

WYROK
z dnia 7 lipca 2015 r.
Sygn. akt K 47/12*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Mirosław Granat – przewodniczący
Maria Gintowt-Jankowicz – sprawozdawca
Leon Kieres
Marek Kotlinowski
Teresa Liszcz,

protokolant: Grażyna Szalygo,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 7 lipca 2015 r., wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich o zbadanie zgodności:

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 3.12.2007, s. 14), z art. 2 w związku z art. 69 Konstytucji i art. 9 ust. 1 lit. a Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2012 r. poz. 1169),

o r z e k a:

Art. 3a ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (Dz. U. z 2013 r. poz. 1594, z 2014 r. poz. 644, 768 i 962 oraz z 2015 r. poz. 200) w zakresie, w jakim bezterminowo zwalnia ze stosowania art. 21 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 1371/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. dotyczącego praw i obowiązków pasażerów w ruchu kolejowym (Dz. Urz. UE L 315 z 3.12.2007, s. 14) do miejskich, podmiejskich i regionalnych kolejowych przewozów osób, jest zgodny z art. 69 w związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Ponadto p o s t a n a w i a:

na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070, z 2005 r. Nr 169, poz. 1417, z 2009 r. Nr 56, poz. 459 i Nr 178,

* Sentencja została ogłoszona dnia 17 lipca 2015 r. w Dz. U. poz. 996.

poz. 1375, z 2010 r. Nr 182, poz. 1228 i Nr 197, poz. 1307 oraz z 2011 r. Nr 112, poz. 654) **umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.**

UZASADNIENIE

I

1. We wniosku z 12 listopada 2012 r. Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: wnioskodawca) wniósł 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.; dalej: ustawa o transporcie kolejowym, u.t.k.) w zakresie, w jakim bezterminowo wyłącza stosowanie art. 21 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 1371/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. dotyczącego praw i obowiązków pasażerów w ruchu kolejowym (Dz. Urz. UE L 315 z 3.12.2007, s. 14; dalej: rozporządzenie (WE) nr 1371/2007), z art. 2 w związku z art. 69 Konstytucji i art. 9 ust. 1 lit. a Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2012 r. poz. 1169; dalej: Konwencja).

1.1. Wnioskodawca podniósł, że na mocy zaskarżonego art. 3a u.t.k. zostało bezterminowo wyłączone stosowanie art. 21 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 1371/2007 do miejskich, podmiejskich i regionalnych kolejowych przewozów osób. Art. 21 ust. 1 unijnego rozporządzenia przewiduje, że przedsiębiorstwo kolejowe i zarządca stacji zapewniają, zgodnie z technicznymi specyfikacjami interoperacyjności (dalej: TSI) dla osób o ograniczonej sprawności ruchowej, dostępność stacji, peronów, taboru kolejowego i innych pomieszczeń osobom niepełnosprawnym i osobom o ograniczonej sprawności ruchowej. Jednocześnie wnioskodawca wskazał, że art. 3a u.t.k. nie wyłącza stosowania wielu innych regulacji unijnego rozporządzenia zapewniających udogodnienia osobom niepełnosprawnym i osobom o ograniczonej sprawności ruchowej (m.in. art. 22 ust. 1, art. 22 ust. 3, art. 23 rozporządzenia (WE) nr 1371/2007).

Wnioskodawca stwierdził, że przewidziane w art. 3a u.t.k. zwolnienie ze stosowania art. 21 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 1371/2007 co do zasady jest dopuszczalne na mocy art. 2 ust. 5 tego rozporządzenia. Powołując się na polski tekst rozporządzenia (WE) nr 1371/2007, wnioskodawca wskazał jednak, że w motywie 26 rozporządzenia stwierdzono, że zwolnienia ze stosowania przepisów tego rozporządzenia do miejskich, podmiejskich i regionalnych kolejowych przewozów osób powinny mieć charakter czasowy. Wnioskodawca dodał, że motyw 26 nie wyznacza wyraźnych granic owego zwolnienia czasowego.

1.2. W ocenie wnioskodawcy, rozporządzenie (WE) nr 1371/2007 przyznaje państwom członkowskim Unii Europejskiej dość szeroki margines swobody regulacyjnej w zakresie zapewniania ochrony praw pasażerów w miejskim, podmiejskim i regionalnym ruchu kolejowym. Jednakże margines ten należy postrzegać mając na uwadze krajowe regulacje konstytucyjne.

Zdaniem wnioskodawcy, z punktu widzenia aksjologii konstytucyjnej realizacja wynikającego z prawa unijnego obowiązku prowadzenia do niwelowania różnic w dostępie osób niepełnosprawnych i osób o ograniczonej sprawności ruchowej do kolejowych usług pasażerskich, służy urzeczywistnieniu koncepcji sprawiedliwości wyrównawczej. Realizacja tej koncepcji wymaga podjęcia przez państwo stosownych działań regulacyjnych. Wnioskodawca przyjął, że tylko w ten sposób demokratyczne państwo może urzeczywistnić zasady sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji).

Wnioskodawca stwierdził, że zasada sprawiedliwości wyrównawczej pozostaje w ścisłym związku z art. 69 Konstytucji. Przepis ten, stanowiąc o pomocy władz publicznych w komunikacji społecznej, przewiduje nakaz tworzenia odpowiedniej infrastruktury, umożliwiającej osobom niepełnosprawnym przemieszczanie się i nawiązywanie kontaktów. Powołując się na orzecznictwo konstytucyjne wnioskodawca wskazał, że art. 69 Konstytucji należy odczytywać, jako zobowiązanie władzy publicznej do wykreowania mechanizmu realizacji zadań w nim wymienionych. Mechanizm ten musi zapewnić efektywne osiągnięcie celu. Art. 69 Konstytucji nie tworzy bezpośrednio żadnych obowiązków po stronie podmiotów niepublicznych, ale na jego podstawie ustawodawca jest uprawniony do określenia tych obowiązków.

Formułując problem konstytucyjny wnioskodawca postawił pytanie, czy określone w art. 69 Konstytucji 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. Zdaniem wnioskodawcy, mimo szerokiego marginesu swobody regulacyjnej w tej dziedzinie, ustawodawca, przewidując w art. 3a u.t.k. bezterminowe wyłączenie stosowania art. 21 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 1371/2007, przekroczył granice tej swobody. Wnioskodawca stwierdził, że nie określając horyzontu czasowego zaskarżonego wyłączenia ustawodawca zwolnił się w rzeczywistości z obowiązku prowadzenia działań mających na celu pomoc osobom niepełnosprawnym w komunikacji społecznej.

Wnioskodawca zauważył, że z art. 3a u.t.k. wynika, że do miejskich, podmiejskich i regionalnych kolejowych przewozów osób stosuje się art. 21 ust. 2, art. 22, art. 23 i art. 24 rozporządzenia (WE) nr 1371/2007. Jednakże przepisy te, po pierwsze, wymagają wcześniejszego powiadomienia przez osoby niepełnosprawne i osoby o ograniczonej sprawności ruchowej o potrzebie udzielenia im pomocy; po drugie, stanowią zastępczą formę zapewnienia dostępności stacji, peronów i taboru kolejowego, polegającą na faktycznej pomocy osób trzecich. W ocenie wnioskodawcy, przewidziane przez ustawodawcę rozwiązania, jakkolwiek konieczne nawet w długim okresie przejściowym, budzi wątpliwości, jeżeli staje się rozwiązaniem docelowym, albowiem korzystanie z infrastruktury kolejowej przez osoby niepełnosprawne nie powinno być uzależnione od starań i zachowań innych podmiotów.

Wnioskodawca stwierdził, że zasady udzielania pomocy osobom niepełnosprawnym w komunikacji społecznej należy postrzegać również z perspektywy godności człowieka (art. 30 Konstytucji). Pomoc ta ma służyć tworzeniu godnych warunków życia dla osób niepełnosprawnych, w tym odpowiedniej infrastruktury umożliwiającej przemieszczanie się tych osób. Stąd też osoby niepełnosprawne nie mogą być wyłącznie przedmiotem działań podejmowanych przez inne podmioty, lecz powinny mieć takie samo jak inni obywatele prawo do swobodnego przemieszczania się, swobodnego wyboru i niedyskryminacji.

Wnioskodawca stwierdził, że nie jest możliwe natychmiastowe nałożenie przez władzę publiczną na przedsiębiorstwa kolejowe i zarządców stacji prawnego obowiązku dostosowania obiektów kolejowych i taboru kolejowego do potrzeb osób niepełnosprawnych. Wymagałoby to poniesienia określonych nakładów finansowych. Jednakże zdaniem wnioskodawcy, władze publiczne nie mogły w art. 3a u.t.k. zrezygnować z obowiązku prawnego kształtowania zachowań przedsiębiorców kolejowych i zarządców stacji w relacji z ich klientami – osobami niepełnosprawnymi. Tym bardziej, że inwestycje dotyczące szeroko pojętego rynku kolejowego korzystają ze znacznego wsparcia finansowego ze środków Unii Europejskiej.

Wnioskodawca dodał, że obowiązki nałożone na władze publiczne przez art. 69 Konstytucji zostały potwierdzone przez ratyfikację Konwencji, w tym jej art. 9 ust. 1 lit. a, który został powołany w *petitum* jako wzorzec kontroli.

2. W piśmie z 30 września 2013 r. Marszałek Sejmu zajął stanowisko w imieniu Sejmu, wnosząc o stwierdzenie, że:

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

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

2.1. W pierwszej kolejności Marszałek Sejmu odniósł się do otoczenia normatywnego zaskarżonego przepisu. Zgodnie z art. 2 ust. 5 rozporządzenia (WE) nr 1371/2007, Polska, podobnie jak pozostałe państwa członkowskie Unii Europejskiej, może zwolnić ze stosowania przepisów tego rozporządzenia (w tym art. 21 ust. 1) miejskie, podmiejskie i regionalne kolejowe usługi pasażerskie. Z art. 2 ust. 5 rozporządzenia (WE) nr 1371/2007 nie wynika obowiązek władz publicznych oznaczenia zakresu czasowego tego zwolnienia (w przeciwieństwie do zwolnień, o których mowa w art. 2 ust. 4 rozporządzenia). Na takie ograniczenie temporalne wskazuje wyłącznie treść motywu 26 polskiej wersji językowej rozporządzenia.

Zdaniem Marszałka Sejmu, wyraźna niekonsekwencja, jaka występuje między częścią artykułowaną rozporządzenia (WE) nr 1371/2007 a treścią motywu 26, ma źródło w nieprawidłowo ukształtowanym brzmieniu tego motywu. Marszałek Sejmu podkreślił, że takiego ograniczenia czasowego nie przewiduje m.in. niemiecka i angielska wersja językowa motywu 26 rozporządzenia. W ocenie Marszałka Sejmu, posługując się komparatystyką językową w procesie wykładni rozpatrywanego aktu prawa unijnego należy stwierdzić, że prawodawca krajowy posiada kompetencję do zwolnienia ze stosowania art. 21 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 1371/2007 miejskie, podmiejskie i regionalne usługi pasażerskie na czas nieoznaczony. Wniosek ten znajduje dodatkowe potwierdzenie w praktyce, jaka ukształtowała się na tym polu w państwach członkowskich. Albowiem nie tylko Polska, lecz także Francja, Luksemburg, Rumunia oraz – w węższym zakresie przedmiotowym – Austria, zdecydowały się ustanowić Nielimitowane czasowo zwolnienia ze stosowania art. 21 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 1371/2007.

2.2. Marszałek Sejmu stwierdził, że przywołane we wniosku wzorce kontroli dotyczą obowiązków państwa wyłącznie wobec osób niepełnosprawnych. Marszałek Sejmu zauważył, że pojęcie niepełnosprawności jest wieloznaczne. Może być definiowane społecznie, prawnie, medycznie, a także potocznie. Konstytucja nie precyzuje pojęcia osoby niepełnosprawnej ani niepełnosprawności. Zdaniem Marszałka Sejmu, również analiza ustawodawstwa zwykłego pozwala stwierdzić, że nie ma definicji niepełnosprawności o jednolitym zakresie stosowania.

Marszałek Sejmu wskazał, że art. 21 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 1371/2007 odnosi się do osób niepełnosprawnych oraz – wyróżnionych jako osobna kategoria – osób o ograniczonej sprawności ruchowej. Zdaniem Marszałka Sejmu, na potrzeby niniejszej sprawy wystarczające jest stwierdzenie, że nie każda osoba o ograniczonej sprawności

ruchowej jest osobą niepełnosprawną. Część osób odpowiadających charakterystyce osoby o ograniczonej sprawności ruchowej nie jest niezdolna do wypełniania ról społecznych z powodu stałego lub długotrwałego naruszenia sprawności organizmu, w szczególności powodującego niezdolność do pracy ani nie spełnia kryterium długotrwałego naruszenia sprawności fizycznej, umysłowej, intelektualnej lub w zakresie zmysłów. Tym samym nie istnieją uzasadnione powody by osobom tym przyznać status osoby niepełnosprawnej w rozumieniu art. 69 Konstytucji oraz art. 9 Konwencji. Z uwagi na powyższe Marszałek Sejmu stwierdził, że w części, w jakiej zakwestionowana przez wnioskodawcę regulacja ustawowa nie dotyczy osób niepełnosprawnych, nie powinna podlegać ocenie zgodności z wymienionymi we wniosku wzorcami kontroli.

2.3. Odnosząc się do zarzutów wnioskodawcy Marszałek Sejmu przytoczył następujące argumenty:

Po pierwsze, zwolnienie ze stosowania art. 21 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 1371/2007 do miejskich, podmiejskich i regionalnych kolejowych usług pasażerskich, jakkolwiek nie zostało ograniczone terminem końcowym, nie może być odczytywane jako definitywna i trwała rezygnacja ze stosowania omawianego rozporządzenia unijnego w pełnym zakresie. Prawodawca ma w tym zakresie szeroką swobodę. W stosowanym czasie może derogować przewidziane w ustawie zwolnienie.

Po drugie, aby nielimitowane czasowo zwolnienie ze stosowania art. 21 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 1371/2007 można było uznać za niezgodne z art. 2 Konstytucji nie wystarcza ogólne stwierdzenie, że zasada sprawiedliwości wyrównawczej wymaga podjęcia przez państwo stosownych działań regulacyjnych, których celem jest usuwanie barier w dostępie do podróżowania koleją w określonym horyzoncie czasowym. Trybunał może interweniować tylko wtedy, gdy naruszenie zasady sprawiedliwości społecznej nie budzi wątpliwości.

W tym kontekście Marszałek Sejmu podkreślił, że zaskarżonej regulacji nie można utożsamiać ze zwolnieniem organów władzy publicznej z konieczności podejmowania działań regulacyjnych na rzecz poprawy warunków korzystania z infrastruktury kolejowej przez osoby niepełnosprawne. Realizując dyrektywy płynące z art. 69 Konstytucji prawodawca wydał liczne akty normatywne w celu usuwania barier w dostępie do usług kolejowych. Do tych aktów normatywnych należą m.in.: rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 10 września 1998 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budowle kolejowe i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 151, poz. 987, ze zm.; dalej: rozporządzenie MTiGM z 1998 r.); ustawa z dnia 15 listopada 1984 r. – Prawo przewozowe (Dz. U. z 2012 r. poz. 1173, ze zm.; dalej: prawo przewozowe); ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2013 r. poz. 1409, ze zm.; dalej: prawo budowlane); ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2012 r. poz. 647, ze zm.; dalej: ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym); ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2011 r. Nr 5, poz. 13, ze zm.).

Po trzecie, wprowadzie obecnie osobom niepełnosprawnym nie gwarantuje się w dostępie do komunikacji kolejowej standardów TSI, ale zapewnia się im środki alternatywne, czasem nawet ekwiwalentne. Marszałek Sejmu wyjaśnił, że realizacja standardów TSI wymaga poważnych nakładów finansowych ze strony przedsiębiorstw kolejowych i zarządców stacji. To znaczy, że poziom dochodów tych podmiotów jest czynnikiem determinującym poziom dostępności do komunikacji kolejowej, a także w wielu wypadkach ograniczającym ich zdolność do wprowadzenia standardów TSI. Analizując zarzut naruszenia zasad sprawiedliwości społecznej należy mieć na uwadze

równowagę interesów – z jednej strony – przedsiębiorstw kolejowych i zarządców stacji, a – z drugiej strony – osób korzystających z przewozów kolejowych. W ocenie Marszałka Sejmu, obecnie podmioty zobowiązanie do wprowadzenia TSI albo nie są w stanie zrealizować ciężącego na nich obowiązku, albo wiązałyby się to dla nich z poważnymi trudnościami i w dalszej perspektywie niosłoby ze sobą ryzyko ich likwidacji lub upadku. Natomiast podmioty uprawnione do korzystania z ich usług mają zapewniony dostęp do komunikacji kolejowej na zasadach alternatywnych wobec TSI. W opinii Marszałka Sejmu, taki stan czyni zadość zasadzie sprawiedliwości społecznej. Uwzględnia interesy obu stron i nie przerzuca wysokich kosztów zapewniania pomocy osobom niepełnosprawnym wyłącznie na przedsiębiorstwa kolejowe i zarządców stacji.

Po czwarte, zarówno art. 69 Konstytucji, jak i art. 9 ust. 1 lit. a Konwencji, są normami programowymi. Art. 69 Konstytucji, odsyłając do ustaw, nie konstytucjonalizuje określonego poziomu świadczeń, ich postaci, konkretnego zakresu lub trybu uzyskiwania. 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. Zdaniem Marszałka Sejmu, podobnie art. 9 ust. 1 lit. a Konwencji formułuje zasadę polityki państwa, wyznaczając z jednej strony cel działań państwa, zaś z drugiej strony pozostawiając swobodę wyboru środków służących jego realizacji.

Biorąc pod uwagę powyższe, Marszałek Sejmu stwierdził, że wnioskodawca, żądając od ustawodawcy wyznaczenia ustawowego terminu obowiązywania standardów TSI w miejskich, podmiejskich i regionalnych przewozach kolejowych, w istocie domaga się nałożenia określonych obowiązków na przedsiębiorstwa kolejowe i zarządców stacji. Nie chodzi zatem o udzielenie osobom niepełnosprawnym pomocy w komunikacji przez władze publiczne, ale o udzielenie pomocy w konkretnej postaci i przyznanie tym podmiotom odpowiedniego poziomu świadczeń w określonym czasie. Tym samym – zdaniem Marszałka Sejmu – zarzuty wnioskodawcy muszą być uznane za postulaty *de lege ferenda*, które nie podlegają ocenie w procesie kontroli prawa i nie mogą mieć wpływu na jego wynik.

3. W piśmie z 27 grudnia 2012 r. Prokurator Generalny wniósł o stwierdzenie, że art. 3a u.t.k. w zakresie, w jakim bezterminowo wyłącza stosowanie wobec miejskich, podmiejskich i regionalnych kolejowych przewozów osób art. 21 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 1371/2007, jest zgodny z art. 2 w związku z art. 69 Konstytucji i art. 9 ust. 1 lit. a Konwencji.

3.1. Prokurator Generalny podkreślił, że odstąpienie od obowiązku zapewnienia osobom niepełnosprawnym dostępu do infrastruktury kolejowej zgodnie ze standardami TSI, nie oznacza pozbawienia tych osób możliwości korzystania z kolejowych usług pasażerskich w odpowiednim standardzie. Problematyka zapewnienia dostępu osobom niepełnosprawnym do środowiska fizycznego uregulowana jest w kilku aktach prawnych, w tym m.in. w ustawach – prawo budowlane i prawo przewozowe, ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, rozporządzeniu MTiGM z 1998 r., a także rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 75, poz. 690, ze zm.).

Prokurator Generalny wyjaśnił, że rozporządzenie (WE) nr 1371/2007, dopuszczając możliwość zwolnienia ze stosowania jego przepisów do miejskich, podmiejskich i regionalnych usług pasażerskich, zastrzega, że zwolnienie to nie może

obejmować, w zakresie praw osób niepełnosprawnych, m.in. art. 19 i art. 20 ust. 1 tego rozporządzenia, dotyczących niedyskryminujących zasad przewozu osób niepełnosprawnych i udzielania im informacji o dostępności przewozów kolejowych.

Z uwagi na powyższe Prokurator Generalny stwierdził, że ustawodawca, wprowadzając do polskiego porządku prawnego omawiane przepisy prawa unijnego, nałożył na podmioty świadczące usługi w miejskim, podmiejskim i regionalnym ruchu kolejowym identyczne obowiązki jak w ruchu międzynarodowym, z wyjątkiem zapewnienia dostępności infrastruktury kolejowej zgodnie z TSI dla osób o ograniczonej sprawności ruchowej. Wyjątek ten nie oznacza, że osoby niepełnosprawne nie mogą korzystać z tej infrastruktury na niedyskryminujących zasadach. Pozostałe przepisy rozporządzenia (WE) nr 1371/2007 w połączeniu z aktami prawa krajowego regulującymi problematykę osób niepełnosprawnych, stanowią gwarancję odbycia przez nie podróży na zasadach porównywalnych z innymi pasażerami.

3.2. W ocenie Prokuratora Generalnego, wymagania TSI odnoszące się do osób o ograniczonej sprawności ruchowej są tak wygórowane, że polski prawodawca skorzystał z możliwości niestosowania ich także do krajowych połączeń pasażerskich do 2024 r. Zdaniem Prokuratora Generalnego, jest rzeczą naturalną, że zarządcy peryferyjnych stacji nie mają możliwości spełnienia stale podwyższanych wymagań stawianych dla największych dworców. Nałożenie tych wymagań na podmioty świadczące usługi pasażerskie w ruchu miejskim, podmiejskim i regionalnym byłoby nieproporcjonalnym i nadmiernym obciążeniem. Mogłoby prowadzić do likwidacji małych stacji, celem uniknięcia wypłaty ewentualnych odszkodowań i ponoszenia znacznych wydatków na modernizację, zamiast ich stopniowego dostosowywania do wymagań unijnych.

Powołując się na orzecznictwo konstytucyjne, Prokurator Generalny wskazał, że sprawiedliwość 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. Stosowanie zasady sprawiedliwości wyrównawczej musi być limitowane racjonalnie wyważonymi względami ekonomicznymi. Tym samym bezterminowe wyłączenie wobec miejskich, podmiejskich i regionalnych kolejowych przewozów osób obowiązku zapewnienia dostępności infrastruktury kolejowej – zgodnie z TSI odnoszącymi się do 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 naruszenia powołanych wzorców kontroli.

4. W piśmie z 19 maja 2015 r. Trybunał Konstytucyjny zwrócił się do Ministra Infrastruktury i Rozwoju (dalej: Minister Infrastruktury) o przedstawienie opinii w sprawie. Pismem z 10 czerwca 2015 r. Minister Infrastruktury wyraził opinię, że art. 3a u.t.k. jest zgodny we wskazanym przez wnioskodawcę zakresie z art. 2 w związku z art. 69 Konstytucji i art. 9 ust. 1 lit. a Konwencji.

Na wstępie przedstawionej Trybunałowi opinii Minister Infrastruktury podzielił stanowisko Marszałka Sejmu oraz Prokuratora Generalnego, że motyw 26 rozporządzenia (WE) nr 1371/2007 został nieprawidłowo przetłumaczony na język polski. Treść art. 2 ust. 5 rozporządzenia (WE) nr 1371/2007 nie pozostawia wątpliwości, że dopuszczalne było ustanowienie w art. 3a u.t.k. bezterminowego zwolnienia ze stosowania art. 21 ust. 1 tego rozporządzenia do miejskich, podmiejskich i regionalnych kolejowych usług pasażerskich.

Minister Infrastruktury stwierdził, że nie podziela poglądu wnioskodawcy, że art. 3a u.t.k. zwalnia organy władzy publicznej z działań regulacyjnych służących usuwaniu barier

w dostępie osób niepełnosprawnych do usług kolejowych. Poglądowi wnioskodawcy przeczą rozwiązania legislacyjne wprowadzone po wejściu w życie art. 3a u.t.k. Omawiając te rozwiązania Minister Infrastruktury szczególną uwagę poświęcił rozporządzeniu Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 5 czerwca 2014 r. zmieniającemu rozporządzenie w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budowle kolejowe i ich usytuowanie (Dz. U. poz. 867; dalej: rozporządzenie zmieniające z 2014 r.). Nowelizacja wyeliminowała niezgodność między krajowymi przepisami techniczno-budowlanymi a technicznymi specyfikacjami interoperacyjności, o czym świadczy zmieniona treść § 98 rozporządzenia MTiGM z 1998 r. Minister Infrastruktury zwrócił uwagę, że § 2 ust. 3 rozporządzenia zmieniającego z 2014 r. przewiduje, że istniejącą infrastrukturę należy dostosować do nowych wymagań technicznych w terminie nie dłuższym niż 25 lat od dnia wejścia w życie rozporządzenia zmieniającego z 2014 r., czyli do 31 lipca 2039 r.

Minister Infrastruktury wskazał, że od 1 stycznia 2015 r. stosuje się nowe TSI określone w rozporządzeniu Komisji (UE) nr 1300/2014 z dnia 18 listopada 2014 r. w sprawie technicznych specyfikacji interoperacyjności odnoszących się do dostępności systemu kolei Unii dla osób niepełnosprawnych i osób o ograniczonej możliwości poruszania się (Dz. Urz. UE L 356 z 12.12.2014, s. 110). Zgodnie z art. 8 tego rozporządzenia, państwa członkowskie zobowiązane są opracować krajowe plany wdrażania TSI do 1 stycznia 2017 r. Minister Infrastruktury stwierdził, że krajowy plan wdrażania będzie zawierał harmonogramy dostosowania poszczególnych linii kolejowych do właściwych unijnych TSI.

Odnosząc się do obecnego stanu lokalnej infrastruktury kolejowej i taboru Minister Infrastruktury wyjaśnił, że jest on wynikiem wieloletnich zaniedbań, które spowodowały jego degradację techniczną. Wskazano m.in., że według danych na 31 grudnia 2012 r. 88,2% peronów nie spełniało wymagań unijnych TSI dotyczących wysokości. Minister Infrastruktury dodał, że przewoźnicy oraz organizatorzy kolejowych przewozów miejskich, podmiejskich i regionalnych w ramach realizowanych inwestycji nabywają i modernizują tabor z uwzględnieniem potrzeb komunikacyjnych osób niepełnosprawnych i osób o ograniczonej sprawności ruchowej. Obecnie stopień przystosowania taboru poszczególnych lokalnych przewoźników kolejowych do tych potrzeb jest jednak bardzo różny. Minister Infrastruktury wskazał, że niektórzy przewoźnicy dysponują taborem spełniającym wymagania przewidziane we właściwych TSI. Jednakże większość przewoźników realizuje przy udziale taboru spełniającego te wymagania jedynie część połączeń (30-68%).

Minister Infrastruktury stwierdził, że z uwagi na znaczną liczbę lokalnych połączeń kolejowych zobowiązanie przewoźników do zapewnienia pełnej dostępności taboru dla osób niepełnosprawnych i osób o ograniczonej sprawności ruchowej stanowiłoby dla nich znaczne obciążenie finansowe i organizacyjne. Koszt przedsięwzięć inwestycyjnych koniecznych dla zagwarantowania oczekiwanej dostępności całego taboru kolejowego wykorzystywanego do lokalnych usług przewozowych oraz termin, w jakim to mogłoby nastąpić, jest trudny do oszacowania. Z powyższych względów – zdaniem Ministra Infrastruktury – nie jest celowe zobowiązanie w trybie regulacji prawnych właściwych podmiotów do dostosowania całego eksploatowanego taboru kolejowego w określonym terminie do potrzeb osób niepełnosprawnych i osób o ograniczonej sprawności ruchowej.

II

Na rozprawie 7 lipca 2015 r. przedstawiciele Rzecznika Praw Obywatelskich, Sejmu oraz Prokuratora Generalnego podtrzymali pisemne stanowiska.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przedmiot kontroli i tło normatywne.

1.1. Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: wnioskodawca) jako przedmiot kontroli wskazał art. 3a ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (Dz. U. z 2013 r. poz. 1594, ze zm.; dalej: ustawa o transporcie kolejowym; u.t.k.). Zaskarżony przepis przewiduje, że przepisów rozporządzenia (WE) nr 1371/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. dotyczącego praw i obowiązków pasażerów w ruchu kolejowym (Dz. Urz. UE L 315 z 3.12.2007, s. 14; dalej: rozporządzenie (WE) nr 1371/2007), z wyjątkiem art. 4, art. 5, art. 8 ust. 1, art. 9, art. 11, art. 12, art. 16, art. 19, art. 20 ust. 1, art. 21 ust. 2, art. 22, art. 23, art. 24, art. 26, art. 27, art. 28 i art. 29 tego rozporządzenia, nie stosuje się do miejskich, podmiejskich i regionalnych kolejowych przewozów osób. Wnioskodawca podniósł, że kwestionuje art. 3a u.t.k. w zakresie, w jakim bezterminowo zwalnia ze stosowania art. 21 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 1371/2007.

Zaskarżony art. 3a został dodany do ustawy o transporcie kolejowym przez art. 1 pkt 2 ustawy z dnia 25 czerwca 2009 r. o zmianie ustawy o transporcie kolejowym (Dz. U. Nr 214, poz. 1658; dalej: ustawa zmieniająca u.t.k. z 2009 r.), która weszła w życie 31 grudnia 2009 r. Nowelizacja była związana z uchwaleniem aktów prawa wspólnotowego wchodzących w skład tzw. trzeciego pakietu kolejowego, w tym rozporządzenia (WE) nr 1371/2007 (zob. druk sejmowy nr 1765/VI kadencja, 3 marca 2009 r., s. 1 uzasadnienia).

Rozporządzenie (WE) nr 1371/2007 weszło w życie 3 grudnia 2009 r. Jest źródłem prawa określającym prawa i obowiązki pasażerów w ruchu kolejowym. Jego regulacje oparte zostały na założeniu, że pasażer w ruchu kolejowym jest słabszą stroną umowy przewozu (motyw 3 rozporządzenia). W rozdziale V (art. 19 – art. 25) unijne rozporządzenie określa prawa w transporcie kolejowym osób niepełnosprawnych oraz osób o ograniczonej sprawności ruchowej, a także odpowiadające im obowiązki przedsiębiorstw kolejowych oraz zarządców stacji.

W motywie 10 rozporządzenia (WE) nr 1371/2007 wyjaśniono, że 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. Podkreślono, że osoby te mają takie samo jak wszyscy inni obywatele prawo do swobodnego przemieszczania się, swobodnego wyboru i niedyskryminacji. Wskazano, że należy zwrócić szczególną uwagę na przekazywanie im informacji na temat dostępności przewozów kolejowych, warunków dostępu do taboru kolejowego i wyposażenia w pociągach, a także zapewnienie możliwości zakupu biletu w pociągu bez dodatkowych opłat. Z kolei w motywie 11 rozporządzenia (WE) nr 1371/2007 stwierdzono, że 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, dostępność wszystkich budynków i całego taboru przez stopniową eliminację barier fizycznych i przeszkód funkcjonalnych przy zakupie nowego wyposażenia, przeprowadzaniu prac budowlanych lub istotnych prac remontowych.

Z uwagi na zakres zaskarżenia szczególną uwagę należy zwrócić na art. 21 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 1371/2007. W myśl tego przepisu, przedsiębiorstwo kolejowe i zarządca stacji zapewniają, zgodnie z TSI dla osób o ograniczonej sprawności ruchowej, dostępność stacji, peronów, taboru kolejowego i innych pomieszczeń dla osób niepełnosprawnych i osób o ograniczonej sprawności ruchowej. Skrót „TSI” oznacza „techniczne specyfikacje interoperacyjności”, o których mowa w dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/57/WE z dnia 17 czerwca 2008 r. w sprawie interoperacyjności systemu kolei we Wspólnocie (przekształcenie) (Dz. Urz. UE L 191 z 18.07.2008, s. 1; dalej: dyrektywa 2008/57/WE).

Celem dyrektywy 2008/57/WE jest umożliwienie obywatelom Unii, podmiotom gospodarczym oraz władzom regionalnym i lokalnym pełnego uczestnictwa w korzyściach wynikających z ustanowienia obszaru bez granic wewnętrznych, w szczególności poprawienie powiązań wzajemnych oraz interoperacyjności krajowych sieci kolejowych, jak również dostępu do nich, przez wprowadzenie w życie wszelkich środków, które mogą być niezbędne w obszarze normalizacji technicznej (motyw 2 dyrektywy). W rozumieniu dyrektywy 2008/57/WE, a tym samym również rozporządzenia (WE) nr 1371/2007, „interoperacyjność” oznacza „zdolność systemu kolei do zapewnienia bezpiecznego i nieprzerwanego przejazdu pociągów spełniających wymagany stopień wydajności tych linii. Zdolność ta zależy od warunków prawnych, technicznych oraz operacyjnych, które muszą być spełnione celem spełnienia zasadniczych wymagań” (art. 2 lit. b dyrektywy). Z kolei „techniczne specyfikacje interoperacyjności” („TSI”) oznaczają „specyfikacje przyjęte zgodnie z niniejszą dyrektywą, obejmujące każdy z podsystemów lub część podsystemu celem spełnienia zasadniczych wymagań oraz zapewnienia interoperacyjności systemu kolei” (art. 2 lit. i dyrektywy).

Na podstawie dyrektywy 2008/57/WE wydane zostało rozporządzenie Komisji (UE) nr 1300/2014 z dnia 18 listopada 2014 r. w sprawie technicznych specyfikacji interoperacyjności odnoszących się do dostępności systemu kolei Unii dla osób niepełnosprawnych i osób o ograniczonej możliwości poruszania się (Dz. Urz. UE L 356 z 12.12.2014, s. 110; dalej: rozporządzenie Komisji (UE) nr 1300/2014). Rozporządzenie to zastąpiło decyzję Komisji 2008/164/WE z dnia 21 grudnia 2007 r. dotyczącą technicznej specyfikacji interoperacyjności w zakresie aspektu „Osoby o ograniczonej możliwości poruszania się” transeuropejskiego systemu kolei konwencjonalnych i transeuropejskiego systemu kolei dużych prędkości (Dz. Urz. UE L 64 z 7.3.2008, s. 72).

Celem TSI przewidzianych w rozporządzeniu Komisji (UE) nr 1300/2014 jest ujednoczenie norm technicznym, które mają zapewnić osobom niepełnosprawnym i osobom o ograniczonej sprawności ruchowej możliwość dostępu do usług kolejowych w Unii Europejskiej na zasadach porównywalnych z innymi osobami. TSI stosuje się co do zasady do nowej infrastruktury kolejowej i taboru, a w przypadku infrastruktury i taboru już istniejących, TSI znajdują zastosowanie, jeżeli podlegają one odnowieniu lub modernizacji, z pewnymi wyjątkami (zob. art. 2 rozporządzenia Komisji (UE) nr 1300/2014).

1.2. Rozporządzenie (WE) nr 1371/2007 dotyczące praw i obowiązków pasażerów w ruchu kolejowym jest aktem prawa Unii Europejskiej, który wiąże w całości i jest bezpośrednio stosowany we wszystkich państwach członkowskich (art. 288 akapit drugi Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, wersja skonsolidowana, Dz. Urz. UE C 326 z 26.10.2012, s. 47). Przyjmując rozporządzenie (WE) nr 1371/2007 prawodawca unijny wziął jednak pod uwagę, że przedsiębiorstwa kolejowe w niektórych państwach członkowskich mogą mieć trudności przy stosowaniu ogółu jego postanowień (zob.

motywy 25-26 rozporządzenia). W konsekwencji rozporządzenie przyznaje państwom członkowskim możliwość ustanowienia zwolnień ze stosowania niektórych jego przepisów. Problematyka ta została uregulowana odrębnie w odniesieniu do różnych kategorii usług i połączeń kolejowych.

Po pierwsze, w wypadku krajowych kolejowych połączeń pasażerskich państwo członkowskie może przyznać zwolnienie ze stosowania przepisów rozporządzenia (WE) nr 1371/2007 na okres nieprzekraczający 5 lat, który może zostać dwukrotnie przedłużony, za każdym razem na okres nieprzekraczający 5 lat (art. 2 ust. 4). Po drugie, w przypadku usług lub tras, w których istotna część kolejowej usługi pasażerskiej, w tym co najmniej jeden planowany przystanek na stacji, ma miejsce poza Unią Europejską, państwo członkowskie może przyznać czasowe zwolnienie na okres maksymalnie 5 lat, które może zostać przedłużone (art. 2 ust. 6). Po trzecie, art. 2 ust. 5 rozporządzenia przewiduje, że państwo członkowskie może zwolnić ze stosowania przepisów rozporządzenia miejskie, podmiejskie i regionalne kolejowe usługi pasażerskie. Żadna z powyższych kategorii zwolnień nie może dotyczyć praw pasażerów i odpowiadających im obowiązków właściwych podmiotów określonych w art. 9, art. 11, art. 12, art. 19, art. 20 ust. 1 i art. 26 tego rozporządzenia (art. 2 ust. 3).

Prawodawca polski skorzystał z możliwości ustanowienia zwolnień ze stosowania niektórych przepisów rozporządzenia (WE) nr 1371/2007. Z uwagi na treść art. 2 ust. 4 i 6 unijnego rozporządzenia, zwolnienia dotyczące krajowych połączeń pasażerskich oraz połączeń ze stacjami położonymi poza granicami Unii Europejskiej mają charakter czasowy – terminowy. W obowiązującym stanie prawnym zwolnienia te ustanawia rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 20 listopada 2014 r. w sprawie zwolnienia ze stosowania niektórych przepisów rozporządzenia (WE) nr 1371/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczącego praw i obowiązków pasażerów w ruchu kolejowym (Dz. U. poz. 1680; dalej: rozporządzenie MliR z 2014 r.). Rozporządzenie MliR z 2014 r. zostało wydane na podstawie art. 2 ust. 3 ustawy zmieniającej u.t.k. z 2009 r. Jego § 1 przewiduje, że do krajowych połączeń pasażerskich oraz połączeń ze stacjami położonymi poza granicami Unii Europejskiej, ujętych w rozkładzie jazdy pociągów obowiązującym w danym roku, nie stosuje się art. 8 ust. 3, art. 10 i art. 21 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 1371/2007. Rozporządzenie MliR z 2014 r. utraci moc z dniem 3 grudnia 2019 r. (§ 2 tego rozporządzenia). Poprzednikiem obowiązującej regulacji było rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 25 maja 2011 r. w sprawie zwolnienia ze stosowania niektórych przepisów rozporządzenia (WE) nr 1371/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczącego praw i obowiązków pasażerów w ruchu kolejowym (Dz. U. Nr 117, poz. 683), które utraciło moc 3 grudnia 2014 r.

Zwolnienie ze stosowania niektórych przepisów rozporządzenia (WE) nr 1371/2007 do miejskich, podmiejskich i regionalnych kolejowych usług pasażerskich (przewozów osób) przewiduje zaskarżony art. 3a u.t.k. Zwolnienie to nie ma charakteru czasowego (terminowego), w przeciwieństwie do omówionych powyżej zwolnień dotyczących krajowych połączeń pasażerskich oraz połączeń ze stacjami położonymi poza granicami Unii Europejskiej. W przypadku miejskich, podmiejskich i regionalnych kolejowych usług pasażerskich bezterminowe zwolnienie jest jednak dopuszczalne na mocy art. 2 ust. 5 rozporządzenia (WE) nr 1371/2007, który – w przeciwieństwie do art. 2 ust. 4 i 6 – nie przewiduje czasowych (terminowych) ograniczeń tego zwolnienia.

Wnioskodawca wskazał na wątpliwości związane z treścią motywu 26 polskiej wersji językowej rozporządzenia, w którym stwierdzono, że „państwa członkowskie powinny mieć możliwość udzielania czasowych zwolnień ze stosowania przepisów niniejszego rozporządzenia dla miejskich, podmiejskich i regionalnych kolejowych usług

pasażerskich”. Wnioskodawca przyjął, że w świetle tego motywu swoboda ustawodawcy w ustanawianiu przedmiotowych zwolnień powinna być ograniczona czasowo (s. 7 wniosku). Trafnie zauważył jednak wnioskodawca, jak i Marszałek Sejmu oraz Prokurator Generalny, że przewidziana w motywie 26 wzmianka o czasowym charakterze zwolnień nie została powtórzona we właściwej części artykułowanej rozporządzenia (art. 2 ust. 5). Nie jest również spójna z podkreśleniem w tym motywie odmiennego charakteru miejskich, podmiejskich i regionalnych kolejowych usług pasażerskich niż usług dalekobieżnych (krajowych i międzynarodowych). Zasadnicza różnica charakteru tych połączeń powoduje, że w przypadku usług dalekobieżnych dopuszczalne są wyłącznie zwolnienia czasowe (terminowe), a w przypadku usług miejskich, podmiejskich i regionalnych nie przewidziano czasowych ograniczeń w ustanawianiu zwolnień.

Ponadto Marszałek Sejmu i Prokurator Generalny trafnie podnieśli, że wzmianka o czasowym charakterze zwolnień przewidziana w motywie 26 polskiej wersji językowej rozporządzenia (WE) nr 1371/2007 nie występuje m.in. w angielskiej i niemieckiej wersji językowej tego rozporządzenia. To samo dotyczy między innymi wersji hiszpańskiej. Możliwość ustanowienia bezterminowego zwolnienia ze stosowania niektórych przepisów rozporządzenia (WE) nr 1371/2007 do miejskich, podmiejskich i regionalnych kolejowych usług pasażerskich potwierdza także praktyka stosowania przepisów unijnych. Bezterminowe zwolnienia ustanowiły m.in.: Finlandia, Francja, Niemcy, Luksemburg, Rumunia, Słowacja, Hiszpania i Wielka Brytania (zob. Regulation 1371/2007 on rail passenger rights Summary Table – Information on national exemptions (situation in May 2015) –http://ec.europa.eu/transport/themes/passengers/rail/doc/summary_table.pdf). Komisja Europejska w oficjalnych dokumentach jednoznacznie wskazuje na dopuszczalność bezterminowego zwolnienia ze stosowania niektórych przepisów rozporządzenia (WE) nr 1371/2007 do miejskich, podmiejskich i regionalnych kolejowych usług pasażerskich (zob. np. sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady na temat stosowania rozporządzenia nr 1371/2007, Bruksela, dnia 14.8.2013, COM(2013) 587 final, pkt 2.10.1, s. 9).

2. Wzorce kontroli.

2.1. Wnioskodawca w *petitum* wniosku jako wzorce kontroli powołał: art. 2 w związku z art. 69 Konstytucji i art. 9 ust. 1 lit. a Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2012 r. poz. 1169; dalej: Konwencja).

Art. 2 Konstytucji stanowi, że Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Wnioskodawca odnosząc się do tego przepisu w uzasadnieniu wniosku sprecyzował, że zarzuca niezgodność przedmiotu kontroli z zasadami sprawiedliwości społecznej, które obejmują zasadę sprawiedliwości wyrównawczej. W dalszej części uzasadnienia wnioskodawca poświęcił zasadom sprawiedliwości społecznej jedynie wzmiankę w kontekście odwołania się do aksjologii Konstytucji (s. 8-9 wniosku). Zasadniczą część argumentacji wniosku koncentruje się na przedstawieniu zarzutów mających przemawiać za niezgodnością przedmiotu kontroli z art. 69 Konstytucji.

Art. 69 Konstytucji przewiduje, że osobom niepełnosprawnym władze publiczne udzielają, zgodnie z ustawą, pomocy w zabezpieczeniu egzystencji, przysposobieniu do pracy oraz komunikacji społecznej. Formułując główny problem konstytucyjny wnioskodawca stwierdził, że należy ocenić, czy określone w art. 69 Konstytucji 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 (s. 10 wniosku).

W świetle ugruntowanej w europejskiej kulturze prawnej zasady *falsa demonstratio non nocet*, a także utrwalonego w orzecznictwie konstytucyjnym stanowiska, że na wniosek składa się cała wyrażająca go treść, a zatem nie tylko oznaczenie sprawy wyrażone w *petitum*, lecz także treść uzasadnienia (zob. np. wyrok pełnego składu TK z 19 lutego 2003 r., sygn. P 11/02, OTK ZU nr 2/A/2003, poz. 12, cz. III, pkt 2), Trybunał przyjął, że podstawowym wzorcem kontroli w sprawie jest art. 69 Konstytucji. Wnioskodawca posłużył się art. 2 Konstytucji jedynie dla wzmocnienia argumentacji, a zatem przepis ten w istocie traktowany jest jako wzorzec związkowy. Powyższe stanowisko znajduje uzasadnienie również w tym, że konstytucyjna klauzula sprawiedliwości społecznej jest bardzo pojemna, a w rozważanym aspekcie konkretyzuje ją właśnie powołany art. 69 Konstytucji.

Z uwagi na powyższe należy ocenić zgodność przedmiotu kontroli z art. 69 w związku z art. 2 Konstytucji.

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

Wnioskodawca, odnosząc się do tego wzorca kontroli w uzasadnieniu wniosku, ograniczył się do „zwrócenia uwagi”, że „obowiązki nałożone na władze publiczne przez art. 69 Konstytucji zostały potwierdzone przez Państwo Polskie poprzez ratyfikację Konwencji o Prawach Osób Niepełnosprawnych”, a następnie przytoczenia treści powołanego wzorca (s. 13 wniosku). Trybunał stwierdził, że wniosek w tym zakresie nie spełnia przewidzianych w art. 32 ust. 1 pkt 3 i 4 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) wymogów: sformułowania zarzutu niezgodności przedmiotu kontroli z powołanym wzorcem kontroli, a także uzasadnienia postawionego zarzutu, z powołaniem dowodów na jego poparcie. Wymóg „sformułowania zarzutu” oznacza bowiem konieczność zindywidualizowania relacji między zaskarżonym aktem normatywnym a powołanym wzorcem kontroli, która sprowadza się do ich hierarchicznej niezgodności (zob. wyrok pełnego składu TK z 15 lipca 2009 r., sygn. K 64/07, OTK ZU nr 7/A/2009, poz. 110, cz. III, pkt 1). W orzecznictwie Trybunału podkreśla się, że zarzuty powinny zostać wyczerpująco uzasadnione z powołaniem stosownych do ich charakteru dowodów, czego wnioskodawca w niniejszej sprawie nie uczynił (zob. szerzej: postanowienie TK z 8 lipca 2013 r., sygn. P 11/11, OTK ZU nr 6/A/2013, poz. 91, cz. II, pkt 2.2).

Z uwagi na powyższe Trybunał zobowiązany był na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK umorzyć postępowanie w zakresie badania zgodności przedmiotu kontroli z art. 9 ust. 1 lit. a Konwencji, ze względu na niedopuszczalność wyrokowania.

3. Obowiązek władz publicznych udzielania osobom niepełnosprawnym pomocy w komunikacji społecznej.

3.1. Potrzeby osób niepełnosprawnych zostały dostrzeżone wprost na poziomie konstytucyjnym. Osoby niepełnosprawne są adresatami działań, które powinny być podejmowane przez władze publiczne w określonych dziedzinach i w określonym celu (tak wyrok TK z 21 października 2014 r., sygn. K 38/13, OTK ZU nr 9/A/2014, poz. 104, cz. III, pkt 2.3).

Powołany jako podstawowy wzorzec kontroli art. 69 Konstytucji jest jednym z dwóch przepisów odnoszących się na poziomie konstytucyjnym wprost do osób niepełnosprawnych. Ich sytuację prawną reguluje także art. 68 ust. 3 Konstytucji. Ten ostatni przepis nakłada na władze publiczne obowiązek zapewnienia osobom niepełnosprawnym szczególnej opieki zdrowotnej. Trybunał podkreśla, że obowiązki władz publicznych względem osób niepełnosprawnych znajdują aksjologiczne uzasadnienie w wstępie do Konstytucji, który nakazuje stosować Konstytucję z poszanowaniem przyrodzonej godności człowieka i jego obowiązku solidarności z innymi. Obowiązki władz publicznych względem osób niepełnosprawnych związane są również z powołanymi przez wnioskodawcę zasadami sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji) i powinny być realizowane na zasadzie pomocniczości (wstęp do Konstytucji). Stworzenie osobom niepełnosprawnym godnych warunków życia jest istotną wartością konstytucyjną, w świetle której należy wyklądać regulacje dotyczące tych osób.

W niniejszej sprawie wnioskodawca zarzucił, że ustawodawca nie wywiązał się z przewidzianego w art. 69 Konstytucji obowiązku zapewnienia osobom niepełnosprawnym pomocy w komunikacji społecznej, albowiem – zdaniem wnioskodawcy – zrezygnował z podjęcia działań zmierzających do zapewnienia im dostępu do miejskich, podmiejskich i regionalnych kolejowych usług pasażerskich.

Trybunał stwierdził, że w świetle art. 69 Konstytucji „komunikację społeczną” należy rozumieć jako możliwość uczestniczenia w życiu społecznym, nawiązywania i utrzymywania kontaktów z innymi osobami (zob. P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, Warszawa 2008, s. 165). Nie ma podstaw normatywnych ani wartości konstytucyjnych przemawiających za zwięźającym rozumieniem tego pojęcia. Komunikacja społeczna może być dla osób niepełnosprawnych trudna do osiągnięcia wskutek różnorodnych barier, m.in. infrastrukturalnych, architektonicznych, technicznych i finansowych.

Obowiązek władz publicznych zapewnienia osobom niepełnosprawnym pomocy w komunikacji społecznej obejmuje podejmowanie działań ułatwiających m.in. dostęp do infrastruktury, w tym kolejowej, która umożliwia przemieszczanie się i nawiązywanie kontaktów z innymi ludźmi. Likwidacja barier architektonicznych występujących na dworcach i peronach kolejowych oraz odpowiednie urządzenie środków transportu kolejowego, w tym miejskiego, podmiejskiego oraz regionalnego, jest niezbędna dla zapewnienia osobom niepełnosprawnym możliwości uczestniczenia w życiu społecznym na zasadach porównywalnych z innymi osobami, co jest ściśle związane z poszanowaniem godności człowieka. W konsekwencji władze publiczne, wypełniając zadania wskazane w art. 69 Konstytucji, powinny nakładać na przedsiębiorstwa kolejowe i zarządców stacji obowiązki związane z dostosowaniem infrastruktury kolejowej do potrzeb osób niepełnosprawnych.

3.2. Konstytucja nie definiuje pojęcia „osoby niepełnosprawnej” ani „niepełnosprawności”. Są to określenia wieloznaczne, odnoszące się do różnych

ograniczeń funkcjonalnych, które pojawiają się w każdej populacji ludzi na świecie. Pojęcia konstytucyjne, a zatem także pojęcie „osób niepełnosprawnych”, co do zasady traktuje się jako pojęcia autonomiczne. W poszukiwaniu ich rozumienia nie można jednak całkowicie oderwać się od znaczenia tych pojęć wypracowanego w orzecznictwie, ustawodawstwie zwykłym lub regulacjach prawa unijnego oraz międzynarodowego, a także literaturze naukowej (zob. np. wyrok pełnego składu TK z 13 maja 2009 r., sygn. Kp 2/09, OTK ZU nr 5/A/2009, poz. 66, cz. III, pkt 2).

W literaturze odnaleźć można wiele definicji niepełnosprawności skonstruowanych na potrzeby różnych dziedzin nauki: medycyny, socjologii, pedagogiki, psychologii, prawa (zob. szerzej np.: K. Kurowski, *Wolności i prawa człowieka i obywatela z perspektywy osób z niepełnosprawnościami*, Warszawa 2014, s. 14-21; I. Sierpowska, A. Kogut, *Status osoby niepełnosprawnej w polskim systemie prawa*, Wrocław 2010, s. 32-35). Wśród nich wyróżnia się dwie podstawowe koncepcje postrzegania niepełnosprawności: medyczną i społeczną. Powołując się na literaturę specjalistyczną Marszałek Sejmu wyjaśnił, że koncepcja medyczna przez niepełnosprawność rozumie każdą utratę sprawności lub nieprawidłowości w budowie czy funkcjonowaniu organizmu pod względem psychologicznym, psychofizycznym lub anatomicznym, będącą źródłem ograniczenia lub niemożności prowadzenia aktywnego życia w sposób lub w zakresie uznawanym za typowe dla człowieka. Druga koncepcja niepełnosprawności akcentuje udział człowieka w życiu społecznym i jego zdolność do wypełniania zadań życiowych i ról społecznych. W modelu społecznym niepełnosprawność powstaje wskutek ograniczeń doświadczanych przez osoby nią dotknięte, takich jak m.in. utrudniony dostęp do budownictwa użyteczności publicznej, niedostosowany system transportu, segregacja edukacyjna, niedostosowane rozwiązania na rynku pracy.

W aktach prawnych definicje niepełnosprawności związane są z charakterem regulowanej materii. Jest to zabieg uzasadniony, albowiem Konstytucja nakazuje władzom publicznym udzielać osobom niepełnosprawnym efektywnej pomocy, która w różnych dziedzinach życia społecznego powinna przybierać różne formy. Przykładowo ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2011 r. Nr 127, poz. 721, ze zm.) przez „niepełnosprawność” rozumie „trwałą lub okresową niezdolność do wypełniania ról społecznych z powodu stałego lub długotrwałego naruszenia sprawności organizmu, w szczególności powodującą niezdolność do pracy” (art. 2 pkt 10). Warto również zwrócić uwagę na uchwałę Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 1 sierpnia 1997 r. – Karta Praw Osób Niepełnosprawnych (M. P. Nr 50, poz. 475; dalej: k.p.o.n.). W § 1 k.p.o.n. stwierdzono, że „osoby niepełnosprawne” to „osoby, których sprawność fizyczna, psychiczna lub umysłowa trwale lub okresowo utrudnia, ogranicza lub uniemożliwia życie codzienne, naukę, pracę oraz pełnienie ról społecznych, zgodnie z normami prawnymi i zwyczajowymi”. Sejm wskazał, że osoby niepełnosprawne mają prawo do niezależnego, samodzielnego i aktywnego życia oraz nie mogą podlegać dyskryminacji. Oznacza to między innymi prawo osób niepełnosprawnych do „życia w środowisku wolnym od barier funkcjonalnych”, w tym „swobodnego przemieszczania się i powszechnego korzystania ze środków transportu” oraz „możliwości komunikacji międzyludzkiej” (§ 1 pkt 8 k.p.o.n.).

Wśród dokumentów o charakterze międzynarodowym należy uwzględnić „Deklarację praw osób niepełnosprawnych”, przyjętą 9 grudnia 1975 r. przez Zgromadzenie Ogólne Organizacji Narodów Zjednoczonych. Stwierdzono w niej, że „osoba niepełnosprawna” to każda osoba, która w wyniku deficytu swoich fizycznych lub umysłowych zdolności, wrodzonych lub nabytych, nie jest w stanie zapewnić sobie, częściowo lub całkowicie, warunków koniecznych do indywidualnego lub społecznego

życia. Z kolei definicja sformułowana w zaleceniu Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy 1185 (1992) („Polityka w zakresie rehabilitacji osób niepełnosprawnych”) przewiduje, że niepełnosprawnością jest ograniczenie spowodowane przez przeszkodę fizyczną, psychologiczną, zmysłową, społeczną, kulturową, prawną i jakąkolwiek inną, która uniemożliwia osobie niepełnosprawnej zintegrowanie i uczestnictwo w życiu rodzinnym i w ramach wspólnoty na tych samych warunkach, co każda inna osoba (zob. K. Kurowski, *Wolności...*, s. 17-18).

Nie można również tracić z pola widzenia Konwencji, której stronami jest obecnie ponad 150 państw i organizacji międzynarodowych, w tym Polska oraz Unia Europejska. Art. 1 Konwencji przewiduje, że „Do osób niepełnosprawnych zalicza się te osoby, które mają długotrwale naruszoną sprawność fizyczną, umysłową, intelektualną lub w zakresie zmysłów co może, w oddziaływaniu z różnymi barierami, utrudniać im pełny i skuteczny udział w życiu społecznym, na zasadzie równości z innymi osobami”. Definicja ta urzeczywistnia założenie, „że niepełnosprawność jest pojęciem ewoluującym i że niepełnosprawność 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 społeczeństwa, na zasadzie równości z innymi osobami” (pkt e preambuły Konwencji). Definicja konwencyjna oceniana jest wysoko, albowiem obejmując aspekt medyczny niepełnosprawności koncentruje się jednak na jej uwarunkowaniach społecznych (tak K. Kurowski, *Wolności...*, s. 18).

Biorąc pod uwagę różnice w definiowaniu niepełnosprawności w poszczególnych dziedzinach nauki, a także w ustawodawstwie krajowym oraz regulacjach międzynarodowych, Trybunał uznał, że w świetle art. 69 Konstytucji, który jest związany z godnością człowieka, nie jest konieczne ani potrzebne formułowanie jednej, ściśle określonej definicji niepełnosprawności. Mogłoby to mieć skutek wykluczający. Tym bardziej, że w pewnym zakresie dopuszczalne jest różne rozumienie niepełnosprawności w ramach obowiązków władz publicznych udzielania pomocy w różnorodnych dziedzinach życia, takich jak: po pierwsze, zabezpieczenie egzystencji; po drugie, przysposobienie do pracy; po trzecie, komunikacja społeczna. W każdej z tych dziedzin władze publiczne powinny udzielać adekwatnej pomocy osobom, które faktycznie jej potrzebują.

Trybunał stwierdził, że w przypadku szeroko rozumianej dziedziny życia, jaką jest komunikacja społeczna, pomoc władz publicznych, na zasadzie pomocniczości, należąca jest tym osobom, które ze względu na indywidualne właściwości nie mogą skorzystać z tej komunikacji w sposób porównywalny z innymi osobami. W szczególności w tej dziedzinie życia, jak sama jej nazwa wskazuje, nacisk należy kłaść na społeczne aspekty niepełnosprawności, a nie ograniczać się do ściśle medycznego jej pojmowania.

Z uwagi na powyższe Trybunał nie mógł podzielić stanowiska Marszałka Sejmu, że przy ocenie zgodności przedmiotu kontroli z art. 69 Konstytucji konieczne jest rozróżnienie: ściśle rozumianych osób niepełnosprawnych oraz – wyróżnionych przez prawo unijne – osób o ograniczonej sprawności ruchowej. Tym bardziej, że w świetle rozporządzenia (WE) nr 1371/2007, którego art. 21 ust. 1 wyłączony jest ze stosowania przez zaskarżony art. 3a u.t.k., to rozróżnienie pojęciowe nie jest ostre. Art. 3 pkt 15 rozporządzenia (WE) nr 1371/2007 przewiduje, że „osoba niepełnosprawna» lub «osoba o ograniczonej sprawności ruchowej» oznacza każdą osobę, której możliwość poruszania się jest ograniczona podczas korzystania z transportu na skutek jakiegokolwiek niesprawności fizycznej (zmysłowej lub ruchowej, trwałej lub przejściowej), upośledzenia lub niesprawności umysłowej, lub każdej innej przyczyny niepełnosprawności, lub na skutek wieku, i której sytuacja wymaga specjalnej uwagi oraz dostosowania usług dostępnych dla wszystkich pasażerów do szczególnych potrzeb takiej osoby”. Ponadto należy podkreślić,

że z udogodnień infrastrukturalnych, które już powstały oraz powinny jeszcze powstać dla osób niepełnosprawnych w miejskim, podmiejskim i regionalnym przewozie osób (np. windy, schody ruchome, podjazdy dla wózków inwalidzkich), korzystać mogą także osoby o różnorodnych ograniczeniach sprawności ruchowej.

4. Ocena zgodności przedmiotu kontroli z art. 69 w związku z art. 2 Konstytucji.

4.1. Trybunał stwierdził, że wnioskodawca postawił zakresowo zaskarżonemu art. 3a u.t.k. dwa zarzuty, między którymi istnieje związek merytoryczny. Pierwszy zarzut ma charakter ściśle skonkretyzowany, a drugi ogólny, a zarazem dalej idący.

Po pierwsze, wnioskodawca zarzucił, że ustawodawca naruszył art. 69 w związku z art. 2 Konstytucji przez bezterminowe, a nie czasowe, zwolnienie ze stosowania art. 21 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 1371/2007 do miejskich, podmiejskich i regionalnych kolejowych przewozów osób. Ten ostatni przepis nakłada na przedsiębiorstwa kolejowe i zarządców stacji obowiązek zapewnienia dostępności stacji, peronów, taboru kolejowego i innych pomieszczeń osobom niepełnosprawnym i osobom o ograniczonej sprawności ruchowej, zgodnie z właściwymi unijnymi TSI.

Po drugie, wnioskodawca podniósł, że ustawodawca, przyjmując zaskarżony art. 3a u.t.k., w rzeczywistości „odstąpił” („wycofał się”) od zobowiązania przedsiębiorstw kolejowych i zarządców stacji do zapewnienia osobom niepełnosprawnym dostępu do infrastruktury kolejowej w miejskich, podmiejskich i regionalnych przewozach osób. Tym samym – zdaniem wnioskodawcy – ustawodawca, mimo że działał w ramach dozwolonych przez prawo unijne, wykroczył poza konstytucyjny margines swobody regulacyjnej.

4.2. W orzecznictwie Trybunału utrwalone jest, że art. 69 Konstytucji wyraża normę programową, a nie prawo podmiotowe. Stwierdza istnienie obowiązków władzy publicznej do podejmowania stosowanych działań, zapewniających efektywną realizację wskazanych w nim zadań. Art. 69 Konstytucji odsyła jednak do ustawy zarówno jeśli chodzi o poziom zaspokajania potrzeb osób niepełnosprawnych, jak i przedmiot regulacji w tym zakresie. W pełni znajduje to wyraz w art. 81 Konstytucji, który przewiduje, że praw określonych w art. 69 Konstytucji można dochodzić w granicach określonych w ustawie. W konsekwencji Trybunał wielokrotnie podkreślał, że art. 69 Konstytucji nie można uważać za „konstytucjonalizację określonego poziomu świadczeń, ich postaci, konkretnego zakresu czy trybu uzyskiwania” (tak wyrok z 23 października 2007 r., sygn. P 28/07, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 106, cz. III, pkt 5.3.2; zob. także szerzej: wyrok z 13 czerwca 2013 r., sygn. K 17/11, OTK ZU nr 5/A/2013, poz. 58, cz. III, pkt 9; wyrok o sygn. K 38/13, cz. III, pkt 2).

W wyroku z 21 października 2014 r. o sygn. K 38/13 (cz. III, pkt 2.3) Trybunał wyjaśnił, że „Art. 69 Konstytucji kładzie wyraźny akcent na udzielanie takiej pomocy, która pozwoli osobom niepełnosprawnym prowadzić – stosownie do ich sytuacji – aktywne życie, zarówno w aspekcie możliwości wykonywania pracy, jak i odpowiedniej formy komunikowania się z innymi ludźmi. Także w tych sferach działalność władzy publicznej ma mieć charakter pomocniczy. Sprowadza się ona do wspierania osób niepełnosprawnych w ich dążeniach i nie może być rozumiana jako ciążący na społeczeństwie obowiązek przysposobienia tych osób do pracy zawodowej czy też zagwarantowania im warunków wszelkiej komunikacji społecznej”. Ustawodawca ma znaczną swobodę wyboru środków służących realizacji celów wymienionych w art. 69 Konstytucji (zob. m.in. wyrok TK o sygn. K 17/11, cz. III, pkt 9).

Z uwagi na powyższe Trybunał nie mógł podzielić zarzutu, że art. 69 Konstytucji został naruszony przez to, że art. 3a u.t.k. bezterminowo zwalnia ze stosowania art. 21 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 1371/2007. Trybunał stwierdził, że podnosząc taki zarzut wnioskodawca w istocie domaga się, aby ustawodawca w określonej perspektywie czasowej nałożył na określone podmioty, tj. przedsiębiorstwa kolejowe i zarządców stacji, konkretny obowiązek zapewnienia osobom niepełnosprawnym dostępu do miejskich, podmiejskich i regionalnych kolejowych przewozów osób. Przy czym powinno to nastąpić zgodnie ze ściśle określonymi i bardzo wymagającymi standardami technicznymi – właściwymi unijnymi TSI. Zarzut ten zmierza zatem do zapewnienia osobom niepełnosprawnym szczegółowo określonego poziomu świadczeń. Tym samym odnosi się do sfery wykraczającej poza istotę gwarancji wyrażonych w art. 69 Konstytucji, który pozostawia ustawodawcy swobodę wyboru środków oraz zakresu udzielania osobom niepełnosprawnym pomocy w komunikacji społecznej.

4.3. Trybunał orzekł, że również drugi z zarzutów wnioskodawcy nie zasługuje na uwzględnienie. Trafnie podnieśli Marszałek Sejmu i Prokurator Generalny, że zwolnienie przez ustawodawcę ze stosowania art. 21 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 1371/2007 do miejskich, podmiejskich i regionalnych kolejowych przewozów osób, jakkolwiek nie zostało ograniczone żadnym terminem, nie może być odczytywane jako rezygnacja z zapewnienia osobom niepełnosprawnym dostępu do tych przewozów.

W świetle art. 69 Konstytucji pomoc osobom niepełnosprawnym w dostępie do kolejowych usług pasażerskich może być udzielana przez władze publiczne również w inny sposób, niż przez nałożenie na przedsiębiorstwa kolejowe i zarządców stacji obowiązku zapewnienia dostępu do tych usług zgodnie ze ściśle określonymi standardami technicznymi przewidzianymi przez właściwe unijne TSI. W konsekwencji ocena zgodności z Konstytucją zakwestionowanego przepisu wymaga uwzględnienia całokształtu regulacji dotyczących omawianej problematyki (zob. wyrok TK z 20 grudnia 2012 r., sygn. K 28/11, OTK ZU nr 11/A/2012, poz. 137, cz. III, pkt 5.3). Tymczasem wnioskodawca zdaje się nie zauważać, że w latach następujących po uchwaleniu art. 3a u.t.k. w prawie krajowym zostały przyjęte rozwiązania pełniące analogiczne funkcje, jak regulacja przewidziana w art. 21 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 1371/2007. Wypełniając dyrektywy płynące z art. 69 Konstytucji władze publiczne wydały liczne akty normatywne, które zmierzają do usuwania barier w dostępie osób niepełnosprawnych do pasażerskich usług kolejowych, w tym miejskich, podmiejskich i regionalnych. Do regulacji tych należą w szczególności:

1) ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2013 r. poz. 1409, ze zm.; dalej: prawo budowlane). Art. 5 ust. 1 pkt 4 prawa budowlanego przewiduje, że obiekt budowlany wraz ze związanymi z nim urządzeniami budowlanymi należy projektować i budować w sposób określony w przepisach, w tym techniczno-budowlanych, oraz 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”. W przypadku obiektów użyteczności publicznej i mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego projekt budowlany powinien zawierać opis dostępności dla osób niepełnosprawnych (art. 34 ust. 3 pkt 2 prawa budowlanego), a odstępstwa od przepisów techniczno-budowlanych nie mogą powodować ograniczenia tej dostępności (art. 9 ust. 1 prawa budowlanego). Kontrola budowy obejmuje sprawdzenie zapewnienia warunków niezbędnych do korzystania z obiektu przez osoby niepełnosprawne (art. 59a ust. 2 pkt 2 lit. f prawa budowlanego). Warto również zwrócić uwagę na art. 36a ust. 5 pkt 5 prawa

budowlanego, który przewiduje, że nieistotne odstępianie od zatwierdzonego projektu budowlanego lub innych warunków pozwolenia na budowę nie wymaga uzyskania decyzji o zmianie pozwolenia na budowę i jest dopuszczalne, chyba że dotyczy zapewnienia warunków niezbędnych do korzystania z tego obiektu przez osoby niepełnosprawne;

2) na podstawie prawa budowlanego wydane zostało rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 10 września 1998 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budowle kolejowe i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 151, poz. 987, ze zm.; dalej: rozporządzenie MTiGM z 1998 r.). Rozporządzenie to zawiera wiele postanowień mających na celu zapewnienie dostępu do infrastruktury kolejowej dla osób niepełnosprawnych. Przykładowo § 98 ust. 3 pkt 4 rozporządzenia przewiduje, że „w zależności od potrzeb technologicznych pracy stacji przy projektowaniu peronów i przystanków osobowych powinno się ustalić: (...) możliwość obsługi osób o ograniczonej możliwości poruszania się”. § 103 ust. 3 stanowi, że „Nowo budowane lub modernizowane schody powinny być wyposażone w pochylnie dla wózków dziecięcych, wózków dla osób niepełnosprawnych, rowerów lub urządzenia dźwigowe”. Z kolei zgodnie z § 103 ust. 4, „Przejścia podziemne i przejścia nad torami powinno się wyposażać w urządzenia dźwigowe w celu umożliwienia korzystania z nich przez osoby niepełnosprawne oraz osoby na wózkach”.

Trybunał podkreśla, że 5 czerwca 2014 r. zostało przyjęte rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Rozwoju zmieniające rozporządzenie w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budowle kolejowe i ich usytuowanie (Dz. U. poz. 867; dalej: rozporządzenie nowelizujące z 2014 r.). Nowelizacja miała na celu między innymi uwzględnienie unijnych wymagań interoperacyjności kolei. Po nowelizacji § 98 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia MTiGM z 1998 r. przewiduje, że „Obiekty do obsługi osób projektuje się, buduje lub przebudowuje przy zachowaniu wymagań technicznych specyfikacji interoperacyjności systemu kolei, w tym decyzji Komisji 2008/164/WE z dnia 21 grudnia 2007 r. dotyczącej technicznej specyfikacji interoperacyjności w zakresie aspektu «Osoby o ograniczonej możliwości poruszania się» transeuropejskiego systemu kolei konwencjonalnych i transeuropejskiego systemu kolei dużych prędkości (Dz. Urz. UE L 64 z 07.03.2008, str. 72, z późn. zm.)”.

Ponadto § 2 ust. 3 rozporządzenia nowelizującego z 2014 r. przewiduje, że obiekty do obsługi osób, o których mowa w § 98 rozporządzenia MTiGM z 1998 r., należy dostosować do wymagań określonych w rozporządzeniu nowelizującym w terminie nie dłuższym niż 25 lat od dnia jego wejścia w życie. A zatem prawo polskie określa termin dostosowania infrastruktury kolejowej do potrzeb osób niepełnosprawnych;

3) na podstawie prawa budowlanego wydane zostało również rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 75, poz. 690, ze zm.). Rozporządzenie to określa warunki techniczne, jakie powinny spełniać między innymi budynki użyteczności publicznej, a zatem również budynki przeznaczone do obsługi pasażerów w transporcie kolejowym (§ 3 pkt 6). Rozporządzenie ustanawia także wiele wymagań mających zapewnić dostęp do takich budynków osobom niepełnosprawnym;

4) ustawa o transporcie kolejowym, która m.in. określa warunki zapewnienia interoperacyjności systemu kolei na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (art. 25a – art. 25ta u.t.k.). Na podstawie tej ustawy wydane zostało rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 6 listopada 2013 r. w sprawie interoperacyjności systemu kolei (Dz. U. poz. 1297, ze zm.). W załączniku nr 2 do rozporządzenia zostały przewidziane ogólne wymagania dotyczące interoperacyjności systemu kolei dla podsystemów i składników interoperacyjności w zakresie dostępności dla

osób niepełnosprawnych i osób o ograniczonej sprawności ruchowej, w celu umożliwienia tym osobom dostępu na równych zasadach z innymi osobami do stacji kolejowych, peronów, taboru kolejowego i innych pomieszczeń;

5) ustawa z dnia 15 listopada 1984 r. – Prawo przewozowe (Dz. U. z 2012 r. poz. 1173, ze zm.), której art. 14 ust. 1 zobowiązuje przewoźnika do zapewnienia podróżnym odpowiednich warunków bezpieczeństwa i higieny oraz wygody i należytej obsługi. Z kolei art. 14 ust. 2 tej ustawy stanowi, że „Przewoźnik powinien podejmować działania ułatwiające podróżnym, w szczególności osobom o ograniczonej zdolności ruchowej oraz osobom niepełnosprawnym, korzystanie ze środków transportowych”;

6) ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2011 r. Nr 5, poz. 13, ze zm.; dalej: u.p.t.z.). Art. 12 ust. 2 pkt 4 u.p.t.z. zobowiązuje do uwzględnienia przy opracowywaniu planu transportowego między innymi potrzeb osób niepełnosprawnych i osób o ograniczonej zdolności ruchowej, w zakresie usług przewozowych. Ustawa ta wskazuje, że organizowanie publicznego transportu zbiorowego polega w szczególności na badaniu i analizie potrzeb przewozowych w publicznym transporcie zbiorowym, z uwzględnieniem potrzeb osób niepełnosprawnych i osób o ograniczonej zdolności ruchowej (art. 15 ust. 1 pkt 1 u.p.t.z.). Przewiduje również, że przy udzielaniu zamówienia publicznego na wykonywanie publicznego transportu zbiorowego można uwzględnić rozwiązania techniczne służące zapewnieniu dogodnej obsługi pasażerów, w tym osób niepełnosprawnych i osób o ograniczonej zdolności ruchowej (art. 21 ust. 1 pkt 2 u.p.t.z.). Co więcej, ustawa wymaga, aby w umowie o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego określone zostały wymagania dotyczące dostosowania środków transportu do potrzeb osób niepełnosprawnych oraz osób o ograniczonej zdolności ruchowej (art. 25 ust. 3 pkt 5 u.p.t.z.);

7) na podstawie art. 12 ust. 5 u.p.t.z. Minister Infrastruktury wydał rozporządzenie z dnia 25 maja 2011 r. w sprawie szczegółowego zakresu planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego (Dz. U. Nr 117, poz. 684). W § 4 ust. 1 pkt 6 lit. b wskazano, że plan transportowy powinien określać pożądany standard usług przewozowych w przewozach o charakterze użyteczności publicznej, przez określenie standardu przewozów i jakości usług przewozowych, uwzględniając potrzebę zapewnienia w szczególności dostępu osób niepełnosprawnych oraz osób o ograniczonej zdolności ruchowej do publicznego transportu zbiorowego;

8) ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2015 r. poz. 199, ze zm.), której art. 1 ust. 2 pkt 5 zobowiązuje do uwzględniania w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym potrzeb osób niepełnosprawnych.

Biorąc pod uwagę powyższe regulacje, Trybunał stwierdził, że wprawdzie obecnie prawo polskie nie gwarantuje osobom niepełnosprawnym dostępu do lokalnej infrastruktury kolejowej na zasadach identycznych z określonymi we właściwych unijnych TSI, to jednak zapewnia im ten dostęp na zasadach zbliżonych lub alternatywnych, a także wymaga, żeby nowa i przebudowywana infrastruktura kolejowa były zgodne ze standardami unijnymi. W konsekwencji Trybunał nie mógł podzielić zarzutu wnioskodawcy, że władze publiczne zwolniły się z obowiązku podejmowania działań mających na celu zapewnienie osobom niepełnosprawnym dostępu do miejskich, podmiejskich i regionalnych kolejowych przewozów osób.

4.4. Trybunał stwierdził, że dla oceny zgodności przedmiotu kontroli z art. 69 w związku z art. 2 Konstytucji nie bez znaczenia jest również to, że art. 3a u.t.k. zwalnia ze stosowania tylko niektórych przepisów rozporządzenia (WE) nr 1371/2007 do miejskich, podmiejskich i regionalnych kolejowych przewozów osób. Jednocześnie wskazuje, że

zastosowanie znajdują art. 4, art. 5, art. 8 ust. 1, art. 9, art. 11, art. 12, art. 16, art. 19, art. 20 ust. 1, art. 21 ust. 2, art. 22, art. 23, art. 24, art. 26, art. 27, art. 28 i art. 29 tego rozporządzenia. W konsekwencji bezpośrednio stosowane są liczne przepisy unijne, które nakładają na przedsiębiorstwa kolejowe i zarządców stacji daleko idące obowiązki wobec osób niepełnosprawnych i osób o ograniczonej sprawności ruchowej, w tym m.in. obowiązek:

- 1) określenia niedyskryminujących zasad dotyczących korzystania z przewozu (art. 19 ust. 1);
- 2) dokonywania rezerwacji i wystawiania biletu bez dodatkowych opłat oraz bez konieczności udziału osoby towarzyszącej (art. 19 ust. 2);
- 3) informowania o dostępności przewozów kolejowych i warunkach dostępu do taboru kolejowego i pomieszczeń w pociągach oraz o udogodnieniach w pociągu (art. 20 ust. 1);
- 4) podjęcia wszelkich racjonalnych starań w celu zapewnienia dostępu do podróży pociągiem, w przypadku braku personelu towarzyszącego w pociągu lub na stacji (art. 21 ust. 2);
- 5) zapewnienia nieodpłatnej pomocy przy przesiadaniu się, wsiadaniu do lub wysiadaniu z pociągu na stacji z personelem, a także pomocy w celu zapewnienia dostępu do takich samych usług w pociągu, jak pozostałym pasażerom (art. 22 ust. 1 i 2, art. 23);
- 6) informowania o najbliższej stacji z personelem (art. 22 ust. 3).

Organem właściwym w sprawach nadzoru nad przestrzeganiem przepisów rozporządzenia (WE) nr 1371/2007, do którego można kierować m.in. skargi w sprawie naruszenia tych przepisów, jest Prezes Urzędu Transportu Kolejowego (art. 14a u.t.k.).

Wnioskodawca podniósł jednak, że omówione przepisy rozporządzenia (WE) nr 1371/2007 są niewystarczające dla zaspokojenia potrzeb osób niepełnosprawnych, albowiem: po pierwsze, na ogół wymagają wcześniejszego zgłoszenia zamiaru podróży (art. 24 rozporządzenia); po drugie, stanowią zastępczą formę zapewnienia dostępności stacji, peronów i taboru kolejowego, polegającą na faktycznej pomocy osób trzecich. Zdaniem wnioskodawcy, ustawodawca zobowiązany jest zapewnić osobom niepełnosprawnym samodzielny, a nie jedynie przy pomocy innych osób, dostęp do miejskich, podmiejskich i regionalnych kolejowych usług pasażerskich. Wnioskodawca podkreślił, że obecne rozwiązania nie powinny mieć charakteru docelowego.

Odnosząc się do powyższych argumentów Trybunał stwierdził, że, po pierwsze, nie ma podstaw, aby zakładać, że obecny stan miejskiej, podmiejskiej i regionalnej infrastruktury kolejowej w zakresie dostępu do niej osób niepełnosprawnych ma charakter docelowy. Omówione regulacje prawa krajowego przewidują, że nowa oraz przebudowywana infrastruktura powinna spełniać standardy określone we właściwych unijnych TSI. Po drugie, w świetle art. 69 Konstytucji władze publiczne nie są zobowiązane do zagwarantowania osobom niepełnosprawnym pełnego, samodzielnego dostępu do infrastruktury kolejowej, lecz jak najszerzej pomocy w tym zakresie, na zasadach pomocniczości. Nie jest wykluczone, w szczególności z uwagi na ograniczone możliwości finansowe przedsiębiorstw kolejowych i zarządców stacji, żeby pomoc osobom niepełnosprawnym w dostępie do infrastruktury kolejowej w pewnym zakresie była udzielana za pośrednictwem osób trzecich. Niemniej Trybunał podziela pogląd, że dla zaspokojenia potrzeb osób niepełnosprawnych rozwiązaniem docelowym powinna być pełna, samodzielna dostępność, albowiem – jak trafnie wskazał wnioskodawca – związane jest to z poszanowaniem godności człowieka.

Warto również dodać, że w stosownym czasie prawodawca krajowy może uchylić przewidziane w art. 3a u.t.k. zwolnienie ze stosowania art. 21 ust. 1 rozporządzenia (WE)

nr 1371/2007 do miejskich, podmiejskich i regionalnych kolejowych przewozów osób. Tym bardziej, że – jak trafnie podniósł Marszałek Sejmu – zaskarżony przepis nie przyznaje przedsiębiorstwom kolejowym ani zarządcom stacji jakichkolwiek praw podmiotowych (których odebranie w przyszłości mogłoby nasuwać wątpliwości konstytucyjne) do wyłączenia względem nich obowiązków spełniania standardów określonych w prawie unijnym.

4.5. Wnioskodawca obowiązek władz publicznych udzielania osobom niepełnosprawnym pomocy w komunikacji społecznej (art. 69 Konstytucji) postrzega w związku z zasadami sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji).

W orzecznictwie Trybunału podkreśla się, że w świetle art. 2 Konstytucji państwo powinno realizować ideał sprawiedliwości rozumianej jako dążenie do zachowania równowagi w stosunkach społecznych (tak m.in. wyrok pełnego składu TK z 12 kwietnia 2000 r., sygn. K 8/98, OTK ZU nr 3/2000, poz. 87, cz. IX, pkt 3). Sprawiedliwość społeczna wymaga trudnego w praktyce wyważenia interesów i oczekiwań potencjalnych adresatów świadczeń z interesami tych, którzy je w ostatecznym rozrachunku finansują, co pociąga za sobą określone koszty ogólnospołeczne (zob. orzeczenie TK z 25 lutego 1997 r., sygn. K 21/95, OTK ZU nr 1/1997, poz. 7, cz. III, pkt 1). Rozpatrując zarzut naruszenia art. 2 Konstytucji należy zatem ocenić, czy ustawodawca odpowiednio wyważył – z jednej strony – potrzeby osób niepełnosprawnych oraz – z drugiej strony – możliwości przedsiębiorstw kolejowych i zarządców stacji w zakresie dostosowania lokalnej infrastruktury kolejowej do tych potrzeb.

Ustawodawca polski bezterminowo zwolnił ze stosowania art. 21 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 1371/2007 do miejskich, podmiejskich i regionalnych kolejowych przewozów osób, z uwagi na istotnie odbiegający od wysokich unijnych standardów stan techniczny części lokalnej infrastruktury kolejowej, a także ograniczone możliwości finansowe przedsiębiorstw kolejowych oraz zarządców stacji w dostosowaniu lokalnej infrastruktury do tych standardów w najbliższych latach. Minister Infrastruktury i Rozwoju w opinii dla Trybunału z 10 czerwca 2015 r. stwierdził, że obecny stan lokalnej infrastruktury kolejowej i taboru jest wynikiem wieloletnich zaniedbań, które spowodowały jego degradację techniczną. Wskazał m.in., że według danych na 31 grudnia 2012 r. 88,2% peronów nie spełniało wymagań unijnych TSI dotyczących wysokości. Również stopień przystosowania taboru poszczególnych przewoźników kolejowych do potrzeb osób niepełnosprawnych i osób o ograniczonej sprawności ruchowej jest bardzo zróżnicowany.

Nie można tracić z pola widzenia, że ustanawiając przewidziane w art. 3a u.t.k. zwolnienie ustawodawca działał zgodnie z prawem unijnym. Warto dodać, że takie bezterminowe zwolnienie przewidziano również we Francji, Wielkiej Brytanii, Hiszpanii, Słowacji i Rumunii. Prawodawca unijny przewidział bowiem możliwość wystąpienia w niektórych państwach członkowskich poważnych trudności z dostosowaniem miejskich, podmiejskich i regionalnych kolejowych usług pasażerskich do standardów określonych w TSI dla osób niepełnosprawnych i osób o ograniczonej sprawności ruchowej. Z tego powodu art. 2 ust. 5 rozporządzenia (WE) nr 1371/2007 uprawnia państwa członkowskie do ustanowienia zwolnienia ze stosowania art. 21 ust. 1 rozporządzenia do tych usług bezterminowo, a nie – jak w przypadku połączeń dalekobieżnych – tylko czasowo (zob. szerzej: motywy 25-26 rozporządzenia).

Prawodawca polski przewidział zwolnienie ze stosowania art. 21 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 1371/2007 również do krajowych połączeń pasażerskich oraz połączeń ze stacjami położonymi poza granicami Unii Europejskiej. Zwolnienie to będzie

obowiązywało co najmniej do 3 grudnia 2019 r. (§ 2 rozporządzenia MliR z 2014 r.), z możliwością przedłużenia do 2024 r. Świadczy to o wygórowanym charakterze stale aktualizowanych wymagań, które na przedsiębiorstwa kolejowe i zarządców stacji nakłada art. 21 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 1371/2007. Prokurator Generalny trafnie podniósł, że w takiej sytuacji oczekiwanie wnioskodawcy, aby w ściśle określonym w ustawie czasie, każdy przystanek kolejowy i cały tabor obsługujący połączenia w ruchu lokalnym (miejskim, podmiejskim i regionalnym), spełniał identyczne, szczegółowe wymagania w obsłudze niepełnosprawnych, jak wiodące europejskie dworce kolejowe i tabor przeznaczony do przewozów dalekobieżnych, jest nieuprawnione.

Trybunał wziął pod uwagę, że w przypadku miejskich, podmiejskich i regionalnych kolejowych przewozów osób, zapewnienie w perspektywie najbliższych lat dostępności stacji, peronów, taboru kolejowego i innych pomieszczeń, zgodnie z unijnymi TSI odnoszącymi się do dostępności kolei dla osób niepełnosprawnych i osób o ograniczonej sprawności ruchowej, wymagałoby poniesienia przez przedsiębiorstwa kolejowe i zarządców stacji poważnych nakładów finansowych. W opinii z 10 czerwca 2015 r. Minister Infrastruktury i Rozwoju stwierdził, że koszt oraz termin wykonania przedsięwzięć inwestycyjnych koniecznych dla zagwarantowania oczekiwanej dostępności całego taboru kolejowego wykorzystywanego do tych przewozów jest trudny do oszacowania.

Trybunał podzielił argumenty uczestników postępowania oraz Ministra Infrastruktury i Rozwoju, że w razie nałożenia na przedsiębiorstwa kolejowe oraz zarządców stacji obowiązku przewidzianego w art. 21 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 1371/2007 w miejskich, podmiejskich i regionalnych przewozach osób, podmioty te nie byłyby w stanie wywiązać się z tego obowiązku lub zmuszone byłyby do przerzucania kosztów dostosowania infrastruktury na klientów. W dalszej perspektywie niesłoby to ze sobą ryzyko ich likwidacji lub upadku. Zdaniem Prokuratora Generalnego, mogłoby to również prowadzić do likwidacji małych stacji kolejowych, celem uniknięcia ewentualnych odszkodowań i ponoszenia znacznych wydatków na modernizację.

Biorąc pod uwagę powyższe, Trybunał stwierdził, że w obecnej sytuacji bezterminowe zwolnienie ze stosowania art. 21 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 1371/2007 do miejskich, podmiejskich i regionalnych kolejowych przewozów osób nie narusza art. 2 Konstytucji. Ustawodawca wyważył konkurujące wartości tak, aby każda z nich mogła być realizowana. Na przedsiębiorstwa kolejowe i zarządców stacji nałożył takie obowiązki względem osób niepełnosprawnych, jakie są one w stanie wykonać. Zarazem osoby niepełnosprawne, jak również osoby o ograniczonej sprawności ruchowej, mają zapewniony przez obowiązujące prawo dostęp do komunikacji kolejowej na zasadach zbliżonych lub alternatywnych do przewidzianych we właściwych unijnych TSI. Obowiązujące prawo wymaga również, aby nowa i przebudowywana infrastruktura kolejowa odpowiadała normom unijnym.

W konsekwencji Trybunał orzekł, że art. 3a u.t.k. w zakresie, w jakim bezterminowo zwalnia ze stosowania art. 21 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 1371/2007 do miejskich, podmiejskich i regionalnych kolejowych przewozów osób, jest zgodny z art. 69 w związku art. 2 Konstytucji.

Trybunał podkreśla, że niniejszy wyrok nie zwalnia władz publicznych z obowiązku podejmowania dalszych działań zmierzających do zapewnienia osobom niepełnosprawnym efektywnego dostępu do pasażerskich usług kolejowych, co znajduje uzasadnienie w istotnych wartościach konstytucyjnych. Brak ściśle określonego terminu dostosowania miejskiej, podmiejskiej i regionalnej infrastruktury kolejowej oraz taboru do

unijnych norm technicznych nie może być rozumiany jako zezwalający na spowolnienie tego procesu.

Ze względu na wskazane okoliczności Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.