

Received: 26.08.2020
Accepted: 22.10.2020
Published: 30.12.2020

Roczniki Administracji i Prawa
Annals of The Administration and Law
2020, XX, z. 4: s. 297-303
ISSN: 1644-9126
DOI: 10.5604/01.3001.0014.8444
<https://rocznikiadministracjiiprawa.publisherspanel.com>

Aleksander Kwaśniak^{*}
Nr ORCID: 0000-0002-9275-279X

GŁOSA APROBUJĄCA DO WYROKU WSA
W SZCZECINIE Z DNIA 22 SIERPNIĄ 2019 R.,
SYGN. AKT: II SA/SZ 597/19

GLOSS APPROVING THE JUDGMENT
OF THE PROVINCIAL ADMINISTRATIVE COURT
IN SZCZECIN OF 22 AUGUST 2019, REFERENCE
NUMBER ACT: II SA/SZ 597/19

Streszczenie: Komentowany wyrok dotyczy kwestii przewozu osób niepełnosprawnych na wózkach inwalidzkich w publicznym transporcie zbiorowym. Oceniając orzeczenie w dwóch płaszczyznach: zakresu ustawowego upoważnienia rady gminy do stanowienia przepisów porządkowych oraz zakazu dyskryminacji osób niepełnosprawnych, autor glosy dochodzi do wniosku, że wyrok ów zasługuje na aprobatę. Glosa ma charakter polemiczny względem krytycznej glosy dotyczącej tegoż orzeczenia.

Słowa kluczowe: przepisy porządkowe, publiczny transport zbiorowy, dyskryminacja osób niepełnosprawnych, rozstrzygnięcie nadzorcze

Summary: The commented judgment concerns the issue of the transport of disabled people in wheelchairs in public transport. Assessing the judgment in two dimensions, and this: the scope of the statutory authorization of the commune council to enact order regulations and the prohibition of discrimination against disabled people; the author of the gloss concludes that this judgment deserves approval. The gloss is polemical with respect to the critical gloss regarding this judgment.

Keywords: order regulations, public collective transport, discrimination against disabled people, supervisory decision

^{*} Wyższa Szkoła Humanitas, Instytut Nauk Prawnych. Źródła finansowania publikacji: środki własne autora; e-mail: olok@wp.pl

OKOLICZNOŚCI WYDANIA GŁOSOWANEGO WYROKU

Uchwałą z dnia 26 marca 2019 r. nr V/123/19 Rada Miasta Szczecin wprowadziła zmiany w przepisach porządkowych dotyczących przewozu osób i bagażu ręcznego środkami lokalnego transportu zbiorowego organizowanego przez Gminę Miasto Szczecin – Zarząd Dróg i Transportu Miejskiego w Szczecinie. Zmiana dotyczyła zasad przewozu w transporcie zbiorowym osób niepełnosprawnych poruszających się za pomocą wózków inwalidzkich, w szczególności zaś wprowadzała maksymalne wymiary wózka inwalidzkiego umożliwiające jego przewóz. Zakazano nadto przewozu w transporcie zbiorowym skuterów i innych pojazdów niebędących wózkami inwalidzkimi.

Rozstrzygnięciem nadzorczym z dnia 30 kwietnia 2019 r. nr P-1.4131JSZ282/2018. EM Wojewoda Zachodniopomorski stwierdził nieważność § 1 pkt 2, 3 i 4 kontrolowanej uchwały. Organ nadzoru wskazał na brak umocowania Rady Miasta Szczecin do podjęcia uchwały tej treści. W ocenie wojewody przepisy wprowadzone kontrolowaną uchwałą nie mogą być określone mianem przepisów porządkowych. Nadto zdaniem organu nadzoru zakwestionowane przepisy prowadzą do dyskryminacji osób niepełnosprawnych i do zawężenia podmiotowego kręgu upoważnionych do korzystania ze środków lokalnego transportu zbiorowego.

Powyższe rozstrzygnięcie nadzorcze Rada Miasta Szczecin uczyniła przedmiotem skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie, zarzucając Wojewodzie Zachodniopomorskiemu naruszenie art. 91 ust. 1 u.s.g.¹, art. 15 ust. 5 pr. przew.² oraz art. 32 Konstytucji RP³. Skarżąca wniosła o uchylenie w całości rozstrzygnięcia nadzorczego i zasądzenie zwrotu kosztów postępowania. Na uzasadnienie wskazano, że uchwałą podjęto w oparciu o art. 15 ust. 5 pr. przew. upoważniający radę gminy do określenia przepisów porządkowych obowiązujących w transporcie regularnym, zaś uchwalone przepisy zakwestionowane przez wojewodę nie wykraczają poza zakres umocowania ustawowego. Wskazano, że określone w zakwestionowanych przepisach maksymalne wymiary wózka inwalidzkiego wynikają wprost z Polskiej Normy.

W odpowiedzi na skargę Wojewoda Zachodniopomorski wniósł o jej oddalenie, powielając zasadniczo argumentację zawartą w treści rozstrzygnięcia nadzorczego. Organ wskazał ponadto, że w aktualnym stanie prawnym stosowanie polskich norm nie jest obligatoryjne, co zdaniem organu wskazuje na to, że argumentacja skarżącej jest w tym zakresie chybiona.

¹ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 713), zwana dalej: „u.s.g.”

² Ustawa z dnia 15 listopada 1984 r. – Prawo przewozowe (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 8), zwana dalej: „pr.przew.”

³ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483, ze zm.).

Głosowanym wyrokiem⁴ Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie uchylił zaskarżone rozstrzygnięcie nadzorcze i zasądził od organu na rzecz skarżącej zwrot kosztów postępowania sądowego. We wstępie Sąd zauważył, że kontrola rozstrzygnięcia nadzorczego powinna odbywać się dwuetapowo, przy czym pierwszym etapem powinna być kontrola legalności samej uchwały będącej przedmiotem rozstrzygnięcia, a dopiero drugi etap stanowi kontrola legalności rozstrzygnięcia. Kontrolując uchwałę Rady Miasta Szczecin, WSA doszedł do wniosku, że nie narusza ona prawa. W oparciu o utrwaloną linię orzeczniczą wywiedziono, że przepisy porządkowe w transporcie zbiorowym stanowią prawną regulację zawierającą nakazy i zakazy mające na celu ochronę życia, zdrowia i mienia osób korzystających ze środków transportu, a także zapewnienie w tychże środkach porządku, spokoju i bezpieczeństwa. W tym kontekście stwierdzono, że uchwała Rady Miasta Szczecin nie wykracza poza zakres ustawowego upoważnienia wynikającego z art. 15 ust. 5 pr. przew. Nie dopatrywał się również Sąd w kwestionowanej uchwale zapisów, mogących prowadzić do dyskryminacji osób ze względu na ich niepełnosprawność. W konkluzji WSA uznał, że zaskarżone rozstrzygnięcie nadzorcze winno być wyeliminowane z obrotu prawnego.

OCENA GŁOSOWANEGO WYROKU

W ocenie autora niniejszego opracowania głosowany wyrok zasługuje na aprobatę. Głosa ta jest artykułem polemicznym względem anglojęzycznej glosy krytycznej autorstwa Kamila Majewskiego⁵.

Głosowane orzeczenie powinno być ocenione w dwóch płaszczyznach, a mianowicie w aspekcie upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 15 ust. 5 pr. przew. i jego zakresu, jak również w aspekcie konstytucyjnej zasady równości i zakazu dyskryminacji osób z niepełnosprawnościami.

Autor niniejszej glosy podziela pogląd wyrażony w orzecznictwie, wedle którego przepisy porządkowe, o jakich mowa w art. 15 ust. 5 pr. przew., zawierają nakazy oraz zakazy mające na celu ochronę życia, zdrowia i mienia osób korzystających z publicznego transportu zbiorowego⁶. Paradoksalnie, przywołany przez glosatora wyrok NSA⁷ zdaje się przemawiać za trafnością rozstrzygnięcia obranego przez WSA w Szczecinie. Wskazano w nim bowiem, że „przepisy porządkowe mogą być wydane w zakresie nieuregulowanym w odrębnych ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących, jeżeli jest to niezbędne dla ochrony życia lub zdrowia obywateli oraz dla zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego

⁴ Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 22 sierpnia 2019 r., sygn. akt: II SA/Sz 597/19, Legalis nr 2226149.

⁵ Por. K. Majewski, *Gloss to the judgment of the Provincial Administrative Court in Szczecin of 22 August 2019, file ref. no.: II SA/Sz 597/19 (critical gloss)*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2020, nr 1, s. 283.

⁶ Por. wyroki WSA we Wrocławiu z dnia 5 lipca 2012 r., sygn. akt: III SA/Wr 163/12, OwSS 2013, nr 4, s. 90; WSA w Kielcach z dnia 10 grudnia 2014 r., sygn. akt: II SA/Ke 836/14, Legalis nr 1193332.

⁷ Wyrok NSA z dnia 4 czerwca 2008 r., sygn. akt: II OSK 268/08, OwSS 2008, nr 4, poz. 93, s. 70.

(art. 40 ust. 3 u.s.g.). Taka redakcja podstawy prawnej przepisów porządkowych oznacza, że oba powyższe wymogi (brak uregulowania oraz konieczność ochrony wymienionych wartości porządku prawnego) muszą być spełnione kumulatywnie, co trafnie podkreślił w zaskarżonym wyroku sąd administracyjny I instancji”.

Przenosząc te uwagi na grunt komentowanej sprawy, należy stwierdzić, że istotnie kwestia przewozu wózków inwalidzkich w publicznym transporcie zbiorowym nie jest regulowana w odrębnych przepisach powszechnie obowiązujących (przynajmniej w takim zakresie, w jakim uregulowała to Rada Miasta Szczecin), zaś wprowadzenie stosownych zmian w przepisach porządkowych dotyczących publicznego transportu zbiorowego realizowanego na terenie Szczecina w sposób oczywisty miało za cel zapewnienie porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego. Rozwój techniki sprawia, że produkowane są coraz to nowsze pojazdy, które trudno jednoznacznie zdefiniować. Skutery, quady i innego rodzaju urządzenia zdają się wymykać ugruntowanym klasyfikacjom. Czy każdy z tych nietypowych (i często nienormatywnych, chociażby gdy chodzi o wymiary) pojazdów powinien być przewożony w komunikacji publicznej? Co będzie, jeśli pewnego dnia ktoś zechce przewieźć komunikacją zbiorową samochód osobowy? Osobną, choć równie istotną kwestią, jest techniczna możliwość przewozu danego urządzenia (pojazdu). Częstokroć po prostu wymiary pojazdu komunikacji miejskiej, w szczególności zaś rozmiar drzwi, fizycznie uniemożliwią przewóz danego urządzenia (pojazdu). W tym kontekście niepodobna pominąć argumentacji strony skarżącej, zgodnie z którą wskazane w kwestionowanej uchwale Rady Miasta Szczecin maksymalne wymiary wózka inwalidzkiego są zbieżne z wymiarami wynikającymi z Polskiej Normy. Oznacza to, że organizator publicznego transportu zbiorowego umożliwia (a wręcz ułatwia) przewóz normatywnych wózków inwalidzkich, uniemożliwiając jedynie realizację nietypowych zachcianek osób, które życzyłyby sobie pod pretekstem swojej niepełnosprawności przewozić w komunikacji miejskiej pojazdy daleko przekraczające standardy w zakresie budowy i wymiarów wózków inwalidzkich.

Tu rodzi się pytanie, czy publiczny transport zbiorowy ma być przyjazny dla osób niepełnosprawnych w takim stopniu, by umożliwiać im realizację dowolnych fanaberii kosztem ogółu podróżnych. Wymaga podkreślenia, że organizator publicznego transportu zbiorowego jest zobowiązany zapewnić możliwość swobodnego korzystania ze środków lokomocji osobom niepełnosprawnym, nie zaś możliwość realizacji dowolnych zachcianek tych osób, ze szkodą dla pozostałych podróżnych. Wszystkie osoby korzystające z komunikacji publicznej winny być równo traktowane i nie do zaakceptowania jest sytuacja, w której osoby zdrowe cierpią na skutek nadmiernych roszczeń osób z niepełnosprawnościami.

Jak wskazuje K. Majewski, „in accordance with art. 14 section 2 of the transport law, the carrier should take measures to facilitate travellers, especially, persons

with reduced mobility and people with disabilities, the use of means of transport”⁸. Wśród przedstawicieli nauki prawa istnieje pełna aprobatą dla poglądu, wedle którego powinno się maksymalnie ułatwiać normalne funkcjonowanie w społeczeństwie osób z dysfunkcjami organizmu, w szczególności poprzez likwidację barier uniemożliwiających tym osobom normalne funkcjonowanie. Jakakolwiek dyskryminacja ze względów zdrowotnych jest niedopuszczalna. Autor niniejszej glosy w pełni te poglądy podziela. Trzeba jednak zauważyć – na co trafnie zwrócił uwagę WSA w Szczecinie w glosowanym wyroku – że zakwestionowana przez Wojewodę Zachodniopomorskiego uchwała Rady Miasta Szczecin w żadnej mierze nie prowadzi do nieakceptowanego stanu dyskryminacji.

Nie do zaakceptowania zdają się być tezy głoszące, że Rada Miasta Szczecin reglamentuje dostęp do komunikacji miejskiej i wskazuje na to, która osoba niepełnosprawna „dostąpi przywileju” skorzystania ze środka lokomocji. Trzeba zauważyć, że kwestionowana uchwała wręcz wychodzi naprzeciw potrzebom osób niepełnosprawnych, zobowiązując kierujących pojazdami do udzielenia wszelkiej niezbędnej pomocy w podróży takim osobom. Mając na uwadze fakt, że wskazane w uchwale wymiary wózka inwalidzkiego wynikają wprost z Polskiej Normy, należy przyjąć, że znakomita większość, a niemalże wszyscy niepełnosprawni na wózkach inwalidzkich poruszają się wózkami o wymiarach określonych w uchwale. Nie ogranicza się zatem ich możliwości przemieszczania się transportem zbiorowym, a jedynie stopuje się zachowania osób, które będą chciały utrudnić funkcjonowanie komunikacji miejskiej poprzez próbę przemieszczenia się wózkiem nienormatywnym, a często wręcz pojazdem, który w istocie nie jest wózkiem inwalidzkim.

Jeśli już jesteśmy przy kierujących pojazdami (kierowcach, motorniczych), za pewne nieporozumienie należy uznać pogląd organu nadzoru, wedle którego będą oni mogli dowolnie decydować o możliwości przejazdu autobusem lub tramwajem osoby niepełnosprawnej. Jakakolwiek dowolność w tym zakresie wyklucza właśnie omawiana uchwała Rady Miasta Szczecin, która przecież wskazuje precyzyjnie maksymalne wymiary wózka inwalidzkiego. Skoro zostały one jednoznacznie zdefiniowane, to kierujący pojazdem nie będzie miał żadnej dowolności w ustaleniu, który wózek może zostać wprowadzony na pokład. Ponadto – jak już wskazano – maksymalne wymiary wózka inwalidzkiego wynikają z Polskiej Normy, są zatem typowo stosowanymi przez producentów wózków wymiarami. W tej sytuacji już *prima facie* kierujący pojazdem komunikacji miejskiej będzie mógł ocenić, czy na pokład pojazdu zamierza wsiąść osoba niepełnosprawna korzystająca z wózka inwalidzkiego mieszczącego się w normie, czy też usiłuje się tam dostać pojazd nienormatywny. Najczęściej zatem czynność pomiaru wózka inwalidzkiego w ogóle nie będzie potrzebna.

⁸ Zob. K. Majewski, *Gloss to the judgment...*, s. 291.

Na zakończenie należy wskazać, że K. Majewski w krytycznej glosie do komentowanego orzeczenia zauważył trafnie, iż sumptem do podjęcia kwestionowanej uchwały były destrukcyjne działania jednej raptem osoby⁹. W tym kontekście trzeba zauważyć, że nie jest nigdzie określone, że akt prawa powszechnie obowiązującego nie może być podjęty z uwagi na jednostkowe wydarzenie, czy też cykl wydarzeń dotyczących jednego człowieka. Takie akty prawne częstokroć są ustanawiane. Poza tym ciekawe jest to, jakie alternatywne rozwiązanie problemu wywołanego przez osobę – bez przesady – paraliżującą szczeciński transport zbiorowy, widziałby Autor krytycznej glosy. Jedyną alternatywą dla rozwiązań noszących znamiona bezprawia zdaje się być stosowne uregulowanie spornych kwestii w przepisach porządkowych, co – w pełni słusznie – Rada Miasta Szczecin uczyniła. W tej konkretnej sytuacji można by było mówić nie o dyskryminacji osób niepełnosprawnych, lecz o nękanii osób podróżujących komunikacją miejską (zarówno zdrowych jak i niepełnosprawnych) przez osobę, co do której mogą istnieć podejrzenia, że dysfunkcja narządu ruchu nie jest jej jedynym problemem zdrowotnym.

Ponieważ w ocenie autora niniejszej glosy uchwała Rady Miasta Szczecin nie narusza prawa, komentowane orzeczenie WSA w Szczecinie zasługuje na aprobatę. Trzeba jednak zauważyć, że w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych widnieje informacja, że wyrok ów nie jest prawomocny, stąd nie sposób przesądzać o tym, czy ostatecznie się on w kontroli instancyjnej.

Bibliografia

Literatura

Majewski K., *Gloss to the judgment of the Provincial Administrative Court in Szczecin of 22 August 2019, file ref. no.: II SA/Sz 597/19 (critical gloss)*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2020, nr 1.

Netografia

https://www.youtube.com/watch?v=mFl_vN4mMG8 [dostęp: 28.06.2020].

https://www.youtube.com/watch?v=xeyd4U__Oc [dostęp: 28.06.2020].

Akty normatywne i orzecznictwo

Ustawa z dnia 15 listopada 1984 r. – Prawo przewozowe (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 8).

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 713).

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483, ze zm.).

⁹ Materiały dotyczące niepełnosprawnej kobiety paraliżującej szczeciński transport zbiorowy są powszechnie dostępne w internecie; por. np.: https://www.youtube.com/watch?v=mFl_vN4mMG8 [dostęp: 28.06.2020], https://www.youtube.com/watch?v=xeyd4U__Oc [dostęp: 28.06.2020].

Wyrok NSA z dnia 4 czerwca 2008 r., sygn. akt: II OSK 268/08, OwSS 2008, nr 4, poz. 93.

Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 5 lipca 2012 r., sygn. akt: III SA/Wr 163/12, OwSS 2013, nr 4.

Wyrok WSA w Kielcach z dnia 10 grudnia 2014 r., sygn. akt: II SA/Ke 836/14, Legalis nr 1193332.

Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 22 sierpnia 2019 r., sygn. akt: II SA/Sz 597/19, Legalis nr 2226149.