



IGKM/P/26/2026

Warszawa, 20.02.2026 r

Szanowny Pan

Stanisław Bukowiec

Sekretarz Stanu w Ministerstwie
Infrastruktury

Szanowny Panie Ministrze,

Izba Gospodarcza Komunikacji Miejskiej zraszająca operatorów i organizatorów transportu miejskiego z całego kraju zwraca się z postulatem zmiany ustawy o publicznym transporcie zbiorowym oraz ustawy prawo przewozowe, wprowadzającej status funkcjonariuszy publicznych dla kontrolerów biletów oraz o pracowników nadzoru ruchu w komunikacji miejskiej.

- I. Postulujemy rozszerzenie zapisu art. 49a ustawy o publicznym transporcie zbiorowym o pracowników Nadzoru Ruchu. Proponowane nowe brzmienie dodawanego Art. 49a to:

„[...] Art. 49a. Osoba wykonująca przewóz osób w publicznym transporcie zbiorowym, z wyłączeniem transportu kolejowego, podczas kierowania środkami transportu i w związku z kierowaniem nimi **oraz umundurowani pracownicy nadzoru ruchu komunikacji miejskiej - podczas wykonywania czynności związanych z zapewnieniem płynności i bezpieczeństwa ruchu** – o których mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 6 ust. 4 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym, korzystają z ochrony przewidzianej dla funkcjonariusza publicznego na zasadach określonych w ustawie z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. z 2022 r. poz. 1138, 1726, 1855).”

- II. Proponujemy również objęcie kontrolerów biletów statusem funkcjonariusza publicznego w ustawie Prawo Przewozowe poprzez dodanie w art. 33a ustępu 9 o następującej treści:

Izba Gospodarcza Komunikacji Miejskiej

Nr konta: 80 1090 1870 0000 0001 0615 0818

ul. Wąwozowa 11 lok. U4A | 02-796 Warszawa | (+48) 22 848 21 01 | www.igkm.pl | igkm@igkm.pl

NIP: 521 008 65 88 | REGON: 012501721 | KRS: 0000170196 | Sąd Rejonowy dla m. st. Warszawy XIII Wydział Gospodarczy Krajowego Rejestru Sadowego

„9. Osoby, o których mowa w ustępie 1 podczas lub w związku z pełnieniem obowiązków służbowych korzystają z ochrony przewidzianej w ustawie z dnia 6 czerwca 1997r. - Kodeks karny (Dz. U. z Dz.U. 2020 poz. 1444 ze zm.) dla funkcjonariuszy publicznych.”

UZASADNIENIE

Ad. I

Nadzór Ruchu to wewnętrzna służba dyżurna, kontrolna oraz ratunkowa miejskich przedsiębiorstw komunikacyjnych. Podstawą prawną funkcjonowania Nadzoru Ruchu jest Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie kierowania ruchem drogowym z dn. 6 lipca 2010 r., wydane w oparciu o art. 6 ust. 4 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym oraz uchwały Rad Miejskich i wewnętrzne przepisy organizatorów i operatorów komunikacji miejskiej. Pracownicy Nadzoru Ruchu są umundurowani, posiadają emblematy przynależności służbowej, kierują pojazdami uprzywilejowanymi, zapewniają płynność ruchu poprzez usuwanie m.in. zdarzeń drogowych, wykonują niektóre czynności związane z kierowaniem ruchem, interweniują w sytuacjach aktów przemocy zaistniałych w taborze komunikacji miejskiej dając pierwsze wsparcie zagrożonym kierowcom i pasażerom. Dotyczy to również pracowników metra – analogicznie do potrzeb występujących na stajach metra. Wykonywanie tych czynności usprawnia pracę Policji, zmniejszając ilość zgłaszanych do jednostek interwencji, tym samym umożliwiając wykorzystanie załóg policyjnych do zabezpieczenia w innych obszarach. Prowadzenie tego typu interwencji kryzysowych niestety sprawia, że pracownicy Nadzoru Ruchu są narażeni na takie same zagrożenia jak prowadzący pojazdy i kontrolerzy biletów.

Ad. II

Na podstawie art. 33a Prawa przewozowego przewoźnik lub organizator publicznego transportu zbiorowego albo osoba przez niego upoważniona, legitymując się identyfikatorem umieszczonym w widocznym miejscu, może dokonywać kontroli dokumentów przewozu osób lub bagażu. W ramach czynności kontrolnych ww. osoby dysponują szeregiem uprawnień bezpośrednio wkraczających w sferę wolności osobistej podróżnych tj. m.in.

- pobieranie właściwej należności za przewóz i opłaty dodatkowej albo wystawianie wezwania do zapłaty;

- żądanie okazania dokumentu umożliwiającego stwierdzenie tożsamości podróżnego;
- ujęcie podróżnego i niezwłocznie oddanie go w ręce Policji lub innych organów porządkowych, które mają zgodnie z przepisami prawo zatrzymania podróżnego i podjęcia czynności zmierzających do ustalenia jego tożsamości;
- zatrzymanie za pokwitowaniem dokumentu, co do którego mają podejrzenie sfałszowania oraz przesłanie go prokuratorowi lub Policji, z powiadomieniem wystawcy dokumentu.

Faktem powszechnie znanym jest, także z licznych przykładów nagłośnionych przez media, że w trakcie wykonywania swoich obowiązków kontrolerzy narażeni są na agresywne zachowanie kontrolowanych pasażerów, osób im towarzyszących, a nawet osób trzecich. Można nawet powiedzieć, że liczba drastycznych aktów agresji wobec kontrolerów przewyższa zarówno ilościowo jak i jakościowo skalę zdarzeń wymierzonych w kierujących pojazdami komunikacji miejskiej, którym dedykowana jest cała ta zmiana legislacyjna. Jako organizacja branżowa dostajemy coraz więcej sygnałów o nasilającej się fali agresji (słownej i fizycznej) doświadczanej przez kontrolerów. Uważamy, że istniejące instrumenty ochrony prawnej przysługujące osobom przeprowadzającym kontrolę biletów w komunikacji publicznej, sprowadzające się w gruncie rzeczy do zwykłej procedury cywilno-prawnej, są wysoce niewystarczające. W związku z tym jesteśmy zdania, że osobom zatrudnionym niejednokrotnie w strukturach jednostek samorządu terytorialnego i wykonującym tak trudne obowiązki należy się szersza ochrona, także na gruncie prawa karnego. Tym samym, kontroler biletów w razie naruszenia nietykalności cielesnej, czynnej napaści lub znieważenia, będzie mógł skorzystać z ochrony prawnej określonej w kodeksie karnym. Sądzymy, że wdrożenie proponowanej zmiany umożliwi organom ścigania, po ich zawiadomieniu o zajściu, podjęcie skutecznych działań mających na celu ściganie i ukaranie osoby, która takiego czynu dokonała.

Postulując wprowadzenie przedmiotowych zmian zdajemy sobie sprawę z niejednolitego stanowiska orzecznictwa i doktryny prawa w zakresie prezentowanego problemu. Osoby wymienione w art. 33a Prawa przewozowego nie zostały objęte katalogiem funkcjonariuszy publicznych, który ustanawia art. 115§13 k.k. Szerokim echem w środkach masowego przekazu odbiło się chociażby postanowienie Sądu Najwyższego (I KZP 9/13) z 25 września 2013 r., w którym uznano, że kontroler biletów w środkach publicznego transportu zbiorowego nie jest funkcjonariuszem publicznym w rozumieniu art. 115§13 pkt 4 k.k. ponieważ, w ocenie SN, pełni wyłącznie funkcje usługowe (podobnie por. Wyrok Sądu Najwyższego z 18.05.2004 r. WK 10/04, Uchwała Sądu Najwyższego z 17.04.1997 r., I KZP 43/96). Niestety z przykrością

musimy stwierdzić, że według naszych obserwacji sytuacji w branży, cytowana judykatura nie wyjaśniła wątpliwości prawnych, a jedynie zwiększyła przyzwolenie na przemoc wobec kontrolerów. Trudno uznać „usługowy” charakter czynności takich jak żądanie okazania dokumentu czy zatrzymanie innej osoby w ramach obowiązków służbowych, wykonywanych niejako na rachunek pracodawcy będącego np. jednostką samorządu terytorialnego, a więc organu władzy publicznej.

Tym niemniej należy odnotować, że istnieją również wypowiedzi sądów optujące za rozszerzeniem kontroli prawnej dla kontrolerów. Na przykład Sąd Najwyższy w postanowieniu z 23 października 2003 r. (IV KK 265/02) stwierdził, że „Osoba dokonująca z upoważnienia przewoźnika, na podstawie art. 33a Prawa przewozowego, kontroli dokumentów przewozu osób lub bagażu w środkach komunikacji publicznej należących do tego przewoźnika, utworzonego przez jednostkę samorządu terytorialnego ze środków publicznych, w ramach prowadzonej gospodarki komunalnej w formie spółki prawa handlowego, pełni funkcję publiczną w rozumieniu art. 228 § 1 k.k.” (por. także V Ka 615/15 - Wyrok Sądu Okręgowego w Łodzi z dnia 28 października 2016 r.; VI Ka 380/16 - Wyrok Sądu Okręgowego w Gliwicach z dnia 30 września 2016 r.). Z kolei Sąd Okręgowy w Białymstoku odnosząc się w wyroku z 14 lutego 2013 r. (VIII Ka 1051/12) do kwalifikacji prawnej aktów przemocy skierowanych przeciwko kontrolerom orzekł, iż „Zachowanie oskarżonych polegające na stosowaniu przemocy pod adresem pełniącego obowiązki służbowe kontrolera biletów w celu zmuszenia go do zaniechania prawnej czynności służbowej (art. 224 § 2 k.k.) przy jednoczesnym naruszeniu nietykalności cielesnej pokrzywdzonego (art. 222 § 1 k.k.) stanowi jedno przestępstwo kwalifikowane z obu wymienionych przepisów, pozostających w zbiegu kumulatywnym (art. 11 § 2 k.k.).” W naszej ocenie stanowisko to zostało jeszcze pośrednio wzmocnione przez Ustawodawcę, poprzez uchwalenie Ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz.U. 2019 poz. 2475 ze zm.), która nadała kontrolerowi prawo ujęcia podróżnego i wprowadziła przepisy karne art. 87a i 87b z mocą prawną od 1 marca 2011 r.

Proponując wskazane zmiany, IGKM dąży do maksymalnej eliminacji wątpliwości interpretacyjnych, spójności systemu prawnego i pewności prawa. Co istotne, nie miałyby one również charakteru precedensowego, gdyż na podstawie przepisów szczególnych i orzecznictwa z ochrony przynależnej funkcjonariuszowi publicznemu korzystają także osoby nie objęte dyspozycją art. 115§13 k.k. (por. SN w wyroku z dnia 27 listopada 2000 r., WKN

27/00, OSNKW 2001, nr 3-4, poz. 21, oraz w postanowieniu z dnia 8 grudnia 2004 r., IV KK 126/04, OSNKW 2005, nr 1, poz. 9) tj. m.in. ratownicy medyczni i osoby udzielające pierwszej pomocy podczas czynności ratunkowych (art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 8 września 2006 r., o Państwowym Ratownictwie Medycznym, Dz. U. z 2020 r. poz. 882.), nauczyciele (63 ust. 1 Karty Nauczyciela), sołtysi (art. 36 ust. 3 Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz. U. z 2020 r. poz. 713, 1378), adwokaci, czy radcowie prawni. Szeroki jest również katalog osób uznanych w judykaturze za „osoby wykonujące funkcje publiczne”, a nie wymienione wprost na gruncie przepisów k.k. tj. diagnosta uprawniony do wpisywania w dowodzie rejestracyjnym pojazdu terminu kolejnego badania technicznego (zob. wyrok SN z dnia 22 listopada 1999 r., II KKN 346/97, OSNKW 2000, nr 1–2, poz. 10); ordynator w publicznym zakładzie opieki zdrowotnej pełniący czynności związane zarówno z administrowaniem, jak i z udzielaniem świadczeń zdrowotnych (zob. uchwała składu 7 sędziów SN z dnia 20 czerwca 2001 r., I KZP 5/01, OSNKW 2001, nr 9–10, poz. 71); dyrektor przedsiębiorstwa państwowego w zakresie zarządzania i reprezentowania przedsiębiorstwa na zewnątrz (zob. uchwała składu 7 sędziów SN z dnia 18 października 2001 r., I KZP 9/01, OSNKW 2001, nr 11–12, poz. 87); prezes zarządu spółdzielni mieszkaniowej w zakresie dysponowania środkami publicznymi (zob. uchwała składu 7 sędziów SN z dnia 28 marca 2002 r., I KZP 35/01, OSNKW 2002, nr 5–6, poz. 29, oraz wyrok SN z dnia 19 czerwca 2002 r., V KKN 195/00, LEX nr 54415); nauczyciel akademicki (zob. postanowienie SN z dnia 25 czerwca 2004 r., V KK 74/04, OSNKW 2004, nr 7–8, poz. 79). Za osobę pełniącą funkcję publiczną uznaje się także bankowca (pracownika) zatrudnionego w prywatnym banku na stanowisku kierownika wydziału kredytów lub też zastępcę dyrektora banku, który w ramach swojej działalności kredytowej dysponuje w istocie środkami publicznymi, albowiem większościowym udziałowcem tego banku jest państwowa osoba prawna (zob. wyrok SA w Katowicach z dnia 12 marca 2008 r., II AKa 356/07, Prok. i Pr. 2009, nr 2, poz. 28).

Biorąc powyższe argumenty pod uwagę zwracamy się z prośbą do Ministerstwa Infrastruktury o rozważenie i uwzględnienie powyższych postulatów podczas prac przy zmianie ustawy o Publicznym Transporcie Zbiorowym..

Z wyrazami szacunku

Dorota Rondtke

Prezes Izby