

Izabela Bergel¹

Rola regulatora europejskiego i krajowego w zapewnieniu praw pasażerów niepełnosprawnych w transporcie

WPROWADZENIE

Celem artykułu jest zaprezentowanie i ocena zakresu i narzędzi regulacji stosowanych w zapewnieniu praw pasażerów niepełnosprawnych do realizacji codziennej mobilności. Powszechnie wiadomo, że transport jest czynnikiem warunkującym codzienną aktywność każdego człowieka, zarówno w sferze gospodarczej jak i społecznej. Dostęp do usług transportowych dostosowanych do potrzeb osób niepełnosprawnych to nie tylko warunek możliwości realizacji ich podstawowych funkcji życiowych (nauka, praca itp.), ale także umożliwienie niepełnosprawnym uczestnictwa w różnych formach życia współczesnych społeczeństw, a więc aktywnego udziału w takich sferach życia, których uczestnikami są osoby pełnosprawne jak: sport, rekreacja, kultura, aktywność polityczna czy społeczna. Zapewnienie realizacji praw pasażerów niepełnosprawnych w transporcie to niezbędny warunek ich pełnej integracji społecznej. Warto bowiem przypomnieć, że transport ma także ważny wymiar społeczny i integracyjny. Dostępność usług transportu dla osób niepełnosprawnych oznacza w praktyce zwiększenie ich możliwości życiowych.

W Polsce brak było do niedawna właściwych regulacji w tej sferze usług, chociaż od kilkadziesiąt lat systematycznie, aczkolwiek powoli wdrażano rozwiązania w systemie transportowym poprawiające warunki mobilności osób niepełnosprawnych. Dopiero jednak przystąpienie Polski do Unii Europejskiej w 2004 roku spowodowało konieczność wdrożenia do polskiego prawodawstwa regulacji wypracowanych przez to ugrupowanie. W Unii Europejskiej sukcesywnie wdrażana jest polityka ochrony praw pasażerów, w tym zapewnienia realizacji praw pasażerów niepełnosprawnych na rzecz osiągnięcia celu wspólnotowej polityki transportowej jakim jest „mobilność dla wszystkich”.

W referacie zostanie przedstawiona rola regulatora europejskiego, jakim jest w zakresie praw pasażerów, w tym pasażerów niepełnosprawnych, Komisja i Parlament Europejski. Implikacja w polskim prawie standardów europejskich w zakresie praw pasażerów niepełnosprawnych zaowocowała powstaniem i funkcjonowaniem krajowych regulatorów tych praw, których funkcje i zakres kompetencji zostanie przeanalizowany w aspekcie ich skuteczności w zapewnieniu obsługi transportowej osób niepełnosprawnych i respektowania praw tej grupy pasażerów.

1 REGULACJA PRAW PASAŻERÓW W TRANSPORCIE

Zgodnie ze swymi podstawowymi celami Unia Europejska stara się zapewnić niwelowanie różnic w rozwoju regionów i ujednoczenie standardów życia występujących w przestrzeni „bez granic wewnętrznych” poprzez realizację wspólnotowej polityki gospodarczej i społecznej, w tym także wspólnotowej polityki transportowej. W ramach sektorowych polityk transportowych UE poprzez wprowadzanie regulacji dotyczących m.in. zasad dostępu do rynku i zakresu świadczenia usług przewozów osób, określa minimalną jakość przewozów pasażerskich, a także reguluje prawa pasażerów w różnych gałęziach transportu. Stopniowe otwieranie rynków w różnych gałęziach transportu zaowocowało postawieniem operatorów w centrum rozwoju polityki transportowej. Co prawda, ta polityka Unii Europejskiej pozwoliła uzyskać pasażerom, jako użytkownikom usług istotne korzyści pod względem cen, to nie zapewniała równoległe poprawy respektowania ich praw jako konsumentów usług.

¹ Dr Izabela Bergel, Katedra Transportu, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie.

Przełomem w tym zakresie w polityce transportowej UE jest *Biała Księga Komisji Europejskiej z 2001 roku*, w której Komisja deklaruje potrzebę określenia praw i obowiązków użytkowników usług przewozowych [2]. W dokumencie tym zapisano: „Prawo obywateli europejskich do dostępu do wysokiej jakości obsługi zapewniającej zintegrowane usługi po cenach, na które powinni oni sobie móc pozwolić powinno być umocnione”. Zauważono, że obniżające się opłaty za przejazd, jakie obserwowano w ciągu ostatnich kilku lat, nie muszą oznaczać rezygnacji z najbardziej podstawowych uprawnień. W polityce transportowej z 2001 roku Unia Europejska deklaruje umieszczanie użytkowników transportu w centrum swojej uwagi stwierdzając, że ogromne zmiany wprowadzane w sektorze transportu w drodze otwierania się na konkurencję i wdrażania osiągnięć postępu technicznego nie powinny przesłaniać faktu, że transport jest nie tylko towarem podlegającym prawom rynku, ale także usługą w interesie ogólnym dla dobra społeczeństwa [2, s. 132].

Wyróżniający się pod względem dynamiki rozwoju sektor przewozów lotniczych był jedną z przesłanek zaangażowania się UE w ochronę praw pasażerów w tej gałęzi transportu. W trakcie prac podjętych na początku XXI wieku przez Komisję Europejską w celu wzmocnienia praw pasażerów, UE czyniąc bilans stanu legislacji w tym zakresie stwierdziła w komunikacie Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady, że *Aquis Communautaire* w zakresie ochrony pasażerów ogranicza się do transportu lotniczego [4].

Wspólnota po raz pierwszy zaangażowała się w ochronę pasażerów przyjmując w roku 1991 akt prawny dotyczący odszkodowania przysługującego w przypadku odmowy przyjęcia na pokład w transporcie lotniczym. Następnie UE rozszerzyła ochronę praw pasażerów w tej gałęzi transportu przyjmując w roku 1997 *Rozporządzenie Rady (WE) nr 2027/97 z 9.10.1997 r w sprawie odpowiedzialności przewoźnika lotniczego z tytułu wypadków lotniczych*, wprowadzające nowoczesne rozwiązania w zakresie odpowiedzialności przewoźników lotniczych z tytułu wypadków. W 2002 roku przyjęto *Rozporządzenie (WE) nr 889/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z 13.05.2002 r. zmieniające rozporządzenie nr 2027/97*, a w 2004 roku uzupełnione *Rozporządzeniem (WE) 785/2004 Parlamentu i Rady z 21 kwietnia 2004r w sprawie wymogów w zakresie ubezpieczenia w odniesieniu do przewoźników lotniczych i operatorów statków powietrznych*. Wprowadzono też odszkodowania i pomoc dla pasażerów *Rozporządzeniem (WE) 261/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z 11 lutego 2004 r*. To rozporządzenie ustanowiło wspólne zasady odszkodowania i pomocy dla pasażerów w przypadku odmowy przyjęcia na pokład albo odwołania lub dużego opóźnienia lotów. Jednocześnie Komisja zaproponowała rozszerzenie tej polityki ochrony praw pasażerów na sektor transportu kolejowego, w efekcie czego wówczas Komisja wystąpiła z wnioskiem *Rozporządzenia w sprawie praw i obowiązków osób korzystających z międzynarodowego transportu kolejowego*. Rozporządzenie to obejmuje między innymi odszkodowanie i pomoc w przypadku przerw w podróży, odpowiedzialność kolejowych firm przewozowych z tytułu wypadków i prawa pasażerów niepełnosprawnych.

Jednocześnie sporządzając bilans środków już zaproponowanych lub podjętych Komisja Europejska określiła prawa pasażerów, jakie powinny zostać wzmocnione działaniami na szczeblu wspólnym, niezależnie od wybranego środka transportu.

Do tak określonych praw zaliczono:

- środki specjalne dla osób o ograniczonej możliwości poruszania się,
- automatyczne i natychmiastowe rozwiązania w przypadku przerwania podróży,
- odpowiedzialność w przypadku śmierci lub obrażeń odniesionych przez pasażerów,
- rozpatrywanie skarg i środki odwoławcze,
- informowanie pasażerów,
- inne inicjatywy.

Przedmiotem szczególnego zainteresowania, w tym opracowaniu są prawa pasażerów niepełnosprawnych w transporcie w trzech podstawowych gałęziach transportu pasażerskiego. Ze względu na szeroki zakres regulacji dotyczących praw pasażerów niepełnosprawnych w transporcie miejskim wyłączono ten obszar z analizy. Transport wodny zaś wyłączono z względu na niewielki udział w przewozach pasażerskich.

2 REGULACJE DOTYCZĄCE PRAW PASAŻERÓW NIEPEŁNOSPRAWNYCH W TRANSPORCIE

2.1 Osoba niepełnosprawna jako pasażer

Polityka ochrony pasażerów musi zawierać środki służące do ochrony osób o ograniczonej możliwości poruszania się. Osoba niepełnosprawna lub „osoba o ograniczonej możliwości ruchowej” to każda osoba, której możliwość poruszania się jest ograniczona podczas korzystania z transportu na skutek jakiegokolwiek niesprawności fizycznej (zmysłowej lub ruchowej, trwałej lub nietrwałej) i której sytuacja wymaga specjalnej uwagi oraz dostosowania usług dostępnych dla wszystkich pasażerów do szczególnych potrzeb takiej osoby. Osoby takie występują w każdym społeczeństwie – ich liczba szacowana w Europie to 45 milionów, co stanowi ok. 10% obywateli Europy [12].

Populacja ludzi niepełnosprawnych w Polsce, w świetle ostatniego Narodowego Spisu Powszechnego (NSP) przeprowadzonego w 2011 roku liczy 4,7 mln osób, co stanowi 12,2% ludności kraju (wobec 14,3% udziału osób niepełnosprawnych w liczbie ludności w 2002 roku w świetle poprzedniego NSP). Ze względu na proces starzenia się polskiego społeczeństwa demografowie przewidują stały wzrost liczby osób starszych (w wieku 65 lat i więcej) z poziomu 5 mln w 2005 roku do 8,5 mln w 2030 roku, co oznacza wzrost udziału tej grupy wiekowej – na przestrzeni 25 lat – z 13,3% do 23,8% ogółu ludności w Polsce. Prognoza ta oznacza systematyczne zwiększanie populacji osób niepełnosprawnych i wymagających dostosowanych środków i rozwiązań w transporcie, do której zaliczane są także osoby starsze. Poprawa warunków życia, postęp technologiczny, poszerzenie dostępu do opieki medycznej i zmiany w stylu życia przyczyniły się do wydłużenia życia czego efektem jest proces starzenia się ludności w Europie. Te zmiany zaowocowały „podarowaniem” w ciągu dwudziestego wieku kobiecie 33 lat życia więcej, a mężczyźnie 29 lat życia [13, s. 26].

Populacja ludzi niepełnosprawnych to dzisiaj liczna grupa pasażerów, która wymaga specjalnych regulacji ich praw. Uznaje się współcześnie, że osoby o ograniczonej możliwości poruszania się powinny mieć zapewnione równe traktowanie – osoby takie powinny mieć gwarancje uzyskania odpowiedniej pomocy niezależnie od celu podróży i wybranego środka transportu. Ograniczenie możliwości poruszania się nie może stanowić podstawy odmowy przewozu lub dokonania rezerwacji. Ponadto pasażer niepełnosprawny powinien nieodpłatnie uzyskiwać potrzebną pomoc w portach lotniczych, na dworcach i w portach morskich, jak również na pokładzie wybranego środka transportu. Dlatego organy regulujące prawa pasażerów w transporcie poświęcają od pewnego czasu szczególną uwagę tej grupie pasażerów. Ważną rolę w zakresie regulacji praw tej grupy pasażerów spełnia regulator europejski. Zakres tej regulacji Unia Europejska określiła w stosownych rozporządzeniach. Warto przeanalizować najważniejsze rozporządzenia UE odnoszące się do praw pasażerów niepełnosprawnych w transporcie kolejowym, lotniczym i drogowym.

2.2 Regulacja praw pasażerów niepełnosprawnych podróżujących środkami transportu kolejowego

Dla przewoźników transportu kolejowego ważnym aktem prawnym jest Rozporządzenie UE 1371/2007, które określa minimalne prawa dla osób podróżujących koleją i nakłada wiele obowiązków na przedsiębiorstwa kolejowe określając ich odpowiedzialność wobec swoich klientów [7].

W tym rozporządzeniu stwierdza się, że z kolejowych usług pasażerskich powinni móc korzystać wszyscy obywatele, dlatego osoby niepełnosprawne i osoby o ograniczonej sprawności ruchowej spowodowanej niepełnosprawnością, wiekiem lub jakimkolwiek innymi czynnikami powinny mieć możliwość podróżowania koleją porównywalną z możliwością innych obywateli. Ze względu na takie samo jak osób pełnosprawnych – prawo osób niepełnosprawnych do swobodnego przemieszczania się, należy zwrócić szczególną uwagę na przekazywanie osobom niepełnosprawnym oraz osobom o ograniczonej sprawności ruchowej informacji na temat dostępności przewozów kolejowych, warunków dostępu taboru kolejowego i wyposażenia w pociągach. W celu możliwie najlepszego przekazywania informacji o opóźnieniach pasażerom dotkniętym niepełnosprawnością sensoryczną,

należy korzystać w razie potrzeby z systemów informacji wizualnej i głosowej. Zgodnie z Rozporządzeniem UE 1371/2007 osoby niepełnosprawne i osoby o ograniczonej sprawności ruchowej powinny mieć możliwość zakupu biletu w pociągu bez dodatkowych opłat. Stwierdza się też w powyższym Rozporządzeniu, iż postępując zgodnie z Techniczną Specyfikacją Interoperacyjności dla osób niepełnosprawnych lub osób o ograniczonej sprawności ruchowej (TSI PRM), koleje i zarządcy stacji powinni uwzględniać potrzeby niepełnosprawnych lub osób o ograniczonej sprawności ruchowej, w celu zapewnienia, zgodnie ze wspólnotowymi zasadami zamówień publicznych dostępności wszystkich budynków i całego taboru poprzez stopniową eliminację barier fizycznych i przeszkód funkcjonalnych przy zakupie nowego wyposażenia, przeprowadzania prac budowlanych lub istotnych prac remontowych. Trzeba stwierdzić, że spośród ośmiu obecnie obowiązujących Technicznych Specyfikacji Interoperacyjności dla podsystemów strukturalnych tylko TSI PRM tak wyraźnie nawiązuje do potrzeb pasażerów niepełnosprawnych korzystających z infrastruktury kolejowej. Jednocześnie praktyka pokazuje, że TSI PRM jest jedną z najstarszych i najrzadziej stosowanych TSI nie tylko w Polsce ale i pozostałych państwach członkowskich Unii Europejskiej [10, s. 50].

Europejska Agencja Kolejowa (ERA), która jest odpowiedzialna za opracowanie, przeglądy i aktualizację TSI otrzymała ok. 745 żądań zmian w TSI PRM, co pokazuje, że stosowanie tego dokumentu napotyka na wiele trudności. Oceniając ten dokument specjalista od certyfikacji infrastruktury kolejowej zwraca uwagę, że mimo niewątpliwych wad TSI PRM „jest to nieomal jedyny dokument, który określa wymagania dotyczące rozwiązań dla osób niepełnosprawnych w infrastrukturze kolejowej i towarzyszącej”. Toteż z nadzieją oczekiwana jest publikacja zmienionej TSI PRM, która powinna przynajmniej eliminować występujące w tym dokumencie błędy i nieścisłości. Kwestie niezgodności z prawem krajowym czy brak odpowiednich krajowych przepisów technicznych pozostają do rozwiązania na gruncie polskim.

Latem 2013 roku Komisja Europejska opublikowała raport oceniający, jak organy państw członkowskich i przemysł kolejowy, wdrożyły zasady ochrony pasażerów w ruchu kolejowym po wejściu w życie 3 grudnia 2009 roku Rozporządzenia UE 1371/2007. W Raporcie stwierdza się, że od czasu zmian przepisów, poprawiły się zasady ochrony pasażerów, w tym pasażerów niepełnosprawnych. Dotyczy to ok. 61% wszystkich krajowych przewozów dalekobieżnych i 83% przewozów kolejowych podmiejskich i regionalnych. Rozporządzenie UE 1371/2007 zezwala na okresy przejściowe i zwolnienia we wdrażaniu praw w nim określonych, toteż spółki kolejowe z tego korzystając nie stosują jeszcze pełnego zakresu praw pasażerów, a zwłaszcza dotyczy to praw pasażerów niepełnosprawnych. Jak podkreśla Komisja Europejska praktyka ta – chętnie stosowana przez przewoźników kolejowych – może stać się przeszkodą dla wdrożenia kompleksowego systemu praw pasażerów w UE [5].

Regulacje dotyczące praw osób niepełnosprawnych w transporcie kolejowym, określone przez regulatora europejskiego są przenoszone na grunt polskiego transportu kolejowego przez regulatora krajowego, jakim jest Urząd Transportu Kolejowego (UTK). Wyrazem tego jest dokument UTK z 2013 roku *Obsługa osób o ograniczonej możliwości poruszania się na rynku pasażerskich usług kolejowych – rekomendacje Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego* [3]. Jak zapisano w tym dokumencie, celem tego zbioru rekomendacji jest „zapewnić wszystkim podróżnym równy dostęp do usług przewozowych pasażerskiego transportu kolejowego”. Zawarte w dokumencie rekomendacje dotyczące zakresu oraz jakości obsługi osób o ograniczonej możliwości poruszania się zostały zaopiniowane przez Zespół ds. Osób z Niepełnosprawnością przy Prezesie UTK. Intencją Prezesa UTK jest zaakcentowanie potrzeby niezwłocznego wprowadzenia innowacyjnych rozwiązań funkcjonalno-organizacyjnych spełniających oczekiwania pasażerów o ograniczonej możliwości poruszania się, którzy w myśl prawa wspólnotowego powinni podlegać szczególnej ochronie, zapewniającej niedyskryminacyjny dostęp do korzystania z usług przewoźników kolejowych w Polsce.

Warto zauważyć, że wyrazem próby identyfikacji problemów pasażerów niepełnosprawnych w korzystaniu z infrastruktury kolejowej jest obszerny Raport Stowarzyszenia Integracji Stołecznej Komunikacji (SISKOM) pt. *Dostępność warszawskich stacji i przystanków kolejowych*. Głównym

celem tego raportu było zebranie wiedzy na temat wszelkiego typu utrudnień i barier architektonicznych występujących na terenie Warszawskiego Węzła Kolejowego. Na podstawie audytów architektonicznych, przeprowadzonych przez członków Stowarzyszenia na wielu stacjach, powstały trzy mapy dostępności przebadanych obiektów kolejowych. Przeprowadzone przez SISKOM badania potwierdzają tezę o niedostosowaniu infrastruktury kolejowej do potrzeb użytkowników wymagających specjalnych rozwiązań. W ten sposób z grona pasażerów wykluczone są nie tylko osoby niepełnosprawne ruchowo, ale też rodzice z dziećmi i osoby starsze. Jak stwierdzają autorzy Raportu w podsumowaniu, nie widać woli wśród zarządców infrastruktury, aby wprowadzić małe zmiany, często postulowane przez użytkowników, które ułatwiłyby im korzystanie z transportu kolejowego. Postulowane w Raporcie rozwiązania nie należą do rewolucyjnych, w większości funkcjonują one w europejskich krajach. Bardzo ważną kwestią jest opracowanie oraz dotrzymywanie jednolitych standardów, którymi należy objąć nie tylko obiekty kolejowe, ale także tabor. Raz jeszcze wskazuje się na ideę uniwersalnego projektowania, która jest przedmiotem licznych publikacji w Polsce, ale nie jest wcielana w życie przez urzędników odpowiadających za budownictwo.

2.3 Unijne regulacje praw pasażerów niepełnosprawnych w transporcie lotniczym

Prawa niepełnosprawnych pasażerów podróżujących środkami transportu lotniczego do niedyskryminacji, mobilności, dostępu do informacji, uzyskania odszkodowania, jak również prawo do uzyskania pomocy, znajdują swoje odzwierciedlenie w zapisach Rozporządzenia UE 1107/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczącego osób niepełnosprawnych oraz osób o ograniczonej sprawności ruchowej podróżujących drogą lotniczą [6]. Kraje członkowskie Unii Europejskiej zobowiązane są do jego stosowania od 26 lipca 2008 roku. Regulator europejski poprzez to rozporządzenie ustanawia zasady zapewniające ochronę przed dyskryminacją (z zastrzeżeniem względów bezpieczeństwa) oraz udzielanie pomocy pasażerom niepełnosprawnym korzystającym lub zamierzającym skorzystać z przewozów pasażerskich rozpoczynających się, kończących się lub z przesiadką w porcie lotniczym znajdującym się na terytorium Państwa Członkowskiego Unii Europejskiej. Ponadto w rozporządzeniu są zapisy gwarantujące niepełnosprawnym pasażerom asystę bez dodatkowych opłat, dostępność nowych portów lotniczych i terminali oraz alternatywne formy informacji.

Natomiast w załączniku do tego rozporządzenia określone są obszary odpowiedzialności organów zarządzających portami lotniczymi za pomoc i uzgodnienia, niezbędne do zapewnienia pasażerom niepełnosprawnym:

- zgłaszania swojego przybycia do portu lotniczego i swojego żądania otrzymania pomocy w wyznaczonych punktach wewnątrz i na zewnątrz budynków terminalu wymienionych,
- przemieszczenia się z wyznaczonego punktu do stanowiska odprawy,
- dokonania odprawy i nadania bagażu,
- przemieszczenia się ze stanowiska odprawy do samolotu wraz z wypełnieniem procedury emigracyjnej, celnej i bezpieczeństwa,
- wejścia na pokład samolotu przy wykorzystaniu udostępnionych wind, wózków inwalidzkich lub innej potrzebnej pomocy, w zależności od okoliczności,
- przemieszczenia się od drzwi samolotu do ich miejsc,
- przechowania i pobrania bagażu w samolocie,
- przemieszczenia się z ich miejsc do drzwi samolotu,
- zejścia z pokładu samolotu przy wykorzystaniu udostępnionych wind, wózków inwalidzkich lub innej potrzebnej pomocy, w zależności od okoliczności,
- przemieszczenia się z samolotu do hali bagażowej i odbiór bagażu wraz z dopełnieniem procedury imigracyjnej, celnej i bezpieczeństwa,
- przemieszczenia się z hali bagażowej do wyznaczonego punktu,
- uzyskania lotów połączeniowych, gdy podróżują tranzytem, z pomocą udzieloną po stronie powietrznej i lądowej oraz w terminalach i pomiędzy terminalami, w zależności od potrzeb,
- przemieszczania się do toalet, jeżeli jest to konieczne.

Regulator europejski poprzez zapis w art. 13 Rozporządzenia UE 1107/2006, mówiący o tym, że nie można ograniczyć ani uchylić obowiązków wobec osób niepełnosprawnych oraz osób o ograniczonej sprawności ruchowej, ustanowił jego powszechny zakres zastosowania. Państwa członkowskie zostały zobligowane do wyznaczenia organu odpowiedzialnego za wykonanie tego rozporządzenia. Osoby niepełnosprawne mają prawo zgłaszać naruszenia organowi zarządzającemu portem lotniczym lub określönemu przewoźnikowi lotniczemu, gdy jednak nie otrzymają odpowiedniego zadośćuczynienia mogą wnosić skargi do organu odpowiedzialnego za wykonanie rozporządzenia w sprawie naruszania jego przepisów.

Powyższe rozporządzenie jest spójne zarówno z prawami pasażerów niepełnosprawnych przedstawionymi w Białej Księdze KE z 2001 r., jak z wytycznymi zawartymi w *Kodeksie dobrego postępowania w obsłudze naziemnej osób o ograniczonej sprawności ruchowej*, opracowanymi przez Europejską Konferencję Lotnictwa Cywilnego. Zasady zawarte w Rozporządzeniu 1107/2006/WE, zostały wprowadzone do polskiego prawodawstwa poprzez nowelizację *Ustawy prawo lotnicze*. Na mocy tej ustawy Prezes ULC kontroluje przestrzeganie przepisów tego rozporządzenia w zakresie ochrony praw pasażera, a w przypadku nie przestrzegania przez przewoźników lotniczych zawartych w rozporządzeniu obowiązków, ma prawo do nałożenia kar pieniężnych.

Ważną kwestią jest również właściwe dostosowanie infrastruktury portu lotniczego do potrzeb pasażerów niepełnosprawnych. Obowiązek udostępnienia obiektów budowlanych dla osób niepełnosprawnych wynika z zapisów *Ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane* i dotyczy wszelkich obiektów użyteczności publicznej.

Zgodnie z zapisami ustawy *Prawo budowlane*, obiekt budowlany wraz ze związanymi z nim urządzeniami budowlanymi należy, biorąc pod uwagę przewidywany okres użytkowania, projektować i budować w sposób określony w przepisach, w tym techniczno-budowlanych, oraz zgodnie z zasadami wiedzy technicznej, zapewniając niezbędne warunki do korzystania z obiektów użyteczności publicznej i mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego przez osoby niepełnosprawne, w szczególności poruszające się na wózkach inwalidzkich.

Ogólna reguła przytoczona powyżej znajduje swoje uszczegółowienie w przepisach wykonawczych, wśród których należy wskazać *Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie* [8].

Wśród zapisów rozporządzenia dotyczących tej kwestii należy wyróżnić następujące zagadnienia, dotyczące między innymi: dostępu do budynków, miejsc postojowych dla samochodów osobowych, schodów i pochylni, pomieszczeń przeznaczonych na pobyt ludzi, pomieszczeń higieniczno-sanitarnych.

2.4 Unijne regulacje dotyczące praw pasażerów niepełnosprawnych w transporcie drogowym

W przypadku transportu drogowego regulator europejski zmierzając do zapewnienia dostępności usług dla pasażerów niepełnosprawnych ustanowił rozporządzenie, które nakłada na przewoźników autobusów dalekobieżnych szereg obowiązków wobec podróżnych z niepełnosprawnością. Jest to *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady UE 181/2011 z 16 lutego 2011 roku dotyczące praw pasażerów w transporcie autobusowym i autokarowym* [9], które zaczęło obowiązywać w całej Unii Europejskiej od 1 marca 2013 roku. Rozporządzeniem tym regulator europejski gwarantuje między innymi niedyskryminacje ze względu na obywatelstwo w odniesieniu do cen przejazdu i innych warunków umownych, a także niedyskryminujące traktowanie osób z niepełnosprawnością oraz osób o ograniczonej sprawności ruchowej. Obejmuje to zwłaszcza bezpłatną asystę zarówno w wyznaczonych terminalach autobusowych, jak i w autobusach oraz autokarach, a także odszkodowanie za utratę lub uszkodzenie sprzętu służącego do poruszania się.

Zgodnie z tym rozporządzeniem odpowiednie informacje przed podróżą i w jej trakcie, jak również ogólne informacje dotyczące praw pasażerów, zamieszczane w terminalach autobusowych oraz w Internecie, powinny być dostępne dla wszystkich pasażerów. Przewoźnicy i zarządzający dworcami powinni zapewnić nieodpłatną pomoc osobom z niepełnosprawnością, które muszą najpierw poinformować o swoich szczególnych potrzebach najpóźniej 36 godzin przed odjazdem,

a potem pojawić się w wyznaczonym miejscu i oznaczonym czasie. Przewoźnicy, biura podróży i organizatorzy wycieczek nie mogą żądać jakiegokolwiek dodatkowej opłaty za rezerwacje lub zakup biletów przez osobę z niepełnosprawnością. Jeżeli posiada ona bilet nie można jej odmówić przyjęcia rezerwacji lub zabrania na pokład z powodu niepełnosprawności. Wyjątki mogą mieć miejsce jedynie wtedy, gdy „transport danej osoby niepełnosprawnej lub osoby o ograniczonej sprawności ruchowej nie byłby możliwy zgodnie z obowiązującym prawodawstwem dotyczącym bezpieczeństwa pasażerów oraz wymogami dotyczącymi zdrowia i bezpieczeństwa określonymi przez właściwe organy lub gdy konstrukcja autobusu, autokaru bądź infrastruktury transportowej uniemożliwia transport tej osoby w sposób bezpieczny i wykonalny pod względem eksploatacyjnym” [1]. W praktyce pasażerowie z niepełnosprawnością nie będą mogli przemieszczać się autobusem i autokarem z każdego punktu. Jednakże w przypadku odmowy obsłużenia takiego pasażera, należy mu się informacja o innych możliwościach przejazdu, realizowanych przez danego przewoźnika. Osoba z niepełnosprawnością może też żądać, aby towarzyszyła jej inna, wybrana przez nią osoba, będąca w stanie udzielić odpowiedniej pomocy. Taki asystent przewożony jest nieodpłatnie i powinien siedzieć obok osoby, którą się opiekuje. Dodatkowo wszystkim podróżnym przy przejazdach na liniach regularnych przekraczających 250 km przysługuje m. in. zwrot pełnego kosztu biletu lub zmiana trasy bez dodatkowych kosztów w przypadku nadkompletu bądź odwołania lub opóźnienia przejazdu o ponad dwie godziny w stosunku do planowanej godziny odjazdu. Oprócz tego pasażerom należy się także odszkodowanie w wysokości 50% ceny biletu, jeżeli przewoźnik autobusowy lub autokarowy nie zaproponuje pasażerowi zwrotu kosztów lub zmiany trasy. Regulator europejski nałożył na państwa członkowskie obowiązek wyznaczenia organu, który będzie monitorować realizację omawianego rozporządzenia na swoim terytorium i poinformowania o tym Komisji Europejskiej. Wszelkie nieprawidłowości będzie można zgłaszać tej instytucji lub u operatora, który dopuścił się naruszenia zapisów rozporządzenia, przy czym pasażer ma 3 miesiące od daty podróży na zgłoszenie tych nieprawidłowości [9, art. 28]. Organ ten powinien być wyznaczony do przyjmowania skarg od podróżnych z niepełnosprawnością na przewoźników czy zarządców dworców autobusowych, ale w Polsce mamy duże opóźnienie w realizacji tego zapisu. Chociaż w Polsce od 1 marca 2011 roku weszła w życie nowa ustawa o publicznym transporcie zbiorowym, to nie odnosi się ona do wszystkich zapisów Rozporządzenia UE 181/2011.

W zakresie infrastruktury drogowej ważnym rozwiązaniem na rzecz pasażerów niepełnosprawnych wprowadzonym w krajach Unii Europejskiej jest tzw. karta parkingowa. W państwach UE uprawnienia do korzystania z „kopert” mają osoby z orzeczoną poważną ograniczeniem do samodzielnego poruszania się, natomiast zasady, odpłatność i organy wydające karty parkingowe w poszczególnych krajach określają przepisy krajowe. W Polsce w 2012 roku Sejm rozpoczął prace nad zmianami w systemie przyznawania kart parkingowych osobom z niepełnosprawnością. Obowiązujące dotychczas przepisy o stosowaniu kart parkingowych zostały poprawione ze względu na niedostateczne zabezpieczenie potrzeb osób niepełnosprawnych (podrabianie kart, nieuprawnione korzystanie z „kopert” itp.). Zgodnie ze zmianami w *Ustawie Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw z 15 listopada 2013 roku* [11] karty mają być wydawane na 5 lat oraz zostanie wprowadzony ogólnopolski rejestr posiadaczy kart parkingowych. Wzorem krajów zachodnich wprowadza się wysokie kary za nieuprawnione korzystanie z kart parkingowych.

PODSUMOWANIE

Przeprowadzona powyżej analiza rozwiązań prawnych w zakresie praw pasażerów niepełnosprawnych oraz osób o ograniczonej sprawności ruchowej, wprowadzonych w podstawowych gałęziach transportu w krajach Unii Europejskiej, wskazuje na podstawową rolę regulatora europejskiego w ustanawianiu zasad i warunków wykonywania usług transportowych dostępnych dla wszystkich. Tworzenie przyjaznego, dostępnego dla niepełnosprawnych środowiska, w tym infrastruktury i usług transportowych jest ważnym nurtem strategii Unii Europejskiej wobec niepełnosprawności zaprezentowanej w 2000 roku przez Komisję Europejską w dokumencie *Ku*

Europie bez barier dla osób z niepełnosprawnością. Ocenic można, że regulator europejski systematycznie poszerza zakres regulowanych praw pasażerów, w tym pasażerów niepełnosprawnych, obejmując swymi regulacjami kolejno wszystkie środki transportu. Regulator europejski dążąc do respektowania wprowadzanych rozwiązań, przewiduje funkcjonowanie organów krajowych, które powinny monitorować przestrzeganie wdrażanych uregulowań i stanowić płaszczyznę rozpatrywania nieprawidłowości w przestrzeganiu praw pasażerów w realizacji usług transportowych. W Polsce taką funkcję spełniają w transporcie lotniczym ULC, a w transporcie kolejowym UTK, podczas gdy w transporcie drogowym nie został dotąd powołany stosowny organ wymagany rozporządzeniem UE. Ocenic to należy jako poważny brak w stanowieniu i przestrzeganiu praw pasażerów w transporcie autobusowym, w tym praw pasażerów niepełnosprawnych.

Jak można zauważyć regulacje krajowe praw pasażerów niepełnosprawnych są najczęściej efektem konieczności wdrożenia rozwiązań i standardów obsługi pasażerów stanowiących regulacjami Unii Europejskiej. Warto podkreślić, że w tej dziedzinie powstawało w przeszłości wiele zaleceń i rekomendacji formułowanych przez organizacje międzynarodowe takie jak: Organizacja Narodów Zjednoczonych (ONZ) czy Konferencja Europejskich Ministrów Transportu (CEMT) czy organizacje osób niepełnosprawnych, ale dopiero regulator europejski wprowadził w krajach Unii, poprzez kolejno wydawane rozporządzenia konieczność respektowania praw pasażerów niepełnosprawnych w transporcie. Jednak zapewnienie ich realizacji w praktyce wymaga nie tylko sprawnych działań przewoźników i operatorów infrastruktury transportowej, ale także organów krajowych powołanych do monitorowania i rozstrzygania skarg pasażerskich.

Rok 2013 jest pierwszym rokiem wprowadzania w życie w Polsce Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych, co było przesłanką przyjęcia w dniu 7 grudnia 2012 roku przez Sejm *Uchwały w sprawie przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu osób niepełnosprawnych*. Dostępność usług transportowych dla osób niepełnosprawnych jest niezbędnym czynnikiem realizacji tej Uchwały, a poszerzanie regulacji praw tych osób na poziomie krajowym stanowić będzie o możliwości realizacji codziennej ich aktywności życiowej.

Streszczenie

W artykule zaprezentowano narzędzia regulacji i ocenę skuteczności ich stosowania w zapewnieniu praw pasażerów niepełnosprawnych do realizacji codziennej mobilności. Problematyka ta należy do zakresu regulacji społecznej, a regulatorami w tym obszarze są Komisja Europejska i Parlament Europejski na poziomie europejskim oraz ULC w transporcie lotniczym i UTK w transporcie kolejowym na poziomie krajowym. Autorka przedstawia rozwój podstawowych regulacji dotyczących praw pasażerów w ustawodawstwie unijnym, zwracając uwagę na przełomowe znaczenie w tym zakresie Białej Księgi Komisji Europejskiej z 2001 roku. Podstawową część opracowania poświęcono prezentacji uregulowań praw pasażerów niepełnosprawnych w transporcie kolejowym, lotniczym i drogowym, ze wskazaniem istniejących jeszcze luk i braków regulacji, zwłaszcza w rozwiązaniach stosowanych w Polsce. Współcześnie w Polsce podstawową rolę w ustanawianiu standardów dostępności usług transportowych dla pasażerów niepełnosprawnych pełni ustawodawca (regulator) europejski. Omówione zostały funkcje monitoringu i nadzoru nad przestrzeganiem ustanowionych praw pasażerów w UE, które zostały delegowane do kompetencji wyspecjalizowanych organów gałęziowych jakimi są w Polsce ULC i UTK.

THE ROLE OF EUROPEAN AND DOMESTIC REGULATOR FOR ASSURING RESPECT OF HANDICAPPED PASSENGERS RIGHTS IN TRANSPORT

Abstract

The paper presents regulation tools applied in respect to the rights of handicapped passengers in individual modes of extra-urban transport. The problems discussed pertain to social regulation where the regulator is the European Commission and European Parliament on the European level and agencies such as The Civil

Aviation Authority (ULC) in air transport and The Office of Rail Transportation (UTK) in rail transport. The author present the development of regulation of passenger rights in EU legislation, with special attention being drawn to the EC White Paper of 2001. The core part of the paper consists of the presentation of the rights of handicapped passengers in rail, air and road transport, indicating the lack of regulation in some areas, especially in Poland. Now the main body to establish transport accessibility to the handicapped passengers is the European regulator. The paper presents the role of monitoring and supervision of the implementation of passenger rights established in the EU that were delegated to specialized national regulating and supervisory bodies like ULC and UTK in Poland.

BIBLIOGRAFIA

1. Autobusowy slalom między przepisami, www.niepelnosprawni.pl, (18.05.2013).
2. Biała Księga - Europejska polityka transportowa 2010: czas na podjęcie decyzji. Bruksela 12.09.2001, COM (2001) 370, Szczecin 2002.
3. Kolej bardziej dostępna – rekomendacje Urzędu Transportu Kolejowego, www.niepelnosprawni.pl, (28.03.2013).
4. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady – wzmocnienie praw pasażerów Unii Europejskiej. COM/2005/0046 końcowy.
5. Prawa pasażerów na kolei – dobre wykonanie, ale brak pełnej ochrony, www.wnp.pl, (11.09.2013).
6. Rozporządzenie Rady (WE) nr 2027/97 z 9.10.1997 w sprawie odpowiedzialności przewoźnika lotniczego z tytułu przewozu pasażerów i ich bagażu. Dz. U. L 285 z 17.10.1997
7. Rozporządzenie (WE) nr 889/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z 13.05.2002 r zmieniające Rozporządzenie nr 2027/97 w sprawie odpowiedzialności przewoźnika lotniczego z tytułu wypadków. Dz. U. L 1402 z 30.05.2002
8. Rozporządzenie (we) 785/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z 21.04.2004r w sprawie wymogów w zakresie ubezpieczenia w odniesieniu do przewoźników lotniczych i operatorów statków powietrznych. Dz. U.L 138 z 30.4 2004
9. Rozporządzenie (WE) 261/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z 11.02.2004r ustanawiające wspólne zasady odszkodowania i pomocy dla pasażerów w przypadku odmowy przyjęcia na pokład albo odwołania lub dłuższego opóźnienia lotów. Dz. U.L 46 z 17.02. 2004
10. Rozporządzenia UE Nr 1107/2006 Parlamentu Europejskiego Rady dotyczące osób niepełnosprawnych oraz osób o ograniczonej sprawności ruchowej podróżujących drogą lotniczą. Dz. Urz. UE L204/1.
11. Rozporządzenie (WE) Nr 1371/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 roku dotyczące praw i obowiązków pasażerów w ruchu kolejowym. Dz. Urz. UE z dn. 3.12.2007.
12. *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 z późn. zm.
13. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Radu (WE) Nr 181/2011 z 16 lutego 2011 roku dotyczące praw pasażerów w transporcie autobusowym i autokarowym oraz zmieniające Rozporządzenie WE nr 2006/2004, Dz. Urz. UE L 55/1 z dn. 28.02.2011.
14. Śmieszek M.: Techniczna Specyfikacja Interoperacyjności z myślą o pasażerach o ograniczonej możliwości poruszania się. „Infrastruktura Transportu” 2013, nr 1.
15. Ustawa z dnia 23 października 2013 roku o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw. Dz.U. z dnia 5 grudnia 2013, poz. 1446.
16. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r Prawo budowlane , Dz. U. z 2010 nr 243 poz.1623 (tekst jednolity)
17. Ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r o publicznym transporcie zbiorowym. Dz. U nr 5 z 2011r poz.13.
18. W kierunku Europy bez barier dla osób niepełnosprawnych, COM (2000) 284, 12.5.2000.
19. Wilk E.: Rodzice swoich rodziców. „Polityka” Nr 35, 28.08 – 3.09.2013.