



**KANCELARIA
SENATU**

BIURO ANALIZ, DOKUMENTACJI
I KORESPONDENCJI

Warszawa, 29 grudnia 2022 r.

BADK.DPK.133.145.2022

P10-77/22	Data wpływu petycji 2 listopada 2022 r.
	Data sporządzenia informacji o petycji 29 grudnia 2022 r.

OCHRONA PRAWNA FUNKCJONARIUSZY PUBLICZNYCH

TEMAT

**OBJĘCIE NIEKTÓRYCH PRACOWNIKÓW
KOMUNIKACJI PUBLICZNEJ DROGOWEJ I KOLEJOWEJ
OCHRONĄ PRAWNĄ, JAKĄ PRZEWIDUJE KODEKS KARNY
DLA FUNKCJONARIUSZY PUBLICZNYCH**

WNOSZĄCY PETYCJE: petycja indywidualna

Krzysztof Śnioszek.

PRZEDMIOT PETYCJI:

Podjąć inicjatywę ustawodawczą mającą na celu objęcie zawodów: kierowcy komunikacji miejskiej, kontrolera i rewizora komunikacji miejskiej, kierownika pociągu, konduktora i rewizora komunikacji kolejowej, przepisami zapewniającymi ochronę prawną, jaką przewiduje Kodeks karny dla funkcjonariuszy publicznych.

UZASADNIENIE WNOSZĄCEGO PETYCJE:

W opinii wnoszącego petycję, zapewnienie właściwej ochrony prawo-karnej osobom pracującym w wyżej wymienionych zawodach i wykonującym trudną oraz odpowiedzialną pracę, w sferze usług o charakterze publicznym, jest uzasadnione z uwagi na zwiększenie poczucia bezpieczeństwa własnego u tych osób, szczególnie w sytuacji obserwowalnego wzrostu przejawów agresji i przemocy stosowanej wobec nich ze strony pasażerów.

Zdaniem autora petycji ustanowienie odpowiedniej ochrony, powinno zapobiec narastaniu szkodliwych zjawisk i powstrzymać potencjalnych sprawców przed popełnianiem czynów zagrażających zdrowiu i życiu tych osób.

STAN PRAWNY:

Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. z 2022 r. poz. 1138 ze zm.) w **art. 115 § 13** stanowi, że funkcjonariuszem publicznym jest:

- 1) Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej;
- 2) poseł, senator, radny;
- 2a) poseł do Parlamentu Europejskiego;
- 3) sędzia, ławnik, prokurator, funkcjonariusz finansowego organu postępowania przygotowawczego lub organu nadrzędnego nad finansowym organem postępowania przygotowawczego, notariusz, komornik, kurator sądowy, syndyk, nadzorca sądowy i zarządca, osoba orzekająca w organach dyscyplinarnych działających na podstawie ustawy;
- 4) osoba będąca pracownikiem administracji rządowej, innego organu państwowego lub samorządu terytorialnego, chyba że pełni wyłącznie czynności usługowe, a także inna osoba w zakresie, w którym uprawniona jest do wydawania decyzji administracyjnych;
- 5) osoba będąca pracownikiem organu kontroli państwowej lub organu kontroli samorządu terytorialnego, chyba że pełni wyłącznie czynności usługowe;
- 6) osoba zajmująca kierownicze stanowisko w innej instytucji państwowej;
- 7) funkcjonariusz organu powołanego do ochrony bezpieczeństwa publicznego albo

funkcjonariusz Służby Więziennej;

8) osoba pełniąca czynną służbę wojskową, z wyjątkiem terytorialnej służby wojskowej pełnionej dyspozycyjnie;

9) pracownik międzynarodowego trybunału karnego, chyba że pełni wyłącznie czynności usługowe.

Analiza pojęcia „funkcjonariusz publiczny” ma istotne znaczenie w odniesieniu do przestępstw, które mogą być wobec „funkcjonariuszy publicznych” popełniane.

Podmioty uznane za funkcjonariuszy publicznych podlegają ochronie na podstawie przepisów Kodeksu karnego (Rozdział XXIX „Przestępstwa przeciwko działalności instytucji państwowych oraz samorządu terytorialnego”), zatem przestępstwem jest m.in. naruszenie nietykalności funkcjonariusza, czynna napaść na funkcjonariusza.

Kodeks karny w **art. 222 § 1** stanowi, kto narusza nietykalność cielesną funkcjonariusza publicznego lub osoby do pomocy mu przybranej podczas lub w związku z pełnieniem obowiązków służbowych, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 3.

Zgodnie z § 2, jeżeli czyn określony w § 1 wywołało niewłaściwe zachowanie się funkcjonariusza lub osoby do pomocy mu przybranej, sąd może zastosować nadzwyczajne złagodzenie kary, a nawet odstąpić od jej wymierzenia.

Na mocy **art. 226 § 1**, kto znieważa funkcjonariusza publicznego lub osobę do pomocy mu przybraną, podczas i w związku z pełnieniem obowiązków służbowych, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do roku.

Nadto, kto publicznie znieważa lub poniża konstytucyjny organ Rzeczypospolitej Polskiej, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2 (§ 3).

DZIAŁANIA POWIĄZANE:

Fragment glosy¹ do wyroku Sądu Najwyższego z dnia 18 maja 2004 r. (sygn. akt WK 10/04).

Teza 1 – „Zarządcy i przewoźnicy kolejowi obowiązani są do zapewnienia ładu i porządku na obszarze kolejowym oraz w pociągach i innych pojazdach kolejowych (art. 58 ust. 2 [...] ustawy [z 2003 r. o transporcie kolejowym]). Nie są więc - jak z tego wynika - zobligowani do zapewnienia bezpieczeństwa publicznego.

(...) Z przepisów rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 11 lutego 2000 r. w sprawie szczegółowych zasad i warunków prowadzenia ruchu na liniach kolejowych

¹ Stefański Ryszard A., *Glosa do wyroku SN z dnia 18 maja 2004 r.*, WK 10/04, Prokuratura i Prawo, 2005, Nr 1, s. 129-132. <http://lex.senat.pl/#/publication/385921919/stefanski-ryszard-a-glosa-do-wyroku-sn-z-dnia-18-maja-2004-r-wk-10-04?cm=URELATIONS>

wynika, że konduktor wchodzi w skład drużyny konduktorskiej, będącej elementem obsady pociągu. Obsadę pociągu stanowi drużyna pociągowa, w której skład wchodzi drużyna trakcyjna i drużyna konduktorska lub tylko drużyna trakcyjna (§ 18 ust. 1). Drużyna konduktorska pociągu składa się z kierownika pociągu i niezbędnej liczby konduktorów lub tylko z kierownika pociągu (§ 18 ust. 4). Przewoźnicy kolejowi za pośrednictwem drużyn konduktorskich realizują m.in. obowiązek zapewnienia ładu i porządku w pociągach. Z takiego usytuowania konduktora trudno wyprowadzić wniosek, że jest funkcjonariuszem powołanym do ochrony bezpieczeństwa publicznego.

Teza 2 – Ustawa o transporcie kolejowym nie przyznaje ochrony takiej jak funkcjonariuszom publicznym konduktorom, a jedynie daje ją funkcjonariuszom straży ochrony kolei.

(...) Ochrona porządku na obszarze kolejowym - zgodnie z art. 60 ust. 1 ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym - należy do straży ochrony kolei. Do jej zadań należy: 1) kontrola przestrzegania przepisów porządkowych na obszarze kolejowym, w pociągach i innych pojazdach kolejowych; 2) ochrona życia i zdrowia ludzi oraz mienia na obszarze kolejowym, w pociągach i innych pojazdach kolejowych.

Wykonując te zadania, funkcjonariusz straży ochrony kolei ma m.in. prawo do: 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) stosowania środków przymusu bezpośredniego: siły fizycznej w postaci chwyków obezwładniających oraz podobnych technik obrony, miotacza gazowego, pałki służbowej, kajdanek i psa służbowego.

(...) Ochronę prawnokarną, jaka przysługuje funkcjonariuszom publicznym, mogą mieć także inne osoby, o ile przyznaje im to ustawa. Ustawy przewidują wprost, że określone osoby korzystają z ochrony prawnej przysługującej funkcjonariuszom publicznym, przy czym należy rozumieć ją szeroko, obejmując jej zakresem także ochronę prawnokarną albo wyraźnie przyznają ochronę przewidzianą w Kodeksie karnym dla funkcjonariuszy publicznych, np.:

- **lekarzowi**, który wykonuje czynności w ramach świadczeń pomocy doraźnej lub udziela pomocy lekarskiej, gdy zwłoka w jej udzieleniu mogłaby spowodować niebezpieczeństwo utraty życia, ciężkiego uszkodzenia ciała lub ciężkiego rozstroju zdrowia, oraz w innych przypadkach niecierpiących zwłoki,

- **pielęgniarkę i położną**, wykonującą zawód na podstawie umowy o pracę lub

udzielającej pomocy w każdym przypadku niebezpieczeństwa utraty życia, poważnego uszczerbku na zdrowiu pacjenta, zgodnie z posiadanymi kwalifikacjami zawodowymi,

- **soltys** korzysta z ochrony prawnej przysługującej funkcjonariuszom publicznym,

- **strażnik łowiecki** oraz **inspektor Inspekcji Transportu Drogowego** w związku z wykonywaniem czynności kontrolnych korzysta z ochrony przewidzianej w kodeksie karnym dla funkcjonariuszy publicznych.”

Ponadto to z ochrony prawnej przysługującej funkcjonariuszom publicznym korzystają także pracownicy Poczty Polskiej, ratownicy medyczni oraz pracownicy socjalni.

Należy także zaznaczyć, że przedstawiciele wymienionych zawodów są traktowani i chronieni jak funkcjonariusz publiczny **tylko w czasie** wykonywania obowiązków zawodowych.

INFORMACJE DODATKOWE:

Definicja legalna pojęcia „funkcjonariusz publiczny” stanowi katalog zamknięty, jednak w praktyce różnych rozstrzygnięć, często pojawiają się wątpliwości, czy jako „funkcjonariusza publicznego” można uznawać inne podmioty, które nie zostały wprost wymienione w Kodeksie karnym. W tym zakresie liczne jest orzecznictwo, zaś przykładem może być wyrok Sądu Najwyższego z dnia 14 grudnia 2017 r., sygn. III KK 473/17.

Posłanka Teresa Piotrowska skierowała 20 marca 2014 r. do Ministra Sprawiedliwości interpelację² (nr SPS-023-25405/14) w sprawie nadania kontrolerom biletów w pojazdach komunikacji publicznej statusu funkcjonariuszy publicznych.

Podsekretarz stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości w odpowiedzi poinformował, „że zgodnie z aktualnie obowiązującym stanem prawnym status funkcjonariusza publicznego przysługuje osobom pełniącym funkcje enumeratywnie wymienione w katalogu art. 115 § 13 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny. Jest to uzasadnione z uwagi na to, iż z racji pełnionych obowiązków funkcjonariusze publiczni w większym stopniu narażeni są na niebezpieczeństwo osobiste, w związku z czym zasadne jest korzystanie przez nich ze szczególnej ochrony prawnej”.

W dalszej części odpowiedzi, przytoczono fragmenty uzasadnienia do postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 25 września 2013 r. (sygn. akt I KZP 9/13), w którym stwierdzono, że „osoba uprawniona na podstawie art. 33a ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. Prawo przewozowe do dokonywania kontroli dokumentów przewozu osób i bagażu w pojazdach publicznego transportu zbiorowego, w tym będąca pracownikiem samorządu terytorialnego, nie jest funkcjonariuszem publicznym w rozumieniu art. 115 § 13 pkt 4 K.k.”.

² <https://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=0F0FA392>

Zdaniem Sądu Najwyższego należy przyjąć, że posiadanie uprawnień przyznanych przez art. 33a ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. Prawo przewozowe nie czyni kontrolera funkcjonariuszem publicznym w rozumieniu art. 115 § 13 K.k., choćby był on pracownikiem jednostki działającej w ramach samorządu terytorialnego. Kontrolerzy ZTM są zatrudnieni na podstawie umowy o pracę w spółce samorządowej, ale ich stanowiska pracy należą do stanowisk pomocniczych, co oznacza, że pełnią oni wyłącznie czynności usługowe - nie może ich obejmować ochrona przewidziana dla funkcjonariuszy publicznych opisanych w art. 115 § 13 pkt 4 K.k.

Ponadto celem przepisu określającego krąg funkcjonariuszy publicznych jest szczególna ochrona osób pełniących ważne z punktu widzenia państwa funkcje społeczne. Zakres uprawnień kontrolera każe przyjąć, że w ograniczonym zakresie jest on uprawniony do wkraczania w prawa i wolności innych ludzi, jednak nie można z tego wnioskować, że posiada uprawnienia władcze powodujące, iż wykonywane przez niego czynności nie mają charakteru usługowego. Rolą kontrolera jest bowiem jedynie dokonywanie czynności kontrolnych i w razie potrzeby podejmowanie czynności następczych, które się z tym wiążą (z reguły będzie to pobranie należności za przewóz i opłaty dodatkowej względnie wystawienie wezwania do zapłaty, wyjątkowo czynności dalej idące). Żadna z tych czynności nie jest czynnością władczą, z którą wiąże się choćby marginalne uznanie decyzyjne. Nie wchodzi też w grę rozstrzygnięcie o prawach i obowiązkach konkretnego adresata, te bowiem wynikają z ustawy Prawo przewozowe, jak też z umowy cywilnoprawnej przewozu zawieranej przez pasażera z przewoźnikiem. W szczególności kontroler nie ma możliwości miarkowania opłaty dodatkowej czy odstąpienia od jej nałożenia (...).

Podsumowując, wykonywanie zawodu w ramach podmiotu publicznego nie daje automatycznie rangi funkcjonariusza publicznego. Konieczną przesłanką jest tu bowiem wykonywanie funkcji o charakterze decyzyjnym. W związku z powyższym nie wydaje się zasadne przyznanie kontrolerom w środkach komunikacji publicznej statusu funkcjonariusza publicznego”.

Do Sejmu 8 listopada 2022 r. z inicjatywą ustawodawczą (dotyczącą bezpośrednio tematu ujętego w petycji) wystąpiła grupa posłów składając projekt³ ustawy o zmianie ustawy o publicznym transporcie zbiorowym. Zakłada się w nim wprowadzenie nowych przepisów, które umożliwią osobom wykonującym przewóz osób w publicznym transporcie zbiorowym, podczas kierowania środkami transportu i w związku z kierowaniem nimi, korzystanie z ochrony przewidzianej dla funkcjonariusza publicznego.

³ <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/agent.xsp?symbol=PROJNOWEUST&NrKadencji=9&Kol=D&Typ=UST>

Z podobną inicjatywą, wystąpiła również Izba Gospodarcza Komunikacji Miejskiej, składając w listopadzie 2022 r. wniosek⁴ do Ministerstwa Infrastruktury o zwiększenie ochrony prawnej pracowników transportu publicznego. W odpowiedzi poinformowano Izbę, że wniosek zostanie rozważony w toku planowanych przez Ministerstwo Sprawiedliwości prac legislacyjnych nad nowelizacją Kodeksu postępowania karnego.

OPRACOWAŁ

Robert Michał Stawicki

WICEDYREKTOR

Danuta Antoszkiewicz

⁴ <https://samorzad.pap.pl/kategoria/prawo/kierowcy-autobusow-miejskich-chronieni-jak-funkcjonariusze-jest-odpowiedz-resortu>