



RZECZPOSPOLITA POLSKA  
Rzecznik Praw Obywatelskich

Warszawa, 24.07.2013 r.

RPO-728520-IV/13/AT

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

**Pan**  
**Sławomir Nowak**  
**Minister Transportu**  
**Budownictwa i Gospodarki**  
**Morskiej**

*Wznowmy Panie Ministrze*

Do Rzecznika Praw Obywatelskich wpływają wnioski obywateli - osób z niepełnosprawnością, skarżących się na obowiązujące przepisy ustawowe i wykonawcze. Zdaniem skarżących przepisy te nie są w stanie zapobiec faktycznej dyskryminacji osób z niepełnosprawnościami, zauważalnej w szczególności w obszarze dostępności przestrzeni publicznej oraz obiektów użyteczności publicznej, a także mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego. Osoby niepełnosprawne mają zasadnicze trudności w uczestniczeniu w życiu publicznym z uwagi na wciąż znaczną liczbą istniejących barier architektonicznych. Tymczasem należyta funkcjonalność oraz dostępność budynków użyteczności publicznej w oczywisty sposób wpływa na poprawę jakości życia codziennego osób niepełnosprawnych. Poprzez ułatwiony dostęp do usług można stworzyć osobom niepełnosprawnym warunki do realnego udziału w życiu społecznym oraz możliwość realizacji ich praw obywatelskich. Z uzyskanych przez Rzecznika Praw Obywatelskich informacji wynika jednak, że urzędy i instytucje publiczne wciąż w zbyt małym stopniu uwzględniają potrzeby użytkowników niepełnosprawnych.

Z opublikowanego przez Rzecznika Praw Obywatelskich raportu pn. „*Zasada równego traktowania - prawo i praktyka. Dostępność infrastruktury publicznej dla osób z niepełnosprawnością. Analiza i zalecenia*” wynika, iż znikomy procent infrastruktury publicznej w Polsce jest rzeczywiście dostępny dla osób niepełnosprawnych.

Potwierdzają to wyniki kontroli przeprowadzonej przez Najwyższą Izbę Kontroli, która oceniła negatywnie stan dostosowania nowowytbudowanych lub przebudowywanych obiektów użyteczności publicznej do potrzeb osób niepełnosprawnych w województwie podlaskim (temat i numer kontroli: „Dostępność obiektów użyteczności publicznej dla osób niepełnosprawnych w województwie podlaskim”, nr P/12/127). W wyniku kontroli stwierdzono, iż spośród 121 skontrolowanych obiektów, ponad 90% nie zostało dostosowanych do potrzeb osób niepełnosprawnych, w szczególności poruszających się na wózkach inwalidzkich.

Tymczasem art. 32 ust. 2 Konstytucji ustanawia zakaz dyskryminacji kogokolwiek z jakiegokolwiek przyczyny, zaś w świetle art. 69 Konstytucji RP władze publiczne są obowiązane zgodnie z ustawą udzielać osobom niepełnosprawnym pomocy w zabezpieczeniu egzystencji, przysposobieniu do pracy oraz komunikacji społecznej. Przywołany wzorzec konstytucyjny winien być odczytywany jako obowiązek władzy publicznej wykreowania stosownych mechanizmów służących realizacji opisanych zadań. Z tak rozumianej normy konstytucyjnej można więc wywieść ciążącą na właściwych organach państwa powinność dążenia do likwidacji wszelkich barier ograniczających osoby niepełnosprawne w normalnym funkcjonowaniu w zbiorowościach. Władza publiczna ma obowiązek podjęcia wszelkich racjonalnych działań celem zagwarantowania pełnego i efektywnego uczestnictwa osób niepełnosprawnych w życiu społecznym oraz ich należytej integracji społecznej.

Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej w 2004 r. wiązało się m.in. z oczekiwaniem sukcesywnego wdrażania standardów unijnych - m.in. likwidowania w naszym kraju barier architektonicznych, które mają zasadniczy wpływ na samodzielność i samowystarczalność osób niepełnosprawnych jako obywateli. W dniu 5 kwietnia 2006 r. przyjęty został przez Komitet Ministrów Rady Europy Plan działań Rady Europy w celu promocji praw i pełnego uczestnictwa osób niepełnosprawnych w społeczeństwie: podnoszenie jakości życia osób niepełnosprawnych w Europie na lata 2006 - 2015 (zalecenie Rec(2006)5). Zalecenia przedstawione w Planie działań Rady Europy mają służyć osiągnięciu celu, jakim jest stworzenie społeczeństwa dla wszystkich, w którym osoby niepełnosprawne będą mogły uczestniczyć w życiu społecznym w sposób równoprawny. Dodatkowo na obowiązek wyrównywania szans osób niepełnosprawnych

oraz umożliwienia im pełnego uczestnictwa we wszystkich sferach życia wskazuje podpisana i ratyfikowana w ostatnim czasie przez Polskę Konwencja z dnia 13 grudnia 2006 r. o prawach osób niepełnosprawnych (Dz.U. z 2012 r., poz. 1169). Dostępność jest bowiem współcześnie jednym z kluczowych pojęć w tworzeniu spójnego, a jednocześnie otwartego społeczeństwa. Zgodnie z art. 9 Konwencji Państwa - strony mają obowiązek zapewnić osobom niepełnosprawnym, na równi z innymi obywatelami, dostęp do środowiska zabudowanego, transportu, informacji i komunikacji międzyludzkiej. Państwa - strony obowiązane są stosować środki obejmujące eliminację przeszkód i barier w zakresie dostępności do m.in. budynków, w tym: szkół, mieszkań, instytucji zapewniających opiekę medyczną i miejsc pracy. Mają również opracowywać, ogłaszać i monitorować wdrażanie minimalnych standardów i wytycznych w sprawie dostępności urządzeń i usług powszechnie dostępnych lub powszechnie zapewnianych.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich analiza istniejących aktualnie regulacji prawnych z zakresu prawa budowlanego wskazuje, iż wynikające z Konwencji zadania Państwa nie zostały dotychczas zrealizowane.

Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623 ze zm.) oraz 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.), przewidują szereg obowiązków ciążyących na uczestnikach i organach procesu budowlanego, mających na celu zapewnienie niezbędnych warunków do korzystania przez osoby niepełnosprawne z obiektów użyteczności publicznej i mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego. Zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt 4 Prawa budowlanego przy projektowaniu i budowie każdego obiektu budowlanego powinno się zapewnić „niezbędne warunki do korzystania z obiektów użyteczności publicznej i mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego przez osoby niepełnosprawne, w szczególności poruszające się na wózkach inwalidzkich”.

Zasadę tę realizuje przytoczone rozporządzenie wykonawcze, m.in. poprzez podwyższenie wymogów technicznych w odniesieniu do budynków użyteczności publicznej oraz budynków mieszkalnych wielorodzinnych. Są to m.in. obowiązek umiejscawiania furki w ogrodzeniu przy budynkach mieszkalnych wielorodzinnych i budynkach użyteczności publicznej w sposób nieutrudniający dostępu do nich osobom

niepełnosprawnym poruszającym się na wózkach inwalidzkich (§ 42 pkt 2 rozporządzenia), obowiązek zapewnienia dojazdu z poziomu terenu i dostępu na wszystkie kondygnacje użytkowe osobom niepełnosprawnym w budynku mieszkalnym wielorodzinnym, budynku zamieszkania zbiorowego oraz budynku użyteczności publicznej wyposażonym w dźwigi (§ 54 pkt 2 rozporządzenia), obowiązek wykonania pochylni lub zainstalowania odpowiedniego urządzenia technicznego, umożliwiającego dostęp osobom niepełnosprawnym do mieszkań położonych na pierwszej kondygnacji nadziemnej oraz do kondygnacji podziemnej zawierającej miejsca postojowe dla samochodów osobowych w

- budynku mieszkalnym wielorodzinnym niewyposażonym w dźwigi (§ 55 pkt 1 rozporządzenia) czy nakaz przystosowania w budynkach użyteczności publicznej pomieszczeń ogólnodostępnych ze zróżnicowanym poziomem podłóg do ruchu osób niepełnosprawnych (§ 74 rozporządzenia).

Zgodnie z treścią § 2 ust. 1 rozporządzenia przepisy te stosuje się przy projektowaniu, budowie i przebudowie oraz przy zmianie sposobu użytkowania budynków oraz budowli nadziemnych i podziemnych spełniających funkcje użytkowe budynków, a także do związanych z nimi urządzeń budowlanych. Jednakże już kolejne ustępy tego paragrafu zawierają szereg wyłączeń od tej zasady, umożliwiając tym samym inwestorowi spełnienie wymagań, o których mowa w § 1, w sposób inny niż określony w rozporządzeniu. Rozporządzenie zawiera również szereg norm pozwalających 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 dojście 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, aresztach śledczych, zakładach poprawczych i schroniskach dla nieletnich oraz budynków w zakładach pracy, niebędących zakładami pracy chronionej, 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, wyposażonym 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, aresztach śledczych oraz zakładach poprawczych i schroniskach dla nieletnich (§55 ust. 2 rozporządzenia).

Kluczowe pozostaje jednak to, iż przedmiotowe powinności aktualizują się dopiero wówczas, gdy dana osoba zamierza przedsięwziąć działania objęte regulacją przepisów budowlanych (przykładowo: przeprowadzić remont budynku bądź wznieść nowy obiekt budowlany). Obowiązki te nie mają zatem charakteru samoistnego, ale ciążą na inwestorach niejako przy okazji wejścia w orbitę oddziaływania pierwotnych norm prawa budowlanego. Aktualnie brak w systemie prawa generalnego, samoistnego (niezależnego) obowiązku dostosowania wszystkich obiektów użyteczności publicznej oraz budynków wielorodzinnych do potrzeb osób niepełnosprawnych - mimo, że podjęcie takiej aktywności jest społecznie bardzo pożądane, także z uwagi na zmiany demograficzne i fakt coraz większego starzenia się społeczeństwa. Ponadto, brak odniesienia w ustawie do definicji osoby niepełnosprawnej sprawia, iż w większości rozwiązań projektowych proponowane są jedynie udogodnienia dla jednej grupy osób niepełnosprawnych - poruszających się na wózkach, zapominając tym samym o potrzebach innych grup osób niepełnosprawnych z dysfunkcjami wzroku czy osób niedosłyszących.

Przepisy cytowanego rozporządzenia dotyczą każdej nieruchomości, na której zgodnie z prawem mogą być prowadzone roboty budowlane w rozumieniu art. 3 pkt 7 ustawy Prawo budowlane (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 stycznia 2010 r., sygn. akt II OSK 877/09, LEX nr 597925). W orzecznictwie sądów administracyjnych wskazuje się jednak, iż co do zasady przepisy rozporządzenia odnoszą się do sytuacji projektowania i budowy nowych budynków lub innych działań określonych w § 2 tego rozporządzenia, takich jak m.in. rozbudowa i przebudowa istniejącego budynku (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 listopada 2006 r., sygn. akt II OSK 1333/05, ONSA i WSA 2007/4/99, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w

Kielcach z dnia 7 września 2007 r., sygn. akt II SA/Ke 377/07, LEX nr 489580). Skoro więc wymogi zawarte w rozporządzeniu dotyczą jedynie nowych inwestycji, to w oczywisty sposób nie mogą one być wykorzystywane w celu likwidacji istniejących barier w dostępie do budynków osobom niepełnosprawnym.

W mojej ocenie zasadnym i celowym, szczególnie w świetle przepisów Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych, wydaje się rozważenie wprowadzenia do ustawodawstwa normy prawnej nakładającej na właścicieli i zarządców budynków użyteczności publicznej oraz budynków mieszkalnictwa wielorodzinnego pierwotny (generalny) obowiązek podjęcia przez nich - w wyznaczonym terminie - określonych działań, mających na celu likwidację barier (przeszkód) w codziennej egzystencji osób niepełnosprawnych. Postulowane rozwiązanie pozwoliłoby wydatnie przyspieszyć likwidację barier w integracji społecznej osób niepełnosprawnych. Wprowadzając stosowny obowiązek prawny podkreślić należy konieczność zakreślenia zobowiązanym realnego terminu na jego wykonanie.

Niepokój budzi również fakt, iż z powoływanego wyżej raportu Najwyższej Izby Kontroli wynika, iż organy administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego nie realizują zadań w zakresie kontroli zgodności rozwiązań architektoniczno - budowlanych zawartych w dokumentacji projektowej z obowiązującymi regulacjami prawnymi w zakresie zapewnienia warunków niezbędnych do korzystania z obiektów użyteczności publicznej przez osoby niepełnosprawne. Podstawowe przyczyny niedostosowania istniejących obiektów do potrzeb osób niepełnosprawnych ujęte w raporcie, to m.in. nierzetelne wykonywanie obowiązków służbowych przez pracowników oraz brak odpowiedniego systemu kontroli zarządczej w organach nadzoru budowlanego.

Istnieje potrzeba rozważenia, czy niska jakość przestrzeni publicznej, meuwzględniająca potrzeb osób z różnymi rodzajami niepełnosprawnościami, jest wynikiem braku stosownych regulacji prawnych, czy też wynikiem nieskutecznego egzekwowania istniejących przepisów przez właściwe organy architektoniczno - budowlane. Stosownej analizie należy zatem poddać nie tylko mechanizm wprowadzenia (bezwzględnego egzekwowania) poszczególnych obowiązków, mających na celu dostosowanie budynków do potrzeb osób niepełnosprawnych (urzeczywistnienie gwarancji ich dostępności), ale także dopuszczenia ich do użytkowania przez organy nadzoru budowlanego, jeśli nie spełniają one wymogów dostępności dla osób niepełnosprawnych.

Podniesiona kwestia realizowania inwestycji budowlanych przy jednoczesnej potrzebie zapewnienia warunków niezbędnych do korzystania z obiektów użyteczności publicznej osobom niepełnosprawnym jest tym bardziej aktualna, że komisja kodyfikacyjna prawa budowlanego prowadzi obecnie prace nad projektem nowych, kompleksowych regulacji dotyczących procesu inwestycyjno-budowlanego. Zdaniem Rzecznika obecne przepisy nie zapewniają należytej ochrony interesów osób niepełnosprawnych w zakresie dostosowywania obiektów budowlanych do ich potrzeb. Bierność i nieefektywność organów administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego w zakresie kontroli realizowania przez inwestorów obowiązków nałożonych ustawą Prawo budowlane i rozporządzeniem w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie powoduje, iż wiele budynków, zarówno nowych jak i po przebudowach oraz remontach, oddawanych do użytkowania - mimo nałożonego przepisami obowiązku - nie jest dostosowana do potrzeb osób niepełnosprawnych. Tymczasem, ratyfikowanie przez Polskę Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych z 2006 r. wymusza konieczność zmiany zarówno dotychczasowych praktyk, jak i nieefektywnych przepisów, tak aby zagwarantowany przez Konwencję poziom ochrony osób niepełnosprawnych był przez państwo skutecznie realizowany.

Z przedstawionych wyżej względów, działając na zasadzie art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (tekst jedn.: Dz. U. z 2001 r. Nr 14. poz. 147, ze zm.), pragnę zwrócić się do Pana Ministra z uprzejmą prośbą o wyrażenie stanowiska w przedstawionej sprawie, a w szczególności o rozważanie podjęcia działań zmierzających do zmiany obowiązujących przepisów dotyczących dostępności infrastruktury publicznej dla osób z niepełnosprawnością.

*Z poszanowaniem*

Z upoważnienia  
Rzecznika Praw Obywatelskich

  
Stanisław Trociuk  
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich