

Warszawa, dn. 1 kwietnia 2021 r.

BAS-WAP-2316/20

Pan Poseł  
Sławomir Jan Piechota  
Przewodniczący Komisji  
do Spraw Petycji

**Opinia dotycząca petycji nr BKSP-144-IX-206/20  
w sprawie wprowadzenia jednolitych reguł badania kierowców transportu  
publicznego na obecność w organizmie środków odurzających**

**I. Treść i cel petycji**

Przedmiotem petycji jest wskazanie konieczności podjęcia czynności zmierzających do zweryfikowania legalności i poprawności działań wskazanego w petycji Miejskiego Przedsiębiorstwa Komunikacji oraz podmiotów powiązanych „w zakresie badania kierowców pojazdów transportu publicznego na obecność w organizmie środków odurzających i narkotyków, jak również podjęcia działań zmierzających do zainicjowania prac legislacyjnych dotyczących wprowadzenia jednolitych reguł badania kierowców transportu publicznego na obecność w organizmie środków odurzających”.

U podstaw złożenia analizowanej petycji leży szczegółowo opisany w jej uzasadnieniu stan faktyczny. W dniu 27 lipca 2019 r. kierowca autobusu miejskiego nie będący pracownikiem MPK (świadczący usługi kierowcy na podstawie umowy zawartej z podmiotem powiązanim z MPK), w jego ocenie, bez uzasadnionego podejrzenia został poddany badaniu na obecność narkotyków, substancji odurzających lub psychotropowych. Pierwsze badanie przeprowadzone ok. godz. 18.00 przez inspektora MPK wykazało fałszywie pozytywny wynik na obecność amfetaminy. Ponowne badanie inspektor MPK wykonał ok. godz. 20.00. Badanie to również wykazało wynik fałszywie pozytywny na obecność amfetaminy. Oba badania, nie były wykonywane w obecności świadka, nie były prawidłowo

protokołowane, a kierowcy nie wręczono kopii protokołu. Około godz. 21.00 trzecie badanie, także wykazujące wynik pozytywny, wykonali funkcjonariusze Policji. Następnie około godz. 21.30 w szpitalu od kierowcy pobrano próbki krwi. Wydana przez Instytut Ekspertyz Sądowych ekspertyza z dnia 18 grudnia 2019 r. wykazała, że przeprowadzone badania dały wynik fałszywie pozytywny, gdyż w pobranej próbce nie stwierdzono żadnych substancji lub środków odurzających. W ocenie autora petycji, przyczyną tego był fakt, że wszystkie trzy przeprowadzone badania zostały wykonane w sposób nieprawidłowy – próbki śliny zostały pobrane wewnątrz autobusu, tj. w miejscu, w którym występuje ryzyko skażenia próbek.

W uzasadnieniu petycji, podkreślono, że obowiązujące uregulowania prawne dotyczące procedur badania na obecność narkotyków i innych substancji odurzających mają zastosowanie jedynie do badań wykonywanych przez funkcjonariuszy Policji przeprowadzanych na podstawie art. 129 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 450 ze zm.) oraz rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 16 lipca 2014 r. w sprawie wykazu środków działających podobnie do alkoholu oraz warunków i sposobu przeprowadzania badań na ich obecność w organizmie (Dz.U. poz. 948). Przepisy te nie regulują precyzyjnie procedury samego badania i nie mają również zastosowania do badań przeprowadzanych przez pracodawców lub osoby przez nich upoważnione, np. inspektorów MPK. W ocenie petenta, „[p]odstawy prawnej dla przeprowadzenia tego rodzaju badań nie można poszukiwać również w treści art. 776 z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny, stosownie do którego przewoźnik ma obowiązek zapewnienia pasażerom bezpieczeństwa lub w art. 14 ust. 1 ustawy z 15 listopada 1984 r. Prawo przewozowe zawierającym analogiczny obowiązek”. Dodatkowo autor petycji zaznaczył, że w podobnym przypadku, tj. badania stanu trzeźwości pracowników, zastosowanie ma art. 17 ust. 3 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 2277 ze zm.; dalej także jako: ustawa o wychowaniu w trzeźwości), zgodnie z którym badanie wykonuje na żądanie kierownika zakładu pracy funkcjonariusz organu powołanego do ochrony porządku publicznego. Należy zatem przyjąć, że „skoro w przypadku badań na obecność alkoholu w wydychanym powietrzu u pracownika badanie musi dla swej formalnej ważności być przeprowadzone przez funkcjonariusza służby mundurowej to również w przypadku badania na obecność środków odurzających takie badania powinny być wykonywane

przez funkcjonariuszy służb mundurowych, wg ściśle określonych procedur gwarantujących poprawność i rzetelność badania”.

W ocenie autora petycji negatywnie ocenić należy brak ustawowej podstawy prawnej przeprowadzania badań na obecność w organizmie środków odurzających i narkotyków kierowców pojazdów transportu publicznego oraz osób współpracujących (np. osób prowadzących jednoosobową działalność gospodarczą, świadczących usługi kierowcy autobusu lub tramwaju). W petycji zwrócono ponadto uwagę, że akt wewnętrzny obowiązujący w MPK – Szczegółowe zasady przeprowadzania badań na obecność środków odurzających i substancji psychotropowych w organizmie przewiduje wrywkowe prewencyjne badania, co należy uznać za niedopuszczalne.

Sformułowany w petycji postulat zainicjowania prac legislacyjnych dotyczących wprowadzenia jednolitych reguł badania kierowców transportu publicznego na obecność w organizmie środków odurzających ma uwzględniać zarówno bezpieczeństwo transportu zbiorowego, jak również zabezpieczyć „uzasadnione interesy osób poddawanych badaniu, w tym ich prawo do kwestionowania w uzasadnionych przypadkach wyników badań we wszystkich przedsiębiorstwach transportu drogowego”. Drugi z postulatów wskazuje na konieczność podjęcia przez Sejm działań kontrolnych w celu weryfikacji działań pracowników MPK w zakresie kontrolowania kierowców i motorniczych na obecność środków odurzających.

## **II. Czy petycja mieści się w zakresie zadań i kompetencji adresata petycji (art. 2 ust. 3 ustawy o petycjach)?**

Petycja będąca przedmiotem niniejszej opinii obejmuje żądanie zmiany przepisów ustaw. Zgodnie z art. 95 ust. 1 Konstytucji RP władzę ustawodawczą w Rzeczypospolitej Polskiej sprawują Sejm i Senat. Natomiast stosownie do art. 118 ust. 1 Konstytucji RP inicjatywa ustawodawcza przysługuje m.in. posłom. Artykuł 32 ust. 2 Regulaminu Sejmu, w związku z art. 112 Konstytucji RP, precyzuje, że poselskie projekty ustaw mogą być wnoszone przez komisje sejmowe lub grupę co najmniej 15 posłów podpisujących projekt. Uwzględniając powyższe należy uznać, iż petycja mieści się w zakresie zadań i kompetencji Sejmu.

### **III. Wymogi formalne (art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o petycjach)**

Petycja spełnia wymogi formalne określone w art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 870 ze zm.).

### **IV. Kwestie, które ekspert uznaje za istotne w związku z petycją**

1. Problematyka wykonywania testów trzeźwości oraz testów na obecność środków odurzających wśród pracowników, w szczególności wśród pracowników transportu publicznego, w ostatnich miesiącach często pojawia się w dyskusji publicznej<sup>1</sup>, a potrzeba ustanowienia wyraźnych podstaw prawnych ich przeprowadzania nie budzi wątpliwości. Obowiązujące przepisy ustaw wprost przewidują bowiem możliwość badania kierowców transportu publicznego wyłącznie przez funkcjonariuszy Policji i w oderwaniu od ich relacji z pracodawcą. W myśl art. 129 ust. 2 pkt 3 Prawa o ruchu drogowym, policjant jest uprawniony do „żądania poddania się przez kierującego pojazdem lub przez inną osobę, w stosunku do której zachodzi uzasadnione podejrzenie, że mogła kierować pojazdem, badaniu w celu ustalenia zawartości w organizmie alkoholu lub środka działającego podobnie do alkoholu”.

Na poziomie ustawowym obowiązują przepisy odnoszące się do badania trzeźwości w zakładzie pracy, nie obejmujące jednak swoim zakresem przedmiotowym badania na obecność środków odurzających. Podstawowym aktem prawnym normującym tę kwestię jest ustawa o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Artykuł 17 tej ustawy stanowi, iż: „1. Kierownik zakładu pracy lub osoba przez niego upoważniona mają obowiązek niedopuszczenia do pracy pracownika, jeżeli zachodzi uzasadnione podejrzenie, że stawiał się on do pracy w stanie po użyciu alkoholu albo spożywał alkohol w czasie pracy. Okoliczności stanowiące podstawę decyzji powinny być podane pracownikowi do wiadomości. 2. Uprawnienia kierownika zakładu pracy, o którym mowa w ust. 1, służą również organowi nadrzędnemu nad danym zakładem pracy oraz organowi uprawnionemu do przeprowadzenia kontroli zakładu pracy. 3. Na żądanie kierownika

---

<sup>1</sup> Np. <https://www.transport-publiczny.pl/mobile/igkm-potrzebna-jasna-podstawa-legislacyjna-do-badania-trzezwosci-kierowcow-65164.html> [dostęp: 31.03.2021r.]; <https://regiony.rp.pl/trendy/28228-kierowcy-autobusow-drobiazgowo-badani> [dostęp: 31.03.2021r.]; <https://www.money.pl/gospodarka/testy-na-obecnosc-alkoholu-i-narkotykow-tak-miejscy-przewoznicy-kontroluja-kierowcow-6529895842719361a.html> [dostęp: 31.03.2021r.]; <https://www.rmf24.pl/fakty/polska/news-problemy-z-badaniem-trzezwosci-kierowcow-mpk,nId,4601899> [dostęp: 31.03.2021r.].

zakładu pracy, osoby przez niego upoważnionej, a także na żądanie pracownika, o którym mowa ust. 1, badanie stanu trzeźwości pracownika przeprowadza uprawniony organ powołany do ochrony porządku publicznego. Zabiegu pobrania krwi dokonuje osoba posiadająca odpowiednie kwalifikacje zawodowe. Do badania stanu trzeźwości stosuje się przepisy, wydane na podstawie art. 47 ust. 2.”. Szczegółowe zasady dotyczące badania stanu trzeźwości zostały określone w rozporządzeniu Ministra Zdrowia oraz Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 28 grudnia 2018 r. w sprawie badań na zawartość alkoholu w organizmie (Dz.U. poz. 2472). Rozporządzenie to określa warunki i sposób przeprowadzania badań (badania wydychanego powietrza lub badania krwi) w celu ustalenia zawartości alkoholu w organizmie, sposób ich dokumentowania oraz weryfikacji (§ 1 i 2).

Z treści przywołanego powyżej przepisu wynika, że po pierwsze – badanie trzeźwości pracownika może być prowadzone wyłącznie w uzasadnionych przypadkach, tzn. wówczas, gdy zachodzi uzasadnione podejrzenie, że stawił się on do pracy w stanie po użyciu alkoholu albo spożywał alkohol w czasie pracy; a po drugie – badanie może przeprowadzić tylko uprawniony organ, a nie pracodawca samodzielnie. Wykładania językowa art. 17 ust 3 ustawy o wychowaniu w trzeźwości nie pozostawia wątpliwości co do tego, że profilaktyczne – a więc zapobiegawcze i wrywkowe – badanie stanu trzeźwości pracownika nie jest dopuszczalne<sup>2</sup>. W literaturze wyrażany jest pogląd, iż samodzielne badanie trzeźwości pracowników przez pracodawcę jest możliwe jedynie wówczas, gdy obowiązek poddania się badaniu alkomatem wynika z umowy o pracę lub przepisów wewnętrznych zakładu pracy bądź też, jeżeli pracodawca uzyskał zgodę pracownika na przeprowadzenie badania. Przedstawiciele doktryny opowiadający się za dopuszczalnością prewencyjnej kontroli trzeźwości pracowników wskazują, iż dopuszczalne jest „dobrowolne zobowiązanie się pracownika np.: do każdorazowego poddania się badaniu trzeźwości przed rozpoczęciem pracy.

---

<sup>2</sup> Zob. stanowisko Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych z dnia 27.06.2019 r. „*Nowelizacja Kodeksu pracy nie dała pracodawcom uprawnienia do badań alkomatem*”, dostęp na dzień 08.01.2020 r.: <https://uodo.gov.pl/pl/138/1076>

Badanie takie nie jest jednak wykonywane w trybie art. 17 ust. 3 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, zaś jego podstawą może być treść umowy o pracę<sup>3</sup>.

Odnosząc się do analizowanego zagadnienia Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych w stanowisku z dnia 27 czerwca 2019 r. stwierdził, iż: „w obecnym stanie prawnym pracodawcy nie mogą samodzielnie prowadzić kontroli stanu trzeźwości pracowników, w tym kontroli wrywkowych. Dodany art. 22<sup>1b</sup> Kodeksu pracy, który obowiązuje od 4 maja 2019 r. określa, że tzw. dane szczególnych kategorii, w tym o zdrowiu, pracodawca może przetwarzać, gdy pracownik bądź kandydat do pracy wyrazi na to zgodę i z własnej inicjatywy przekaze takie dane. A w opinii UODO wiedza o tym, czy ktoś jest nietrzeźwy jest informacją o stanie zdrowia. Przywołany przepis Kodeksu pracy jednak w ogóle nie ma związku z badaniem pracowników alkomatem przez pracodawcę. Z kolei okoliczności i zasady, na jakich można przeprowadzić badanie trzeźwości pracownika określa art. 17 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. (...) Podkreślenia wymaga fakt, że zgodnie z ustawą o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi dopiero, gdy zachodzi uzasadnione podejrzenie, że pracownik stawiał się do pracy w stanie po użyciu alkoholu albo spożywał alkohol w czasie wykonywania obowiązków służbowych, to kierownik zakładu pracy lub osoba przez niego upoważniona mają obowiązek niedopuszczenia takiej osoby do pracy. (...) Brzmienie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi wyklucza więc wrywkowe czy prewencyjne badania pracowników alkomatem. W opinii organu ds. ochrony danych osobowych nie ma więc podstawy prawnej, która umożliwiłaby pracodawcom samodzielną kontrolę pracowników alkomatem. Według UODO nie można więc traktować badania stanu trzeźwości pracowników m.in. jako: formy monitorowania pracy pracowników, o której mowa w art. 22<sup>3</sup> § 4 Kodeksu pracy, działania niezbędnego dla zapewnienia ogółowi pracowników bezpiecznych lub higienicznych warunków pracy, usprawiedliwionego ze względu na uzasadniony interes pracodawcy<sup>4</sup>.

Na gruncie art. 17 ustawy o wychowaniu w trzeźwości, stawiane są postulaty o ustanowienie podstawy prawnej umożliwiających przeprowadzanie profilaktycznych

---

<sup>3</sup> A. Barczak-Oplustil, T. Sroka, *Rozdział 20. Obowiązkowe badania diagnostyczne*, (red.) L. Bosek, A. Wnukiewicz-Kozłowska, [w:] *Szczególne świadczenia zdrowotne. System Prawa Medycznego. Tom 2*, s. 810, [w:] *Legalis*.

<sup>4</sup> Zob. stanowisko Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych z dnia 27.06.2019 r. „*Nowelizacja Kodeksu pracy nie dała pracodawcom uprawnień do badań alkomatem*”, tekst dostępny na stronie internetowej: <https://uodo.gov.pl/pl/138/1076> [dostęp: 31.03.2021r.].

badan przesiewowych na obecność substancji odurzających u kierowców, w tym zarówno alkoholu, jak również innych środków odurzających.

W świetle powyższych ustaleń należy stwierdzić, że w obowiązującym stanie prawnym brak jest przepisów, w oparciu, o które możliwe byłoby prowadzenie prewencyjnej kontroli trzeźwości w zakładzie pracy oraz przeprowadzenie w zakładzie pracy badania na obecność środków odurzających, jednakże nie można wykluczyć prowadzenia takiej kontroli w oparciu o umowę o pracę. Prewencyjne badanie trzeźwości pracownika bądź poddanie pracownika badaniu na obecność środków odurzających w zakładzie pracy, którego źródłem są postanowienia umowy o pracę, nie powinno być postrzegane jako naruszenie praw pracowniczych, przepisów kodeksu pracy czy ustawy o ochronie danych osobowych.

Z uwagi na to, że omawiana problematyka ma duże znaczenie w praktyce, wydaje się, że należy rozważyć podjęcie prac legislacyjnych w celu stworzenia podstawy prawnej, w oparciu o którą pracodawcy mogliby samodzielnie przeprowadzać badania stanu trzeźwości pracowników oraz poddawać pracowników badaniom na obecność środków odurzających w zakładzie pracy, o ile byłoby to niezbędne do zapewnienia bezpieczeństwa publicznego (np.: w sektorze transportu, czy budowlanym, gdzie są wykorzystywane maszyny).

Warto ponadto odnotować, że trwają prace rządowe nad przygotowaniem projektu ustawy umożliwiającej pracodawcom samodzielne kontrole na obecność środków odurzających. W przedłożonej 16 września 2020 r. odpowiedzi na interpelację w sprawie regulacji dotyczących badań na środki odurzające w miejscu pracy sekretarz stanu w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej poinformował, że „w Ministerstwie Rodziny Pracy i Polityki Społecznej prowadzone są prace analityczne poprzedzające przygotowanie kompleksowej regulacji umożliwiającej pracodawcom przeprowadzanie takich samodzielnych kontroli. W toku prac analitycznych ujawniło się jednak wiele kwestii wymagających dyskusji w szerszym gronie specjalistów oraz praktyków. Mając powyższe na względzie Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej nawiązało współpracę z resortami oraz podmiotami posiadającymi specjalistyczną wiedzę, zarówno teoretyczną, jak i praktyczną, w niniejszym zakresie. Kluczowym problemem okazała się kwestia określenia celów przetwarzania przez pracodawcę danych o obecności alkoholu lub środków działających podobnie do alkoholu w organizmie pracownika. Dostrzegając potrzeby pracodawców w zakresie samodzielnej kontroli resort –

we współpracy z Urzędem Ochrony Danych Osobowych – musi bowiem zadbać o to, by przyszłe przepisy nie naruszały postanowień rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych)”. Do dnia sporządzenia niniejszej opinii do łaski marszałkowskiej nie został przedłożony opracowywany projekt ustawy.

Warto ponadto zauważyć, że w dniu 7 stycznia 2021 r. do Sejmu wpłynęła petycja w sprawie zmiany ustawy z dnia 26 czerwca 1974 Kodeks pracy (Dz.U. z 2020 r. poz. 1320 ze zm.) w zakresie prewencyjnego testowania pracowników na obecność alkoholu i środków odurzających oraz zmiany ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (Dz.U. z 2019 r. poz. 2140 ze zm.) w zakresie art. 5 ust. 5 pkt 2 (Nr BKSP-144-IX-293/21), która zawiera propozycję treści postulowanych regulacji.

2. W zakresie w jakim autor petycji żąda zweryfikowania legalności i poprawności działań Miejskiego Przedsiębiorstwa Komunikacji oraz podmiotów powiązanych w przedmiocie badania kierowców pojazdów transportu publicznego na obecność w organizmie środków odurzających i narkotyków, jego postulat dotyczy podjęcia przez Sejm lub jego organy działań kontrolnych wobec objętych konstytucyjną funkcją kontrolną podmiotów.

W tym celu, korzystając z uprawnień kontrolnych Sejm, może podjąć określone działania w celu uzyskania szczegółowych informacji, bądź wskazania potrzeby podjęcia określonych działań nadzorczych przez organy właściwe w zakresie nadzoru nad transportem publicznym. W szczególności, na mocy w art. 153 ust. 1 regulaminu Sejmu, prezydium sejmowej Komisji Infrastruktury może zażądać przedstawienia sprawozdania bądź udzielenia informacji w zakresie działań MPK, a także uczestniczenia w posiedzeniu komisji przez ministra właściwego do spraw transportu oraz kierowników naczelnych organów administracji państwowej, a także kierowników innych urzędów i instytucji państwowych, którzy dysponują taką wiedzą. Co więcej, zgodnie z art. 153 ust. 2 regulaminu Sejmu, prezydium komisji lub jej przewodniczący może zaprosić inne osoby do wzięcia udziału w posiedzeniu w celu złożenia informacji i wyjaśnień w sprawach będących przedmiotem obrad lub badań komisji. Ponadto na podstawie art. 158 ust. 1 regulaminu Sejmu, Komisja Infrastruktury może wystosować do ministra właściwego



do spraw transportu dezyderat, w którym zawrze postulat przeprowadzenia kontroli w zakresie wskazanym w analizowanej petycji.

#### **IV. Wnioski**

Przedstawiony w petycji problem ma duże znaczenie w praktyce. Zasadne jest podjęcie prac legislacyjnych w celu stworzenia podstawy prawnej, w oparciu o którą pracodawcy mogliby samodzielnie przeprowadzać badania stanu trzeźwości pracowników oraz poddawać pracowników badaniom na obecność środków odurzających w zakładzie pracy. Warto poprzedzić decyzję o nowelizacji przepisów pogłębioną analizą obowiązujących już w tym zakresie uregulowań. Nie ma również przeszkód prawnych, aby poprzez wybrane czynności kontrolne objąć wskazany w petycji problem zakresem działań kontrolnych Sejmu.

Autor:

**dr Ewelina Gierach**  
ekspert ds. legislacji  
w Biurze Analiz Sejmowych

Akceptował:  
Wicedyrektor Biura Analiz Sejmowych

Jacek Krawczyk

Deskrytory bazy REX: petycja, prawo wyborcze, wybory, lista kandydatów.  
Weryfikacja: Adam Karczmarek