

Dorota Lis-Staranowicz*, Marzena Laskowska**

Projekt stanowiska Sejmu w sprawie o sygn. akt K 47/12¹

The case concerning the application of the Human Rights Defender of 8 April 2013 (Ref. No. K 47/12), on the Railroad Transport Act: The application concerns Article 3a of the Act of 28 March 2003 on Railroad Transport, exempting the application of certain provisions of Regulation (EC) No 1371/2007 of the European Parliament and of the Council of 23 October 2007 on rail passengers' rights and obligations, to urban, suburban and regional rail passenger transport. In the view of the Human Rights Defender, the above said article – insofar as it indefinitely excludes the application of Article 21 para. 1 of the Regulation – is incompatible with Article 2 in conjunction with Article 69 of the Constitution and Article 9 para. 1(c) of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities, signed in New York on 13 December 2006. Despite these arguments, the Sejm decided in this case that the contended regulation is consistent with the relevant provisions of the Constitution.

Keywords: Convention | disabled | Constitutional Tribunal
Słowa kluczowe: konwencja | niepełnosprawni | Trybunał Konstytucyjny

* Doktor nauk prawnych, ekspert ds. legislacji BAS; staran@uwm.edu.pl.

** Doktor nauk prawnych, ekspert ds. legislacji BAS, Polska Akademia Nauk; marzena.laskowska@sejm.gov.pl.

Na podstawie art. 34 ust. 1 w związku z art. 27 pkt 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich z 12 listopada 2012 r. (sygn. akt K 47/12), jednocześnie wnosząc o stwierdzenie, że:

1) art. 3a ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (t.j. Dz. U. z 2007 r. Nr 16, poz. 94, ze zm.) w zakresie, w jakim zwalnia na czas nieokreślony ze stosowania art. 21 ust. 1 rozporządzenia nr 1371/2007/WE w części, w jakiej dotyczy on osób o ograniczonej sprawności ruchowej niebędących osobami niepełnosprawnymi, **nie jest niezgodny** z art. 2 w związku z art. 69 Konstytucji i art. 9 ust. 1 lit. a Konwencji o prawach

¹ Projekt sporządzony 23 września 2013 r.; BAS-WPTK-3033/12.

osób niepełnosprawnych sporządzonej w Nowym Jorku dnia 13 grudnia 2006 r. (Dz. U. z 2012 r., poz. 1169),

- 2) art. 3a ustawy powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim zwalnia na czas nieokreślony ze stosowania art. 21 ust. 1 rozporządzenia nr 1371/2007/WE w części, w jakiej dotyczy on osób niepełnosprawnych, **jest zgodny** z art. 2 w związku z art. 69 Konstytucji i art. 9 ust. 1 lit. a Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych sporządzonej w Nowym Jorku dnia 13 grudnia 2006 r.

Uzasadnienie

I. Przedmiot kontroli

Przedmiotem kontroli jest art. 3a ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (t.j. Dz. U. z 2007 r. Nr 16, poz. 94, ze zm.; dalej: u.t.k.). Artykuł 3a u.t.k. stanowi: „Przepisów rozporządzenia (WE) nr 1371/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. dotyczącego praw i obowiązków pasażerów w ruchu kolejowym (Dz. Urz. UE L 315 z 3.12.2007, str. 14, zwanego dalej «rozporządzeniem nr 1371/2007/WE», z wyjątkiem przepisów art. 4, art. 5, art. 8 ust. 1, art. 9, art. 11, art. 12, art. 16, art. 19, art. 20 ust. 1, art. 21 ust. 2, art. 22, art. 23, art. 24, art. 26, art. 27, art. 28 i art. 29 tego rozporządzenia, nie stosuje się do miejskich, podmiejskich i regionalnych kolejowych przewozów osób”.

Zaskarżony art. 3a u.t.k. zwalnia ze stosowania m.in. art. 21 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 1371/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. dotyczącego praw i obowiązków pasażerów w ruchu kolejowym (Dz. Urz. UE L 315 z 3 grudnia 2007 r., s. 14; dalej: rozporządzenie nr 1371/2007/WE), który przewiduje: „Przedsiębiorstwo kolejowe i zarządca stacji zapewniają, zgodnie z TSI dla osób o ograniczonej sprawności ruchowej, dostępność stacji, peronów, taboru kolejowego i innych pomieszczeń dla osób niepełnosprawnych i osób o ograniczonej sprawności ruchowej”.

Powyższe zwolnienie zostało ustanowione na czas nieokreślony i ma zastosowanie tylko do praw pasażerów w miejskich, podmiejskich i regionalnych przewozach kolejowych.

II. Zarzuty wnioskodawcy

W opinii Rzecznika Praw Obywatelskich (dalej: RPO, wnioskodawca) art. 3a u.t.k.: „W zakresie w jakim bezterminowo wyłącza stosowanie art. 21 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 1371/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. dotyczącego praw i obowiązków pasażerów w ruchu kolejowym (Dz. Urz. UE L 315 z 03.12.2007, str. 14)” jest niezgodny z art. 2 w związku z art. 69 Konstytucji i art. 9 ust. 1 lit. a Konwencji o pra-

wach osób niepełnosprawnych sporządzonej w Nowym Jorku dnia 13 grudnia 2006 r. (Dz. U. z 2012 r. poz. 1169; dalej: konwencja).

Zdaniem wnioskodawcy wynikający z art. 21 ust. 1 rozporządzenia nr 1371/2007/WE obowiązek przedsiębiorstw kolejowych i zarządców stacji udostępnienia stacji, peronów, taboru kolejowego i innych pomieszczeń osobom niepełnosprawnym lub osobom o ograniczonej sprawności ruchowej służy urzeczywistnieniu sprawiedliwości wyrównawczej. „Zapewnienie osobom niepełnosprawnym oraz osobom o ograniczonej sprawności ruchowej «możliwości podróżowania koleją porównywalnej z możliwościami innych obywateli» musi być zorientowane na usuwanie nierówności faktycznych wynikających z istniejących barier architektonicznych oraz dotychczasowych rozwiązań konstrukcyjnych w zakresie taboru kolejowego. Tylko w ten sposób demokratyczne państwo prawne może bowiem urzeczywistniać zasady sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji). Realizacja sprawiedliwości wyrównawczej wymaga podjęcia przez państwo stosownych działań regulacyjnych” (wniosek, s. 8). Zasada sprawiedliwości wyrównawczej pozostaje, w opinii RPO, w związku z art. 69 Konstytucji, z którego wynika: „Nakaz tworzenia odpowiedniej infrastruktury, umożliwiającej osobom niepełnosprawnym przemieszczanie się i nawiązywanie kontaktów” (wniosek, s. 9). W tym kontekście: „Ustawodawca implementując do polskiego porządku prawnego rozporządzenie nr 1371/2007/WE, w niewłaściwy sposób zinterpretował ciążące na nim konstytucyjne obowiązki wynikające z art. 69 Konstytucji RP. Nie określił mianowicie horyzontu czasowego dochodzenia do stanu gwarantującego osobom niepełnosprawnym, że nie będą dyskryminowane w dostępie do osobowych przewozów kolejowych” (wniosek, s. 12). Tym samym wycofał się z realizacji konstytucyjnego obowiązku określonego w art. 69 Konstytucji (wniosek, s. 13). Ponadto powyższe obowiązki konstytucyjne zostały, zdaniem RPO, potwierdzone przez art. 9 ust. 1 konwencji (wniosek, s. 13). Taki stan rzeczy uzasadnia, w opinii wnioskodawcy, potrzebę kontroli zaskarżonego przepisu przez Trybunał Konstytucyjny (dalej: TK, Trybunał).

III. Wzorce kontroli

1. Podstawowym wzorcem kontroli RPO uczynił zasadę sprawiedliwości społecznej, która została wyrażona w art. 2 Konstytucji. „Na pojęcie sprawiedliwości, stosowane zarówno w języku potocznym, jak i w różnych dziedzinach wiedzy (filozofii, prawie, etyce) składa się niesłychanie złożona i rozległa sieć zachodzących na siebie znaczeń, których odniesienia przemieszczają się pomiędzy wieloma sferami ludzkiej aktywności. Często towarzyszy mu uwarunkowanie subiektywną oceną zabarwienie emocjonalne i tak bogata aura skojarzeniowa, że precyzyjne zdefiniowanie tego pojęcia okazuje się niezwykle skomplikowane” (M. Augustyniak, *Sprawiedliwość w myśli Arystotelesa* [w:] *Sprawiedliwość. Wybrane koncepcje*, P. Polaczuk i in. (red.), Olsztyn 2010,

s. 5; por. J. Karp, *Sprawiedliwość społeczna. Szkice ze współczesnej teorii konstytucjonalizmu i praktyki polskiego prawa ustrojowego*, Kraków 2004, s. 144). Bezpośrednim skutkiem tego stanu rzeczy jest wielość koncepcji filozoficzno-prawnych sprawiedliwości. Można je ująć w trzy zasadnicze tradycje. Pierwszą stanowią teorie sprawiedliwości odwołujące się do prawa naturalnego jako kryterium odróżnienia sprawiedliwości od niesprawiedliwości. Drugą tradycję wypełniają teorie utilitarystyczne pojmujące sprawiedliwość z punktu widzenia dobra wspólnego. Trzecią zaś stanowią teorie prawno-pozytywistyczne (zob. H.H. Steinvorth, *Sprawiedliwość [w:] Filozofia. Podstawowe pytania*, E. Martens, H. Schnadelbach (red.), Warszawa 1995, s. 340–341).

W znaczeniu konstytucyjnym sprawiedliwość społeczna jest celem, którego obowiązek urzeczywistniania ciąży na państwie demokratycznym. „Nie jest demokratycznym państwem prawnym państwo, które nie realizuje idei sprawiedliwości, przynajmniej pojmowanej jako dążenie do zachowania równowagi w stosunkach społecznych i powstrzymywanie się od kreowania niesprawiedliwych, niepopartych obiektywnymi wymogami i kryteriami przywilejów dla wybranych grup obywateli” (wyrok TK z 12 kwietnia 2000 r., sygn. akt K 8/98). W treść konstytucyjnej zasady sprawiedliwości społecznej wpisany jest zakaz arbitralności państwa. Zróżnicowanie poszczególnych jednostek jest natomiast możliwe wtedy, gdy pozostaje w odpowiedniej relacji do różnic w ich sytuacji (zob. W. Sokolewicz, *Komentarz do art. 2 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. V, L. Garlicki (red.), Warszawa 2007, s. 62).

W konstytucyjnej koncepcji sprawiedliwości ważną rolę pełnią zasady równości i proporcjonalności. W orzecznictwie TK ukształtował się pogląd, w myśl którego zasada sprawiedliwości społecznej pozostaje w ścisłym związku z zasadą równości, gdyż obie zasady w znacznym stopniu „nakładają się” na siebie (zob. wyrok TK z 6 maja 1998 r., sygn. akt K 37/97). W wyroku z 20 października 1998 r., sygn. akt K 7/98, Trybunał wywiódł, że zasada równości stanowi nakaz jednakowego traktowania podmiotów prawa w obrębie określonej klasy (kategorii). Natomiast w wyroku z 15 października 2001 r., sygn. akt K 12/01 Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że nierówne traktowanie podmiotów podobnych nie zawsze musi oznaczać dyskryminację lub uprzywilejowanie, a w konsekwencji niezgodność z art. 32 ust. 1 czy też z art. 2 Konstytucji. Niezbędna jest ocena kryterium, na podstawie którego dokonano zróżnicowania, ponieważ każde odstępstwo od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych musi zawsze znajdować głębokie uzasadnienie. Kryterium to powinno pozostawać w związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych i mieć charakter proporcjonalny. Trybunał zauważył, że zróżnicowanie sytuacji prawnej podmiotów podobnych ma znacznie większe szanse uznania za zgodne z Konstytucją, jeżeli pozostaje w zgodzie z zasadami sprawiedliwości

społecznej lub służy urzeczywistnianiu tych zasad. Zostaje ono natomiast uznane za niekonstytucyjną dyskryminację (uprzywilejowanie), jeżeli nie znajduje oparcia w tej zasadzie. W tym właśnie sensie zasady równości wobec prawa i sprawiedliwości społecznej w znacznym stopniu się „pokrywają” (zob. orzeczenie TK z 3 września 1996 r., sygn. akt K 10/96; wyrok TK z 2 grudnia 2008 r., sygn. akt P 48/07).

Zdecydowana większość przedstawicieli nauki prawa analizuje zasadę sprawiedliwości społecznej przez nakaz zachowania sprawiedliwości dystrybtywnej (A. Domańska, *Zasady sprawiedliwości społecznej we współczesnym polskim prawie konstytucyjnym*, Łódź 2001, s. 65). Ta koncepcja znajduje również odzwierciedlenie w orzecznictwie TK, który nakazuje jednakowo traktować wszystkich w obrębie określonej klasy (kategorii). Być sprawiedliwym – zdaniem Trybunału – to tak samo traktować podmioty równe z pewnego punktu widzenia, tj. mające tę samą cechę charakterystyczną, istotną dla danej klasy (kategorii) ludzi. Według sprawiedliwości rozdzielczej równe traktowanie nie oznacza otrzymania identycznych udziałów rozdzielanych dóbr, lecz oznacza stosowanie tej samej miary wobec wszystkich podmiotów zainteresowanych ich otrzymaniem (zob. wyroki TK z: 18 stycznia 2000 r., sygn. akt K 17/99; 15 października 2001 r., sygn. akt K 12/01).

2. Kolejnym wymienionym we wniosku RPO wzorcem kontroli jest art. 69 Konstytucji, który stanowi: „Osobom niepełnosprawnym władze publiczne udzielają, zgodnie z ustawą, pomocy w zabezpieczeniu egzystencji, przysposobieniu do pracy oraz komunikacji społecznej”. Przepis ten: „Traktowany jest jako norma programowa wyznaczająca ustawodawcy obowiązek stworzenia rozwiązań zapewniających efektywne wsparcie osób niepełnosprawnych w różnych dziedzinach życia społecznego. Nie ustanawia on zatem bezpośrednio żadnych konkretnych praw podmiotowych dla jednostek, ale przewiduje ich ustalenie w ustawie. Potwierdza to zresztą wyraźna dyspozycja art. 81 Konstytucji, zgodnie z którą praw określonych w omawianym przepisie można dochodzić w granicach określonych w ustawie” (zob. wyrok TK z 19 kwietnia 2011 r., sygn. akt P 41/09). W orzecznictwie TK utworzył sobie drogę pogląd, w myśl którego art. 69 Konstytucji, odsyłając do ustawy, nie konstytucjonalizuje określonego poziomu świadczeń, ich postaci, precyzyjnego zakresu czy trybu uzyskiwania. Wskazany wzorzec należy natomiast odczytywać jako zobowiązanie władzy publicznej do wykreowania mechanizmu realizacji zadań w nim wskazanych. Mechanizm ten musi jednak zapewniać efektywne osiągnięcie celu (zob. wyroki TK z: 23 października 2007 r., sygn. akt P 28/07; 19 kwietnia 2011 r., sygn. akt P 41/09; 15 listopada 2010 r., sygn. akt P 32/09).

W orzecznictwie TK przyjmuje się także, że: „Nie ma podstaw do wąskiego rozumienia art. 69 Konstytucji (określenia tylko bezpośrednich relacji pomiędzy państwem a osobami niepełnosprawnymi), którego naruszenie mogłoby polegać wyłącznie na ograniczeniu uprawnień osób niepełnosprawnych przez

takie regulacje, które by bezpośrednio godziły w egzystencję, przysposobienie do pracy oraz komunikację społeczną niepełnosprawnego. Artykuł 69 Konstytucji chroni niepełnosprawnych również przed praktykami prowadzonymi w sposób pośredni (niekiedy ukryty) do naruszania ich praw” (zob. wyrok TK z 6 lutego 2007 r., sygn. akt P 25/06).

W nauce prawa wskazuje się, że przepis art. 69 Konstytucji nie formułuje żadnych praw podmiotowych po stronie jednostki, natomiast określa założenia polityki państwa. Jego adresatami są władze publiczne, a więc wszelkie organy i instytucje pozostające w strukturze władzy państwowej bądź samorządowej, zaś beneficjentami – osoby niepełnosprawne (zob. L. Galicki, *Komentarz do art. 69 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. III, L. Galicki (red.), Warszawa 2003, s. 1–3). Postuluje się także, aby pomoc państwa była ukierunkowana na zapewnienie osobom niepełnosprawnym korzystania z ich praw oraz zapewnienie integracji ze społeczeństwem (zob. I. Sierpowska, A. Kogut, *Status osoby niepełnosprawnej w polskim systemie prawa*, Wrocław 2010, s. 21 i n.).

Przepis art. 69 Konstytucji nie definiuje pojęcia „osoba niepełnosprawna”, za pośrednictwem którego jest określony beneficjent pomocy państwa. W nauce prawa wskazuje się, że przy konstruowaniu definicji tego pojęcia instruktywne mogą być akty organizacji międzynarodowych oraz przepisy ustawodawstwa krajowego (zob. L. Galicki, *Komentarz do art. 69, op. cit.*, s. 3; A. Nowak, *Zasada równości w Konstytucji RP a status osoby niepełnosprawnej*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2011, nr 12, s. 101 i n.).

3. Artykuł 9 ust. 1 lit. a konwencji stanowi: „Aby umożliwić osobom niepełnosprawnym niezależne życie i pełny udział we wszystkich sferach życia, Państwa Strony podejmą odpowiednie środki w celu zapewnienia im, na zasadzie równości z innymi osobami, dostępu do środowiska fizycznego, środków transportu, informacji i komunikacji, w tym technologii i systemów informacyjno-komunikacyjnych, a także do innych urządzeń i usług, powszechnie dostępnych lub powszechnie zapewnianych, zarówno na obszarach miejskich, jak i wiejskich. Środki te, obejmujące rozpoznanie i eliminację przeszkód i barier w zakresie dostępności, stosują się między innymi do: (a) budynków, dróg, transportu oraz innych urządzeń wewnętrznych i zewnętrznych, w tym szkół, mieszkań, instytucji zapewniających opiekę medyczną i miejsc pracy”.

Konwencja jest pierwszym aktem Organizacji Narodów Zjednoczonych, który w sposób kompleksowy normuje sytuację prawną osób niepełnosprawnych. Ze swojej istoty nie tyle kreuje ona nowe prawa, ile akcentuje konieczność podjęcia przez państwa strony działań znoszących „bariery”, uniemożliwiających korzystanie przez osoby niepełnosprawne z praw politycznych, osobistych i społecznych. Wyznacza jednocześnie standardy działania władz publicznych wobec osób niepełnosprawnych. W tym celu państwa strony zobowiązują się do przyjęcia odpowiednich środków o charakterze ustawodawczym, administracyjnym lub innych działań (por. M. Frédéric, *The Disabilities Convention:*

Human Rights of Persons with Disabilities or Disability Rights?, „Human Rights Quarterly” 2008, vol. 30, s. 494 i n.; M. Szreniawska, *Znaczenie ratyfikacji Konwencji o Prawach Osób Niepełnosprawnych*, „Niepełnosprawność – Zagadnienia. Problemy. Rozwiązania” 2012, nr 3, s. 5).

Podmiotem praw i wolności, których urzeczywistnienie zapewniać ma konwencja, są osoby niepełnosprawne. Pojęcie niepełnosprawności jest w naukach społecznych analizowane z różnych punktów widzenia. Można jednak wyodrębnić dwie zasadnicze koncepcje niepełnosprawności. Pierwsza, medyczna, która przez niepełnosprawność rozumie każdą utratę sprawności lub nieprawidłowość w budowie czy funkcjonowaniu organizmu pod względem psychologicznym, psychofizycznym lub anatomicznym, będące źródłem ograniczenia lub niemożliwości prowadzenia aktywnego życia w sposób lub w zakresie uznawanym za typowe dla człowieka. Druga koncepcja niepełnosprawności, określana mianem społecznej, akcentuje udział człowieka w życiu społecznym i jego zdolność do wypełniania zadań życiowych i ról społecznych w sposób zgodny z normami prawnymi i społecznymi. Niepełnosprawność społeczna jest więc niekorzystną sytuacją określonej osoby, której źródłem jest niesprawność, ograniczająca lub uniemożliwiająca wypełnianie ról społecznych odpowiednio do wieku, płci, a także czynników społecznych czy kulturowych. Innymi słowy, niepełnosprawność przejawia się w dysfunkcji pełnienia ról społecznych, np. członka rodziny, ucznia, pracownika. Społeczny wymiar niepełnosprawności znajduje swoje odzwierciedlenie w konwencji. Przede wszystkim uznaje ona, że niepełnosprawność jest pojęciem ewoluującym i wynika z interakcji między osobami z dysfunkcjami a barierami wynikającymi z postaw ludzkich i środowiskowymi, które utrudniają tym osobom pełny i skuteczny udział w życiu społeczeństw, na zasadzie równości z innymi osobami (pkt e preambuły do konwencji). Osobą niepełnosprawną, według art. 1 konwencji, jest osoba z długotrwale naruszoną sprawnością fizyczną, umysłową, intelektualną lub w zakresie zmysłów, co może, w oddziaływaniu z różnymi barierami, utrudniać jej pełny i skuteczny udział w życiu społecznym, na zasadzie równości z innymi osobami (zob. R. Traustadóttir, *Disability studies: the social model and legal developments* [w:] *The UN Convention on Rights of Persons with Disabilities. European and Scandinavian Perspectives*, O. Arnardóttir, D. Quinn (red.), Martinus Nijhoff Publisher 2009, s. 8 i n.; C. Barnes, G. Mercer, *Niepełnosprawność*, Warszawa 2008, s. 18 i n.; I. Sierpowska, A. Kogut, *Status*, op. cit., s. 32 i n.). Społeczny model niepełnosprawności znajduje swoje uzasadnienie w wyrównawczej sprawiedliwości (zob. M. Stein, *Disability human rights*, „California Law Review” 2007, vol. 45, s. 21).

Postanowienia art. 9 ust. 1 lit. a konwencji nakładają na Polskę obowiązek zapewnienia osobom niepełnosprawnym tzw. dostępności do środowiska fizycznego, środków transportu, informacji i komunikacji, a także do innych urządzeń i usług, powszechnie dostępnych lub powszechnie zapewnianych,

zarówno na obszarach miejskich, jak i wiejskich. Treścią tego obowiązku jest konieczność podjęcia odpowiednich środków w celu osiągnięcia dostępności na zasadzie równości z innymi osobami. Środki te polegają między innymi na rozpoznaniu i eliminacji przeszkód i barier w zakresie dostępności do budynków, dróg, transportu oraz innych urządzeń wewnętrznych i zewnętrznych. Polska jest zobowiązana podjąć także środki w celu opracowywania, ogłaszania i monitorowania wdrażania minimalnych standardów i wytycznych w sprawie dostępności urządzeń i usług ogólnie dostępnych lub powszechnie zapewnianych, a także w celu zagwarantowania, że instytucje prywatne, które oferują urządzenia i usługi ogólnie dostępne lub powszechnie zapewniane, będą brały pod uwagę wszystkie aspekty ich dostępności dla osób niepełnosprawnych (art. 9 ust. 2 lit. a i b konwencji).

Ze stylizacji art. 9 ust. 1 lit. a konwencji wynika, że formułuje on zasadę polityki państw stron, wyznaczającą z jednej strony cel działań państw, zaś z drugiej strony pozostawiającą im kwestię wyboru środków służących jego realizacji. Przepis ten nie wyznacza stopnia realizacji tak określonej polityki państwa. Biorąc po uwagę treść art. 9 ust. 2 konwencji, należy stwierdzić, że obowiązek zapewniania dostępności do urządzeń i usług o charakterze powszechnym powinien być zrealizowany przynajmniej w stopniu minimalnym. Ustalając zakres i intensywność obowiązków, jakie wynikają z konwencji, należy odwołać się do pojęcia „racjonalnego usprawnienia” (art. 2 konwencji). „Racjonalne usprawnienie” oznacza konieczne i odpowiednie zmiany i dostosowania (nienakładające nieproporcjonalnego lub nadmiernego obciążenia), jeśli jest to potrzebne w konkretnym przypadku, w celu zapewnienia osobom niepełnosprawnym możliwości korzystania z wszelkich praw człowieka i podstawowych wolności oraz ich wykonywania na zasadzie równości z innymi osobami. Oznacza to, że zmiany i dostosowania w zakresie dostępności muszą być z jednej strony konieczne i odpowiednie, z drugiej strony zaś – nie mogą być źródłem nieproporcjonalnego lub nadmiernego obciążenia. Przepisem konwencji, który determinuje kształt i intensywność obowiązków państw stron, jest art. 4 ust. 2. Przepis ten stanowi, że w odniesieniu do praw gospodarczych, społecznych i kulturalnych, każde z państw stron zobowiązuje się podjąć kroki, wykorzystując maksymalnie dostępne mu środki i, gdy to potrzebne, w ramach współpracy międzynarodowej, w celu stopniowego osiągnięcia pełnej realizacji praw, bez uszczerbku dla tych zobowiązań zawartych w konwencji, które, zgodnie z prawem międzynarodowym, mają skutek natychmiastowy. Z treści przywołanego art. 4 ust. 2 konwencji wynika, że – po pierwsze, w procesie implementacji art. 9 ust. 1 lit. a uwzględnia się zdolność finansową i organizacyjną państwa, po drugie – art. 9 ust. 1 jest tym postanowieniem konwencji, które – jako zasada polityki państwa (norma programowa) – nie wywołuje skutku natychmiastowego (por. M. Frédéric, *The Disabilities Convention: Towards a Holistic Concept of Rights*, „International Journal of Human Rights” 2008, vol. 12).

IV. Analiza zgodności

1. Przed przystąpieniem do analizy poszczególnych zarzutów Rzecznika Prawa Obywatelskich należy przedstawić otoczenie normatywne art. 3a u.t.k. i jego znaczenie dla ochrony praw osób niepełnosprawnych oraz osób o ograniczonej sprawności ruchowej w transporcie kolejowym. Zakwestionowany przepis pozostaje w związku z rozporządzeniem nr 1371/2007/WE, którego celem jest zapewnienie ochrony praw pasażerów w ruchu kolejowym oraz podniesienie jakości i efektywności kolejowych usług pasażerskich dla zwiększenia udziału transportu kolejowego w stosunku do innych środków transportu. Analizowany akt prawa unijnego opiera się na założeniu, że pasażer w ruchu kolejowym jest słabszą stroną umowy transportu, a jego prawa powinny podlegać należytej ochronie. Rozporządzenie nr 1371/2007/WE przykłada szczególną uwagę do praw osób niepełnosprawnych oraz osób o ograniczonej sprawności ruchowej, które powinny mieć możliwości podróżowania koleją porównywalne z możliwościami innych ludzi.

Artykuł 3a u.t.k. zwalnia w określonym zakresie (przez enumeratywne wyliczenie wyłącznie tych artykułów, które znajdują zastosowanie) miejskie, podmiejskie i regionalne usługi pasażerskie ze stosowania rozporządzenia nr 1371/2007/WE. Pozostałe przepisy tego aktu prawa unijnego, stosowane od chwili jego wejścia w życie, nakładają na przedsiębiorstwa kolejowe i zarządców stacji (ewentualnie także operatorów turystycznych) liczne obowiązki wobec osób niepełnosprawnych i osób z ograniczoną sprawnością poruszania, a wśród nich:

- określenie niedyskryminujących zasad korzystania z przewozu (art. 19 ust. 1),
- dokonywanie rezerwacji i wystawianie biletu bez dodatkowych opłat (art. 19 ust. 2),
- informowanie o dostępności przewozów kolejowych i warunkach dostępu do taboru kolejowego oraz o udogodnieniach w pociągu (art. 20 ust. 1),
- podjęcie wszelkich racjonalnych starań w celu zapewnienia osobom niepełnosprawnym i osobom o ograniczonej sprawności ruchowej dostępu do podróży pociągiem, w braku personelu towarzyszącego w pociągu lub na stacji (art. 21 ust. 2),
- zapewnienie nieodpłatnej pomocy przy przesiadaniu się, wsiadaniu do lub wysiadaniu z pociągu na stacji z personelem, a także pomocy w pociągu w celu zapewnienia dostępu do takich samych usług w pociągu, jak pozostałym pasażerom (art. 22 ust. 1 i ust. 2, art. 23),
- informowanie o najbliższej stacji z personelem (art. 22 ust. 3).

2. Stanowiący przedmiot kontroli art. 3a u.t.k. wśród regulacji rozporządzenia nr 1371/2007/WE, objętych wspomnianym wyżej zwolnieniem ze stosowania, wymienia także – istotny ze względu na zakres zaskarżenia wskazany

we wniosku RPO – art. 21 ust. 1. Przepis ten nakłada na przedsiębiorstwa kolejowe i zarządców stacji obowiązek zapewnienia osobom niepełnosprawnym i osobom o ograniczonej sprawności ruchowej dostępności stacji, peronów, taboru kolejowego i innych pomieszczeń, zgodnie z „TSI dla osób o ograniczonej sprawności ruchowej”, czyli zgodnie z techniczną specyfikacją interoperacyjności stanowiącą załącznik do decyzji Komisji nr 2008/164/WE z dnia 21 grudnia 2007 r. dotyczącej technicznej specyfikacji interoperacyjności w zakresie aspektu „osoby o ograniczonej możliwości poruszania się” transeuropejskiego systemu kolei konwencjonalnych i transeuropejskiego systemu kolei dużych prędkości (Dz. Urz. UE L 64 z 7 marca 2008, s. 72; dalej: TSI).

Istota zarzutów Rzecznika Praw Obywatelskich koncentruje się wokół kwestii nieokreślenia przez ustawodawcę w art. 3a u.t.k. horyzontu czasowego zwolnienia ze stosowania art. 21 ust. 1 rozporządzenia nr 1371/2007/WE. Ustawodawca powinien, zdaniem RPO, „wyznaczyć terminy, w których elementem wewnętrznego porządku prawnego stanie się art. 21 ust. 1 rozporządzenia” (wniosek, s. 13). Przed rozstrzygnięciem, czy taki obowiązek rzeczywiście można wywieść z Konstytucji, należy ustalić jego ewentualne zakotwiczenie w prawie unijnym.

Jak stwierdza wnioskodawca, prawo pochodne UE przyznaje państwom członkowskim szeroki margines swobody regulacyjnej w zakresie ochrony praw pasażerów w miejskim, podmiejskim regionalnym ruchu kolejowym. Jednak motyw 26 preambuły do wskazanego wyżej rozporządzenia jest – w opinii RPO – wskazówką interpretacyjną, że ta swoboda powinna mieć swoje ograniczenia czasowe (wniosek, s. 7), co z kolei przesądzać ma o tymczasowym (przejściowym) charakterze zwolnienia ze stosowania regulacji unijnych. Pogląd ten należy odrzucić z wymienionych niżej względów.

Zgodnie z art. 2 ust. 5 rozporządzenia nr 1371/2007/WE Polska, podobnie jak pozostałe państwa członkowskie, może zwolnić ze stosowania przepisów (w tym art. 21 ust. 1) tego aktu unijnego miejskie, podmiejskie i regionalne kolejowe usługi pasażerskie. Z przywołanego przepisu nie wynika obowiązek władz krajowych oznaczenia zakresu czasowego tego zwolnienia (w przeciwieństwie do zwolnień, o których mowa w art. 2 ust. 4 w związku z motywem 25 rozporządzenia nr 1371/2007/WE). Wbrew tej mającej jasny sens normatywny regulacji, motyw nr 26 preambuły do rozporządzenia nr 1371/2007/WE, na który powołuje się RPO, rzeczywiście wskazuje na to, że omawiane zwolnienie ma mieć przejściowy (przemijający) charakter („Miejskie, podmiejskie i regionalne kolejowe usługi pasażerskie mają inny charakter niż usługi dalekobieżne. Dlatego państwa członkowskie powinny mieć możliwość udzielania czasowych zwolnień ze stosowania przepisów niniejszego rozporządzenia dla miejskich, podmiejskich i regionalnych kolejowych usług pasażerskich, z wyjątkiem niektórych przepisów, które powinny mieć zastosowanie do wszelkich kolejowych usług pasażerskich w całej Wspólnocie”). Ta wyraźna niekonse-

kwencja, jaka występuje pomiędzy treścią preambuły a częścią artykułowaną rozporządzenia nr 1371/2007/WE, ma swoje źródło w nieprawidłowo – zdaniem Sejmu – ukształtowanym brzmieniu przytoczonego motywu. Na błąd polskiej wersji językowej rozporządzenia nr 1371/2007/WE wskazują wersja niemiecka (*Die Mitgliedstaaten sollten deshalb die Möglichkeit haben, Ausnahmen von der Anwendung der Bestimmungen dieser Verordnung – mit Ausnahme einiger Bestimmungen, die für alle Schienenpersonenverkehrsdienste in der gesamten Gemeinschaft gelten sollten – für Schienenpersonenverkehrsdienste des Stadtverkehrs, Vorortverkehrs oder Regionalverkehrs zu gewähren*) oraz angielska (*Therefore, with the exception of certain provisions which should apply to all rail passenger services throughout the Community, Member States should be able to grant exemptions from the application of the provisions of this Regulation to urban, suburban and regional rail passenger services*), które nie przesądzają, że zwolnienia ze stosowania przepisów omawianego aktu unijnego mają być „czasowe”.

W procesie wykładni prawa wtórnego UE zasada równorzędności języków urzędowych aktów wspólnotowych pozwala na porównywanie różnych wersji językowych tekstu aktu normatywnego (zob. M. Fryźlewicz, *Znaczenie komparatystyki językowej w wykładni sądów luksemburskich* [w:] *Wykładnia prawa Unii Europejskiej*, C. Mik (red.), Toruń 2008, s. 9–58 i szeroko przywoływane tam orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości UE). Odwołując się do metody komparatystyki językowej w procesie wykładni rozpatrywanego aktu prawa unijnego, należy więc stwierdzić, że prawodawca krajowy ma kompetencję do zwolnienia ze stosowania art. 21 ust. 1 tego aktu prawnego miejskie, podmiejskie regionalne usługi pasażerskie na czas nieoznaczony. Wniosek ten znajduje dodatkowe potwierdzenie w praktyce, jaka ukształtowała się na tym polu w państwach członkowskich, wśród których również Francja, Luksemburg, Rumunia oraz – w węższym zakresie przedmiotowym – Austria zdecydowały się ustanowić nielimitowane temporalnie zwolnienia ze stosowania art. 21 ust. 1 rozporządzenia nr 1371/2007/WE (por. http://ec.europa.eu/transport/themes/passengers/rail/doc/summary_table.pdf).

W kontekście prowadzonych rozważań warto wyjaśnić, że w wypadku polskiego ustawodawcy zawieszenie stosowania rozporządzenia nr 1371/2007/WE w kwestionowanym przez wnioskodawcę zakresie podyktowane było skalą zjawiska niedostosowania do standardów TSI stanu technicznego infrastruktury kolejowej. Jak wyjaśnił Minister Infrastruktury: „Wiek kolejowych obiektów budowlanych w Polsce wynosi często 20 i więcej lat. Proces ich dostosowywania do potrzeb osób o ograniczonej możliwości poruszania się trwa, a szybkość jego realizacji zależy w ścisły sposób od realizacji procesu inwestycyjnego na sieci kolejowej. Wdrożenie rozwiązań zawartych w TSI PRM w zakresie infrastruktury kolejowej szacuje się na około 30–40 lat. Poprawa dostępności infrastruktury kolejowej dla pasażerów odbywa się poprzez przygotowanie

modernizacji linii kolejowych wraz z przystankami osobowymi, z uwzględnieniem: budowy pochylni lub wind o różnych konstrukcjach – przy przejściach pod torami; budowy zejść i zjazdów z peronów o pochyleniu dostępnym np. dla wózków inwalidzkich; przebudowy istniejących już peronów; modernizacji i budowy nowych przejść podziemnych; budowy podjazdów; wprowadzania właściwego oznakowania, np. piktogramów” (zob. Odpowiedź podsekretarza stanu w Ministerstwie Infrastruktury – z upoważnienia ministra – na interpelację nr 24226/VI kad., w sprawie wysokości peronów kolejowych).

3. W analizowanej sprawie Rzecznik Praw Obywatelskich wiąże zarzut naruszenia Konstytucji i konwencji o prawach osób niepełnosprawnych z niewłaściwym wykonywaniem obowiązków organów władzy publicznej wobec osób niepełnosprawnych i osób o ograniczonej sprawności ruchowej. Zarzut ten ukierunkowany jest na stwierdzenie niekonstytucyjności art. 3a u.t.k., w zakresie „w jakim bezterminowo wyłącza stosowanie art. 21 ust. 1 rozporządzenia nr 1371/2007/WE”. Zgodnie z brzmieniem tego ostatniego przepisu jego beneficjentami są zarówno osoby niepełnosprawne, jak i osoby o ograniczonej sprawności ruchowej. Jednakże przywołane we wniosku wzorce kontroli, tj. art. 2 w związku z art. 69 Konstytucji oraz art. 9 konwencji, dotyczą, w opinii Sejmu, obowiązków państwa tylko wobec osób niepełnosprawnych.

Jak wspomniano, pojęcie niepełnosprawności jest wieloznaczne, bowiem odnosi się do różnych ograniczeń funkcjonalnych, które pojawiają się w każdej populacji ludzi na świecie. Może być ono definiowane społecznie, prawnie, medycznie, a także potocznie (zob. I. Sierpowska, A. Kogut, *Status, op. cit.*, s. 32; A. Nowak, *Zasada, op. cit.*, s. 101 i n.). W naukach społecznych niepełnosprawność jest postrzegana jako proces dynamiczny, składający się z czterech stopni: patologii, uszkodzenia, ograniczenia sprawności i niesprawności. „Czynna patologia to obecność takiego stanu fizycznego lub psychicznego, który przerywa naturalne procesy fizyczne lub psychiczne ludzkiego organizmu i jednocześnie mobilizuje organizm do powrotu do stanu prawidłowego. Patologia może prowadzić do uszkodzenia, które definiuje się jako utratę prawidłowej struktury anatomicznej, fizjologicznej lub psychicznej. W konsekwencji uszkodzenia następuje ograniczenie funkcjonowania w zakresie osiągania celów lub wykonywania podstawowej aktywności organizmu jako całości. Ostatnim etapem jest niesprawność, która jest ograniczeniem w pełnieniu ról i zadań, jakie są społecznie oczekiwane w określonym kulturowo i fizycznie środowisku. Związki między poszczególnymi etapami tego procesu nie są nieuchronne ani automatyczne, zależą również od innych cech osobowości jednostki oraz fizycznych i społecznych czynników środowiskowych” (zob. J. Kirenko, *Indywidualna i społeczna percepcja niepełnosprawności*, Lublin 2007, s. 15, zob. też K. Błęszyńska, *Niepełnosprawność a struktura identyfikacji społecznych*, Warszawa 2001, s. 76 i n.; C. Barnes, G. Mercer, *Niepełnosprawność, op. cit.*, s. 21 i n.). Światowa Organizacja Zdrowia podjęła próbę zdefiniowania ściśle związanych ze sobą pojęć:

„uszkodzenia lub upośledzenia”, „niepełnosprawności funkcjonalnej” i „niepełnosprawności społecznej”. Dało to asumpt do dalszych prac nad statusem osób niepełnosprawnych, realizowanych przez Organizację Narodów Zjednoczonych. Ich wymiernym efektem było przyjęcie konwencji, wedle której „osobami niepełnosprawnymi” są osoby mające długotrwale naruszoną sprawność fizyczną, umysłową, intelektualną lub w zakresie zmysłów, co może, w oddziaływaniu z różnymi barierami, utrudniać im pełny i skuteczny udział w życiu społecznym, na zasadzie równości z innymi osobami (art. 1 konwencji).

Konstytucja nie precyzuje pojęcia osoby niepełnosprawnej ani niepełnosprawności. W nauce prawa wskazuje się, że pomocnym instrumentem przy konstruowaniu definicji tego pojęcia mogą być akty organizacji międzynarodowych oraz przepisy ustawodawstwa krajowego (zob. L. Garlicki, *Komentarz do art. 69, op. cit.*, s. 3; A. Nowak, *Zasada, op. cit.*, s. 101 i n., B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 413). Analiza ustawodawstwa zwykłego pozwala stwierdzić, że nie ma definicji niepełnosprawności o jednolitym zakresie stosowania (zob. I. Sierpowska, A. Kogut, *Status, op. cit.*, s. 21 i n., T. Sienkiewicz, *Status człowieka niepełnosprawnego w prawie publicznym*, Warszawa 2007, s. 19–24). Przykładowo ustawa z dnia 13 października 1998 o systemie ubezpieczeń społecznych (t.j. Dz. U. z 2007 r. Nr 11, poz. 74, ze zm.) odnosi się do niepełnosprawności w aspekcie niezdolności do pracy. Konstytucyjnym odpowiednikiem w tym zakresie zdaje się być jednak kategoria osób niezdolnych do pracy ze względu na inwalidztwo (por. art. 67 ust. 1 Konstytucji). Dla art. 69 Konstytucji bardziej adekwatne, ze względu na przedmiot regulacji ustawy, w której występuje, wydaje się pojęcie „niepełnosprawności” zdefiniowane w art. 2 pkt 10 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (t.j. Dz. U. z 2011 r. Nr 127, poz. 721, ze zm.). Zgodnie z tym przepisem niepełnosprawność oznacza: „trwałą lub okresową niezdolność do wypełniania ról społecznych z powodu stałego lub długotrwałego naruszenia sprawności organizmu, w szczególności powodującą niezdolność do pracy”. Powyższa definicja nawiązuje do społecznej koncepcji niepełnosprawności, akcentującej niezdolność do wypełniania ról społecznych, znajdującej wyraz między innymi także we wspomnianym art. 1 konwencji.

Stanowiące wzorzec kontroli przepisy Konstytucji (art. 69, przywołany związkowo dla art. 2) oraz konwencji (art. 9) dotyczą zatem obowiązków władz publicznych względem osób niepełnosprawnych. Artykuł 21 ust. 1 rozporządzenia nr 1371/2007/WE, którego zawieszenie stosowania wynika z zakwestionowanego art. 3a u.t.k., odnosi się natomiast do osób niepełnosprawnych i – wyróżnionych jako osobna kategoria – osób o ograniczonej sprawności ruchowej. Przez osobę niepełnosprawną lub osobę o ograniczonej sprawności ruchowej, według art. 3 pkt 15 rozporządzenia nr 1371/2007WE, należy rozumieć każdą osobę, której możliwość poruszania się jest ograniczona podczas korzystania

z transportu na skutek jakiegokolwiek niesprawności fizycznej (zmysłowej lub ruchowej, trwałej lub przejściowej), upośledzenia lub niesprawności umysłowej, lub każdej innej przyczyny niepełnosprawności, lub na skutek wieku, i której sytuacja wymaga specjalnej uwagi oraz dostosowania usług dostępnych dla wszystkich pasażerów do szczególnych potrzeb takiej osoby.

Rozporządzenie nr 1371/2007/WE nie formułuje w art. 3 pkt 15 wyraźnych kryteriów pozwalających odróżnić osoby niepełnosprawne od osób o ograniczonej sprawności ruchowej. Na gruncie przytoczonej wyżej definicji unijnej (mającej znajdować zastosowanie dla celów rozporządzenia nr 1371/2007/WE) trafne nie wydaje się rozłączne traktowanie obu tych kategorii, lecz raczej – zgodne z intuicją językową – uznanie, że pojęcie „osób o ograniczonej sprawności ruchowej” jest szersze zakresowo względem pojęcia „osób niepełnosprawnych”, którego desygnaty stanowią również element składowy pierwszego z wymienionych. Zgodnie z art. 3 pkt 15 rozporządzenia nr 1371/2007/WE do „osób o ograniczonej sprawności ruchowej” zaliczyć można (obok osób niepełnosprawnych) także osoby, których możliwości poruszania się podczas korzystania z transportu są ograniczone na skutek wieku. Kwestią dyskusyjną pozostaje natomiast to, czy w skład tej grupy wchodzi także osoby, których niesprawność nie jest wynikiem niepełnosprawności (np. kobiety w ciąży) oraz to, czy z uwagi na odesłanie zawarte w art. 21 ust. 1 rozporządzenia nr 1371/2007/WE oraz stosowaną w prawie unijnym siatkę pojęciową, przy rekonstrukcji analizowanego pojęcia zasadne byłoby nadto uwzględnienie pkt 2.2. TSI, zgodnie z którym termin „osoby o ograniczonej możliwości poruszania się” oznacza wszystkie osoby, które mają trudności w korzystaniu z pociągów oraz związanej z nimi infrastruktury, i obejmuje: osoby na wózkach inwalidzkich (osoby, które z powodu osłabienia lub niepełnosprawności wykorzystują wózek inwalidzki do poruszania się); inne osoby o ograniczonej możliwości poruszania się, w tym: osoby cierpiące na upośledzenie kończyn; osoby mające trudności z chodzeniem; osoby z dziećmi; osoby z ciężkim lub nieporęcznym bagażem; osoby starsze; kobiety w ciąży; osoby niedowidzące; osoby niewidzące; osoby niedosłyszące; osoby głuche; osoby z upośledzeniem w zakresie komunikacji (to znaczy osoby, które mają problemy z komunikowaniem się lub rozumieniem języka pisanego albo mówionego, w tym osoby z zagranicy, które nie znają języka miejscowego, osoby cierpiące na trudności w komunikacji, osoby z upośledzeniem funkcji czuciowych, upośledzeniem psychicznym lub intelektualnym); osoby niskiego wzrostu (w tym dzieci). Nie przesądzając tych kwestii definitywnie, na potrzeby niniejszej sprawy wystarczające dla poprawnego sformułowania zakresu kontrolowanej normy wydaje się stwierdzenie, że nie każda osoba o ograniczonej sprawności ruchowej jest osobą niepełnosprawną.

W następstwie poczynionych ustaleń należy uznać, że część osób odpowiadających charakterystyce osoby o ograniczonej sprawności ruchowej nie jest

niezdolna do wypełniania ról społecznych z powodu stałego lub długotrwałego naruszenia sprawności organizmu, w szczególności powodującego niezdolność do pracy ani nie spełnia kryterium długotrwałego naruszenia sprawności fizycznej, umysłowej, intelektualnej lub w zakresie zmysłów. Nie istnieją więc uzasadnione powody, by osobom tym przyznać status osoby niepełnosprawnej w rozumieniu art. 69 Konstytucji oraz art. 9 konwencji i odnosić do nich wspomniane regulacje, jako mające znaczenie dla ich statusu prawnego (a w konsekwencji również dla zakresu obowiązków władz publicznych). Trzeba zatem uznać, że w tej części, w jakiej zakwestionowana przez RPO regulacja ustawowa nie dotyczy osób niepełnosprawnych, nie podlega ona konfrontacji z punktu widzenia zgodności treściowej z wymienionymi we wniosku wzorcami kontroli.

Na tej podstawie Sejm stwierdza, że art. 3a u.t.k., w zakresie w jakim zwalnia na czas nieokreślony ze stosowania art. 21 ust. 1 rozporządzenia nr 1371/2007/WE w części, w jakiej dotyczy on osób o ograniczonej sprawności ruchowej niebędących osobami niepełnosprawnymi, **nie jest niezgodny** z art. 2 w związku z art. 69 Konstytucji i art. 9 ust. 1 lit. a konwencji.

4. Rzecznik Praw Obywatelskich podnosi względem wyróżnionego w *petitum* swego wniosku zakresu art. 3a u.t.k. zarzut naruszenia zasady sprawiedliwości wyrównawczej. Zaskarżony przepis zawiesza obowiązek: „Niwelowania wciąż występujących różnic w dostępie tej kategorii podmiotów [osób niepełnosprawnych – uwaga D.L.-S., M.L.] do kolejowych usług pasażerskich”, a także odbiera osobom niepełnosprawnym: „Możliwość podróżowania koleją porównywalną z możliwością innych obywateli”, czemu sprzeciwiać się ma zasada sprawiedliwości wyrównawczej, która wymaga podjęcia przez państwo stosownych działań regulacyjnych, ukierunkowanych na usuwanie barier w określonym horyzoncie czasowym (wniosek, s. 8). Sejm nie podziela tak sformułowanego zarzutu.

Po pierwsze, zwolnienie przez polskiego ustawodawcę miejskich, podmiejskich i regionalnych kolejowych usług pasażerskich ze stosowania art. 21 ust. 1 rozporządzenia nr 1371/2007/WE, jakkolwiek nie zostało ograniczone żadnym terminem końcowym, nie może być odczytywane jako definitywna i trwała rezygnacja ze stosowania omawianego rozporządzenia unijnego w pełnym zakresie. Należy zauważyć, że w stosownym czasie krajowy prawodawca może derogować wyrażone w ustawie zwolnienie. Szeroka w tym względzie swoboda wiąże się z tym, że oceniany przepis nie wskazuje na długotrwałość ani tym bardziej bezterminowość zawartych w nim regulacji, a tym bardziej nie przyznaje przedsiębiorstwom kolejowym ani zarządom stacji jakichkolwiek praw podmiotowych (których odebranie w przyszłości mogłoby nasuwać wątpliwości konstytucyjne) do wyłączenia względem nich obowiązków spełnienia standardów określonych w prawie unijnym.

Po drugie, aby Nielimitowane temporalnie zwolnienie ze stosowania art. 21 ust. 1 rozporządzenia nr 1371/2007/WE można było uznać za niezgodne

z art. 2 Konstytucji, nie wystarcza ogólne stwierdzenie, że zasada sprawiedliwości wyrównawczej wymaga podjęcia przez państwo stosownych działań regulacyjnych, których celem jest usuwanie barier w dostępie do podróżowania koleją w określonym horyzoncie czasowym (wniosek, s. 8). W orzecznictwie TK ugruntował się pogląd, w myśl którego w odniesieniu do zasady sprawiedliwości społecznej obowiązują szczególne kryteria stwierdzania niezgodności przepisów prawa z Konstytucją, a organ orzekający może interweniować tylko wtedy, gdy naruszenie tej zasady nie budzi wątpliwości (wyroki TK z: 25 lutego 1997 r., sygn. akt K 21/95; 14 listopada 2000 r., sygn. akt K 7/00). W niniejszym przypadku ustawodawca zawiesił obowiązek zapewniania dostępności do infrastruktury kolejowej zgodnie z określonymi w rozporządzeniu nr 1371/2007/WE standardami. Nie można tego jednak utożsamiać – co zdaje się czynić RPO – ze zwolnieniem organów władzy publicznej z konieczności podejmowania wszelkich (jakichkolwiek) działań regulacyjnych na rzecz poprawy warunków korzystania z infrastruktury kolejowej przez osoby niepełnosprawne. Realizując dyrektywy płynące z art. 69 Konstytucji, prawodawca wydaje liczne akty normatywne w celu usuwania barier w dostępie do usług kolejowych, co stanowi przejaw realizacji zasady sprawiedliwości społecznej. Przykładem tego mogą być następujące regulacje:

- rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 10 września 1998 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budowle kolejowe i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 151, poz. 987, ze zm.), przewidujące, że: „W zależności od potrzeb technologicznych pracy stacji przy projektowaniu peronów i przystanków osobowych powinno się ustalić: możliwość obsługi osób niepełnosprawnych” (§ 98 ust. 3 pkt 4). Ponadto, zgodnie z § 103 tego aktu nowo budowane lub modernizowane schody powinny być wyposażone w pochylnie dla wózków dziecięcych, wózków dla osób niepełnosprawnych, rowerów lub urządzenia dźwigowe. Natomiast przejścia podziemne i przejścia nad torami powinno się wyposażać w urządzenia dźwigowe w celu umożliwienia korzystania z nich przez osoby niepełnosprawne oraz osoby na wózkach (zob. też § 100 przywołanego rozporządzenia),
- ustawa z dnia 15 listopada 1984 r. – Prawo przewozowe (t.j. Dz. U. z 2012 r. poz. 1173, ze zm.), która w art. 14 ust. 2 zobowiązuje przewoźnika do podejmowania działań ułatwiających podróżnym, a w szczególności osobom o ograniczonej zdolności ruchowej oraz osobom niepełnosprawnym, korzystanie ze środków transportowych,
- ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (t.j. Dz. U. z 2010 r. Nr 242, poz. 1623, ze zm.), w myśl której obiekt budowlany wraz ze związanymi z nim urządzeniami budowlanymi należy – biorąc pod uwagę przewidywany okres użytkowania – projektować i budować w sposób określony w przepisach, w tym techniczno-budowlanych, oraz zgodnie z zasadami wiedzy

technicznej, zapewniając: niezbędne warunki do korzystania z obiektów użyteczności publicznej przez osoby niepełnosprawne, w szczególności poruszające się na wózkach inwalidzkich (art. 5),

- ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U. z 2012 r. poz. 647 ze zm.) zobowiązującą w art. 1 ust. 2 pkt 5 do uwzględniania w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym potrzeb osób niepełnosprawnych,
- ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. Nr 5, poz. 13, ze zm.) nakazująca: stosowanie rozporządzenia nr 1371/2007/WE; uwzględnianie potrzeb osób niepełnosprawnych i osób o ograniczonej zdolności ruchowej w planie transportu (art. 12); badanie i analizę potrzeb przewozowych w publicznym transporcie zbiorowym, z uwzględnieniem potrzeb osób niepełnosprawnych i osób o ograniczonej zdolności ruchowej (art. 15). Ponadto art. 25 tej ustawy przewiduje, że elementem obligatoryjnym umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego jest ustalenie wymagań w stosunku do środków transportu, w tym dotyczące wprowadzania nowoczesnych rozwiązań technicznych, a także ich dostosowania do potrzeb osób niepełnosprawnych oraz osób o ograniczonej zdolności ruchowej.

Uzupełniająco względem powyższego wykazu warto wspomnieć o pracach toczących się aktualnie nad projektem rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej zmieniającego rozporządzenie w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budowle kolejowe i ich usytuowanie (23 kwietnia 2013 r. projekt przekazano do uzgodnień międzyresortowych, zob. http://bip.transport.gov.pl/pl/bip/projekty_aktow_prawnych/projekty_rozporzadzen/rozp_transport_kolejowy/proj_rozp_war_techn_budowle_kolej). Zakładanym celem tej nowelizacji jest między innymi wprowadzenie obowiązku projektowania obiektów obsługi podróżnych z zachowaniem wymagań TSI.

Po trzecie, wprawdzie aktualnie osobom niepełnosprawnym nie gwarantuje się jeszcze w dostępie do komunikacji kolejowej standardów TSI, zapewnia się im jednak w tym zakresie alternatywne, czasem wręcz ekwiwalentne zasady i środki (zob. pkt IV.1). Ta okoliczność jest istotna dla rozstrzygnięcia rozpatrywanego problemu konstytucyjnego. Realizacja standardów TSI wymaga poważnych nakładów finansowych ze strony przedsiębiorców kolejowych i zarządców stacji. A to oznacza, że poziom dochodów tych podmiotów jest czynnikiem determinującym poziom dostępności do komunikacji kolejowej, a także w wielu przypadkach ograniczającym ich zdolność do wprowadzenia standardów TSI. Z tego względu należy mieć na uwadze, analizując zarzut naruszenia zasady sprawiedliwości społecznej, równowagę interesów, z jednej strony przedsiębiorstw kolejowych i zarządców stacji, a z drugiej strony intere-

sów osób korzystających z przewozów kolejowych. Wyważenie tych interesów wymaga uwzględnienia sytuacji faktycznej i gospodarczej. Obecnie podmioty zobowiązane do wprowadzenia TSI albo w ogóle nie są w stanie zrealizować ciężącego na nich obowiązku, albo wiązałoby się to z poważnymi trudnościami i w dalszej perspektywie niosłoby ze sobą ryzyko ich likwidacji lub upadku. Natomiast podmioty uprawnione do korzystania z usług zgodnych ze standardami TSI mają zapewniony dostęp do komunikacji kolejowej na innych zasadach. W opinii Sejmu taki stan czyni zadość zasadzie sprawiedliwości społecznej, bowiem uwzględnia interesy obu stron i nie przerzuca wysokich kosztów zapewniania pomocy osobom niepełnosprawnym wyłącznie na przedsiębiorców kolejowych i zarządców stacji.

W tym stanie rzeczy art. 3a u.t.k. w zakresie, w jakim zwalnia na czas nieokreślony ze stosowania art. 21 ust. 1 rozporządzenia nr 1371/2007/WE wobec osób niepełnosprawnych, nie narusza w sposób oczywisty i niebudzący wątpliwości zasady sprawiedliwości społecznej wyrażonej w art. 2 Konstytucji.

5. Poddany wyżej analizie zarzut został przez wnioskodawcę przedstawiony na tle uwzględniającym dodatkowo naruszenie (wskazanych związkowo jako wzorce kontroli) art. 69 Konstytucji i art. 9 konwencji. Rzecznik Praw Obywatelskich zwraca uwagę, że: „Obowiązki nałożone na władze publiczne przez art. 69 Konstytucji zostały potwierdzone przez Państwo Polskie poprzez ratyfikację Konwencji o Prawach Osób Niepełnosprawnych”, a konkretnie przez art. 9 ust. 1 lit. a tej konwencji (wniosek, s. 13). W opinii RPO ustawodawca, zwalniając bezterminowo ze stosowania art. 21 ust. 1 rozporządzenia nr 1371/2007/WE, przekroczył granicę przysługującej mu swobody, gdyż: „Zwolnił się w rzeczywistości z obowiązku prowadzenia działań mających na celu pomoc osobom niepełnosprawnym w komunikacji społecznej. Działania te, podejmowane wobec podmiotów pozostających poza segmentem szeroko pojętej władzy publicznej, mają charakter regulacyjny, a więc muszą przybierać formę przepisów prawa” (wniosek, s. 10). W konsekwencji podróżowanie osób niepełnosprawnych koleją zostało uzależnione od zaangażowania (czynnego udziału) innych podmiotów, a przez to zostało pozbawione cechy samodzielności. Zdaniem Sejmu powyższe zarzuty nie zasługują na uwzględnienie.

Przed wszystkim ponownie trzeba podkreślić, że zarówno art. 69 Konstytucji, jak i art. 9 ust. 1 lit. a konwencji są normami programowymi. Artykuł 69 Konstytucji, odsyłając do ustawy, nie konstytucjonalizuje określonego poziomu świadczeń, ich postaci, konkretnego zakresu czy trybu uzyskiwania. Wskazany natomiast wzorec należy odczytywać jako zobowiązanie władzy publicznej do wykreowania mechanizmu realizacji zadań w nim wskazanych. Mechanizm ten musi jednak zapewniać efektywne osiągnięcie celu. Podobnie art. 9 ust. 1 lit. a konwencji formułuje zasadę polityki państwa, wyznaczającą z jednej strony cel działań państwa, z drugiej strony zaś, pozostawiając mu kwestię wyboru środków służących jego realizacji. Przepis ten nie wyznacza stopnia realizacji

tak określonej polityki państwa, co dodatkowo uwydatnia art. 81 Konstytucji, według którego praw określonych art. 69 można dochodzić w granicach określonych w ustawie. Oznacza to, że konkretyzacja obowiązków państwa wynikających z art. 69 Konstytucji należy do ustawodawcy i dokonywana jest w drodze działań pozytywnych, określających treść i zakres uprawnień osób niepełnosprawnych.

W niniejszej sprawie RPO żąda od ustawodawcy wyznaczenia ustawowego terminu obowiązywania standardów TSI w miejskich, podmiejskich i regionalnych przewozach kolejowych. W istocie domaga się on realizacji określonych obowiązków nałożonych na przedsiębiorców kolejowych i zarządców stacji, polegających na zapewnieniu dostępności do infrastruktury kolejowej zgodnie z normami TSI. Nie chodzi więc o udzielenie osobom niepełnosprawnym pomocy w komunikacji przez władze publiczne, ale o udzielenie pomocy w konkretnej postaci i przyznanie tym podmiotom odpowiedniego poziomu świadczeń w określonym czasie (przy czym wnioskodawca nie precyzuje długości trwania tego okresu). Tym samym zarzuty wnioskodawcy muszą być uznane za postulaty *de lege ferenda*, które nie podlegają ocenie w procesie kontroli konstytucyjności prawa i nie mogą mieć wpływu na jego wynik.

Konkludując, zarówno na gruncie art. 69 Konstytucji, jak i art. 9 ust. 1 lit. a konwencji ustawodawcy przysługuje swoboda w wyborze form pomocy przyznawanej osobom niepełnosprawnym w komunikacji. Tej pomocy nie można utożsamiać wyłącznie z obowiązkiem wprowadzenia standardów TSI w kolei miejskiej, podmiejskiej i regionalnej. Wyrazem tej pomocy mogą być inne mechanizmy legislacyjne, umożliwiające dostęp do infrastruktury kolejowej porównywalnej z innymi osobami. Ustawodawca, na miarę możliwości budżetu państwa oraz samorządów terytorialnych i kondycji finansowej przedsiębiorstw kolejowych, dąży sukcesywnie do usprawnienia i racjonalizacji systemu dostępności do miejskiej, podmiejskiej i regionalnej komunikacji kolejowej. Przewidziane *de lege lata* mechanizmy udzielania pomocy osobom niepełnosprawnym w ruchu pociągów miejskich, podmiejskich i regionalnych, z jednej strony wprowadzają środki konieczne i odpowiednie, z drugiej zaś – nie są źródłem nieproporcjonalnego lub nadmiernego obciążenia dla podmiotów zobowiązanych (art. 2 konwencji).

W świetle przedstawionych argumentów Sejm stwierdza, że art. 3a u.t.k. w zakresie, w jakim zwalnia na czas nieokreślony ze stosowania art. 21 ust. 1 rozporządzenia nr 1371/2007/WE w części, w jakiej dotyczy on osób niepełnosprawnych, **jest zgodny** z art. 2 w związku z art. 69 Konstytucji i art. 9 ust. 1 lit. a Konwencji.