

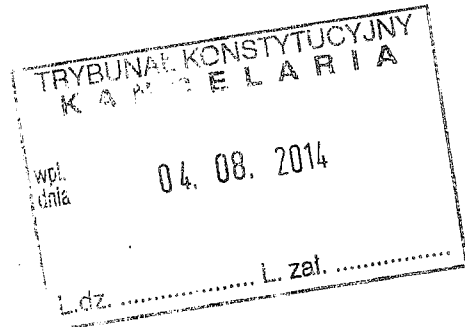


SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Warszawa, dnia 1 sierpnia 2014 r.

Sygn. akt K 37/13

BAS-WPTK-2248/13



Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 34 ust. 1 w związku z art. 27 pkt 2 ust. 1 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 14 sierpnia 2013 r. (sygn. akt K 37/13), jednocześnie wnosząc o stwierdzenie, że art. 53 ust. 4 pkt 1 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami (t.j. Dz. U. z 2014 r., poz. 600), w zakresie, w jakim wyłącza wymóg przeprowadzenia praktycznej części egzaminu państwowego warunkującego uzyskanie prawa jazdy kategorii B pojazdem pozostającym w dyspozycji wojewódzkiego ośrodka ruchu drogowego, jeżeli egzamin jest przeprowadzany pojazdem osoby niepełnosprawnej wymagającej przystosowania pojazdu do rodzaju schorzenia, **jest zgodny** z art. 2, art. 32, art. 69 Konstytucji oraz art. 20 Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych sporządzonej w Nowym Jorku dnia 13 grudnia 2006 r. (Dz. U. z 2012 r., poz. 1169).

Uzasadnienie

I. Przedmiot kontroli

1. W dniu 5 września 2013 r. do Kancelarii Sejmu wpłynęło zawiadomienie Prezesa Trybunału Konstytucyjnego o wszczęciu postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich (dalej: wnioskodawca, RPO) z 14 sierpnia 2013 r. (sygn. akt K 37/13).

Określonym we wniosku przedmiotem kontroli jest przepis art. 53 ust. 4 pkt 1 w związku z art. 54 ust. 5 pkt 1 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami (t.j. Dz. U. z 2014 r., poz. 600; dalej: u.k.p.).

2. W myśl art. 53 ust. 1 u.k.p.: „Praktyczna część egzaminu państwowego w zakresie uzyskiwania uprawnienia do kierowania motorowerem lub pojazdami silnikowymi jest prowadzona pojazdem pozostającym w dyspozycji wojewódzkiego ośrodka ruchu drogowego”. Kwestionowany art. 53 ust. 4 pkt 1 u.k.p. przewiduje, że: „Przepisu ust. 1 nie stosuje się do pojazdów: 1) o których mowa w art. 54 ust. 5”. Z kolei art. 54 ust. 5 pkt 1 u.k.p. stanowi, że: „Przepisów ust. 1-3 nie stosuje się jeżeli egzamin jest przeprowadzany pojazdem: 1) osoby niepełnosprawnej wymagającej przystosowania pojazdu do rodzaju schorzenia”.

3. Należy zauważyć, że art. 53 ust. 4 pkt 1 u.k.p. wprost odsyła do art. 54 ust. 5 u.k.p. Podniesiony przez wnioskodawcę problem konstytucyjny dotyczy normy rekonstruowanej z art. 53 ust. 4 pkt 1 jedynie w związku z pkt 1 ust. 5 art. 54 u.k.p. Okoliczność ta zdaje się wskazywać, dlaczego w *petitum* pisma wszczynającego niniejsze postępowanie w ramach przedmiotu kontroli wymieniony został także (choć tylko związkowo) art. 54 ust. 5 pkt 1 u.k.p. W ocenie Sejmu zabieg ten można jednak uznać za zbędny, jego sens konsumuje bowiem sformułowany przez RPO zakres zaskarżenia (niezależnie od pewnej korekty tego zakresu dokonanej w stanowisku Sejmu), który jednoznacznie wyznacza również zakres ewentualnej derogacji trybunalskiej. W konsekwencji należy przyjąć, że chociaż ocenie konstytucyjności powinien zostać poddany art. 53 ust. 4 pkt 1 u.k.p. w zakresie kształtowanym przy uwzględnieniu treści normatywnej art. 54 ust. 5 pkt 1 u.k.p., to jednak wystarczającym i prawidłowym tego wyrazem jest odpowiednie opisowe ujęcie

owego zakresu kontroli, bez dodatkowego (równoległego) posługiwania się relacją związkową obu tych przepisów.

II. Zarzuty wnioskodawcy

1. W opinii wnioskodawcy, art. 53 ust. 4 pkt 1 w związku z art. 54 ust. 5 pkt 1 u.k.p. „w zakresie w jakim nakłada na osoby niepełnosprawne obowiązek dostarczenia pojazdu przystosowanego do rodzaju schorzenia na potrzeby przeprowadzenia praktycznej części egzaminu państwowego sprawdzającego kwalifikacje osób ubiegających się o uprawnienia do kierowania pojazdami silnikowymi kategorii B” jest niezgodny z art. 2, art. 32, art. 69 Konstytucji oraz z art. 20 Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2012 r., poz. 1169).

Rzecznik Praw Obywatelskich podnosi, iż konsekwencją obowiązywania zaskarżonych przepisów jest taki stan, w którym „wojewódzkie ośrodki ruchu drogowego (dalej: WORD), realizujące zadania publiczne, zostały zwolnione z obowiązku posiadania w swojej dyspozycji pojazdu, którym osoba niepełnosprawna będzie zdawała część praktyczną państwowego egzaminu na prawo jazdy. To osoba niepełnosprawna została zobowiązana do dostarczenia pojazdu na państwowy egzamin praktyczny, jeśli chce uzyskać uprawnienia do kierowania pojazdami” (wniosek, s. 2). W praktyce WORD nie posiadają samochodów przystosowanych dla osób niepełnosprawnych zadających praktyczną część egzaminu na prawo jazdy kategorii B. Osoby z niepełnosprawnością natomiast, „chcąc zapewnić sobie mobilność, muszą zaopatrzyć się same w samochody, aby przystąpić do egzaminu państwowego. Pozostałym kandydatom na kierowców, wojewódzkie ośrodki ruchu drogowego mają obowiązek zapewnić pojazd, na którym te osoby będą zdawać państwowy egzamin praktyczny na prawo jazdy” (wniosek, s. 2).

2. Zdaniem wnioskodawcy „obciążenie obowiązkami osób wymagających dodatkowej troski ze strony państwa nie znajduje zaś uzasadnienia na gruncie zasady sprawiedliwości społecznej, wręcz przeciwnie pogłębia niesprawiedliwe traktowanie osób niepełnosprawnych. Zaznaczyć przy tym należy, że nie jest wymagane tworzenie przywilejów, lecz wyrównanie szans w dostępie osób niepełnosprawnych do państwowych przecież egzaminów praktycznych kategorii B”

(wniosek, s. 10). Wobec tego, art. 53 ust. 4 pkt 1 w związku z art. 54 ust. 5 pkt 1 u.k.p. narusza zasadę sprawiedliwości społecznej.

3. Rzecznik Praw Obywatelskich wskazuje ponadto, że: „Zakazane jest różnicowanie sytuacji prawnej podmiotów na podstawie cechy, jaką jest niepełnosprawność. W zakresie przeprowadzania praktycznej części egzaminu państwowego na prawo jazdy, odmienny i mniej korzystny sposób traktowania osób niepełnosprawnych, jest faktem, który nie znajduje wystarczającego uzasadnienia ani w świetle prawa unijnego, ani międzynarodowego. Trudno zaakceptować decyzję ustawodawcy prowadzącą do stworzenia norm prawnych różnicującą podmioty prawa (osoby sprawne i niepełnosprawne), które powinny być zaliczane do tej samej kategorii. Ponownie należy podkreślić, że wymogi, jakie powinny spełnić osoby przystępujące do praktycznej części państwowego egzaminu w zakresie uprawnień do kierowania pojazdami kategorii B, są takie same dla osób sprawnych i niepełnosprawnych. Z tego też względu, nie sposób uznać, że kwestionowana regulacja nie narusza zakazu dyskryminacji, skoro w odmienny sposób kształtuje sytuację prawną podmiotów, które powinny być zaliczane do tej samej klasy. Tym bardziej, że kryterium rozróżnienia jest niepełnosprawność, która w świetle regulacji międzynarodowych i ogólnych zasad polskiego porządku prawnego, stanowi cechę tzw. zakazaną” (wniosek, s. 17). Tym samym zaskarżone przepisy są niezgodne z art. 32 Konstytucji.

4. Nadto, art. 69 Konstytucji nakłada na ustawodawcę obowiązek „tworzenia takich regulacji prawnych, które umożliwiają, a w każdym razie nie ograniczają osobom niepełnosprawnym ruchowo przemieszczanie się, podejmowanie pracy czy nawiązywanie kontaktów społecznych. Natomiast obowiązek zapewnienia przez osoby niepełnosprawne pojazdu na egzamin wprost pozostaje w sprzeczności z powinnością władz publicznych udzielenia pomocy tym osobom. [...] ustawodawca w niewłaściwy sposób zrealizował ciążące na władzy publicznej obowiązki udzielania pomocy osobom niepełnosprawnym. Należy wręcz podkreślić, że prawodawca nie wywiązał się z obowiązku stworzenia rozwiązań zapewniających efektywne wsparcie osób niepełnosprawnych w różnych dziedzinach życia społecznego (wyrok z dnia 19 kwietnia 2011 r., sygn. akt P 41/09 [...]). Z tego też względu należy stwierdzić, że

art. 53 ust. 4 pkt 1 w związku z art. 54 ust. 5 pkt 1 ustawy o kierujących pojazdami jest niezgodny z art. 69 Konstytucji” (wniosek, s. 17-18).

5. Rzecznik Praw Obywatelskich powołał jako wzorzec kontroli art. 20 Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych sporządzonej w Nowym Jorku dnia 13 grudnia 2006 r. (Dz. U. z 2012 r. poz. 1169; dalej: Konwencja). „Państwa Strony zobowiązały się bowiem do podejmowania skutecznych środków, które w szczególności prowadzą do możliwie największej samodzielności osób niepełnosprawnych. Przedsięwzięte środki zamierzać mają do zapewnienia osobom niepełnosprawnym mobilności osobistej, między innymi, poprzez samodzielne poruszanie się, w sposób oraz w czasie przez nie wybranym, a także po przystępnej cenie. Kwestionowana regulacja ustawy o kierujących pojazdami z pewnością nie spełnia konwencyjnych standardów zapewnienia mobilności osobom niepełnosprawnym. Ustawodawca polski, poprzez przerzucony na osoby niepełnosprawne obowiązek dostarczenia pojazdu na egzamin państwowy, ograniczył tym osobom dostęp do uzyskania uprawnień do kierowania pojazdami. Wyrazem ograniczenia jest nie tylko trudność w wynajęciu i dostarczeniu pojazdu na egzamin, lecz również wysoki koszt samego państwowego egzaminu. Powyższe prowadzi do konstatacji, że osiągnięcie największej samodzielności, czego wyrazem jest posiadanie uprawnień do kierowania pojazdami kategorii B, zostało skutecznie ograniczone przez prawodawcę” (wniosek, s. 19).

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,*

red. P. Polaczuk i inni, 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 filozoficznoprawnych koncepcji sprawiedliwości. Można je ująć w trzy zasadnicze teorie. Pierwszą stanowią koncepcje sprawiedliwości odwołujące się do prawa naturalnego jako kryterium odróżnienia sprawiedliwości od niesprawiedliwości. Drugą wypełniają teorie utylitarystyczne, pojmujące sprawiedliwość z punktu widzenia dobra wspólnego. Trzecią zaś stanowią teorie prawnopozytywistyczne (zob. H.H. Steinvoth, *Sprawiedliwość [w:] Filozofia. Podstawowe pytania*, red. E. Martens, H. Schnadelbach, 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 powstrzymanie się od kreowania nieusprawiedliwionych, nieopartych 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 [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. V, Warszawa 2007, komentarz do art. 2, 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 urzeczywistnieniu 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 pryzmat nakazu zachowania sprawiedliwości dystrybucyjnej (n.p. 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 TK – 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 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. Konstytucyjna zasada równości wobec prawa ma utrwalone znaczenie zarówno w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, jak i w nauce prawa. Z art. 32 ust. 1 Konstytucji („Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne”) wynika, że podmioty prawa, które charakteryzują się w równym stopniu określoną cechą relewantną, muszą być tak samo traktowane przez prawo. Równe traktowanie oznacza stosowanie jednakowej miary, a także odrzucenie dyskryminujących i faworyzujących zróżnicowań. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał, że zasada równości wobec prawa wyraża się w formule: „nie wolno tworzyć prawa różnicującego sytuację prawną podmiotów,

których sytuacja faktyczna jest taka sama" (np. wyrok TK z 31 marca 2008 r., sygn. akt P 20/07). Podmioty różniące się mogą być natomiast traktowane odmiennie.

Ustawodawca może wprowadzać zróżnicowanie prawne podmiotów, gdyż zasada równości wobec prawa nie ma charakteru absolutnego. Odstępstwo od równego traktowania nie prowadzi jeszcze do uznania wprowadzających je przepisów za niekonstytucyjne. Nierówne traktowanie podmiotów podobnych nie musi bowiem oznaczać dyskryminacji lub uprzywilejowania, a w konsekwencji niezgodności z art. 32 Konstytucji (zob. wyrok TK z 5 października 2005 r., sygn. akt SK 39/05). Jest ono dopuszczalne konstytucyjnie, jeżeli zostały spełnione łącznie następujące przesłanki:

1) kryterium różnicowania pozostaje w racjonalnym związku z celem i treścią danej regulacji;

2) waga interesu, któremu różnicowanie ma służyć, pozostaje w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku wprowadzonego różnicowania;

3) kryterium różnicowania pozostaje w związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych.

W związku z powyższym, ocenę regulacji prawnej z punktu widzenia zasady równości należy poprzedzić dokładnym zbadaniem sytuacji prawnej jej adresatów, a także dokonaniem analizy cech wspólnych i różniących (zob. wyrok TK z 28 maja 2002 r., sygn. akt P 10/01).

3. 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 „[t]raktowany 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 utorował 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; 15 listopada 2010 r., sygn. akt P 32/09; 19 kwietnia 2011 r., sygn. akt P 41/09).

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 adresatem są władze publiczne, a więc wszelkie organy i instytucje pozostające w strukturze władzy państwowej bądź samorządowej, zaś beneficjentami – osoby niepełnosprawne (zob. L. Garlicki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. III, Warszawa 2003, komentarz do art. 69, 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. Garlicki, *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.).

4. Artykuł 20 Konwencji stanowi: „Państwa Strony podejmą skuteczne środki celem umożliwienia osobom niepełnosprawnym mobilności osobistej i możliwie największej samodzielności w tym zakresie, między innymi poprzez:

(a) ułatwianie mobilności osób niepełnosprawnych, w sposób i w czasie przez nie wybranym i po przystępnej cenie,

(b) ułatwianie osobom niepełnosprawnym dostępu do wysokiej jakości przedmiotów wspierających poruszanie się, urządzeń i technologii wspomagających oraz do pomocy i pośrednictwa ze strony innych osób lub zwierząt, w tym poprzez ich udostępnianie po przystępnej cenie,

(c) zapewnianie osobom niepełnosprawnym i wyspecjalizowanemu personelowi pracującemu z osobami niepełnosprawnymi szkolenia w zakresie umiejętności poruszania się,

(d) zachęcanie jednostek wytwarzających przedmioty wspierające poruszanie się, urządzenia i technologie wspomagające, do uwzględniania wszystkich aspektów mobilności osób niepełnosprawnych”.

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”, uniemożliwiające 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. F. Mégret, *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, przez niepełnosprawność rozumie każdą utratę sprawności lub nieprawidłowości

w budowie czy funkcjonowaniu organizmu pod względem psychologicznym, psychofizycznym lub anatomicznym, będące źródłem ograniczenia lub niemożności 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*, red. O. Arnardóttir, D. Quinn, Martinus Nijhoff Publishers 2009, s. 8 i n.; C. Barnes, G. Mercer, *Niepełnosprawność*, Warszawa 2008, s. 18 i n.; I. Sierpowska, A. Kogut, *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. 20 Konwencji nakładają na Polskę obowiązek zapewnienia osobom niepełnosprawnym tzw. mobilności osobistej i możliwie największej samodzielności w tym zakresie. Treścią tego obowiązku jest konieczność podjęcia odpowiednich środków w celu osiągnięcia mobilności osób z niepełnosprawnością na zasadzie równości z innymi osobami. Środki te polegają m.in. na: udostępnianiu, ułatwianiu, zapewnianiu określonych dóbr służących mobilności, a także na zachęcaniu podmiotów trzecich do udziału w rozwoju mobilności niepełnosprawnych.

Ponadto, mobilność osób z niepełnosprawnością musi być dostępna po przystępnej cenie (dostęp do usług przewozowych, wysokiej jakości przedmiotów wspierających poruszanie się, urządzeń i technologii wspomagających oraz do pomocy i pośrednictwa ze strony innych osób lub zwierząt). Co więcej, obowiązkiem państwa jest szkolenie osób z niepełnosprawnością w zakresie umiejętności poruszania się. Również państwa-strony mają zachęcać, prowadząc politykę wewnętrzną, przedsiębiorców wytwarzających przedmioty wspierające poruszanie się, urządzenia i technologie wspomagające, do uwzględniania wszystkich aspektów mobilności osób niepełnosprawnych.

Ze stylizacji art. 20 Konwencji wynika, iż formułuje on zasadę polityki państw-stron, wyznaczającą cel działań państwa, lecz zarazem pozostawiającą mu kwestię wyboru środków służących jego realizacji. Przepis ten nie wyznacza stopnia realizacji tak określonej polityki. Biorąc po uwagę treść art. 20 Konwencji, należy stwierdzić, iż obowiązek zapewniania mobilności powinien być zrealizowany w stopniu możliwie najwyższym, uwzględniając prawne i faktyczne możliwości państwa. Ustalając jego zakres i intensywność, należy odwołać się do pojęcia „racjonalnego usprawnienia” (art. 2 Konwencji). „Racjonalne usprawnienie” oznacza konieczne i odpowiednie zmiany i dostosowania, nienakładające nieproporcjonalnego lub nadmiernego obciążenia na państwa, 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. Przepisem Konwencji, który determinuje kształt i intensywność obowiązków państw-stron, jest art. 4 ust. 2. Stanowi on, 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, iż po pierwsze, w procesie implementacji art. 20 uwzględnia się zdolność finansową i organizacyjną państwa; po drugie – art. 20 jest tym postanowieniem Konwencji, które – jako zasada polityki państwa (norma programowa) – nie wywołuje skutku natychmiastowego (por. F. Mégret, *The Disabilities Convention: Towards a Holistic Concept of Rights*, „International Journal of Human Rights” 2008, vol. 12).

IV. Analiza zgodności

1. Problematyka nabycia uprawnienia do kierowania pojazdem mechanicznym, w tym warunki i tryb przeprowadzania egzaminu państwowego oraz wydawania prawa jazdy, została uregulowana w ustawie o kierujących pojazdami. Stosownie do przepisów tej ustawy kierującym pojazdem może być osoba, która osiągnęła wymagany wiek i jest sprawna pod względem fizycznym i psychicznym oraz posiada umiejętność kierowania pojazdem w sposób niezagrażający bezpieczeństwu, nieutrudniający ruchu drogowego i nienarażający kogokolwiek na szkodę, a także odpowiedni dokument stwierdzający posiadanie uprawnienia do kierowania pojazdem (art. 3 u.k.p.). Dokumentem potwierdzającym uprawnienie do kierowania pojazdem silnikowym jest m.in. prawo jazdy (prawo jazdy kategorii B stwierdza posiadanie uprawnienia do kierowania pojazdem samochodowym o dopuszczalnej masie całkowitej nieprzekraczającej 3,5 t, z wyjątkiem autobusu i motocykla). Z kolei prawo jazdy wydaje się osobie, która: osiągnęła minimalny wiek wymagany do kierowania pojazdami odpowiedniej kategorii; uzyskała orzeczenie lekarskie o braku przeciwwskazań zdrowotnych do kierowania pojazdem i psychologiczne o braku przeciwwskazań psychologicznych do kierowania pojazdem; odbyła szkolenie wymagane do uzyskania prawa jazdy danej kategorii; zdała egzamin państwowy wymagany do uzyskania prawa jazdy odpowiedniej kategorii; przebywa na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej co najmniej przez 185 dni w każdym roku kalendarzowym ze względu na swoje więzi osobiste lub zawodowe albo przedstawi zaświadczenie, że studiuje co najmniej od 6 miesięcy (art. 11 ust. 1 u.k.p.).

Jednym z warunków nabycia uprawnienia do kierowania pojazdem, stwierdzonego prawem jazdy, jest uzyskanie pozytywnego wyniku z egzaminu państwowego. Przeprowadza go wojewódzki ośrodek ruchu drogowego w celu sprawdzenia kwalifikacji osoby egzaminowanej (art. 49 u.k.p.). Egzamin państwowy jest odpłatny, a środki z tego tytułu stanowią dochód wojewódzkiego ośrodka ruchu drogowego. Sprawdza on wiedzę w zakresie zasad i przepisów służących bezpiecznemu poruszaniu się pojazdem po drodze publicznej, zagrożeń związanych z ruchem drogowym, obowiązków kierowcy. Egzamin pozwala na ocenę umiejętności w zakresie zgodnego z przepisami, bezpiecznego, sprawnego

i nieutrudniającego innym uczestnikom ruchu poruszania się, odpowiednio do uprawnień, o które ubiega się osoba zdająca egzamin, w ruchu drogowym pojazdem silnikowym (art. 51 ust. 1 u.k.p.). W związku z tym, egzamin państwowy składa się z części teoretycznej oraz części praktycznej przeprowadzanej przy użyciu odpowiedniego do uprawnień pojazdu (w zakresie sprawdzenia umiejętności). Trzeba także pamiętać, że część praktyczna egzaminu państwowego w zakresie prawa jazdy jest przeprowadzana na placu oraz w ruchu drogowym na drogach publicznych (w zakresie obejmującym sprawdzenie pozostałych umiejętności wymaganych dla uprawnień dowolnej kategorii prawa jazdy). Warunkiem przystąpienia do praktycznej części egzaminu państwowego jest uzyskanie pozytywnego wyniku z części teoretycznej (art. 52 u.k.p.). Pozytywny wynik z części teoretycznej jest ważny przez okres 6 miesięcy od dnia jego uzyskania.

Praktyczna część egzaminu państwowego w zakresie uzyskiwania uprawnień do kierowania motorowerem lub pojazdami silnikowymi odbywa się przy użyciu pojazdu pozostającego w dyspozycji wojewódzkiego ośrodka ruchu drogowego (art. 53 u.k.p.), zaś w przypadku osób z niepełnosprawnością – przy użyciu odpowiednio dostosowanego pojazdu, dostarczonego przez osobę ubiegającą się o analizowane uprawnienie.

2. Powyższe zróżnicowanie zdających egzamin praktyczny egzamin nie daje się pogodzić, w opinii RPO, z istotą zasady równości. W świetle ustaleń dokonanych na gruncie tej zasady przez Trybunał Konstytucyjny (por. pkt III.2 stanowiska), Sejm wyraża przeciwny pogląd.

W analizowanym przypadku, odnoszącym się do osób zdających egzamin praktyczny, mamy do czynienia z jednolitą zasadniczo grupą podmiotów, które ubiegają się o określone ustawowo uprawnienie. Nabycie prawa do kierowania pojazdem wiąże się z koniecznością spełnienia w jednakowym stopniu szeregu warunków (obowiązków) przez wszystkie podmioty ubiegające się o prawo jazdy (m.in. odbycie kursu, zdanie egzaminu na prawo jazdy, brak przeciwwskazań zdrowotnych itd.). Ich wypełnienie lub niewypełnienie pociąga za sobą określone przez ustawę skutki materialnoprawne.

Powyższe nie oznacza jednak, że sytuacja prawna osób z niepełnosprawnością zdających egzamin praktyczny nie cechuje się pewnymi odrębnościami. Jakkolwiek osoby te zdają egzamin praktyczny na takich samych

zasadach jako osoby sprawne, to jednak w przypadku wystąpienia poważnych zmian w budowie anatomicznej korzystają z odpowiednio przystosowanych do stopnia i rodzaju niepełnosprawności samochodów. Kwestionowana regulacja wyłącza w stosunku do osób z niepełnosprawnością wymagających stosownie oprzyrządowanego pojazdu normę stanowiącą, iż osoba ubiegająca się o prawo jazdy kategorii B zdaje część praktyczną egzaminu państwowego na samochodach pozostających w dyspozycji wojewódzkiego ośrodka ruchu drogowego.

Występujące na gruncie przepisu stanowiącego przedmiot kontroli różnicowanie w zakresie sposobu prowadzenia egzaminu na prawo jazdy jest jednak, zdaniem Sejmu, dopuszczalne.

Ratio legis unormowania art. 53 ust. 4 pkt 1 u.k.p. ukierunkowana jest na zapewnienie niepełnosprawnym jak najlepszych warunków w procesie weryfikacji umiejętności praktycznych przez egzaminatorów. W pierwszej kolejności należy podkreślić, że ocena umiejętności zdających egzamin praktyczny odbywa się na pojazdach mechanicznych o standardzie podstawowym, powszechnie dostępnym dla każdego zdającego sprawnego ruchowo (ośrodki szkolenia kierowców prowadzą szkolenia na takich samych pojazdach, które pozostają w dyspozycji ośrodków ruchu drogowego). Pojazdy te znajdują się dyspozycji WORD. Z kolei osoby z niepełnosprawnością, zwłaszcza z dysfunkcją ruchową, muszą korzystać z samochodów o podwyższonym standardzie oprzyrządowania (np. automatyczna skrzynia biegów) lub o szczególnym standardzie oprzyrządowania (manualne oprzyrządowanie). Jest to usprawiedliwione utratą prawidłowej struktury anatomicznej lub fizjologicznej przez zdających o ograniczonej sprawności ruchowej. Zgodnie z regulacją poddaną kontroli konstytucyjności, mają to być pojazdy znajdujące się w dyspozycji zdających. Z praktyki wynika, iż są to w gruncie rzeczy te same samochody, na których wcześniej zdobywali oni umiejętności praktyczne w ramach kursu. Tak rozumiane odstępstwo należy oceniać w kategorii niezbędnego usprawnienia osoby z niepełnosprawnością (jak już wspomniano, osoby niepełnosprawne nie zostały przez ustawodawcę pozbawione *in genere* prawa do kierowania pojazdami mechanicznymi, por. art. 3 ust. 3 u.k.p.) i z tego względu nie może być ono kwalifikowane jako nieuprawnione faworyzowanie określonej grupy ubiegających się o prawo jazdy.

Poddane analizie różnicowanie sytuacji prawnej osób sprawnych oraz osób niepełnosprawnych jest uzasadnione względami technicznymi. Przede wszystkim

trzeba uwzględnić, że z technicznego punktu widzenia nie wydaje się możliwe skonstruowanie pojazdu wyposażonego w oprzyrządowanie uwzględniające wszystkie rodzaje niesprawności ruchowej. Nawet jednak dopuszczając teoretycznie taką ewentualność, należałoby dostrzec, że wyposażenie pojazdu w możliwie pełny zakres oprzyrządowania tylko pozornie pozwalałoby skorzystać z niego szerokiemu kręgowi osób, w praktyce bowiem nadmiar przyrządów utrudniałby swobodne kierowanie autem. W literaturze fachowej przyjmuje się, że: „Przystosowany samochód będzie dobrze służył użytkownikowi jedynie wtedy, gdy jego oprzyrządowanie będzie dobrane do indywidualnych potrzeb użytkownika i zamontowane w sposób, który poza łatwą obsługą, nie będzie ograniczał korzystania ze standardowego wyposażenia samochodu [...] Specyfika poszczególnych schorzeń wymaga wyposażenia samochodu w odmienne urządzenia umożliwiające samodzielne korzystanie z niego. Niepełnosprawny kierowca ze schorzeniem narządu ruchu, którego skutkiem jest poruszanie się z pomocą wózka inwalidzkiego, napotyka dwa rodzaje problemów: 1. związane z samodzielnym wsiadaniem i wysiadaniem, a także z załadunkiem i wyładunkiem wózka; 2. związane z jazdą samochodem czyli z korzystaniem z urządzeń kontrolno-sterujących, takich jak hamulec, przyspiesznik, kierownica itp. Problemy pierwszego rodzaju są możliwe do rozwiązania poprzez nabycie odpowiednich nawyków ruchowych oraz odpowiedni dobór wózka i samochodu. W pewnych przypadkach, z uwagi na wygodę lub konieczność, można zastosować urządzenia wspomagające wsiadanie i wysiadanie oraz urządzenia wspomagające załadunek i wyładunek wózka. Dotyczy to zwłaszcza osób z najcięższymi schorzeniami narządu ruchu, np. tetraplegią (porażenie czterokończynowe), gdzie zwykle zakres adaptacji jest dosyć znaczny. Problemy drugiego rodzaju, związane z kierowaniem samochodem, rozwiązuje odpowiednie oprzyrządowanie samochodowe, dedykowane osobom z dysfunkcjami kończyn dolnych” (T. Tasiemski, *Oprzyrządowanie samochodów dla osób niepełnosprawnych*, „eBIFRON” 2013, nr 1, dostępny na www.pfron.org.pl). Wymaga odnotowania, iż w ocenie instytucji zajmujących się działalnością związaną z ruchem drogowym, nie istnieje uniwersalne dostosowanie pojazdu, umożliwiające korzystanie z pojazdu przez każdą osobę niepełnosprawną ruchowo. Zdaniem Przemysłowego Instytutu Motoryzacji w Warszawie: „[...] Rodzaj i stopień niepełnosprawności wymaga zazwyczaj indywidualnego podejścia przy adaptacji pojazdu. Alternatywą, ekonomicznie nieuzasadnioną jest posiadanie kilku lub

kilkunastu pojazdów doposażonych do różnych rodzajów niepełnosprawności [...] Niektóre adaptacje pojazdu do nauki jazdy często się wykluczają” (pismo A. Muszyńskiego, Dyrektora Przemysłowego Instytutu Motoryzacji w Warszawie do A. Bogdanowicza, dyrektora Departamentu Transportu Drogowego Ministerstwa Transportu, budownictwa i Gospodarki Morskiej, data wpływu: 22 sierpnia 2012 r.). Podobne stanowisko zajęło Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej (którego zadania pozostają aktualnie we właściwości Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju): „[...] Zakupienie przez WORD pojazdu przystosowanego dla potrzeb osób niepełnosprawnych teoretycznie jest możliwe. Jednakże należy zauważyć, że z punktu widzenia konstrukcji urządzeń dostosowujących pojazdy do niepełnosprawności przystosowanie jednego pojazdu dla potrzeb wszystkich osób niepełnosprawnych jest niemożliwe. Zakup pojazdu przystosowanego do niektórych niepełnosprawności mógłby doprowadzić do sytuacji, w której nie wszystkie osoby niepełnosprawne mogłyby przystąpić do egzaminu [...]” (odpowiedź sekretarza stanu w Ministerstwie Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej Tadeusza Jarmuziewicza na interpelację poseł Haliny Szymiec-Raczyńskiej nr 11270/VII kad. w sprawie formy egzaminu na prawo jazdy dla osób niepełnosprawnych).

Mając powyższe na uwadze, należy stwierdzić, iż istnieje racjonalne uzasadnienie, by niepełnosprawność (determinująca zakres i rodzaj przystosowania pojazdu) stanowiła cechę różnicującą przystępujących do egzaminu praktycznego w kwestii odbywania egzaminu państwowego przy użyciu pojazdu pozostającego w dyspozycji wojewódzkiego ośrodka ruchu drogowego. Stanowiący konsekwencję tego zróżnicowania wymóg dostarczenia przez osobę niepełnosprawną pojazdu na egzamin winien być w istocie postrzegany jako gwarancja realizacji przysługującego tej osobie uprawnienia do uzyskania prawa jazdy (a w szerszej perspektywie także jako forma pomocy w komunikacji społecznej osób niepełnosprawnych), ponieważ umożliwia zdawanie egzaminu na sprzęcie, który najpełniej uwzględnia rodzaj i stopień jej niepełnosprawności.

Należy jeszcze raz podkreślić, że zaskarżony przepis – przewidując zdawanie egzaminu praktycznego na dostarczonym przez osobę niepełnosprawną, a zatem także wybranym przez nią pojeździe – oddziałuje pozytywnie na sytuację faktyczną osoby niepełnosprawnej. W praktyce bowiem niepełnosprawni przystępują do egzaminu, prowadząc nie tylko takie same, ale wręcz te same pojazdy, na których odbywali szkolenie. Z jednej strony, znajomość rozwiązań technicznych danego

pojazdu pozwala na swobodne z niego korzystanie, z drugiej – w dniu egzaminu zdający nie są zaskakiwani rodzajem, stanem oprzyrządowania i stopniem jego dostosowania do rodzaju schorzenia i dysfunkcji budowy anatomicznej. W tym kontekście można sformułować tezę, że zakwestionowany przepis wręcz ułatwia zdawanie egzaminu praktycznego na prawo jazdy przez osoby niepełnosprawne (zob. odpowiedź sekretarza stanu w Ministerstwie Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej Zbigniewa Rynasiewicza na interpelację posła Macieja Orzechowskiego nr 20687/VII kad. W sprawie obowiązku dostarczenia pojazdu dostosowanego do stopnia niepełnosprawności przez osoby niepełnosprawne na egzamin prawa jazdy; opinię prezesa Stowarzyszenia Pomocy Niepełnosprawnym Kierowcom Krzysztofa Marciniaka, <http://natemat.pl/72439,rpo-alarmuje-osrodki-word-nie-maja-aut-dla-niepelnosprawnych-nie-sa-nam-potrzebne>, dostęp: 6 czerwca 2014 r.).

Konkludując, występujące w art. 54 ust. 5 pkt 1 u.k.p. kryterium niepełnosprawności, do którego odwołuje się art. 53 ust. 4 pkt 1 u.k.p., różnicując sytuację osób przystępujących do praktycznej części egzaminu państwowego w zakresie uprawnień prawa jazdy kategorii B, nie tylko pozostaje w racjonalnym związku z celem i treścią badanej normy, ale również koresponduje z art. 69 Konstytucji.

Tym samym, w ocenie Sejmu, art. 53 ust. 4 pkt 1 u.k.p., w zakresie, w jakim wyłącza wymóg przeprowadzenia praktycznej części egzaminu państwowego warunkującego uzyskanie prawa jazdy kategorii B pojazdem pozostającym w dyspozycji wojewódzkiego ośrodka ruchu drogowego, jeżeli egzamin jest przeprowadzany pojazdem osoby niepełnosprawnej wymagającej przystosowania pojazdu do rodzaju schorzenia, **jest zgodny** z art. 32 Konstytucji.

3. Z art. 2 Konstytucji wynika obowiązek stanowienia przez prawodawcę prawa, które będzie urzeczywistniało zasady sprawiedliwości społecznej. Zasada ta wymaga trudnego w praktyce wyważenia interesów i oczekiwań potencjalnych beneficjentów pomocy państwa z interesami tych, którzy je w ostatecznym rozrachunku, przez płacenie podatków, finansują (orzeczenie TK z 25 lutego 1997 r., sygn. akt K 21/95).

Sprawiedliwość dystrybutywna, dotycząca zasad i trybu rozdziału dóbr, korzyści czy przywilejów, oparta jest na kryterium zasługi w sensie proporcjonalnego

udziału w publicznych dobrach, korzyściach i przywilejach w odniesieniu do konkretnych zasług człowieka. Z drugiej strony, sprawiedliwość dystrybucyjna doznaje pewnych korekt, które uzasadniają wyróżnienie sprawiedliwości wyrównawczej (wyrok TK z 25 czerwca 2013 r., sygn. akt P 11/12). Istota zaś podejmowanych przez państwo korekt polega na usuwaniu barier lub wdrażaniu działań o charakterze afirmatywnym.

Jak trafnie zauważa wnioskodawca, uprawnienie do kierowania pojazdem ma szczególne znaczenie w sytuacji osób o ograniczonej sprawności ruchowej. Służy ono zaspokajaniu pierwszorzędnej potrzeby życiowej człowieka, jaką jest samodzielność i samowystarczalność. Nie można też tracić z pola widzenia okoliczności, że umiejętność kierowania pojazdem mechanicznym otwiera dostęp do korzystania z innych dóbr przez osoby z niepełnosprawnością (np. nauka, wykształcenie, kultura i sztuka, zatrudnienie), integrując je ze społeczeństwem. Ustawodawca, kierując się sprawiedliwością wyrównawczą, powinien więc usuwać istniejące przeszkody w dostępie do komunikacji, umożliwiając osobom o ograniczonej sprawności ruchowej swobodne poruszanie się na zasadzie równości z innymi osobami.

Trzeba także pamiętać, że podniesiona do rangi konstytucyjnej zasada sprawiedliwość społeczna zakłada równe uczestnictwo jednostek w życiu społecznym, co niekiedy wymaga usunięcia czynników uniemożliwiających lub utrudniających osiągnięcie tego stanu. Jak zauważył Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 25 czerwca 2013 r. (sygn. akt P 11/12), przeszkodami tego rodzaju są, po pierwsze, brak uznania jednostek lub grup, manifestujący się w utrwalonych stereotypach i praktykach dyskryminacyjnych, jak np. dyskryminacja osób niepełnosprawnych, a po drugie, brak odpowiednich środków uniemożliwiający jednostce lub grupie równe uczestnictwo w życiu społecznym. Trybunał podkreślił, że przeszkody te niekiedy kumulują się, skutkując w rezultacie brakiem społecznego czy instytucjonalnego uznania godności jednostki ludzkiej.

W kontekście analizowanej sprawy, wprowadzenie ułatwień (rozumianych jako zwiększenie dostępności udziału w egzaminie lub szkoleniu) dla osób niepełnosprawnych ubiegających się o prawo jazdy jawi się w kategoriach konstytucyjnego obowiązku państwa, podyktowanego koniecznością podejmowania działań wyrównawczych mających niwelować ryzyko ich wykluczenia.

W opinii RPO, obowiązek dostarczania odpowiednio oprzyrządowanego pojazdu przez osobę z niepełnosprawnością, jako konieczna przesłanka przystąpienia do egzaminu na prawo jazdy, *prima facie* jest sprzeczny z wymaganiami sprawiedliwości wyrównawczej, ponieważ nakłada na osoby niepełnosprawne obowiązek pokrycia kosztów związanych z zapewnieniem stosownego pojazdu.

Zdaniem Sejmu, zaskarżone przepisy nie naruszają art. 2 Konstytucji, jeśli przy ocenie uwzględni się kontekst normatywny, w jakim zostały one osadzone. Aktualnie obowiązują rozwiązania prawne umożliwiające osobom niepełnosprawnym ubieganie się o refundację kosztów związanych z dostarczeniem specjalistycznego pojazdu na egzamin.

Przede wszystkim, osoba niepełnosprawna może skorzystać z programu „Aktywny Samorząd”, finansowanego przez Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (dalej: PFRON). W tym programie wydzielono trzy moduły ze względu na rodzaj udzielanego wsparcia. Moduł I – dotyczy likwidacji barier utrudniających aktywizację społeczną i zawodową. W ramach tego modułu wyodrębniono obszar A – likwidacja bariery transportowej, który obejmuje dwa zadania: pomoc w zakupie i montażu oprzyrządowania do posiadanego samochodu (zadanie 1) oraz pomoc w uzyskaniu prawa jazdy kategorii B (zadanie 2). W ramach tych zadań przewidziano maksymalne kwoty dofinansowań w wysokości: 5 000 zł – w ramach zadania 1 oraz 2 100 zł – w ramach zadania 2 (przy czym dla kosztów kursu przewidziano 1 500 zł, zaś 600 zł dla pozostałych kosztów uzyskania prawa jazdy poza miejscem zamieszkania np. kosztów zakwaterowania, wyżywienia, dojazdu) (zob. <http://www.pfron.org.pl/ebi/popzednie-wydania/numer-12013-dostosowan/192,Wsparcie-mobilnosci-osob-niepelnosprawnych-przez-PFRON.html>, dostęp: 6 czerwca 2014 r.).

W świetle powyższych ustaleń należy stwierdzić, że osoba niepełnosprawna może mieć zrefundowane koszty związane z wynajęciem pojazdu oprzyrządowanego stosownie do rodzaju jej schorzenia. W praktyce, jak wspomniano, osoby niepełnosprawne przystępują do egzaminu praktycznego na pojazdach, na których odbywały szkolenie. Pojazdy te, na czas egzaminu praktycznego, są wynajmowane od ośrodków szkoleniowych. Przeciętne stawki czynszu takiego najmu kształtują się w granicach kilkudziesięciu złotych za godzinę (zob. *RPO: zasady organizacji egzaminu na prawo jazdy budzą wątpliwości konstytucyjne*,

<http://www.niepelnosprawni.pl/ledge/x/102852#.U5VgYnauP6M>, dostęp: 6 czerwca 2014 r.). W tym stanie rzeczy nie ulega wątpliwości, że koszt wynajęcia na egzamin pojazdu przez osobę niepełnosprawną może zostać sfinansowany w ramach udziału w wyżej wskazanym programie.

Dodatkowo należy podnieść, że ustawodawca przewidział ulgę finansową dla osób niepełnosprawnych odbywających egzamin praktyczny na pojazdach innych niż będące w dyspozycji WORD. W świetle bowiem § 3 ust. 2 rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 16 stycznia 2013 r. w sprawie wysokości opłat za przeprowadzenie egzaminu państwowego oraz stawek wynagrodzenia związanych z uzyskiwaniem uprawnień przez egzaminatorów (Dz. U. z 2013, poz. 78 ze zm.; dalej: rozporządzenie), „za część praktyczną egzaminu państwowego przeprowadzanego w stosunku do osób niepełnosprawnych posiadających orzeczenie lekarskie z adnotacją, że mogą prowadzić pojazd silnikowy po przystosowaniu go do rodzaju schorzenia, w przypadku gdy jazda egzaminacyjna odbywa się pojazdem tych osób, opłatę zmniejsza się o 50%”. Z brzmienia cytowanego przepisu wynika jednoznacznie, że motywem wprowadzenia 50% ulgi w opłacie za egzamin było zrekompensowanie osobie niepełnosprawnej wydatków poniesionych w celu dostarczenia pojazdu na egzamin. Zgodnie z § 3 ust. 1 pkt 4 rozporządzenia opłata za egzamin praktyczny w odniesieniu do kategorii B wynosi 140 zł. Zważywszy, iż w zdecydowanej większości przypadków osoby niepełnosprawne ubiegają się o prawo jazdy tej kategorii, uprawnione jest twierdzenie, że obowiązujące przepisy prawa zawierają rozwiązania, które – jeżeli nie całości, to w przeważającej części – rekompensują takim osobom uszczerbek doznany w związku z koniecznością sfinansowania wynajęcia pojazdu na egzamin praktyczny.

Konkludując, w ocenie Sejmu art. 53 ust. 4 pkt 1 u.k.p., w zakresie wskazanym w *petitum* stanowiska, **jest zgodny** z art. 2 Konstytucji.

4. Jako wzorce kontroli RPO powołał także art. 69 Konstytucji i art. 20 Konwencji. Przepis art. 69 Konstytucji stanowi, że osobom niepełnosprawnym władze publiczne udzielają, zgodnie z ustawą, pomocy w zabezpieczeniu egzystencji, przysposobieniu do pracy oraz komunikacji społecznej. Z kolei art. 20 Konwencji przewiduje, że „Państwa Strony podejmą skuteczne środki celem

umożliwienia osobom niepełnosprawnym mobilności osobistej i możliwie największej samodzielności w tym zakresie [...]”.

W pierwszej kolejności Sejm pragnie wyjaśnić zasadność łącznego rozpatrzenia zarzutu naruszenia art. 69 Konstytucji i art. 20 Konwencji. Przede wszystkim, konstrukcja obu tych przepisów oparta jest na określonych obowiązkach państwa względem osób niepełnosprawnych. Niemniej jednak art. 69 Konstytucji wyznacza te obowiązki w trzech dziedzinach: zabezpieczenie egzystencji, przysposobienie do pracy i komunikacja społeczna. Przepis art. 20 Konwencji natomiast odnosi się tylko do zapewnienia mobilności osobom niepełnosprawnym. Z powyższego wynika, iż regulacja konstytucyjna jest szersza przedmiotowo od konwencyjnej. Można jednak wyróżnić taką dziedzinę obu zakresów normowania, która jest wspólna dla art. 69 Konstytucji i art. 20 Konwencji. Przepis Konwencji bardzo precyzyjnie identyfikuje obowiązki państwa, wskazując wprost na konieczność zapewnienia osobom z niepełnosprawnością mobilności, rozumianej jako umiejętność i swoboda poruszania lub przemieszczania się. Mobilność należy odnosić do komunikacji zachodzącej w przestrzeni, realizowanej za pomocą odpowiednich środków (przedmioty wspierające poruszanie się, urządzenia i technologie wspomagające, pomoc i pośrednictwo zwierząt) i służącej przemieszczaniu się z jednego miejsca do drugiego. Przepis art. 69 Konstytucji nie formułuje wprost tak zidentyfikowanego obowiązku państwa. Jednakże udział osoby z niepełnosprawnością w życiu zawodowym (przysposobienie do pracy) czy też w komunikacji społecznej, rozumianej jako wymiana informacji z otoczeniem, jest możliwy pod warunkiem dysponowania przez nią samodzielnością poruszania. A zatem z przepisu art. 69 Konstytucji wynika także obowiązek pomocy niepełnosprawnym w komunikacji rozumianej jako swoboda przemieszczania się.

Trzeba zauważyć, że art. 69 Konstytucji w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym stosunkowo rzadko bywa powoływany jako samodzielny, merytoryczny wzorzec kontroli zaskarżonych przepisów; dotyczą one najczęściej świadczeń socjalnych (wyroki TK z: 13 czerwca 2013 r., sygn. akt K 17/11; 23 października 2007 r., sygn. akt P 28/07; 15 listopada 2010 r., sygn. akt P 32/09; 6 lutego 2007 r., sygn. akt P 25/06). Niemniej jednak w sprawie o sygn. akt P 25/06 Trybunał oceniał zaskarżoną regulację przez pryzmat art. 69 Konstytucji, przywołując go jako niezależny od innych przepisów wzorzec konstytucyjności (wyrok TK

z 6 lutego 2007 r., sygn. akt P 25/06; zob. też wyrok TK z 19 kwietnia 2011 r., sygn. akt P 41/09).

Nie zmienia to faktu, że zarówno art. 69 Konstytucji, jak i art. 20 Konwencji są normami programowymi. Artykuł 69 Konstytucji, odsyłając do ustawy, nie konstytucjonalizuje określonego poziomu pomocy państwa, poziomu świadczeń, ich postaci, konkretnego zakresu czy trybu uzyskiwania. Wskazany wzorzec należy natomiast odczytywać jako zobowiązanie władzy publicznej do wykreowania mechanizmu służącego realizacji zadań w nim wskazanych. Mechanizm ten, jakkolwiek musi zapewniać efektywne osiągnięcie celu, to nie wyznacza stopnia realizacji tak określonej polityki państwa, co dodatkowo uwydatnia art. 81 Konstytucji, według którego praw określonych m.in. w art. 69 Konstytucji można dochodzić jedynie 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. Podobnie, art. 20 Konwencji formułuje zasadę polityki państwa, wyznaczającą cel działań państwa, lecz pozostawiającą mu kwestię wyboru środków służących jego realizacji.

Należy jednak powtórzyć, że we wspomnianym wyżej wyroku z 6 lutego 2007 r. (sygn. akt P 25/06) Trybunał Konstytucyjny uznał, iż „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. Art. 69 Konstytucji chroni niepełnosprawnych również przed praktykami prowadzonymi w sposób pośredni (niekiedy ukryty) do naruszania ich praw”.

Zdaniem Sejmu nie można zasadnie bronić tezy, że zaskarżone przepisy są sprzeczne z art. 69 Konstytucji i art. 20 Konwencji. Bezpośrednim skutkiem art. 53 ust. 4 pkt 1 u.k.p. w zakresie zakwestionowanym przez RPO jest spoczywający na osobach niepełnosprawnych obowiązek dostarczenia pojazdu na egzamin, zaś pośrednim – ponoszenie przez nie kosztów finansowych związanych z jego realizacją. Pomimo że obowiązek ten dotyczy tylko osób z niepełnosprawnością, to nie prowadzi do ich dyskryminacji. Przeciwnie, ugruntowana praktyka (o której była już mowa) świadczy o tym, że zdawanie egzaminu na dostarczonym we własnym

zakresie, odpowiednio dostosowanym technicznie pojeździe polepsza sytuację osób niepełnosprawnych. Pozwala bowiem na przeprowadzenie oceny ich umiejętności praktycznych demonstrowanych przy użyciu samochodu, na którym zdający uczyli się jazdy podczas szkolenia. W konsekwencji, takie rozwiązanie ułatwia, a nie utrudnia uzyskanie prawa jazdy. Niezależnie od tego, jeszcze raz należy zaznaczyć, że obowiązujące przepisy przewidują pomoc państwa w postaci refundacji kosztów poniesionych w związku z uzyskaniem prawa jazdy oraz obniżonej opłaty egzaminacyjnej.

Zważywszy powyższe, Sejm stwierdza, że art. 53 ust. 4 pkt 1 u.k.p., w zakresie określonym w *petitum* stanowiska, jest prawidłową formą realizacji przysługującej ustawodawcy swobody w wyborze form pomocy przyznawanej osobom niepełnosprawnym w komunikacji społecznej i mobilności, a przez to **jest zgodny** z art. 69 Konstytucji oraz art. 20 Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych.

MARSZAŁEK SEJMU



Ewa Kopacz