



RZECZPOSPOLITA POLSKA  
PROKURATOR GENERALNY

PG VIII TK 121/12  
K 47/12

Warszawa, dnia **27** grudnia 2012 r.

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KANCLERIA	
wpl. dnia	28. 12. 2012
L.dz. ....	L. zał. ....

## TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku z wnioskiem Rzecznika Praw Obywatelskich o stwierdzenie niezgodności art. 3a ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (Dz. U. z 2007 r. Nr 16, poz. 94 ze zm.) 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), z art. 2 w związku z art. 69 Konstytucji RP i art. 9 ust. 1 lit. a Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2012 r., poz. 1169).

– na podstawie art. 33 w zw. z art. 27 pkt 5 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.)

**przedstawiam następujące stanowisko:**

**art. 3a ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (Dz. U. z 2007 r. Nr 16, poz. 94 ze zm.) w zakresie, w jakim bezterminowo wyłącza stosowanie wobec miejskich, podmiejskich i regionalnych kolejowych przewozów osób 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 zgodny z art. 2 w związku z art. 69 Konstytucji RP i art. 9 ust. 1 lit. a Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2012 r., poz. 1169).

### Uzasadnienie

1. Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: Wnioskodawca) zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o stwierdzenie niezgodności art. 3a ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym 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 (dalej: rozporządzenie nr 1371/2007/WE), z art. 2 w związku z art. 69 Konstytucji RP i art. 9 ust. 1 lit. a Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych.

Art. 21 ust. 1 rozporządzenia nr 1371/2007/WE stanowi, że 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 o ograniczonej sprawności ruchowej. Zgodnie z art. 3a ustawy o transporcie kolejowym, przepisu tego nie stosuje się do miejskich, podmiejskich i regionalnych kolejowych przewozów osób.

Zdaniem Wnioskodawcy, artykuł ten należy odczytywać jako przepis, który znosi bezterminowo obowiązek przedsiębiorstw kolejowych i zarządców stacji zapewnienia dla osób o ograniczonej sprawności ruchowej dostępności do stacji, peronów, taboru kolejowego i innych pomieszczeń w miejskich, podmiejskich i regionalnych kolejowych przewozach osób.

Wnioskodawca wskazuje na treść motywów 10, 11 i 26 preambuły do rozporządzenia nr 1371/2007/WE, z których wynika, że z kolejowych usług pasażerskich powinni móc korzystać wszyscy obywatele. Dlatego osoby niepełnosprawne oraz osoby o ograniczonej sprawności ruchowej spowodowanej niepełnosprawnością, wiekiem lub jakimkolwiek innym czynnikiem powinny mieć możliwość podróżowania koleją porównywalną z możliwością innych obywateli. Osoby niepełnosprawne i osoby o ograniczonej sprawności ruchowej mają takie samo, jak wszyscy inni obywatele, prawo do swobodnego przemieszczania się, swobodnego wyboru i niedyskryminacji. Postępując zgodnie z TSI dla osób niepełnosprawnych lub osób o ograniczonej sprawności ruchowej, przedsiębiorstwa kolejowe i zarządcy stacji powinni uwzględniać potrzeby osób niepełnosprawnych lub osób o ograniczonej sprawności ruchowej, w celu zapewnienia, zgodnie ze wspólnotowymi zasadami zamówień publicznych, dostępności wszystkich budynków i całego taboru poprzez stopniową eliminację barier fizycznych i przeszkód funkcjonalnych przy zakupie nowego wyposażenia, przeprowadzaniu prac budowlanych lub istotnych prac remontowych. Państwa członkowskie powinny mieć możliwość udzielania czasowych zwolnień ze stosowania przepisów tego rozporządzenia dla miejskich, podmiejskich i regionalnych usług pasażerskich, z wyjątkiem niektórych przepisów, które powinny mieć zastosowanie do wszelkich kolejowych usług pasażerskich w całej Wspólnocie.

W świetle powołanego powyżej motywu 26 preambuły do rozporządzenia nr 1371/2007/WE, zwolnienia ze stosowania przepisów tego rozporządzenia do miejskich, podmiejskich i regionalnych kolejowych przewozów osób powinny więc mieć charakter czasowy.

Według Wnioskodawcy, nakładany poprzez art. 21 ust. 1 rozporządzenia nr 1371/2007/WE na przedsiębiorstwa kolejowe i zarządców stacji obowiązek zapewnienia dostępności do stacji, peronów, taboru kolejowego i innych

pomieszczeń dla osób niepełnosprawnych służy realizacji celu, jakim jest zapewnienie możliwości podróżowania koleją porównywalną z możliwością innych obywateli. Z punktu widzenia aksjologii konstytucyjnej, realizacja tego obowiązku służy urzeczywistnieniu koncepcji sprawiedliwości wyrównawczej (zawartej w art. 2 Konstytucji). Zasada sprawiedliwości wyrównawczej pozostaje w tym zakresie w ścisłym związku z art. 69 Konstytucji RP. W tym zakresie, z art. 69 Konstytucji RP wynika także nakaz tworzenia odpowiedniej infrastruktury, umożliwiającej osobom niepełnosprawnym przemieszczanie się i nawiązywanie kontaktów.

Zdaniem Wnioskodawcy, w kontekście niniejszej sprawy rozważyć należy, czy sformułowane w art. 69 Konstytucji RP zasady polityki państwa uprawniały ustawodawcę do bezterminowego odstąpienia od zobowiązania przedsiębiorstw kolejowych i zarządców stacji do zapewnienia osobom niepełnosprawnym dostępności stacji, peronów, taboru kolejowego i innych pomieszczeń w miejskich, podmiejskich i regionalnych przewozach kolejowych.

Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił uwagę na związki zachodzące pomiędzy art. 69 Konstytucji a statuowaną w art. 30 Konstytucji zasadą godności człowieka. Nie wskazał jednak tego ostatniego artykułu jako wzorca kontroli konstytucyjnej w *petitum* swojego wniosku. Analiza treści uzasadnienia wniosku pozwala uznać, że był to zabieg zamierzony, gdyż odwołanie wskazuje na nie budzący kontrowersji związek zasady ogólnej, określonej w art. 30 Konstytucji, z zasadą polityki państwa ustanowioną w art. 69 Konstytucji.

W końcowej części wniosku, Rzecznik Praw Obywatelskich podniósł, że obowiązki nałożone na władze publiczne przez art. 69 Konstytucji RP zostały potwierdzone przez Państwo Polskie poprzez ratyfikację Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2012 r., poz. 1169). Zgodnie z art. 9 ust. 1 tej Konwencji, aby umożliwić osobom niepełnosprawnym niezależne życie i pełny udział we wszystkich sferach życia, Państwa Strony podejmą stosowne środki

w celu zapewnienia im, na zasadzie równości z innymi osobami, dostępu m. in. do środków transportu. Środki te, obejmujące rozpoznanie i eliminację przeszkód i barier w zakresie dostępności, stosują się m. in. **do budynków, dróg, transportu oraz innych urządzeń wewnętrznych i zewnętrznych** (art. 9 ust. 1 lit. a Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych).

Powyższe argumenty, zdaniem Wnioskodawcy, przemawiają za przyjęciem, że art. 3a ustawy o transporcie kolejowym, w zaskarżonym zakresie, jest niezgodny z art. 2 w związku z art. 69 Konstytucji RP i art. 9 ust. 1 lit. a Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych.

## 2. Obowiązujące regulacje prawne.

Uchwalona w dniu 28 marca 2003 r. ustawa o transporcie kolejowym określa (przedstawiając w pewnym skrócie) zasady korzystania z infrastruktury kolejowej, zasady wykonywania przewozów kolejowych, warunki techniczne pojazdów kolejowych, zasady transportu kolejowego, czas pracy pracowników kolei oraz zasady ochrony praw pasażerów.

Zakwestionowany przez Wnioskodawcę art. 3a został dodany do ustawy o transporcie kolejowym na mocy ustawy z dnia 25 czerwca 2009 r. o zmianie ustawy o transporcie kolejowym (Dz. U. z 2009 r. Nr 214, poz. 1658; dalej: ustawa zmieniająca).

Ustawa zmieniająca jest zgodnie z uzasadnieniem rządowego projektu (zob. druk sejmowy nr 1765) aktem prawnym wprowadzającym do polskiego porządku prawnego przepisy wspólnotowe z trzech aktów, wchodzących w skład tak zwanego trzeciego pakietu kolejowego: rozporządzenia nr 1371/2007/WE, dyrektywy 2007/58/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. zmieniającej dyrektywę Rady 91/440/EWG w sprawie rozwoju kolei wspólnotowych oraz dyrektywę 2001/14/WE w sprawie alokacji zdolności przepustowej infrastruktury kolejowej i pobierania

opłat za użytkowanie infrastruktury kolejowej (Dz. Urz. UE L 315 z 3.12.2007, s. 51; dalej: dyrektywa 2007/58/WE) i dyrektywy 2007/59/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. w sprawie przyznawania uprawnień maszynistom prowadzącym lokomotywy i pociągi w obrębie systemu kolejowego Wspólnoty (Dz. Urz. UE L 315 z 3.12.2007, s. 44; dalej: dyrektywa 2007/59/WE).

Rozporządzenie 1371/2007/WE reguluje kwestie dotyczące praw i obowiązków pasażerów w ruchu kolejowym. Jego głównym założeniem jest wzmocnienie praw pasażerów nie tylko w ruchu kolejowym międzynarodowym, lecz także krajowym, uzasadnione przede wszystkim faktem, że pasażer jest słabszą stroną umowy transportu kolejowego. Rozporządzenie 1371/2007/WE dotyczy, między innymi, obowiązku informowania pasażerów na każdym etapie podróży o połączeniach, odpowiedzialności przedsiębiorstw kolejowych i ich obowiązku ubezpieczenia od odpowiedzialności wobec pasażerów i za ich bagaż, kwestii odszkodowania za opóźnienie pociągu, ochrony i pomocy wobec osób niepełnosprawnych i zapewnienia bezpieczeństwa pasażerom na dworcach kolejowych i w pociągach. Rozporządzenie 1371/2007/WE weszło w życie 4 grudnia 2009 r. (zob. art. 37 rozporządzenia 1371/2007/WE). Wiąże ono w całości i od chwili wejścia w życie jest bezpośrednio stosowane we wszystkich państwach członkowskich.

Elementami „wprowadzającymi” rozporządzenie do systemu prawa polskiego są:

1) wskazanie (art. 14a wprowadzany do ustawy o transporcie kolejowym) Prezesa UTK jako właściwego w sprawach nadzoru nad przestrzeganiem praw pasażerów,

2) zobowiązanie do uwzględniania wymagań rozporządzenia nr 1371/2007/WE w warunkach umów ubezpieczeń (nowy ust. 8 w art. 47),

**3) zwolnienia ze stosowania przepisów rozporządzenia nr 1371/2007/WE tam, gdzie pozwala na to samo rozporządzenie (zob.**

uzasadnienie rządowego projektu ustawy zmieniającej, druk sejmowy nr 1765, s. 3).

Przepisy dyrektyw 2007/58/WE i 2007/59/WE dotyczą tworzenia wspólnotowego transportu kolejowego.

Ustawodawca, uwzględniając terminy wdrożenia określone w przepisach wspólnotowych, wskazał różne terminy wejścia w życie przepisów ustawy zmieniającej. Skorzystał również z możliwości, ustanowionej w art. 2 ust. 5 rozporządzenia 1371/2007/WE, zwolnienia ze stosowania niektórych jego przepisów kolei miejskich, podmiejskich i regionalnych (art. 1 pkt 2 ustawy zmieniającej).

Oceniając skutki regulacji, projektodawcy podkreślili między innymi, że otwarcie rynku międzynarodowych przewozów pasażerskich wpłynie korzystnie na poprawę oferty przewozowej w połączeniach międzynarodowych, zwiększenie atrakcyjności transportu kolejowego, wzrost konkurencji w tym sektorze, a także przyczyni się do generowania zysków dla przedsiębiorstw kolejowych, czerpanych również z ekspansji polskich przewoźników na rynki w innych państwach UE. Dla pasażerów ustawa zmieniająca oznacza zaś zwiększenie ich praw przede wszystkim w zakresie uzyskiwania odszkodowań od przedsiębiorstw kolejowych za opóźnienie pociągu, utratę połączenia czy odwołanie pociągu.

Projektodawcy zwrócili także uwagę, że wejście w życie rozporządzenia generować będzie również zwiększone koszty związane przede wszystkim z zapewnieniem dostępności do informacji o biletach i rezerwacji, z odszkodowaniami za śmierć, za szkodę pasażerów oraz stratę bagażu, odszkodowaniami za opóźnienie lub odwołanie pociągu, a także z zapewnieniem dostępności usług dla osób o ograniczonej sprawności ruchowej i osób niepełnosprawnych. Kosztu zapewnienia tych usług nie oszacowano (zob. uzasadnienie rządowego projektu ustawy zmieniającej, druk sejmowy nr 1765, s. 18-19).

W toku prac parlamentarnych, podczas posiedzenia Komisji Infrastruktury w dniu 17 marca 2009 r., przedstawiający ogólne założenia projektu podsekretarz stanu w Ministerstwie Infrastruktury podkreślił, że proponowana nowelizacja ustawy przewiduje wyłączenie ze stosowania przepisów rozporządzenia miejskich, podmiejskich i regionalnych przewozów pasażerskich, mając na względzie możliwości finansowe i infrastrukturalne wspomnianych podmiotów. Przewidziano natomiast stosowanie tych przepisów, które są niezbędne z punktu widzenia pasażera. Kwestia tego wyłączenia nie budziła żadnych kontrowersji wśród posłów i nie była dyskutowana w trakcie posiedzeń Komisji Infrastruktury (sprawozdania stenograficzne z posiedzeń Komisji Infrastruktury związanych z rozpatrywaniem rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o transporcie kolejowym – druk nr 1765 – zawarte na stronach internetowych Sejmu).

Przepis ustawy zmieniającej, mający znaczenie w rozpoznawanej sprawie, nie uległ praktycznie żadnym zmianom w trakcie prac legislacyjnych w stosunku do brzmienia zaproponowanego w rządowym projekcie. Zmieniła się jedynie – w związku z wprowadzeniem innych poprawek do projektu – numeracja artykułów.

Będące podstawą kwestionowanych zmian, rozporządzenie nr 1371/2007/WE w motywach 10 i 11 preambuły wskazuje, jakie standardy w zakresie kolejowych usług pasażerskich w odniesieniu do osób niepełnosprawnych powinny obowiązywać na terenie Unii Europejskiej.

Równocześnie, biorąc pod uwagę fakt, że miejskie, podmiejskie i regionalne kolejowe usługi pasażerskie mają inny charakter niż usługi dalekobieżne, zawarto w motywie 26 preambuły stwierdzenie o potrzebie zapewnienia państwom członkowskich możliwości udzielania czasowych zwolnień ze stosowania przepisów 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.

Z założeniem tym w pewnej rozbieżności pozostaje treść art. 2 ust. 5 rozporządzenia nr 1371/2007/WE. Zgodnie z nią, z zastrzeżeniem przepisów wymienionych w ust. 3 (tj. z wyłączeniem art. 9, art. 11, art. 19, art. 20 ust. 1 i art. 26), państwo członkowskie może zwolnić ze stosowania przepisów rozporządzenia miejskie, podmiejskie i regionalne kolejowe usługi pasażerskie. Przepis ten nie zawiera żadnej czasowej granicy takiego zwolnienia.

Do realizacji celów tego rozporządzenia stosuje się techniczne specyfikacje interoperacyjności (TSI), o których mowa w dyrektywie 2001/16/WE.

Dla ułatwienia zrozumienia terminów, którymi posługuje się rozporządzenie nr 1371/2007/WE, warto odwołać się do treści powyższej dyrektywy.

Dyrektywa 2001/16/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie interoperacyjności transeuropejskiego systemu kolei konwencjonalnych została przyjęta w dniu 19 marca 2001 r. Jej celem było umożliwienie obywatelom Unii, podmiotom gospodarczym oraz władzom regionalnym i lokalnym pełnego uczestnictwa w korzyściach będących wynikiem ustanowienia obszaru bez granic wewnętrznych. Dlatego uznano za właściwe, w szczególności, poprawienie powiązań wzajemnych oraz interoperacyjności krajowych sieci kolejowych, jak również dostępu do nich, wprowadzając w życie wszelkie środki, które mogą być niezbędne w obszarze normalizacji technicznej. Zakres tej dyrektywy miał być stopniowo rozszerzany na cały system kolei konwencjonalnej, włączając w to dostęp torów kolejowych do terminali i ważnych urządzeń portów obsługujących lub potencjalnie obsługujących więcej niż jednego użytkownika, **z wyjątkiem infrastruktury i taboru kolejowego zarezerwowanego wyłącznie dla użytku lokalnego**, historycznego

lub turystycznego lub też infrastruktury, która jest oddzielona funkcjonalnie od reszty systemu kolejowego.

W rozumieniu tej dyrektywy, a tym samym również w rozumieniu rozporządzenia nr 1371/2007/WE, „interoperacyjność” oznacza zdolność transeuropejskiego systemu kolei konwencjonalnych do zapewnienia bezpiecznego i nieprzerwanego przejazdu pociągów spełniających wymagany stopień wydajności tych linii. Podstawą tej zdolności są warunki prawne, techniczne oraz operacyjne, które muszą być spełnione celem spełnienia zasadniczych wymogów (art. 2 lit. b dyrektywy). Natomiast "specyfikacje techniczne w zakresie interoperacyjności", zwane dalej "TSI", oznaczają specyfikacje obejmujące każdy z podsystemów lub podsystem częściowy celem spełnienia zasadniczych wymogów oraz zapewnienia interoperacyjności transeuropejskiego systemu kolei konwencjonalnych (art. 2 lit. g dyrektywy).

Dyrektywa powyższa została przekształcona i połączona z inną dyrektywą na mocy dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/57/WE z dnia 17 czerwca 2008 r. w sprawie interoperacyjności systemu kolei we Wspólnocie (przekształcenie) (Dz. U. UE L z dnia 18 lipca 2008 r.). Okoliczność powyższa nie ma istotnego znaczenia dla rozpoznania wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich. Zwrócono na nią jednak uwagę, gdyż część TSI wydano w oparciu o jej treść.

Rozporządzenie nr 1371/2007/WE w art. 19 – 25 reguluje obowiązki, jakie ciążyą na przedsiębiorstwach kolejowych i zarządcach stacji, mające na celu realizację praw osób niepełnosprawnych.

Dla zobrazowania zakresu praw zagwarantowanych osobom niepełnosprawnym w ruchu kolejowym oraz dla porównania z zakresem wyłączeń zawartych w przepisie, którego konstytucyjność została zakwestionowana przez Wnioskodawcę, zasadne jest przedstawienie istoty regulacji prawa unijnego.

Zgodnie z powyższymi przepisami, przedsiębiorstwa kolejowe i zarządcy stacji, przy aktywnym udziale przedstawicieli organizacji osób niepełnosprawnych i osób o ograniczonej sprawności ruchowej, określają niedyskryminujące zasady dotyczące korzystania z przewozu przez osoby niepełnosprawne i osoby o ograniczonej sprawności ruchowej. Osobom tym rezerwacje oraz bilety oferowane są bez dodatkowych opłat.

Na żądanie osób niepełnosprawnych i osób o ograniczonej sprawności ruchowej przedsiębiorstwo kolejowe, sprzedawca biletów lub operator turystyczny udzielają informacji o dostępności przewozów kolejowych oraz o warunkach dostępu do taboru kolejowego i pomieszczeń w pociągach oraz informują je o udogodnieniach w pociągu.

Przedsiębiorstwo kolejowe i zarządca stacji zapewniają, zgodnie z TSI dla osób o ograniczonej sprawności ruchowej, dostępność do stacji, peronów, taboru kolejowego i innych pomieszczeń dla osób niepełnosprawnych i osób o ograniczonej sprawności ruchowej.

W przypadku braku personelu towarzyszącego w pociągu lub personelu na stacji, przedsiębiorstwo kolejowe lub zarządca stacji podejmuje wszelkie racjonalne starania w celu zapewnienia osobom niepełnosprawnym i osobom o ograniczonej sprawności ruchowej dostępu do podróży pociągiem.

Osobom niepełnosprawnym lub osobom o ograniczonej sprawności ruchowej, które odjeżdżają ze stacji kolejowej, na której obecny jest personel, przejeżdżają przez nią lub przyjeżdżają na nią, zarządca stacji zapewnia nieodpłatnie pomoc w taki sposób, aby osoby te były w stanie wsiąść do odjeżdżającego pociągu, przesiąść się do pociągu skomunikowanego lub wysiąść z pociągu.

Na stacjach, na których nie ma personelu, przedsiębiorstwo kolejowe lub zarządca stacji zapewnia wywieszanie łatwo dostępnej informacji dotyczącej najbliższej stacji, na której obecny jest personel udzielający bezpośrednio

dostępną pomoc dla osób niepełnosprawnych i osób o ograniczonej sprawności ruchowej.

Ponadto, przedsiębiorstwo kolejowe zapewnia osobie niepełnosprawnej oraz osobie o ograniczonej sprawności ruchowej nieodpłatną pomoc w pociągu podczas wsiadania i wysiadania. Pomoc w pociągu oznacza wszelkie racjonalne starania w celu zaoferowania pomocy osobie niepełnosprawnej lub osobie o ograniczonej sprawności ruchowej, aby umożliwić jej dostęp do takich samych usług w pociągu jak pozostałym pasażerom, w przypadku gdy poziom niepełnosprawności ruchowej utrudnia powyższej osobie samodzielne i bezpieczne korzystanie z takich usług.

Przedsiębiorstwa kolejowe, zarządcy stacji, sprzedawcy biletów i operatorzy turystyczni mają obowiązek współpracy ze sobą w celu udzielania pomocy osobom niepełnosprawnym lub osobom o ograniczonej sprawności ruchowej na stacjach kolejowych oraz w pociągach. Pomoc zapewniana jest pod warunkiem, że zobowiązane podmioty powiadomiono o potrzebie udzielenia pomocy danej osobie przynajmniej na 48 godzin, zanim taka pomoc będzie potrzebna. Nawet jeżeli nie dokonano takiego powiadomienia, przedsiębiorstwo kolejowe i zarządca stacji podejmują wszelkie stosowne wysiłki dla zapewnienia pomocy w taki sposób, by osoba niepełnosprawna oraz osoba o ograniczonej sprawności ruchowej mogła odbyć podróż. Ponadto, zarządca stacji lub inna upoważniona osoba jest obowiązany do wyznaczenia punktów w granicach stacji kolejowej i poza nią, w których osoby niepełnosprawne lub osoby o ograniczonej sprawności ruchowej mogą zgłaszać swoje przybycie na stację oraz w razie potrzeby poprosić o pomoc.

Z powyższego, przedstawionego skrótowo katalogu praw, ustawodawca wyłączył w miejskich, podmiejskich i regionalnych kolejowych przewozach osób, jedynie zapewnienie przez przedsiębiorstwa kolejowe i zarządców stacji, zgodnie z TSI dla osób o ograniczonej sprawności ruchowej, dostępności do

stacji, peronów, taboru kolejowego i innych pomieszczeń dla osób niepełnosprawnych i osób o ograniczonej sprawności ruchowej.

### 3. Wzorce kontroli.

Przedstawione do rozstrzygnięcia Trybunałowi Konstytucyjnemu zagadnienie dotyczy bezterminowego zwolnienia części przedsiębiorstw kolejowych i zarządców stacji z zapewnienia, zgodnie z TSI dla osób o ograniczonej sprawności ruchowej, dostępności do stacji, peronów, taboru kolejowego i innych pomieszczeń dla osób niepełnosprawnych o ograniczonej sprawności ruchowej. Zdaniem Wnioskodawcy, takie uregulowanie prawne jest sprzeczne z wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadą sprawiedliwości wyrównawczej. Zasada ta pozostaje w ścisłym związku z obowiązkami państwa wynikającymi z art. 69 Konstytucji i potwierdzonymi w art. 9 Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych.

Z brzmienia art. 2 Konstytucji można odczytać trzy osobne zasady: państwa demokratycznego, państwa prawnego oraz państwa sprawiedliwego (zob. A. Pułło, *Sprawiedliwość społeczna w systemie zasad naczelných Konstytucji RP*, PiP 2003, z. 7, s. 5), ale połączone wytwarzają nową jakość – ogólniejszą i bardziej abstrakcyjną zasadę państwa demokratycznego, prawnego i sprawiedliwego. Przyjmując za nadrzędną całościową konstrukcję państwa demokratycznego, prawnego i sprawiedliwego, należy uznać zasady – jej komponenty – za wzajemnie komplementarne. Wszystkie one służą bowiem temu samemu celowi, jaki stanowi ochrona godności i wolności osobistej.

Nakaz realizacji zasad sprawiedliwości społecznej wiąże się z pojmowaniem państwa jako dobra wspólnego oraz obowiązkiem solidarności jednostki z innymi. Sprawiedliwość społeczna jest jedną z możliwych form – lub raczej konkretyzacji czy zastosowań – sprawiedliwości. W istocie rzeczy jest zastosowaniem sprawiedliwości rozdzielczej (dystrybucyjnej) z pewnymi elementami sprawiedliwości wyrównawczej.

Poprzez urzeczywistnianie prawnej zasady sprawiedliwości społecznej realizuje się przy tym moralny imperatyw solidarności nakazujący społeczeństwu udzielanie pomocy osobom potrzebującym (zob. W. Sokolewicz, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, tom V, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2007, tezy do art. 2, s. 12, 64).

Art. 69 Konstytucji formułuje zasadę polityki państwa, a nie przybiera formy prawa podmiotowego. Treścią obowiązków wynikających z art. 69 jest „udzielanie pomocy” osobom niepełnosprawnym, tak aby mogły one prowadzić życie w społeczeństwie, co jest jedną z koniecznych przesłanek poszanowania godności człowieka. W tej perspektywie, na co zwrócił uwagę Wnioskodawca, art. 69 staje się bezpośrednio powiązany z art. 30 Konstytucji, a stworzenie godnych warunków życia dla osób niepełnosprawnych należy traktować jako szczególną wartość konstytucyjną.

„Udzielanie pomocy” musi – na tle art. 69 – dotyczyć trzech dziedzin życia społecznego:

- zabezpieczenia egzystencji;
- przysposobienia do pracy;
- komunikacji społecznej (co nakazuje tworzenie odpowiedniej infrastruktury, umożliwiającej niepełnosprawnym przemieszczanie się i nawiązywanie kontaktów z innymi ludźmi).

Sposób, formy i zakres „udzielania pomocy” określać ma ustawa. Przyjmuje się, że ustawodawcy przysługuje swoboda środków służących do realizacji wymienionych celów. Nie oznacza to jednak, że art. 69 ma czysto odsyłający charakter. Wynika bowiem z niego nie tylko (pozytywny – więc trudny do egzekwowania w innych niż politycznie formach) nakaz ustanowienia odpowiednich regulacji ustawowych, ale także (negatywny – więc egzekwowalny przez Trybunał Konstytucyjny) zakaz odstępowania od dotychczas istniejących regulacji ustawowych w sposób przekreślający możliwości realizacji zadań wskazany w art. 69 Konstytucji (zob. L. Garlicki,

[w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, tom III, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2003, tezy do art. 69, s. 1 – 3).

Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych została przyjęta wraz z Protokołem fakultatywnym 13 grudnia 2006 r., na sześćdziesiątej pierwszej sesji Zgromadzenia Ogólnego Narodów Zjednoczonych (rezolucja nr 61/106) i weszła w życie 3 maja 2008 r.

Ustawą z dnia 15 czerwca 2012 r. o ratyfikacji Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych, sporządzonej w Nowym Jorku dnia 13 grudnia 2006 r. (Dz. U. z 2012 r., poz. 882), Sejm wyraził zgodę na dokonanie przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej ratyfikacji Konwencji. Została ona ratyfikowana w dniu 6 września 2012 r. (Dz. U. z 2012 r., poz. 1169).

Konwencja jest pierwszym międzynarodowym aktem prawnym, który odnosi się kompleksowo do osób niepełnosprawnych. Ma ona przyczynić się do poprawy ich sytuacji, poprzez umożliwienie im rzeczywistego korzystania ze wszystkich praw człowieka i podstawowych wolności, na równi z innymi osobami.

Celem konwencji, określonym w art. 1, jest popieranie, ochrona i zapewnienie pełnego i równego korzystania z praw człowieka i podstawowych wolności przez wszystkie osoby niepełnosprawne.

W rozumieniu konwencji "dyskryminacja ze względu na niepełnosprawność" oznacza jakiegokolwiek różnicowanie, wykluczanie lub ograniczanie ze względu na niepełnosprawność, którego celem lub skutkiem jest naruszenie lub zniweczenie uznania, korzystania z lub wykonywania wszelkich praw człowieka i podstawowych, wolności w dziedzinie polityki, gospodarki, społecznej, kulturalnej, obywatelskiej lub w jakiegokolwiek innej, na zasadzie równości z innymi osobami. Obejmuje to wszelkie przejawy dyskryminacji, w tym odmowę racjonalnego usprawnienia.

"Racjonalne usprawnienie" oznacza konieczne i odpowiednie zmiany i dostosowania, **nie nakładające 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 (art. 2).

W celu popierania równości i likwidacji dyskryminacji, Państwa Strony zobowiązały się podjąć wszelkie odpowiednie kroki celem zapewnienia **racjonalnych usprawnień** (art. 5 ust. 3).

Wskazany przez Wnioskodawcę jako wzorzec kontroli art. 9 ust. 1 lit. a Konwencji stanowi:

„1. 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”.

4. Ocena poglądów prawnych i zarzutów przedstawionych przez Wnioskodawcę przedstawia się następująco.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, art. 3a ustawy o transporcie kolejowym, z uwagi na wyłączenie stosowania art. 21 ust. 1 rozporządzenia nr 1371/2007/WE, należy odczytywać jako przepis, który znosi bezterminowo



obowiązek przedsiębiorstw kolejowych i zarządców stacji <sup>464</sup> o ograniczonej sprawności ruchowej, dostępności do stacji, peronów, <sup>465</sup> kolejowego i innych pomieszczeń dla osób niepełnosprawnych w miejskich, podmiejskich i regionalnych kolejowych przewozach osób.

Taka interpretacja zakwestionowanej regulacji prawnej nie jest prawidłowa.

W prowadzonej analizie należy w pierwszej kolejności właściwie odczytać normę prawną zawartą w art. 21 ust. 1 rozporządzenia nr 1371/2007/WE. Kluczowe w niej jest zapewnienie dostępności do infrastruktury kolejowej **zgodnie z TSI dla osób o ograniczonej sprawności ruchowej**.

Komisja Wspólnot Europejskich, uwzględniając dyrektywę 2001/16/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 19 marca 2001 r. w sprawie interoperacyjności transeuropejskiego systemu kolei konwencjonalnych oraz dyrektywę 96/48/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 lipca 1996 r. w sprawie interoperacyjności transeuropejskiego systemu kolei dużych prędkości, przyjęła w dniu 21 grudnia 2007 r. decyzję dotyczącą technicznej specyfikacji interoperacyjności w zakresie aspektu "Osoby o ograniczonej możliwości poruszania się" transeuropejskiego systemu kolei konwencjonalnych i transeuropejskiego systemu kolei dużych prędkości (notyfikowana jako dokument nr C(2007) 6633) (Dz. U. UE L 64 z 2008 r., str. 72).

Celem TSI jest ujednoczenie przepisów, jakie należy przyjąć na rzecz osób o ograniczonej możliwości poruszania się podróżujących jako pasażerowie. Pociągi, stacje i odpowiednie fragmenty infrastruktury zgodne z rozwiązaniami przewidzianymi w TSI mają umożliwić interoperacyjność i zapewniać zbliżony poziom dostępności dla osób o ograniczonej możliwości poruszania się w całej sieci transeuropejskiej.

Załącznik do niniejszej decyzji, zatytułowany: «Transeuropejski system kolei konwencjonalnych i transeuropejski system kolei dużych prędkości;

Zakres: Podsystemy "Infrastruktura" i "Tabor"; Aspekt: Dostępność dla osób o ograniczonej możliwości poruszania się» zawiera szczegółowe regulacje, które należy wprowadzić dla osiągnięcia zamierzonego celu.

Opisane w TSI wymagania zasadnicze dotyczą:

- bezpieczeństwa,
- niezawodności oraz gotowości technicznej,
- zdrowia,
- ochrony środowiska,
- zgodności technicznej.

Dla pełniejszego poznania skali szczegółowości omawianej regulacji warto przedstawić wymagania ogólne w podsystemie „Infrastruktura” związane z dostępnością dla osób o ograniczonej możliwości poruszania się.

Usystematyzowane one są w następujących podpunktach:

- parkingi dla osób o ograniczonej możliwości poruszania się;
- drzwi oraz wejścia jednopoziomowe;
- trasy dla pasażerów, główne ciągi piesze;
- posadzki;
- informacje dotykowe;
- ścieżki kierunkowe;
- przeszklone drzwi oraz oznaczenia ścienne;
- toalety;
- meble;
- kasy biletowe lub automaty biletowe/okienka informacyjne;
- urządzenia do kontroli biletów;
- oświetlenie;
- informacje wizualne - drogowskazy, piktogramy, informacja dynamiczna;
- informacje mówione;
- wyjścia ewakuacyjne, alarmy;

- geometria kładek dla pieszych i przejść podziemnych;
- schody;
- poręcze;
- podjazdy, schody ruchome, windy, chodniki ruchome;
- wysokości peronów i odległości peron-oś toru;
- szerokości peronów i krawędzie peronów;
- zakończenia peronów;
- urządzenia wspomagające wsiadanie;
- przejścia przez tory w poziomie szyn.

Opis każdego z parametrów podstawowych poprzedzony jest wprowadzeniem. W kolejnych punktach przedstawione są warunki, które muszą być spełnione w celu osiągnięcia zgodności z wymaganiami podanymi we wprowadzeniu.

Regulacje szczegółowo określają np., że wszystkie posadzki powinny być przeciwpoślizgowe. Posadzki tras wolnych od przeszkód powinny mieć własności przeciwodblaskowe. Na terenie stacji, w żadnym punkcie powierzchni, po których przemieszczają się osoby, nie może być nierówności większych niż 5 mm, poza kierunkowymi ścieżkami rozpoznawanymi dotykiem, kanałami odwodnieniowymi lub dotykowymi sygnałami ostrzegawczymi.

Przedstawione powyżej zakresy części specyfikacji dotyczących zapewnienia dostępności infrastruktury kolejowej dla osób niepełnosprawnych pozwalają zobrazować jak „wyśrubowane” są unijne wymagania w tej materii stawiane przedsiębiorstwom kolejowym i zarządom stacji. Pełne wyobrażenie o skali tych wymagań daje dopiero zapoznanie się z całą treścią tej TSI, która zawarta jest na blisko 100 stronach (drobnego druku).

Niniejsza TSI nie dotyczy istniejącej infrastruktury i transportu, dopóki nie zostaną one poddane odnowie lub modernizacji. W przypadku odnowy lub modernizacji możliwe są pewne odstępstwa od wymagań, przy zachowaniu warunków określonych w punkcie 7 ppkt 3.

Prawodawca unijny brał pod uwagę trudności w dopasowaniu infrastruktury kolejowej do stawianych wymagań oraz możliwość zapewnienia różnego standardu usług w zależności od ich charakteru. Dlatego w art. 2 ust. 4 rozporządzenia nr 1371/2007/WE przewidział możliwość przyznania zwolnienia ze stosowania przepisów tego rozporządzenia na okres 5 lat, który może zostać dwukrotnie przedłużony, za każdym razem na okres nieprzekraczający 5 lat, w odniesieniu do krajowych kolejowych połączeń pasażerskich. Natomiast w oparciu o treść art. 2 ust. 5 tego rozporządzenia, państwo członkowskie może zwolnić, z pewnymi wyłączeniami, ze stosowania jego przepisów miejskie, podmiejskie i regionalne kolejowe usługi pasażerskie, bez określenia okresu zwolnienia.

Z możliwości tych skorzystał polski ustawodawca.

Odstąpienie od obowiązku zapewnienia osobom niepełnosprawnym dostępności do infrastruktury kolejowej, zgodnie z powyższą TSI, nie oznacza jednak pozbawienia tych osób możliwości korzystania z kolejowych usług pasażerskich w odpowiednim, choć innym, standardzie.

Kwestia zapewnienia dostępności osobom niepełnosprawnym do środowiska fizycznego uregulowana jest w kilku aktach prawnych.

W pierwszej kolejności należy wskazać na ustawę z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (j.t. Dz. U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623 ze zm.). Przepisy tej ustawy stanowią, że obiekty budowlane i związane z nimi urządzenia budowlane należy projektować i budować zgodnie z zasadami wiedzy technicznej, zapewniając m.in. niezbędne warunki do korzystania z obiektów użyteczności publicznej i mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego przez osoby niepełnosprawne, w szczególności poruszające się na wózkach inwalidzkich (art. 5 ust. 1 pkt 4). Dopuszczalne odstępstwo od przepisów techniczno budowlanych nie może powodować ograniczenia dostępności dla osób niepełnosprawnych (art. 9 ust. 1). Projekt architektoniczno – budowlany, oprócz szczegółowych wymagań, powinien, w stosunku do obiektów

budowlanych, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 4, zawierać również opis dostępności dla osób niepełnosprawnych (art. 34 ust. 3 pkt 2). Nawet nieistotne odstępstwo od zatwierdzonego projektu budowlanego wymaga uzyskania decyzji o zmianie pozwolenia, o ile dotyczy zapewnienia warunków niezbędnych do korzystania z tego obiektu przez osoby niepełnosprawne (art. 36a ust. 5 pkt 5). Kontrola budowy prowadzona przez właściwy organ obejmuje m.in. sprawdzenie – w stosunku do obiektu użyteczności publicznej i budynku mieszkalnego wielorodzinnego – zgodności obiektu budowlanego z projektem architektoniczno – budowlanym, w zakresie zapewnienia warunków niezbędnych do korzystania z tego obiektu przez osoby niepełnosprawne, w szczególności poruszające się na wózkach inwalidzkich (art. 59a ust. 2 pkt 2 lit. f).

Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (j.t. Dz. U. z 2012 r., poz. 647) przewiduje, że w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się wymagania ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia, a także potrzeby osób niepełnosprawnych (art. 1 ust. 2 pkt 5). Szczegółowe określenie wymagań i parametrów inwestycji zapewniających dostępność osobom niepełnosprawnym nastąpiło w przepisach techniczno – budowlanych.

Zgodnie z rozporządzeniem 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. z 1998 r. Nr 151, poz. 987), przy projektowaniu peronów i przystanków osobowych powinno się m.in. ustalić możliwości obsługi osób niepełnosprawnych (§ 98 ust. 3 pkt 4). Na dojściach do przejść przez tory kolejowe nie wolno wykonywać schodów, a w przypadku różnicy poziomów powinno się wykonywać pochylnie o nachyleniu nie większym niż 7% i długości nie większej niż 6 m; co najmniej z jednej strony pochylni na wysokości 0,90 m powinna być umieszczona poręcz dla ułatwienia ruchu osób niepełnosprawnych (§ 100 ust. 6). Nowo budowane

lub modernizowane schody powinny być wyposażone w pochylnie dla wózków dziecięcych, wózków dla osób niepełnosprawnych, rowerów lub urządzenia dźwigowe. Przejścia podziemne i przejścia nad torami powinno się wyposażyć w urządzenia dźwigowe w celu umożliwienia korzystania z nich przez osoby niepełnosprawne oraz osoby na wózkach (§ 103 ust. 3 i 4).

Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2002 r. Nr 75, poz. 690 ze zm.) określa warunki techniczne jakie powinny spełniać budynki użyteczności publicznej. Uregulowano w nim m.in. kwestie dotyczące usytuowania miejsc postojowych dla samochodów, z których korzystają osoby niepełnosprawne (§ 18 – 21), sposób otwierania bram i furtek w ogrodzeniu działki z uwzględnieniem potrzeb takich osób (§ 42), zapewnienie dla nich dostępu na wszystkie kondygnacje użytkowe z wykorzystaniem dźwigów i pochylni (§ 54, 55), położenie i wymiary drzwi wejściowych do budynku umożliwiające dogodny dostęp dla osób niepełnosprawnych (§ 61, 62), warunki techniczne pochylni przeznaczonych dla osób niepełnosprawnych (§ 71), wymagania dotyczące pomieszczeń higienicznosanitarnych (§ 83 – 85) oraz bezpieczeństwo użytkowników (§ 291).

Ustawa z dnia 15 listopada 1984 r. Prawo przewozowe (j.t. Dz. U. z 2012 roku, poz. 1173) w art. 14 ust. 2 stanowi, że „[p]rzewoźnik powinien podejmować działania ułatwiające podróżnym, w szczególności osobom o ograniczonej zdolności ruchowej oraz osobom niepełnosprawnym, korzystanie ze środków transportowych”.

Podane powyżej akty prawne nie wyczerpują całości problematyki związanej z zapewnieniem dostępności do środowiska fizycznego dla osób niepełnosprawnych, ale pozwalają na wypracowanie stanowiska w przedmiocie wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich.

Przede wszystkim należy przypomnieć, że rozporządzenie nr 1371/2007/WE, dopuszczając możliwość zwolnienia ze stosowania jego przepisów w miejskich, podmiejskich i regionalnych usługach pasażerskich, zastrzegło równocześnie, iż zwolnienie to nie może obejmować, w zakresie praw osób niepełnosprawnych, artykułu 19 i art. 20 ust. 1, czyli niedyskryminujących zasad przewozu osób niepełnosprawnych i udzielania im informacji o dostępności przewozów kolejowych.

Ustawodawca polski, wprowadzając do polskiego porządku prawnego przepisy wspólnotowe, nałożył na podmioty świadczące usługi w miejskim, podmiejskim i regionalnym ruchu kolejowym identyczne obowiązki jak w ruchu międzynarodowym, za wyjątkiem jedynie zapewnienia dostępności infrastruktury kolejowej zgodnie z TSI dla osób o ograniczonej sprawności ruchowej.

Nie oznacza to jednak, że osoby niepełnosprawne nie mogą korzystać z tej infrastruktury na niedyskryminujących zasadach. Pozostałe przepisy rozporządzenia nr 1371/2007/WE, w połączeniu z przytoczonymi powyżej aktami prawnymi regulującymi prawa osób niepełnosprawnych, stanowią gwarancję odbycia przez nie podróży na zasadach porównywalnych do innych pasażerów. Przede wszystkim osoby te mają prawo nabyć bilety i dokonać rezerwacji bez dodatkowych opłat oraz otrzymać informację o dostępności przewozów kolejowych. Otrzymają również niezbędną pomoc przy wsiadaniu i wysiadaniu z pociągu.

Wymagania TSI w zakresie aspektu „Osoby o ograniczonej możliwości poruszania się” są tak wygórowane, że polski prawodawca w ustawie zmieniającej zawarł możliwość nie stosowania ich w krajowych połączeniach pasażerskich do 2024 r. Należy mieć także na uwadze, że, jak wynika z motywów preambuły decyzji Komisji Wspólnot Europejskich wprowadzającej tę regulację, „przedmiotowa TSI jest oparta na najlepszej specjalistycznej wiedzy dostępnej w czasie przygotowywania jej projektu. W następstwie

postępu technicznego lub ewolucji wymagań eksploatacyjnych, wymagań bezpieczeństwa, bądź wymagań społecznych, konieczne może być wprowadzenie do niniejszej TSI poprawek lub uzupełnień. (...) Załączona TSI powinna być okresowo aktualizowana w regularnych odstępach czasu, co stanowić będzie zachętę do wprowadzenia innowacji oraz pozwoli uwzględnić zdobyte doświadczenia” (zob. motyw 14 i 15 preambuły decyzji z dnia 21 grudnia 2007 r.). W punkcie 7 ppkt 2 załącznika do tej decyzji zawarto deklarację, że „uaktualniane TSI będą wydawane orientacyjnie co trzy lata.”

W takiej sytuacji, oczekiwanie, aby w ściśle określonym w ustawie czasie, każdy przystanek kolejowy i cały tabor obsługujący połączenia w ruchu lokalnym, spełniał identyczne wymagania w obsłudze osób niepełnosprawnych, jak wiodące europejskie dworce kolejowe i tabor wchodzący w skład transeuropejskiego systemu kolei dużych prędkości, jest nieuprawnione. Jest rzeczą naturalną, że zarządcy peryferyjnych stacji nie mają możliwości spełnienia, stale podwyższanych wymagań, stawianych dla największych dworców.

Należy w tym miejscu odwołać się również do zapisów Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych z dnia 13 grudnia 2006 r. Zgodnie z nią, dyskryminacja obejmuje wszelkie przejawy odmowy racjonalnego usprawnienia. Równocześnie konwencja ta zawiera definicję „racjonalnego usprawnienia” uznając za nie, jak już wcześniej wskazano, takie zmiany i dostosowania, które nie nakładają nieproporcjonalnego lub nadmiernego obciążenia.

Nałożenie na zarządców stacji i przedsiębiorstwa kolejowe wykonujące usługi pasażerskie w ruchu miejskim, podmiejskim i regionalnym obowiązku zapewnienia dostępności – zgodnie z TSI dla osób o ograniczonej sprawności ruchowej – byłoby nieproporcjonalnym i nadmiernym obciążeniem. Jego efektem mogłaby być likwidacja małych stacji – celem uniknięcia wypłaty



ewentualnych odszkodowań i ponoszenia znacznych wydatków na modernizację – zamiast ich dostosowania do zwiększonych wymagań.

Zakres nałożonych na te podmioty obowiązków, wymienionych w art. 19, art. 20 ust. 1, art. 21 ust. 2, art. 22, art. 23 i art. 24 rozporządzenia nr 1371/2007/WE, należy uznać za podjęcie przez ustawodawcę odpowiednich środków w celu zapewnienia osobom niepełnosprawnym, na zasadzie równości z innymi osobami, dostępu do środowiska fizycznego i środków transportu, w rozumieniu art. 9 Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych.

Zasady sprawiedliwości społecznej, w tym sprawiedliwości wyrównawczej, do której odwołuje się Wnioskodawca, są bardzo pojemne. Ocena ustawy pod kątem realizowania zasad sprawiedliwości społecznej jest w dużej mierze oceną pozaprawną i należy do zadań ustawodawcy, a nie sądownictwa. W klauzuli sprawiedliwości społecznej zawarty jest bardzo duży potencjał i stąd posługiwanie się nią wymaga szczególnej ostrożności i powściągliwości (zob. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, wyd. Liber, Warszawa 2006, s. 65 – 66).

Podobne stanowisko zajął Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z dnia 25 lutego 1997 r., sygn. K. 21/95 (OTK ZU z 1997 r. nr 1, poz. 7) gdzie stwierdził: „[s]prawiedliwość społeczna wymaga trudnego w praktyce wyważenia interesów i oczekiwań potencjalnych adresatów świadczeń socjalnych z interesami tych, którzy je w ostatecznym rozrachunku, przez płacenie podatków, finansują (...).

Wobec tych i podobnych dylematów, mieszczących się w ramach problematyki rozumienia zasad sprawiedliwości społecznej i sposobów ich urzeczywistniania w danych warunkach, Trybunał Konstytucyjny zachowuje powściągliwość, uznając kwestionowane przepisy za niekonstytucyjne jedynie wówczas, gdy naruszenie określonych zasad konstytucyjnych jest niewątpliwe i ewidentne.”

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał też w swoim orzecznictwie, że „ustawodawca cieszy się względną swobodą stanowienia prawa odpowiadającego założonym celom politycznym i gospodarczym, a Trybunał Konstytucyjny nie jest powołany do kontrolowania celowości i trafności przyjmowanych przezeń rozwiązań. Stwierdzał jednocześnie, że granice tej swobody ograniczają normy konstytucyjne, w tym zwłaszcza zasada demokratycznego państwa prawnego” (por. wyrok z dnia 26 czerwca 2012 r., sygn. P 13/11, OTK ZU nr 6/A/2012, poz. 67, s. 719 i powołane tam orzecznictwo).

Kończąc ocenę konstytucyjności zakwestionowanego przez wnioskodawcę przepisu, warto odwołać się do jeszcze jednego poglądu Trybunału Konstytucyjnego, zgodnie z którym art. 69 ustawy zasadniczej „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”. Jak zauważył Trybunał: „Artykuł 69 odsyła do ustawy (zarówno jeśli chodzi o poziom zaspokajania potrzeb osób niepełnosprawnych, jak i przedmiot regulacji w tym zakresie). Nie można zatem tego właśnie przepisu uważać za konstytucjonalizację określonego poziomu świadczeń, ich postaci, konkretnego zakresu czy trybu uzyskiwania. Wskazany wzorzec konstytucyjny należy odczytywać jako zobowiązanie władzy publicznej do wykreowania mechanizmu realizacji zadań w nim wskazanych. Mechanizm ten musi zapewniać efektywne osiągnięcie celu” (por. wyrok z dnia 19 kwietnia 2011 r., sygn. P 41/09, OTK ZU nr 3/A/2011, poz. 25, s. 366 – 367 i powołane tam orzecznictwo).

Bezterminowe wyłączenie wobec miejskich, podmiejskich i regionalnych kolejowych przewozów osób obowiązku zapewnienia dostępności infrastruktury kolejowej - zgodnie z TSI dla osób o ograniczonej sprawności ruchowej - przy równoczesnym zagwarantowaniu wszystkich innych uprawnień przewidzianych dla pasażerów, w zakresie nawet większym niż wymagania stawiane w prawie wspólnotowym, nie stanowi dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność.

Przyjmując kwestionowane rozwiązanie, ustawodawca zrealizował obowiązek zapewnienia efektywnego wsparcia osób niepełnosprawnych w zakresie podróży koleją. Równocześnie, nie nakładając nieproporcjonalnego i nadmiernego obciążenia na podmioty świadczące te usługi w ruchu lokalnym, ustawodawca uwzględnił ich możliwości finansowe i infrastrukturalne (na co zwrócił uwagę w uzasadnieniu do projektu ustawy zmieniającej). Rozwiązanie to w pełni mieści się w pojęciu racjonalnego usprawnienia w rozumieniu Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych. Stosowanie zasady sprawiedliwości wyrównawczej musi być limitowane racjonalnie wyważonymi względami ekonomicznymi.

Okoliczności te nie pozwalają przychylić się do prezentowanego przez Wnioskodawcę stanowiska o niezgodności art. 3a ustawy z dnia 28 marca 2003 roku o transporcie kolejowym w zakresie, w jakim bezterminowo wyłącza stosowanie art. 21 ust. 1 rozporządzenia nr 1371/2007/WE z art. 2 w związku z art. 69 Konstytucji RP i art. 9 ust. 1 lit. a Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych.

Z tych względów, wnoszę jak na wstępie.

z urzędu  
Prokuratura Generalna  
Ryszard Piwnicki  
Prokurator Generalny