



Warszawa, 30-10-2023 r.

**BIURO  
RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH**

**Zespół Prawa Administracyjnego  
i Gospodarczego**

**V.815.10.2023.AM**

**Pani Dyrektor Zarządu Transportu  
Miejskiego w Warszawie  
Katarzyna Strzegowska  
via ePUAP**

Szanowna Pani Dyrektor,

Do Rzecznika Praw Obywatelskich docierają skargi obywateli, którzy informują o utrudnieniach związanych z preferowaniem przez poszczególne spółki zrzeszone w Zarządzie Transportu Miejskiego w Warszawie (ZTM) płatności bezgotówkowych. Niepokój pasażerów w omawianym zakresie budzą również regulacje przewidziane w tzw. Nowym systemie biletowym WTP – nowoczesne podróżowanie po Warszawie. Powyższe, w ich ocenie, powoduje znaczące utrudnienia w korzystaniu z transportu komunikacją miejską przez osoby niechętnie korzystające z płatności bezgotówkowych, oraz te mające ograniczone kompetencje cyfrowe.

Biorąc pod uwagę statutowe zadania ZTM (jednostki budżetowej m.st. Warszawy), tj. organizowanie, zarządzanie i nadzorowanie lokalnego transportu zbiorowego w Warszawie (a na podstawie zawartych porozumień – na obszarze innych gmin), oraz przede wszystkim to, że świadczenie usług przewozu jest zadaniem własnym gminy i jest przez nią organizowane (a także finansowane) opisana wyżej praktyka budzi wątpliwości Rzecznika Praw Obywatelskich.

Wskazany wyżej problem wpisuje się bowiem w zjawisko obejmujące wykluczenie cyfrowe seniorów i innych osób o ograniczonych kompetencjach cyfrowych.

Wprowadzenie ograniczeń w zakresie płatności gotówką za bilety komunikacji miejskiej może ograniczać dostępność transportu zbiorowego dla mieszkańców gminy, a tym samym prowadzić do wykluczenia komunikacyjnego. Biorąc pod uwagę skalę zjawiska wykluczenia transportowego w Polsce (problem ten może dotyczyć nawet jednej trzeciej mieszkańców Polski) – w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich – należy ze szczególną ostrożnością formułować przepisy prawa miejscowego i postanowienia regulaminowe, które mogą się przyczynić do eskalacji tego zjawiska. Podkreślenia wymaga, że władztwo organów gminy i obowiązki z tym związane obejmują wszystkich mieszkańców gminy jako członków tej wspólnoty samorządowej i całe terytorium należące do danej gminy (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 marca 2020 r., sygn. akt II OSK 1107/18).

Konstytucja (art. 166 ust. 1) i ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 40, ze zm.), zobowiązując do zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty, nakłada na gminę obowiązek urzeczywistnienia tych potrzeb społecznych lokalnej wspólnoty, które mieszczą się w zakresie działania gminy, są potrzebami powszechnymi lub dominującymi i służą realizacji ogólnych, wspólnych kategorii interesów prawnych tej społeczności. W tym znaczeniu stają się one potrzebami o charakterze publicznym. Zaspokajanie ich oznacza, że są one urzeczywistnione w sposób realny, a nie tylko potencjalny. W tym ujęciu owo zaspokajanie jako realizacja określonych potrzeb publicznych (społecznych) społeczności lokalnej jest działaniem stałym i systematycznym, chociaż zaspokojenie zbiorowej potrzeby wspólnoty może również przybrać charakter tylko incydentalny (zob. P. Dobosz [w:] Ustawa o samorządzie gminnym, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2022, art. 7).

Rzecznik Praw Obywatelskich podkreśla, że w jego ocenie dopuszczalne jest podejmowanie przez gminę działań służących przekonywaniu mieszkańców do dokonywania płatności bezgotówkowych za przejazdy komunikacją miejską i wprowadzenie preferencji w tym zakresie polegających np. na rezygnacji z opłat manipulacyjnych.

Niemniej zgodnie z art. 31 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim (t.j. Dz. U. z 2022 r., poz. 2025), znakami pieniężnymi Rzeczypospolitej

Polskiej są banknoty i monety. Natomiast według art. 32 tej ustawy znaki pieniężne emitowane przez Narodowy Bank Polski (NBP) są prawnymi środkami płatniczymi na obszarze RP. Normatywnie przyznany znakom pieniężnym emitowanym przez NBP atrybut prawnego środka płatniczego oznacza, że o ile spełniają określone wymogi techniczne, o tyle są one powszechnie akceptowane na terytorium kraju, a ich wartość realna jest równa wyrażonej na nich wartości nominalnej i można za ich pomocą zwolnić się z każdego zobowiązania o charakterze pieniężnym, zarówno prywatnym, jak i publicznoprawnym (D. Cyman, Pieniądz jako wartość konstytucyjna, [w:] Konstytucyjne uwarunkowania tworzenia i stosowania prawa finansowego i podatkowego, red. P.J. Lewkowicz, J. Stankiewicz, Białystok 2010, s. 646).

Z tych względów gmina (czy też spółka komunalna) nie powinna w drodze regulacji wewnętrznych doprowadzić do faktycznego wyłączenia możliwości opłacenia przejazdu komunikacją miejską w formie gotówkowej, tj. za pomocą znaków pieniężnych emitowanych przez NBP.

Działając z upoważnienia Rzecznika Praw Obywatelskich, w oparciu o art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1058), zwracam się z uprzejmą prośbą o przedstawienie stanowiska w tym zakresie.

Z wyrazami szacunku

Piotr Mierzejewski

Dyrektor Zespołu

/-podpisano elektronicznie/

Do wiadomości: wnioskodawca  
Załączniki: klauzula informacyjna