 w pkt 3, w art. 25u w ust. 4 wyrazy "stosuje się również w odniesieniu do pociągów" zastępuje się wyrazami "stosuje się również do czasu pracy pracowników kolei wykonujących interoperacyjne usługi transgraniczne w pociągach";
- 3) w art. 1 w pkt 3, w art. 25w wyrazy "chyba że przepisy Kodeksu pracy wprowadzają korzystniejsze regulacje" zastępuje się wyrazami "chyba że przepisy Kodeksu pracy są korzystniejsze dla pracownika".

Maciej Telec
Główny legislator