



RZECZPOSPOLITA POLSKA  
Rzecznik Praw Obywatelskich

RPO-744194-II/IV-702/13/EB/AT

00-090 Warszawa      Tel. centr. 22 551 77 00  
Al. Solidarności 77      Fax 22 827 64 53

Warszawa, dnia 11.12.2013 r.

**Pani**

**Elżbieta Bienkowska**

**Wiceprezes Rady Ministrów**

**Minister Infrastruktury i Rozwoju**

**Warszawa**

*Krzysztof Rządkowski* *Przewodniczący*

Rzecznik Praw Obywatelskich podjął z urzędu sprawę dotyczącą przystosowania polskich jednostek penitencjarnych do potrzeb osób niepełnosprawnych.

Na kanwie przedmiotowego zagadnienia dokonano szczegółowej analizy obowiązujących przepisów, co pozwala na sformułowanie poniżej wskazanych uwag.

W przepisie art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623 ze zm.) zawarta została ogólna zasada Prawa budowlanego, określająca, jakie wymagania powinien spełniać obiekt budowlany, jak również jego budowa i użytkowanie. Przepis nakłada szereg wymogów, jakie należy spełnić projektując i budując obiekt budowlany, mając na uwadze przewidywany okres jego użytkowania oraz wymagania określone m.in. w przepisach techniczno - budowlanych, a także kierując się zasadami wiedzy technicznej.

W szczególności, zgodnie z treścią art. 5 ust. 1 pkt 4 Prawa budowlanego, projektując i budując obiekty użyteczności publicznej i mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego należy - poza ogólnymi wymogami dotyczącymi wszystkich obiektów budowlanych, ich budowy i użytkowania - zapewnić niezbędne warunki do korzystania z nich przez osoby niepełnosprawne, zwłaszcza poruszające się na wózkach inwalidzkich. W art. 3 pkt 1 ustawy znajduje się definicja obiektu budowlanego. **Niestety, zamieszczony w art. 3**

**ustawy słowniczek pojęć nie definiuje „obiekty użyteczności publicznej” i „obiekty mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego”, pozostawiając te pojęcia niedookreślonymi na gruncie ustawy - Prawo budowlane.**

Określone w art. 5 Prawa budowlanego wymagania, jakie powinien spełniać obiekt budowlany, są konkretyzowane w dalszych przepisach ustawy oraz rozporządzeniach wydanych na jej podstawie, szczególnie w przepisach techniczno-budowlanych, wydanych na podstawie delegacji zawartych w art. 7 ustawy - Prawo budowlane. Zgodnie z dyspozycją art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy, do przepisów techniczno-budowlanych zalicza się warunki techniczne, jakim powinny odpowiadać obiekty budowlane i ich usytuowanie, uwzględniające wymagania, o których mowa w art. 5 ustawy. Natomiast art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy zawiera upoważnienie dla ministra właściwego do spraw budownictwa, lokalnego planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa do wydania rozporządzenia określającego warunki, o których mowa w ust. 1 pkt 1 ustawy dla budynków oraz związanych z nimi urządzeń.

Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2002 r. Nr 75, poz. 690 ze zm.) - wydane na podstawie delegacji zawartej w art. 7 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 pkt 1 ustawy - ustala warunki techniczne, jakim powinny odpowiadać budynki i związane z nimi urządzenia, ich usytuowanie na działce budowlanej oraz zagospodarowanie działek przeznaczonych pod zabudowę, zapewniające spełnienie wymagań art. 5 ustawy Prawo budowlane. Warto w tym miejscu wskazać, że ustawa - Prawo budowlane zawiera w art. 3 pkt 2 także definicję budynku, stanowiącego taką kategorię obiektów budowlanych, które są trwale związane z gruntem, wydzielone z przestrzeni za pomocą przegród budowlanych oraz posiadają fundamenty i dach. **Zatem rozporządzenie, określając warunki techniczne, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie odnosi się do tych obiektów budowlanych, które odpowiadają definicji budynku określonej w art. 3 pkt 2 ustawy.**

Przepisy rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie wprowadziły własne definicje różnego rodzaju budynków, w stosunku do których ustawa nakłada obowiązek dostosowania ich do potrzeb osób niepełnosprawnych. I tak, w myśl § 3 pkt 6 rozporządzenia pod pojęciem budynku

użyteczności publicznej należy rozumieć budynek przeznaczony na potrzeby administracji publicznej, wymiaru sprawiedliwości, kultury, kultu religijnego, oświaty, szkolnictwa wyższego, nauki, wychowania, opieki zdrowotnej, społecznej lub socjalnej, obsługi bankowej, handlu, gastronomii, usług, w tym usług pocztowych lub telekomunikacyjnych, turystyki, sportu, obsługi pasażerów w transporcie kolejowym, drogowym, lotniczym, morskim lub wodnym śródlądowym, oraz inny budynek przeznaczony do wykonywania podobnych funkcji; za budynek użyteczności publicznej uznaje się także budynek biurowy lub socjalny. Niestety definicja ta nie obejmuje swoim zakresem budynków przeznaczonych do okresowego pobytu ludzi, w tym budynków zakwaterowania na terenie zakładu karnego, aresztu śledczego. Obiekty te, w myśl przepisów rozporządzenia, nie należą tym samym do kategorii obiektów budowlanych, w stosunku do których ustawa nakłada obowiązek dostosowania do potrzeb osób niepełnosprawnych, gdyż zostały wyodrębnione jako oddzielna kategoria - budynków zamieszkania zbiorowego.

**Ponadto, rozporządzenie zawiera normy pozwalające na odstępstwo od poszczególnych, konkretnych zapisów nakładających obowiązki związane z przystosowywaniem obiektów do potrzeb osób niepełnosprawnych.** Trzeba wskazać chociażby przepis § 16 rozporządzenia, który w ust. 1 wprowadza zasadę, że do budynków mieszkalnych wielorodzinnych, zamieszkania zbiorowego i użyteczności publicznej powinno być doprowadzone co najmniej jedno dojsście zapewniające osobom niepełnosprawnym dostęp do całego budynku lub tych jego części, z których osoby te mogą korzystać. Jednocześnie jednak w ust. 2 wyłączono stosowanie tej zasady w stosunku do budynków na terenach zamkniętych, a także budynków w zakładach karnych, czy aresztach śledczych, z wyjątkiem budynków użyteczności publicznej. Analogiczne rozwiązanie przewiduje przepis § 54 rozporządzenia, który w ust. 2 stanowi o konieczności zapewnienia osobom niepełnosprawnym dojazdu z poziomu terenu i dostępu na wszystkie kondygnacje użytkowe w budynku mieszkalnym wielorodzinnym, budynku zamieszkania zbiorowego oraz budynku użyteczności publicznej, wyposażanym w dźwigi. Natomiast w niskim budynku zamieszkania zbiorowego i budynku użyteczności publicznej, niewymagającym wyposażenia w dźwigi należy zainstalować urządzenia techniczne zapewniające osobom niepełnosprawnym dostęp na kondygnacje z pomieszczeniami użytkowymi, z których mogą korzystać. Nie dotyczy to jednakże znów budynków koszarowych, zakwaterowania w

zakładach karnych i aresztach śledczych (§ 55 ust. 2 rozporządzenia). Przedmiotowe wyłączenia są konsekwencją niezaliczenia tej kategorii obiektów, tj. budynków przeznaczonych do okresowego pobytu ludzi, w tym budynków zakwaterowania na terenie zakładu karnego, aresztu śledczego do obiektów zdefiniowanych w rozporządzeniu jako budynki użyteczności publicznej i podlegających wymogom zawartym w art. 5 ust. 1 pkt 4 Prawa budowlanego. Kolejne wyłączenie zawiera przepis § 61 ust. 1 rozporządzenia.

Przedstawiona powyżej konstrukcja regulacji prawnych dotyczących dostępności obiektów budowlanych do potrzeb osób niepełnosprawnych nasuwa wątpliwości, czy przepisy rozporządzenia, wprowadzające własne definicje obiektów budowlanych, w stosunku do których ustawa nakłada obowiązek zapewnienia dostępności dla osób niepełnosprawnych i wyłączające pewne grupy obiektów spod tego obowiązku, znajdują oparcie w upoważnieniu do wydania tego rozporządzenia, zawartym w art. 7 ust. 2 pkt 1 prawa budowlanego. W istocie bowiem wprowadzona w rozporządzeniu definicja budynku użyteczności publicznej, do którego nie zaliczono budynków zakwaterowania na terenie zakładów karnych, aresztów śledczych oraz definicja budynku zamieszkania zbiorowego, do której zaliczono tego typu obiekty, spowodowała w efekcie wyłączenie określonych w art. 5 ust. 1 pkt 4 Prawa budowlanego obowiązków w zakresie przystosowania tych budynków do potrzeb osób niepełnosprawnych. Tymczasem w Prawie budowlanym, z uwagi na brak definicji „obiektów użyteczności publicznej”, nie sposób znaleźć podstawy prawnej, upoważniającej ministra właściwego do spraw budownictwa, lokalnego planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa, do kategoryzacji budynków powodującej - na skutek pozostawania poza zakresem definicji „budynków użyteczności publicznej” - wyłączenie określonych rodzajów budynków z obowiązku ich dostosowania do potrzeb osób niepełnosprawnych. Upoważnienie ustawowe zawarte w art. 7 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 pkt 1 Prawa budowlanego uprawniało organ wykonawczy jedynie do określenia warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać obiekty budowlane (w tym wypadku - budynki) i ich usytuowanie, uwzględniające wymagania, o których mowa w art. 5. Nie upoważniało ono natomiast właściwego Ministra do określenia kategorii budynków, co do których wymagań określonych w art. 5 ust.1 pkt 4 ustawy, można nie stosować, ponieważ nie zostały zaliczone do „obiektów użyteczności publicznej”.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 zd. pierwsze Konstytucji RP rozporządzenie jest aktem prawnym wydanym przez organ władzy wykonawczej na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał, co należy mieć na uwadze przy badaniu konstytucyjności i legalności przepisów rozporządzenia. Rozporządzenie swoją regulacją ma wykonywać ustawę, a zatem konkretyzować jej przepisy, a nie uzupełniać ją w sposób samoistny, regulując kwestie pominięte przez ustawodawcę (orzeczenie z 23 października 1995 r., K. 4/95, OTK w 1995 r., cz. II, s. 92). Ponadto rozporządzenie może być wydane tylko na podstawie wyraźnego (a więc nie np. opartego na domniemaniu), precyzyjnego upoważnienia ustawowego i tylko w granicach tego upoważnienia, a przepis ustawy ustanawiający takie upoważnienie podlega ścisłej wykładni językowej i nie może prowadzić do objęcia zakresem upoważnienia materii w nim nie wymienionych w drodze wykładni celowościowej (wyrok z 25 maja 1998 r., U. 19/97, OTK ZU Nr 4 /1998, s. 262).

Kwestionowane przepisy przedmiotowego rozporządzenia, tj. § 3 pkt 5 i 6, wprowadzając definicję budynku użyteczności publicznej i budynku zamieszkania zbiorowego, powodują w praktyce pozostawienie budynków zakwaterowania na terenie zakładów karnych i aresztów śledczych, poza zakresem pojęciowym „objektu użyteczności publicznej”. W efekcie, w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich wyłączenie wymagań określonych w art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy - Prawo budowlane w stosunku do tych budynków wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego określonego w art. 7 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 pkt 1 Prawa budowlanego. Takie unormowanie rozporządzenia prowadzi bowiem do sytuacji, w której to przepisy rangi podustawowej decydują bezpośrednio o aktualizowaniu się, bądź nie, obowiązku określonego w art. 5 ust. 1 pkt 4 Prawa budowlanego.

**Biorąc pod uwagę powyższe, w ocenie Rzecznika, mimo że kwestionowane przepisy rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie zostały wydane z powołaniem się na konkretny przepis ustawy (art. 7 ust. 2 pkt 1 Prawa budowlanego), to jednak wykraczają poza zakres upoważnienia ustawowego i tym samym naruszają art. 7 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 pkt 1 Prawa budowlanego oraz art. 92 ust. 1 Konstytucji RP.**

Ponadto należy zwrócić uwagę, iż wprowadzone przez ustawodawcę pojęcie „objektów użyteczności publicznej” zawarte w art. 5 ust. 1 pkt 4 Prawa budowlanego nie zostało w

ogóle zdefiniowane w ustawie, pomimo iż w art. 3 zawarto obszerny słownik pojęć, którymi posługuje się ta ustawa. Brak ustawowej definicji „obiekta użyteczności publicznej” uniemożliwia w praktyce jednoznaczne i precyzyjne określenie wszystkich obiektów, do których ma zastosowanie określony w art. 5 ust. 1 pkt 4 Prawa budowlanego obowiązek dostosowania obiektów do potrzeb osób niepełnosprawnych. Nie pozwala to na jednoznaczne i wyczerpujące wskazanie adresatów normy prawnej zawartej w tym przepisie. Natomiast z wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP zasady demokratycznego państwa prawnego wynika nakaz przestrzegania przez ustawodawcę zasad poprawnej legislacji. Zasady te nakazują m.in., aby przepisy prawa były formułowane w sposób precyzyjny i jasny oraz poprawny pod względem językowym. Zgodnie bowiem z orzecnictwem Trybunału Konstytucyjnego "zasady przyzwoitej legislacji mają szczególnie doniosłe znaczenie w sferze praw i wolności obywatela. Niejasne i nieprecyzyjne sformułowanie przepisu prawnego rodzi niepewność jego adresatów co do treści praw i obowiązków, zwłaszcza gdy stwarza dla organów stosujących przepis nazbyt dużą swobodę (a nawet dowolność) interpretacji, które - w zakresie tych zagadnień, które ustawodawca uregulował w sposób niejasny i nieprecyzyjny - mogą prowadzić do wcielania się w rolę prawodawcy lub jego zastępowania. Ustawodawca nie może więc poprzez niejasne formułowanie treści przepisów pozostawiać organom mającym je stosować nadmiernej swobody przy ustalaniu ich zakresu podmiotowego i przedmiotowego. Założenie to można określić ogólnie jako zasadę określoności ustawowej ingerencji w sferę praw i obowiązków adresatów normy prawnej. Przekroczenie pewnego poziomu niejasności przepisów prawnych stanowić może samoistną przesłankę stwierdzenia ich niezgodności z wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasadą państwa prawnego" (sygn. akt K 33/00 oraz K 28/02). W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich art. 5 ust. 1 pkt 4 Prawa budowlanego, w związku z tym, iż wprowadzając określone pojęcie do obrotu prawnego, nie zdefiniował go, co w efekcie nie pozwala na jednoznaczne określenie wszystkich rodzajów obiektów budowlanych, do których stosuje się szczególne wymagania, narusza zasady poprawnej legislacji.

Wskazane wątpliwości co do zgodności z ustawą zasadniczą omówionych regulacji pogłębia dodatkowo okoliczność, iż dotyczą one osób niepełnosprawnych - znajdujących się pod szczególną ochroną państwa, zagwarantowaną w Konstytucji RP i wzmocnioną

dotychczasowo poprzez fakt ratyfikowania przez Polskę Konwencji z dnia 13 grudnia 2006 r. o prawach osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2012 r. poz. 1169).

Ponadto istotne jest również to, że przytaczane wcześniej przepisy § 16 ust. 2, § 55 ust. 2 oraz § 61 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w znacznym stopniu ograniczają prawa osób niepełnosprawnych, przebywających w zakładach karnych i aresztach śledczych. **Regulacje te bowiem wprowadzają wyłączenia, na mocy których osoby niepełnosprawne mają utrudniony dostęp do pomieszczeń użytkowych, które znajdują się na innej kondygnacji (np. ambulatorium, świetlicy, czy kaplicy więziennej), jak również do placów spacerowych.**

Powyższe unormowania godzą w zasadę równości wobec prawa, wyrażoną w art. 32 ust. 1 Konstytucji RP, który wymaga, by prawodawstwo traktowało na równi osoby znajdujące się w podobnej sytuacji. **Zdaniem Rzecznika, osoby niepełnosprawne, przebywające w miejscach detencji powinny mieć taki sam dostęp do pomieszczeń użytkowych, jak pozostali osadzeni nie dotknięci niepełnosprawnością, aby w pełni realizować przysługujące im prawa.** Przepis art. 32 ust. 2 Konstytucji RP wyraźnie bowiem stanowi, iż nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny.

**Osoby niepełnosprawne nie mogą być podwójnie stygmatyzowane i poddawane dodatkowym dolegliwościom z powodu braku odpowiednich warunków technicznych, niezbędnych do codziennej egzystencji.**

Warto w tym miejscu wskazać również wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 12 lutego 2013 r. w sprawie D. G. przeciwko Polsce (skarga nr 45705/07), który podkreślił, że bariery architektoniczne istniejące w polskich jednostkach penitencjarnych mogą wywołać uczucie cierpienia u niepełnosprawnych osadzonych. Sytuacja ta stoi w sprzeczności z przepisem art. 4 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny wykonawczy (Dz. U. z 1997 r. Nr 90, poz. 557 ze zm.) który wskazuje, iż kary, środki karne, zabezpieczające i zapobiegawcze wykonuje się w sposób humanitarny, z poszanowaniem godności ludzkiej skazanego.

**Tym samym brak zapewnienia osobom niepełnosprawnym odpowiednich warunków może przyczynić się do naruszenia ich godności, która zgodnie z art. 30 Konstytucji RP jest przyrodzona, niezbywalna i nienaruszalna, a jej poszanowanie i**

**ochrona jest obowiązkiem władz publicznych.** Jak słusznie stwierdził Sąd Apelacyjny w Łodzi w wyroku z dnia 21 lutego 2013 r. (sygn. akt I ACa 1184/12) obowiązek ten powinien być realizowany przez władze publiczne przede wszystkim tam, gdzie Państwo działa w ramach imperium, realizując swoje zadania represyjne, których wykonanie nie może prowadzić do większego ograniczenia praw człowieka i jego godności, niż to wynika z zadań ochronnych i celu zastosowanego środka.

Należy także pokreślić, iż zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, jakiegokolwiek ograniczenia wolności i praw powinny być ściśle określone i ustanowione wyłącznie w ustawie, a nie w rozporządzeniu, będącym aktem wykonawczym do ustawy. Stąd też ewentualne ograniczenia praw winny znajdować się w Prawie budowlanym, a nie jak do tej pory w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury.

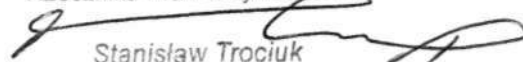
**Konkludując, należy stwierdzić, iż w obowiązującym systemie prawa, polskie zakłady karne i areszty śledcze nie są zobligowane do zapewnienia niepełnosprawnym osadzonym odpowiednich warunków w jednostkach penitencjarnych, co stoi w sprzeczności z treścią ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską Konwencji z dnia 13 grudnia 2006 r. o prawach osób niepełnosprawnych.**

Mając powyższe na uwadze, uprzejmie proszę o odniesienie się do przedstawionego zagadnienia i rozważenie możliwości podjęcia odpowiedniej inicjatywy ustawodawczej.

Jednocześnie informuję, że kopię niniejszego wystąpienia przekazałem na ręce Ministra Sprawiedliwości.

*Z poważaniem*

Z upoważnienia  
Rzecznika Praw Obywatelskich

  
Stanisław Trociuk  
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich