

# Julia Kapelańska-Pręgowska

---

## Prawo osób niepełnosprawnych do racjonalnych usprawnień oraz obowiązek zapewniania dostępności w przestrzeni publicznej

---

Polski Rocznik Praw Człowieka i Prawa Humanitarnego 6, 91-112

---

2015

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

*Julia Kapelańska-Pręgowska*

Katedra Praw Człowieka WPiA UMK w Toruniu

## **Prawo osób niepełnosprawnych do racjonalnych usprawnień oraz obowiązek zapewniania dostępności w przestrzeni publicznej**

**Słowa kluczowe:** Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych, racjonalne usprawnienia, dostępność środowiska fizycznego, obowiązki państwa, międzynarodowe organy ochrony praw człowieka

### **Wstęp**

Inspiracją do podjęcia tytułowego tematu był artykuł opublikowany w codziennej prasie pt. „Halo, ja nie słyszę”. Była to historia głuchego mężczyzny, który nie mógł porozumieć się z bankiem, ponieważ procedury bankowe nie były dostosowane do obsługi niesłyszących klientów. Przykłady barier, z którymi na co dzień spotykają się w Polsce osoby niepełnosprawne, oczywiście można mnożyć. Poza najbardziej oczywistymi i widocznymi w przestrzeni publicznej ograniczeniami komunikacyjnymi i architektonicznymi<sup>1</sup>, okazuje się na przykład, że osoba niesłysząca nie może wezwać karetki albo straży pożarnej, ponieważ system alarmowy w Polsce nie obsługuje wiadomości SMS.

Znoszenie barier w celu umożliwienia osobom niepełnosprawnym czynnego udziału w życiu publicznym i zwiększenia ich samodzielności, choć oczywiste i konieczne, stało się szczególnie aktualne wobec faktu wejścia w życie (z dniem 25 października 2012 r.), w stosunku do Polski, Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych (dalej: KPON albo Konwencja)<sup>2</sup>. Implementacja i prawidłowe stosowanie Konwencji będzie niewątpliwie w najbliższych latach stanowiło wyzwanie zarówno dla polskich władz, jak i podmiotów niepublicznych, dlatego zasadne wydaje się bliższe zastanowienie się

---

<sup>1</sup> Zob. M. Wysoki, *Projektowanie uniwersalne – równość praw poprzez dostępność*, w: A. Błaszczak (red.), *Najważniejsze wyzwania po ratyfikacji przez Polskę Konwencji ONZ o Prawach Osób Niepełnosprawnych*, Warszawa: Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich 2012, s. 31.

<sup>2</sup> Sporządzona w Nowym Jorku dnia 13 grudnia 2006 r., Dz.U. 2012 nr 0 poz. 1169.

nad charakterem niektórych zobowiązań państwa płynących z Konwencji oraz doprecyzowanie ich zakresu<sup>3</sup>. Przedmiotem niniejszego artykułu jest zatem zagadnienie teoretyczne o istotnym znaczeniu praktycznym.

Jak sugeruje tytuł opracowania, będzie ono poświęcone dwóm kwestiom, które oceniam jako kluczowe dla realizacji zobowiązań i od których uzależnione jest korzystanie w zasadzie ze wszystkich przewidzianych w Konwencji praw. Są to mianowicie: obowiązek dokonywania racjonalnych usprawnień<sup>4</sup> (ang. *reasonable accommodation*) oraz dostępność (ang. *accessibility*).

## 1. Racjonalne usprawnienia oraz dostępność jako warunki korzystania z innych praw

Już na etapie prac nad tekstem Konwencji obowiązek podejmowania racjonalnych działań (kroków), mających na celu uwzględnienie potrzeb osób niepełnosprawnych, był widziany jako fundament całego dokumentu oraz warunek wstępny – konieczny do nieograniczonego korzystania przez osoby niepełnosprawne ze wszystkich praw człowieka<sup>5</sup>.

W efekcie tego założenia, w ostatecznym brzmieniu Konwencji, obowiązek dokonywania racjonalnych usprawnień pojawia się w kilku miejscach. Już sam fakt liczby odwołań do wspomnianej koncepcji pozwala na uznanie jej wagi; niemniej, nie jest to jedyny argument. Obowiązek ten został kilkakrotnie podkreślony w tekście Konwencji w odniesieniu do poszczególnych praw, jednak nie można zapomnieć, iż zgodnie z art. 2, „racjonalne usprawnienie” ma służyć umożliwieniu korzystania osobom niepełnosprawnym ze wszystkich [podkr. JKP] praw i wolności. Postanowieniem, które dodatkowo rozciąga omawianą koncepcję na różnorodne konteksty i sfery życia jest art. 5 ust. 3 (równość i niedyskryminacja), w myśl którego, „W celu popierania równości i likwidacji dyskryminacji, Państwa Strony podejmą wszelkie odpowiednie kroki celem zapewnienia racjonalnych usprawnień”. Można zatem zastanawiać się, dlaczego w tekście Konwencji, odwołanie do obowiązku dokonywania racjonalnych usprawnień powtórzono w odniesieniu do kilku wybranych praw? Jedynym racjonalnym wytłumaczeniem wydaje się być zamiar szczególnie wzmocnienia tegoż obowiązku w obszarach zidentyfikowanych

---

<sup>3</sup> Ogólnie na temat stosowania Konwencji zob. J. Kapelańska-Pręgowska, *Wdrażanie, stosowanie i kontrola wykonywania Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych*, w: A. Giedrewicz-Niewińska, M. Szablowska-Juckiewicz, *Zatrudnianie osób niepełnosprawnych*, Warszawa: Difin, 2014, s. 23–36.

<sup>4</sup> Polskie tłumaczenie angielskiego zwrotu *reasonable accommodation* oraz jego francuskiego odpowiednika *aménagement raisonnable* przyjmuję za tekstem Konwencji opublikowanym w Dzienniku Ustaw. Niemniej, w mojej ocenie, bardziej odpowiednie byłoby tłumaczenie „racjonalne przystosowanie”, ewentualnie „racjonalne dostosowanie”.

<sup>5</sup> R. Kayess, P. French, *Out of Darkness into Light? Introducing the Convention on the Rights of Persons with Disabilities*, „Human Rights Law Review” 2008, nr 8, s. 10.

jako najbardziej problematyczne. Warto zatem prześledzić dokładnie, w kontekście jakich praw obowiązek dokonywania racjonalnych usprawnień został dodatkowo przypomniany.

Zgodnie z art. 14 ust. 2 (Wolność i bezpieczeństwo osobiste), „Państwa-Strony zapewnią osobom niepełnosprawnym, które zostaną pozbawione wolności w wyniku jakiegokolwiek postępowania, prawo, na zasadzie równości z innymi osobami, do gwarancji zgodnych z międzynarodowym prawem praw człowieka i traktowanie zgodne z celami i zasadami niniejszej konwencji, włączając w to zapewnienie racjonalnych usprawnień”. Uprowadzając wnioski wciągnięte na podstawie przeprowadzonej w dalszej części artykułu analizy orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej: ETPC lub Trybunał), można stwierdzić, iż rzeczywiście sytuacje niedostosowanego do potrzeb osób niepełnosprawnych zatrzymania i pozbawienia wolności są częste i były już przedmiotem stosunkowo bogatego orzecznictwa ETPC.

„Racjonalne usprawnienie” dwukrotnie pojawia się w kontekście prawa do edukacji. Zgodnie z art. 24 ust. 2 lit. c KPON, realizując to prawo, Państwa-Strony powinny zapewnić, że wprowadzane będą racjonalne usprawnienia, zgodnie z indywidualnymi potrzebami. Ponadto, Państwa powinny zapewnić, aby osoby niepełnosprawne miały dostęp do powszechnego szkolnictwa wyższego, szkolenia zawodowego, kształcenia dorosłych i możliwości uczenia się przez całe życie, bez dyskryminacji i na zasadzie równości z innymi osobami. W tym celu Państwa mają zagwarantować racjonalne usprawnienia dla osób niepełnosprawnych (art. 24 ust. 5).

Szczególny nacisk położony na umożliwienie osobom niepełnosprawnym szerokiego dostępu do edukacji realizuje ideę tzw. *inclusive education*. Odpowiednia edukacja na dobrym poziomie jest niewątpliwie warunkiem determinującym późniejsze życie zawodowe oraz społeczne, a co za tym idzie, mającym istotny wpływ na samodzielne życie. Nie dziwi zatem fakt, iż Komitet ds. Praw Osób Niepełnosprawnych (dalej: CRPD lub Komitet) w uwagach końcowych do raportów Państw-Stron Konwencji, wielokrotnie już podkreślał konieczność dokonywania usprawnień w kontekście edukacji, o czym jeszcze będzie mowa w dalszej części artykułu.

Kolejnym, obok wykształcenia, warunkiem decydującym o możliwości samodzielnego życia i korzystania z wielu innych praw i wolności człowieka, jest zatrudnienie. W świetle postanowień art. 27 Konwencji, „Państwa Strony uznają prawo osób niepełnosprawnych do pracy, na zasadzie równości z innymi osobami; obejmuje to prawo do możliwości zarabiania na życie poprzez pracę swobodnie wybraną lub przyjętą na rynku pracy oraz w otwartym, integracyjnym i dostępnym dla osób niepełnosprawnych środowisku pracy”. Na mocy tego postanowienia, Państwa Strony zobowiązały się chronić i popierać realizację prawa do pracy, również tych osób, które staną się niepełnosprawne w okresie zatrudnienia, poprzez podjęcie odpowiednich kroków, w tym na drodze ustawodawczej, między innymi w celu zapewnienia

wprowadzania racjonalnych usprawnień dla osób niepełnosprawnych w miejscu pracy. Zagadnienie to również zostanie rozwinięte w dalszej części artykułu.

Postanowieniem Konwencji, które co prawda nie odwołuje się wprost do racjonalnych dostosowań, lecz które również wymaga od organów państwowych dokonywania odpowiednich zmian i udogodnień jest art. 13. Państwa-Strony zobowiązały się w nim do zapewnienia osobom niepełnosprawnym „skutecznego dostępu do wymiaru sprawiedliwości, w tym poprzez wprowadzenie dostosowań proceduralnych i dostosowań odpowiednich do ich wieku<sup>6</sup>, w celu ułatwienia skutecznego udziału, bezpośrednio lub pośrednio (...) we wszystkich postępowaniach prawnych (...)”. Przepis ten co prawda nie odwołuje się *expressis verbis* do „racjonalnych usprawnień”, niemniej wydaje się, że zręby koncepcji zostały w nim zachowane. Chodzić tu zatem będzie o dokonywanie takich ułatwień i usprawnień, które są potrzebne, aby dostęp do wymiaru sprawiedliwości dla osób niepełnosprawnych nie był iluzoryczny i teoretyczny, lecz skuteczny. I nie chodzi tu bynajmniej o likwidowanie barier architektonicznych, lecz bardziej „wyrafinowane” zmiany systemowe i proceduralne.

Będąca również przedmiotem niniejszego opracowania „dostępność”, została „wyniesiona” do rangi ogólnych zasad Konwencji, wymienionych w art. 3. Zatem, można uznać, iż również ta koncepcja rozciąga się na całą jej treść. Choć znów nie odwołano się w tym miejscu do „racjonalnych usprawnień”, wydaje się, że obowiązek ich dokonywania jest ściśle związany z takimi zasadami jak zasada poszanowania indywidualnej autonomii i niezależności osoby oraz zasada pełnego i skutecznego udziału i włączenia w społeczeństwo.

Zdefiniowana w art. 9 „dostępność” ma polegać na zapewnieniu osobom niepełnosprawnym, 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. Tak rozumiana dostępność odnosi się zatem do wszystkich sfer życia i ma umożliwić osobom niepełnosprawnym niezależne życie.

Reasumując, teza o szerokim zakresie (zastosowaniu) przedmiotowym obowiązku dokonywania racjonalnych usprawnień oraz dostępności znajduje swoje potwierdzenie zarówno w samym tekście Konwencji, jak również jej warstwie koncepcyjnej – a więc jako jej *ratio legis*. Wydaje się, że jest to w dużej mierze efektem zmian w definiowaniu i postrzeganiu niepełnosprawności nie jako fenomenu medycznego, lecz społecznego. W tekście Konwencji wielokrotnie zwraca się uwagę na bariery, które utrudniają lub wręcz

---

<sup>6</sup> W wersji oryginalnej: *procedural and age-related accommodations*, stąd polskie oficjalne tłumaczenie jest niekonsekwentne.

uniemożliwiają korzystanie ze wszystkich praw człowieka, a które należy usuwać właśnie za pomocą racjonalnych usprawnień oraz zapewnianiem dostępności.

Kolejnym potwierdzeniem powyższej tezy jest przykład naruszenia praw wynikających z art. 19 Konwencji (niezależne życie i włączenie w społeczeństwo), art. 25 Konwencji (zdrowie) oraz obowiązków państwa płynącego z art. 26 (rehabilitacja), na skutek odmowy dokonania racjonalnych usprawnień w postaci odmowy zgody na budowę basenu do hydroterapii dla celów rehabilitacji osoby niepełnosprawnej, która to odmowa została uzasadniona brakiem zgodności projektu z planem zagospodarowania przestrzennego<sup>7</sup>.

Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych wyznaczyła jasny kierunek oraz wzmocniła koncepcje znajdujące się do tej pory w sferze zamierzeń. Niezaprzeczalnie to właśnie dzięki Konwencji, więcej mówi się na forum międzynarodowym o prawach osób niepełnosprawnych oraz dyskutuje o działaniach potrzebnych do realizacji podstawowego jej założenia – czyli pełnego włączenia osób niepełnosprawnych do życia społecznego.

Obecnie, Konwencja nie jest już jedynym dokumentem międzynarodowym, który zawiera odniesienia do racjonalnych usprawnień. Tytułem przykładu przywołać można dwie rekomendacje przyjęte w 2013 r. przez Komitet Ministrów Rady Europy. W pierwszej z nich, państwa członkowskie RE zostały wezwane do przyjmowania odpowiednich środków w celu włączenia niepełnosprawnych dzieci i młodzieży w życie społeczne<sup>8</sup>. W rezolucji zwrócono uwagę na to, że dyskryminowanie osób niepełnosprawnych, brak dostępności i odpowiedniego wsparcia oraz perspektyw (m.in. możliwości zdobywania wykształcenia), a także racjonalnych usprawnień, często ogranicza ich szanse rozwoju i udziału w życiu społecznym. W dokumencie wspomina się o potrzebie strategicznych działań, które będą skoordynowane międzysektorowo. Zaleca się, aby rządy współpracowały z partnerami publicznymi i prywatnymi, w celu zapewnienia dostępności poprzez szerokie stosowanie zasad Uniwersalnego Projektowania do budynków, komunikacji, edukacji i szkolenia, informacji i komunikacji (włączając w to ICTs) oraz usług powszechnie oferowanych lub otwartych dla społeczeństwa. W omawianej rekomendacji, podobnie jak w KPON, dostępność występuje więc w roli narzędzia do zapewnienia osobom niepełnosprawnym równego dostępu do wszystkich dziedzin życia.

Druga ze wspomnianych rekomendacji odnosi się do zapewniania pełnego, równego i skutecznego udziału osób niepełnosprawnych w kulturze, sporcie, turystyce i wypoczynku<sup>9</sup>. Również ten dokument wzywa państwa do

<sup>7</sup> *H.M. przeciwko Szwecji*, Opinia CRPD z 19 kwietnia 2012 r., zawiadomienie nr 3/2011.

<sup>8</sup> Recommendation CM/Rec (2013)2 of the Committee of Ministers to Member States on ensuring full inclusion of children and young persons with disability into society, 16.10.2013.

<sup>9</sup> Recommendation CM/Rec (2013)3 of the Committee of Ministers to member States on ensuring full, equal and effective participation of persons with disabilities in culture, sports, tourism and leisure activities, 11.12.2013.

przyjmowania odpowiednich środków w celu zapewnienia dostępności i racjonalnych usprawnień. Środki te powinny polegać m.in. na wprowadzeniu zasady, zgodnie z którą już na etapie planowania i projektowania uwzględniać wymóg dostępności, dzięki czemu można ograniczyć, a nawet wyeliminować dodatkowe koszty późniejszych adaptacji. Co więcej, w rekomendacji zaleca się, aby w ustawodawstwie krajowym uznano odmowę osobom niepełnosprawnym dostępu do aktywności sportowej, kulturalnej, turystycznej i wypoczynkowej za dyskryminację oraz zobowiązano usługodawców (zarówno publicznych, jak i prywatnych) do dokonywania racjonalnych usprawnień oraz zapewniania dostępności.

## 2. Odmowa racjonalnego usprawnienia jako forma dyskryminacji

Istotnym postanowieniem KPON jest uznanie odmowy racjonalnego usprawnienia środowiska do szczególnych potrzeb osób niepełnosprawnych za formę dyskryminacji *sui generis* (art. 2). Prawo krajowe powinno wyraźnie zobowiązywać podmioty publiczne i prywatne do dokonywania racjonalnych usprawnień, a odmowę ich dokonania uznawać za dyskryminację<sup>10</sup>. Należy podkreślić, że jest to postanowienie o bardzo wyraźnym skutku horyzontalnym.

Wprowadzenie do ustawodawstwa krajowego odpowiedniej normy prawnej jest niewątpliwie podstawowym warunkiem pozwalającym na skuteczną realizację zobowiązania do dokonywania racjonalnych usprawnień oraz jego egzekwowanie. Należy jednak pamiętać o tym, iż aby była ona rzeczywiście efektywna, powinna być adresowana do szerokiego kręgu pomiotów (publicznych i prywatnych) i nie ograniczać się do wybranych sfer (np. zatrudnienia czy edukacji), lecz obejmować wszystkie dziedziny życia. Do takich konkluzji prowadzi m.in. analiza uwag końcowych Komitetu ds. Praw Osób Niepełnosprawnych (CRPD). W uwagach do raportu Szwecji, Komitet wyraził m.in. zaniepokojenie faktem, że nowa ustawa antydyskryminacyjna co prawda uznaje odmowę racjonalnych usprawnień za dyskryminację, jednak wyłącza spod zastosowania normy pracodawców zatrudniających poniżej 10 pracowników<sup>11</sup>. Komitet zalecił, aby szwedzki ustawodawca rozszerzył przedmiotowe zobowiązania na nieobjęte nim sfery oraz zdefiniował pojęcie „racjonalnych usprawnień”<sup>12</sup>.

---

<sup>10</sup> Konieczność wprowadzenia takiej regulacji była już sygnalizowana przez CRPD – zob. Uwagi końcowe do pierwszego sprawozdania Węgier (Concluding observations on the initial periodic report of Hungary) przyjęte na 8 sesji, 17-28.09.2012, CRPD/C/HUN/CO/1, Uwagi końcowe do pierwszego sprawozdania Azerbejdżanu, 12.05.2014, CRPD/C/AZE/CO/1.

<sup>11</sup> Concluding observations on the initial report of Sweden, 12 May 2014, CRPD/C/SWE/CO/1.

<sup>12</sup> „The Committee urges the State party to review the proposed draft bill with a view to ensuring its full harmonization with the provisions of article 5 of the Convention, and to

Konwencja o Prawach Osób Niepełnosprawnych nie jest jednak jedynym traktatem, który łączy brak racjonalnych usprawnień z dyskryminacją, niemniej czyni to w najbardziej kompleksowy i szeroki sposób – tj. odnosząc zakaz dyskryminacji do wszystkich sfer życia. Pozostałe standardy odnoszą się do pewnych ograniczonych wycinków rzeczywistości. I tak, zgodnie z art. 15§2 Europejskiej Karty Społecznej, ustawodawstwo krajowe powinno zakazywać dyskryminacji na podstawie niepełnosprawności w kontekście zatrudnienia oraz zakazywać zwalniania z pracy na tej podstawie. Ponadto, na pracodawcy powinny ciążyć obowiązki dokonywania racjonalnych usprawnień, aby zapewnić osobom niepełnosprawnym skuteczny dostęp do zatrudnienia, a także utrzymanie zatrudnienia osób niepełnosprawnych, w szczególności tych pracowników, którzy stali się niepełnosprawni w związku z wykonywaną pracą, wskutek wypadku lub choroby zawodowej. Nad realizacją tych zobowiązań czuwa Europejski Komitet Praw Społecznych (dalej: EKPS), którego rekomendacje formułowane na podstawie sprawozdań poszczególnych państw pozwalają na wyodrębnienie pewnych uwag o charakterze bardziej ogólnym, które powinny stanowić wskazówkę dla innych ustawodawców.

Przykładowo, w 2009 r. weszła w życie norweska ustawa o niedyskryminacji i dostępności. Ustawa ta, poprzez obowiązek indywidualnego dostosowania (adaptacji), ma zapewniać ochronę przed dyskryminacją na podstawie niepełnosprawności w kontekście zatrudnienia. Należy dodać, że wspomniany obowiązek dotyczy przede wszystkim adaptacji miejsca pracy oraz zakresu obowiązków. To czy jest respektowany podlega ocenie i monitoringowi inspekcji pracy, która w przypadku niedopełnienia obowiązku jest upoważniona do wydania odpowiedniego nakazu. Z krajowego raportu przekazanego przez rząd norweski do EKPS wynika, iż w 2010 r. wydano 49 takich nakazów. Ponadto, norweskie sądy w kilku przypadkach stwierdzały już brak dokonania przez pracodawcę racjonalnych usprawnień<sup>13</sup>.

Obowiązek dokonywania racjonalnych usprawnień został przewidziany już w 2003 r. w holenderskiej ustawie o równym traktowaniu osób niepełnosprawnych i przewlekle chorych. Jej postanowienia zostały uznane przez EKPS za zgodne z 15§2 Karty<sup>14</sup>. Ustawa ta uprawnia osoby niepełnosprawne lub przewlekle chore do żądania dokonania skutecznych usprawnień (*effective alterations*), o ile nie nakładają one na podmiot zobowiązany nadmiernego ciężaru (*unreasonable burden*). Wnioskowane usprawnienia powinny być

---

*take all appropriate steps to ensure that reasonable accommodation is provided in all spheres of society, in both public and professional contexts, without any exemption, based on the principle of equal opportunities for all. It also urges the State party to adopt a legal definition of reasonable accommodation and incorporate it into all relevant statute laws so that it can be applicable in all areas of government, including judicial and administrative areas."*

<sup>13</sup> Zob. Uwagi końcowe EKPS do raportu Norwegii, 12/11/2012, 2012/def/NOR/.

<sup>14</sup> Niemniej, w kolejnym raporcie Komitet poprosił o informacje na temat tego, jak obowiązek racjonalnych usprawnień jest implementowany w praktyce i czy doprowadził do wzrostu zatrudnienia osób niepełnosprawnych na otwartym rynku pracy.



proporcjonalne, a przy ocenie ich racjonalności bierze się pod uwagę kilka czynników, takich jak wielkość pomiotu lub instytucji, dostępność wsparcia finansowego, koszt usprawnień, ich techniczną wykonalność oraz finansowe możliwości podmiotu zobowiązanego. Poza omawianą ustawą, dodatkowe wsparcie zatrudnienia osób niepełnosprawnych przewiduje *Work and Income Act*. Wsparcie to może polegać np. na zapewnieniu transportu, tłumacza języka migowego lub przyznaniu wsparcia pieniężnego<sup>15</sup>.

Również duńska ustawa nr 1349/2008 przewiduje obowiązek pracodawcy polegający na racjonalnych usprawnieniach, chyba że stanowiłyby one dla niego nieproporcjonalny ciężar, oraz pod warunkiem, że niepełnosprawny kandydat do pracy posiada kwalifikacje do wykonywania danej pracy, jeżeli usprawnienia zostaną dokonane. Pojęcie racjonalnych usprawnień zostało doprecyzowane przez orzecznictwo. Ponadto, w rozporządzeniu do ustawy przewidziano różnorodne środki, dzięki którym ma zostać zapewniona dostępność do przynajmniej najważniejszych budynków użyteczności publicznej. Dodatkowo, indywidualne usprawnienia oraz wsparcie finansowane przez państwo przewiduje *Act on Compensation for Persons with Disabilities in the Labour Market* (Consolidated Act No. 727 of 7 July 2009)<sup>16</sup>.

Analiza sprawozdań do międzynarodowych organów ochrony praw człowieka prowadzi do wniosku, że zdecydowana większość państw europejskich wprowadziła do swoich systemów prawnych zakaz dyskryminacji i obowiązek racjonalnych usprawnień w kontekście zatrudnienia, czasem również edukacji. Regulacje odnoszące się do innych dziedzin życia należą natomiast do rzadkości. Przykładem ustawodawstwa tego typu jest przyjęta w maju 2007 r. belgijska federalna ustawa antydyskryminacyjna, która swoim zakresem obejmuje zarówno bezpośrednią, jak i pośrednią dyskryminację (m.in. na postawie niepełnosprawności i stanu zdrowia) w dostępie do zatrudnienia, opieki zdrowotnej, życia publicznego oraz usług i dóbr.

W odniesieniu do wszystkich wymienionych sfer, ustawa przewiduje obowiązek racjonalnych usprawnień<sup>17</sup>. Antydyskryminacyjne ustawodawstwo zostało również uchwalone w poszczególnych regionach kraju. Również ono ma szeroki zakres zastosowania do takich sfer jak: mieszkalnictwo, energia, kultura, sport, etc. i przewiduje obowiązek dokonywania racjonalnych usprawnień oraz dostępność.

---

<sup>15</sup> Zob. Uwagi końcowe EKPS do raportu Holandii, 12/11/2012, 2012/def/NLD/.

<sup>16</sup> Uwagi końcowe EKPS do raportu Danii, 12/07/2012, XX-1/def/DNK/.

<sup>17</sup> Uwagi końcowe EKPS do raportu Belgii, 12/10/2012, 2012/def/BEL/.

#### 4. Pojęcie „racjonalnych usprawnień”

Przed przyjęciem KPON, obowiązek racjonalnego usprawnienia (rozumiany szerzej niż tzw. uniwersalne projektowanie) był nieznanym większości ustawodawstw państw europejskich<sup>18</sup>, dlatego jego prawidłowa realizacja może okazać się problematyczna. Można przewidywać, że interpretacje „racjonalności” usprawnienia będą bardzo zróżnicowane. Należy niemniej zauważyć, że pewna otwartość semantyczna analizowanego pojęcia i jego subiektywizacja (w pewnych granicach) jest wręcz konieczna, ze względu na bardzo szeroki zakres praw i sytuacji, do których się odnosi.

Zgodnie z definicją zawartą w art. 2 Konwencji – „Racjonalne usprawnienie” oznacza konieczne i odpowiednie zmiany i dostosowania, nie nakładające nieproporcjonalnego lub nadmiernego obciążenia, jeśli jest to potrzebne w konkretnym przypadku, w celu zapewnienia osobom niepełnosprawnym możliwości korzystania z wszelkich praw człowieka i podstawowych wolności oraz ich wykonywania na zasadzie równości z innymi osobami.

Obowiązek ten nie może być oczywiście interpretowany jako oznaczający konieczność „jak najlepszego”, czy „idealnego” dostosowania. Wymaga się dostosowania racjonalnego – tzn. koniecznego i odpowiedniego, czyli takiego które nie nakłada nieproporcjonalnego ciężaru. Wydaje się zatem, że ocena „racjonalności” usprawnienia powinna być dwuetapowa.

Po pierwsze, należy rozważyć jakie zmiany i dostosowania są „konieczne i odpowiednie”. Jak należy interpretować to kryterium? Należy moim zdaniem rozpocząć założenia, że środki (zmiany i dostosowania) powinny być dostosowane do indywidualnych potrzeb (danej osoby w określonej sytuacji) tak, aby były efektywne i rzeczywiście pozwalały na wykonywanie praw na zasadzie równości z innymi osobami. Środki, które nie będą „konieczne i odpowiednie”, nie będą „racjonalne”.

Po drugie, usprawnienia nie mają nakładać nieproporcjonalnego lub nadmiernego obciążenia. Również w tym przypadku niewłaściwe wydaje się zastosowanie abstrakcyjnych szablonów i standardowych kryteriów, ponieważ tego samego rodzaju usprawnienie dla jednego podmiotu będzie bardzo obciążające, dla innego natomiast nie. Co należy zatem uwzględnić w ocenie proporcjonalności? Pewną wskazówką w odniesieniu do pracodawców może być dyrektywa Rady 2000/78/WE ustanawiająca ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy, której motyw 21 przewiduje, że należy uwzględnić w szczególności związane z wprowadzeniem

---

<sup>18</sup> Koncepcja ta natomiast była już wcześniej znana prawu amerykańskiemu. Obowiązek dokonania racjonalnych usprawnień pojawił się już w 1972 r. w kontekście zatrudnienia i miał na celu przeciwdziałanie dyskryminacji religijnej (Equal Employment Opportunity Act). Następnie, koncepcja została uwzględniona w Americans with Disabilities Act z 1990 r. Zob. L. de Campos Velho Martel, *Reasonable accommodation: the new concept from an inclusive constitutional perspective*, „SUR” 2011, Vol 8, No 14, s. 88–89.

danego środka koszty finansowe i inne, rozmiar przedsiębiorstwa i środki finansowe którymi ono dysponuje, a także możliwość pozyskania środków publicznych lub jakiegokolwiek innej pomocy<sup>19</sup>.

Z zaprezentowanym wyżej podejściem europejskim kontrastuje dość powściągliwa interpretacja obowiązku racjonalnych usprawnień dokonywana na przestrzeni kilkunastu lat przez sądy amerykańskie. Na przykład, Sąd Najwyższy USA w wyroku *U.S. Airways v. Barnett* (2002) uznał, że słowo „racjonalne” należy rozumieć jako osłabienie rzeczownika usprawnienie. Ponadto, sąd nie uwzględnił wielkości przedsiębiorstwa przy ocenie tego czy konkretne usprawnienia nakładałyby na przedsiębiorcę nieproporcjonalne obciążenie<sup>20</sup>.

## 5. Przykłady racjonalnych usprawnień w kontekście zatrudnienia

W odniesieniu do prawa do pracy, wśród szczegółowych sposobów realizacji obowiązku dokonywania racjonalnych usprawnień, Wysoki Komisarz ONZ ds. Praw Człowieka wymienia w Raporcie dla Rady Praw Człowieka z 2012 r.: przystosowywanie i modyfikację urządzeń i sprzętu, dostosowanie zakresu obowiązków, dostosowanie czasu pracy i organizacji pracy oraz adaptację otoczenia miejsca pracy w celu umożliwienia fizycznego dostępu do niego<sup>21</sup>. Niestety, jak wynika z przedłożonych Komisarzowi informacji, w wielu państwach zmiany w ustawodawstwie oraz działaniach rządów są bardzo powolne<sup>22</sup>.

Nad pytaniem, czy redukcja czasu pracy może być uznana za „racjonalne usprawnienie”, zastanawiał się również Trybunał Sprawiedliwości UE (dalej: TS UE). Kwestia ta została przesądzona w wydanym 11 kwietnia 2013 r. orzeczeniu wstępnym w sprawie wniesionej przez „HK Danmark” – duński związek zawodowy – w imieniu Pani Ring i Pani Skouboe Werge, które zostały zwolnione ze skróconym okresem wypowiedzenia<sup>23</sup>. HK Danmark twierdził, że pracodawca był zobowiązany zaoferować kobietom redukcję czasu pracy ze względu na ich niepełnosprawność. Ponadto związek zauważył, że przepisy o rozwiązaniu stosunku pracy w krótszym terminie niż miesiąc, nie mogą mieć zastosowania wobec osób niepełnosprawnych. Duński sąd rozpatrujący powództwo poprosił TS UE o zdefiniowanie pojęcia niepełnosprawności oraz zadał pytanie, czy redukcja czasu pracy może być uznana za „racjonalne usprawnienie (dostosowanie)”.

<sup>19</sup> Dziennik Urzędowy L 303, 02/12/2000, s. 0016 – 0022.

<sup>20</sup> Zob. L. de Campos Velho Martel, op. cit., s. 94.

<sup>21</sup> Report of the Office of the UN High Commissioner for Human Rights, Thematic study on the work and employment of persons with disabilities, 17.12.2012. A/HRC/22/23, s. 9.

<sup>22</sup> *Ibidem*.

<sup>23</sup> *Ring i Skouboe Werge*, sprawy połączone C-335/11 i C-337/11 [2013].

TS UE podkreślił, że dyrektywę Rady 2000/78/WE z 27 listopada 2000 r. ustanawiającą ogólne warunki równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy (dalej: dyrektywa 2000/78) należy interpretować w sposób zgodny z KPON. Po pierwsze, pojęcie niepełnosprawności powinno być zgodne z art. 1 Konwencji, który opiera się na społecznym modelu niepełnosprawności. odpowiedzi na drugie pytanie stwierdził, że ograniczenie czasu pracy może stanowić „racjonalne usprawnienie (dostosowanie)” w rozumieniu dyrektywy 2000/78 i KPON. Pracodawca jest bowiem zobowiązany do stosowania właściwych środków w celu umożliwienia osobie niepełnosprawnej dostępu, efektywnego uczestnictwa oraz udogodnień w pracy.

Wspomniane środki mogą polegać na zmianach organizacyjnych, takich jak redukcja czasu pracy. Co więcej, jeżeli pracodawca może skorzystać ze wsparcia z budżetu państwa w związku z zatrudnieniem osoby niepełnosprawnej, nie ma prawa odmówić dokonania „racjonalnego usprawnienia (dostosowania)”.

Kolejnych przykładów usprawnień dostarcza system Europejskiej Karty Społecznej. Obowiązek dokonywania racjonalnych usprawnień nie został w Karcie ujęty *expressis verbis*, niemniej pojawia się w praktyce „orzeczniczej” EKPS w kontekście jej art. 15. W Karcie z 1966 r. przepis ten jest ograniczony przedmiotowo i obejmuje prawo osób niepełnosprawnych fizycznie i umysłowo do szkolenia zawodowego oraz readaptacji zawodowej i społecznej. W zrewidowanej Karcie natomiast zawiera znacznie pojemniejsze treściowo prawo osób niepełnosprawnych do samodzielności, integracji społecznej i do udziału w życiu wspólnoty.

## 6. Przykłady usprawnień w warunkach detencji

Zdecydowanie najwięcej przykładów i standardów w odniesieniu do warunków odbywania kary pozbawienia wolności przez osoby niepełnosprawne oraz warunków w innych miejscach detencji dostarcza orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej: ETPC). Duży odsetek rozpatrywanych przez Trybunał spraw stanowią skargi osób niepełnosprawnych oraz przewlekle chorych. Zanim przejdę do omówienia kilku najbardziej charakterystycznych spraw ilustrujących problem oceny racjonalności usprawnienia w warunkach detencji, chciałabym zasygnalizować kilka kwestii o charakterze ogólnym.

Nie ma wątpliwości co do tego, że art. 3 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (dalej: EKPC) nakłada na państwa pozytywne obowiązki polegające na zapewnieniu, aby osoba pozbawiona wolności przebywała w warunkach nie urągających godności ludzkiej. Nie należy niemniej oczekiwać, że warunki te będą identyczne czy podobne do tych z których korzystała dana osoba, gdy znajdowała się na wolności. Zgodnie z ustalonym orzecznictwem

(...) *there is an unavoidable level of suffering inherent in detention*<sup>24</sup>. Ocena, czy warunki detencji przekroczyły dopuszczalny poziom niewygody i cierpienia ma kluczowe znaczenie, bowiem od niej zależy dopuszczalność skargi. Nieprzekroczenie minimalnego progu oznaczać będzie brak ingerencji, a więc bezzasadność skargi. Należy oczywiście dodać, że ów dopuszczalny poziom niewygody i cierpienia będzie uzależniony od cech osoby pozbawionej wolności, w szczególności jej stanu zdrowia. Trybunał podkreśla, że jeśli władze decydują się umieszczenie osoby niepełnosprawnej w miejscu detencji, powinny wykazać się *special care in guaranteeing such conditions as correspond to the special needs resulting from a disability*<sup>25</sup>.

Liczba skarg do ETPC dowodzi, że wiele państw nie radzi sobie z realizacją podstawowych obowiązków pozytywnych, które obejmują dostosowanie tzw. środowiska fizycznego (przede wszystkim toalet i miejsca do spania, które stanowią *minimal necessities for a civilised life*<sup>26</sup>) ale także np. zapewnienie tłumacza języka migowego. Warto dodać, że podejmowane przez państwo działania dostosowawcze mogą być bardzo różnorodne. Często wcale nie wymagają dodatkowych kosztów, a jedynie odrobiny dobrej woli i indywidualnego podejścia w postaci choćby zapewnienia osobie sparaliżowanej od pasa w dół w wyniku uszkodzenia kręgosłupa łóżka (zamiast twardego stołu) do spania (*Asalya przeciwko Turcji*). Mogą również polegać na przykład na zagwarantowaniu osobom niepełnosprawnym intelektualnie specjalnych mechanizmów proceduralnych tak, aby mogły one skorzystać (za pośrednictwem występującej w ich imieniu osoby) z gwarancji przewidzianych w art. 5 § 4 Konwencji (gwarancja *habeas corpus*)<sup>27</sup>.

Dostęp do toalety, z której osoba niepełnosprawna może skorzystać bez konieczności pomocy osoby trzeciej (najczęściej funkcjonariusza), został przez Trybunał uznany za podstawowy i konieczny sposób dostosowania miejsca detencji do potrzeb osoby niepełnosprawnej (*Price przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*<sup>28</sup>; *Asalya przeciwko Turcji*<sup>29</sup>). Taka niedogodność uznana została

<sup>24</sup> Zob. wyrok z 15 kwietnia 2014 r. w sprawie *Asalya przeciwko Turcji*, skarga nr 43875/09, par. 48. oraz cytowane tam orzecznictwo.

<sup>25</sup> *Ibidem*, par. 50 i cytowane tam orzecznictwo.

<sup>26</sup> *Ibidem*, par. 53.

<sup>27</sup> Zob. wyrok z 22 października 2013 r. w sprawie *M.H. przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, skarga nr 11577/06.

<sup>28</sup> Wyrok z 10 lipca 2001 r., skarga nr 33394/96. Przez dwa dni pobytu w areszcie za zniewagę sądu w trakcie postępowania cywilnego, skarżąca (bez kończyn dolnych i górnych na skutek przyjmowania talidomidu przez jej matkę w czasie ciąży) mogła skorzystać z toalety tylko w asyście funkcjonariuszy płci męskiej.

<sup>29</sup> Wyrok z 15 kwietnia 2014 r., skarga nr 43875/09, par. 51. Skarżącym w sprawie był niepełnosprawny na skutek ataku rakietowego Palestyńczyk (sparaliżowany od pasa w dół i poruszający się na wózku inwalidzkim). W 2008 r. dzięki organizacji humanitarnej został przewieziony do Stambułu, gdzie miał otrzymać lepszą opiekę medyczną. Po upływie niepełna półtora roku skarżący został zatrzymany pod zarzutem wspierania międzynarodowego terroryzmu i umieszczony ośrodku dla cudzoziemców, gdzie oczekiwał na wydalenie z Turcji. W skardze do ETPC podniósł m.in. naruszenie przez Turcję art. 3 Konwencji w wyniku przebywania w ośrodku niedostosowanym dla osób niepełnosprawnych (brak wind oraz dostosowanych toalet).

za przekraczającą minimalny poziom dolegliwości wymagany przez art. 3 Konwencji nawet jeśli dotyczy stosunkowo krótkiego okresu – tj. kilku dni.

Kolejnym istotnym warunkiem decydującym o tym, czy pozbawienie wolności osoby niepełnosprawnej nie narusza jej godności i nie jest poniżające lub niehumanitarne, jest możliwość samodzielnego poruszania się po miejscu detencji. Decydując o umieszczeniu osoby niepełnosprawnej w miejscu detencji, władze powinny mieć świadomość warunków panujących np. w poszczególnych więzieniach. Sytuacja, gdy poruszający się wyłącznie na wózku inwalidzkim osadzony, nie może nawet samodzielnie opuścić swojej celi, została uznana za naruszenie art. 3 Konwencji<sup>30</sup>.

W wyroku *Z.H. przeciwko Węgrom*<sup>31</sup>, Trybunał stwierdził naruszenie art. 3 (zakaz tortur) oraz art. 5 § 2 (wolność i bezpieczeństwo osobiste) Konwencji w wyniku trzymiesięcznego aresztowania głuchoniemego i upośledzonego umysłowo skarżącego, w warunkach, które nie były dostosowane do jego szczególnych potrzeb. Na marginesie warto odnotować, że w orzeczeniu przywołano kilka postanowień KPON: art. 2 (definicję „racjonalnego usprawnienia/dostosowania”, ang. *reasonable accomodation*), art. 13 (dostęp do wymiaru sprawiedliwości) oraz art. 14 (wolność i bezpieczeństwo osobiste). W prezentowanym wyroku znalazł się również *passus*, który wskazuje na coraz szerzej rozumiane obowiązki pozytywne państw w odniesieniu do osób niepełnosprawnych: „Państwa mają obowiązek przyjmowania odpowiednich środków, które zapewnią skuteczną ochronę osobom szczególnie jej potrzebującym oraz podejmowania racjonalnych kroków w reakcji na niewłaściwe traktowanie, o którym władze wiedziały, albo powinny wiedzieć”<sup>32</sup>. Ponadto, środki powinny być podejmowane w rozsądnym czasie<sup>33</sup>. Trybunał uznał za „godne ubolewania, iż władze krajowe nie przedsięwzięły żadnych prawdziwie ‘racjonalnych kroków’ – które to pojęcie należy uznać za pokrewne koncepcji ‘racjonalnego dostosowania’ z art. 2, 13 i 14 KPON – aby uwzględnić stan skarżącego, chociażby poprzez zapewnienie mu pomocy prawnika albo innej odpowiedniej osoby”. Trybunał nie miał również wątpliwości, że przesłuchujący skarżącego policjanci musieli mieć świadomość tego, że nie są w stanie komunikować się z nim, i że powinni poprosić o pomoc w pierwszej kolejności matkę skarżącego<sup>34</sup>.

Problem braku komunikacji z zatrzymanym był również przedmiotem wyroku w sprawie *Jasinskis przeciwko Łotwie*<sup>35</sup>. W ocenie Trybunału Łotwa naruszyła art. 2 Konwencji (prawo do życia), ponieważ nie zapewniono opie-

<sup>30</sup> Wyrok z 24 października 2006 r. w sprawie *Vincent przeciwko Francji*, skarga nr 6253/03.

<sup>31</sup> Wyrok z 8 października 2012 r., skarga nr 28973/11.

<sup>32</sup> *Ibidem*, par. 18.

<sup>33</sup> *Ibidem*, par. 22.

<sup>34</sup> *Ibidem*, par. 43.

<sup>35</sup> Wyrok z 21 grudnia 2010 r., skarga nr 45744/08.

ki medycznej głuchoniememu skarżącemu, który na skutek urazu czaszki i mózgu zmarł po ponad 14 godzinach spędzonych w areszcie policyjnym<sup>36</sup>. Podobnie jak w sprawie *Z.H. przeciwko Węgrom*, policjanci nie rozumieli języka migowego, a w dodatku skarżącemu odebrano notatnik i długopis za pomocą których mógł się również komunikować.

Zaprezentowane przykłady z orzecznictwa Trybunału Strasburskiego pozwalają na postawienie tezy, iż brak racjonalnych usprawnień może nie tylko być uznane za dyskryminację, lecz również (w pewnych okolicznościach) może wchodzić w zakres przedmiotowy art. 3 EKPC. Stanowią również interesujący przykład przenikania się systemów ochrony praw człowieka oraz rozwijania systemu Konwencji Europejskiej w oparciu o postanowienia KPON.

## 7. Racjonalne usprawnienia w dostępie do wymiaru sprawiedliwości

Kwesta dostępu osób niepełnosprawnych do wymiaru sprawiedliwości nie powinna być utożsamiana wyłącznie z fizycznym dostępem do budynków będących siedzibą organów wymiaru sprawiedliwości<sup>37</sup>. Przeszkody faktyczne, obok przeszkód prawnych, mogą stanowić ingerencję w prawo do sądu, jednak problem ten łączy się przede wszystkim z brakiem elastyczności procedur oraz brakiem ułatwień proceduralnych, które byłyby dostosowane od rodzaju niepełnosprawności<sup>38</sup>.

Europejski Trybunał Praw Człowieka generalnie przyznaje krajowym organom pewien margines swobody oceny, co do tego, jakiego rodzaju mechanizmy proceduralne należy wykorzystać, aby zagwarantować osobie niepełnosprawnej „*good administration of justice and to protect health of the person concerned*”<sup>39</sup>. Przegląd orzecznictwa strasburskiego dowodzi, że najwięcej problemów organom krajowym sprawiają postępowania z udziałem osób

<sup>36</sup> Skarżący doznał urazów przed aresztowaniem w wyniku upadku. Zawiadomieni policjanci uznali, że skarżący zachowywał się jak gdyby był pod wpływem alkoholu i umieścili go w izbie wytrzeźwień.

<sup>37</sup> Problem ten był przedmiotem skargi w sprawie *Farcas przeciwko Rumunii* (dec. z 14 listopada 2010 r., skarga nr ). Utrudnienia w fizycznym dostępie do budynków sądu uznane zostały przez Trybunał za wchodzące w zakres art. 6 EKPC, jednak w sytuacji skarżącego nie doszukano się naruszenia Konwencji (skarga została uznana za oczywiście bezzasadną). W ocenie Trybunału, prawo do sądu nie było ograniczone na skutek niemożliwych do pokonania przeszkód. Skarżący mógł bowiem wnieść odpowiednie środki prawne przed sądem i organami administracyjnymi za pośrednictwem poczty albo przy pomocy osoby trzeciej. Lokalna poczta była dostępna dla skarżącego, natomiast kontakt z izbą adwokacką był możliwy przy pomocy poczty lub faksu.

<sup>38</sup> Zob. przywoływany w początkowej części opracowania art. 13 KPON.

<sup>39</sup> Zob. wyroki w sprawach *Shtukaturov przeciwko Rosji* (z 27 marca 2008 r., skarga nr 44009/05, par. 68) oraz *R.P. i inni przeciwko Zjednoczonemu Królestwu* (z 9 października 2012 r., skarga nr 38245/08, par. 65).

niepełnosprawnych intelektualnie. Jako ilustracja problemu może posłużyć sprawa *R.P i inni przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, która dotyczyła władzy rodzicielskiej i prawa do kontaktów matki z zaburzeniami poznawczymi i uczenia się, z jej jedynym dzieckiem. Trybunał zwrócił uwagę na fakt, że rodzaj niepełnosprawności kobiety w zasadzie uniemożliwił jej zrozumienie treści i prawnych konsekwencji licznych i napisanych skomplikowanych językiem opinii ekspertów. Odwołując się wprost do postanowień KPON<sup>40</sup>, Trybunał stwierdził, że podjęcie przez sądy brytyjskie działań mających na celu ochronę interesów skarżącej (w postaci przyznania jej Official Solicitor występującego jako jej *guardian ad litem*), było nie tylko stosowne, ale konieczne<sup>41</sup>.

## 8. Charakter i sposoby realizacji zobowiązań dotyczących racjonalnych usprawnień oraz dostępności

Poczynione wcześniej uwagi pozwalają na stwierdzenie, że obowiązek dokonywania racjonalnych usprawnień to wymóg indywidualny, jednak w praktyce państw często mylony z obowiązkiem zapewnienia dostępności (*accessibility*), który ma charakter ogólny<sup>42</sup>. Bez wątpienia, dokonanie racjonalnego usprawnienia jest zobowiązaniem rezultatu (nie zobowiązaniem starannego działania i stopniowego urzeczywistniania) i ma charakter indywidualny. W sytuacji, gdy usprawnienie zostanie ocenione jako racjonalne, odmowa jego zrealizowania oznaczała będzie dyskryminację.

Prawo do racjonalnych usprawnień, co zostało już wspomniane na wstępie, ma zastosowanie do wszystkich sfer i dziedzin życia. Jest zatem warunkiem wstępnym korzystania przez osoby niepełnosprawne z innych praw i wolności, także praw społecznych, gospodarczych i kulturalnych – czyli praw tzw. II generacji. Prawo do racjonalnych usprawnień w sposób znaczący zmienia więc charakter zobowiązań państw – polegający na ich stopniowym urzeczywistnianiu – tradycyjnie odnoszony do tych praw. Jako przykład posłużyć może prawo do edukacji, którego realizacja generalnie uzależniona jest od możliwości (finansowych i organizacyjnych) państwa. W odniesieniu do osób niepełnosprawnych jednak prawo to nabiera nowej postaci tzw. edukacji integracyjnej (*inclusive education*), polegającej na umożliwieniu edukacji osobom niepełnosprawnym nie w specjalnych lecz zwykłych placówkach, co wymaga wprowadzenia różnorodnych usprawnień

<sup>40</sup> Która w art. 13 przewiduje obowiązek wprowadzenia przez państwa dostosowań proceduralnych i dostosowań odpowiednich do wieku osób niepełnosprawnych, w celu ułatwienia skutecznego udziału (bezpośredniego lub pośredniego) w postępowaniach.

<sup>41</sup> Zob. wyrok w sprawie *R.P. i inni przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, op. cit., par. 67.

<sup>42</sup> Report of the Office of the UN High Commissioner for Human Rights, Thematic study on the work and employment of persons with disabilities, 17.12.2012. A/HRC/22/23, s. 9.



(np. w postaci szkoleń i zatrudnienia wykwalifikowanego nauczyciela, adaptacji tzw. środowiska fizycznego, specjalistycznego wsparcia technicznego w klasach oraz dostępu do dostosowanych materiałów edukacyjnych)<sup>43</sup>. O ile takie dostosowanie nie będzie „nieracjonalne”, powinno być dokonane niezwłocznie.

Problematiczne natomiast jest ustalenie charakteru ogólnego obowiązku zapewnienia dostępności (art. 9 KPON), który również warunkuje korzystanie z szerokiego spektrum praw zawartych w Konwencji – tj. praw zarówno tzw. I generacji, jak również II generacji. W przeciwieństwie do „racjonalnych usprawnień”, dostępność nie stanowi *novum*. Koncepcja ta pojawiła się, co prawda nie samodzielnie, w art. 15 ust. 3 Zrewidowanej EKS<sup>44</sup>.

Z Uwag ogólnych nr 2 Komitetu ds. Praw Osób Niepełnosprawnych<sup>45</sup>, można wywnioskować, że jest to zobowiązanie starannego działania – tzn. może być realizowane stopniowo (obowiązek podejmowania kroków w celu stopniowego osiągnięcia pełnej realizacji praw przy wykorzystaniu maksymalnych dostępnych państwu środków<sup>46</sup>). Przykładowo, brak całkowitej likwidacji barier architektonicznych czy przystosowania środków publicznego transportu do przewozu osób niepełnosprawnych nie będzie oznaczało, że państwo nie realizuje postanowień Konwencji. Niemniej, nie może pozostawać mało aktywne w podejmowaniu stosownych kroków, a tym bardziej, nie może być zupełnie bierne<sup>47</sup>.

To, jakiego rodzaju kroki należy podejmować, należy do decyzji władz krajowych (które powinny przy tym, w świetle postanowień KPON, angażować osoby niepełnosprawne). Choć Konwencja milczy na ten temat, pewnych

---

<sup>43</sup> Przegląd Uwag końcowych do pierwszych sprawozdań składanych przez państwa dowodzi, że zdecydowana większość krajów (nawet rozwiniętych) ma poważne problemy z zapewnieniem edukacji integracyjnej. Zob. Uwagi końcowe do pierwszego sprawozdania Węgier (17-28.09.2012, CRPD/C/HUN/CO/1, pkt 4-5), Hiszpanii (SPAIN CRPD/C/ESP/CO/1, pkt 44), Azerbejdżanu (12.05.2014, CRPD/C/AZE/CO/1, pkt 41) oraz Australii (21.10.2013, CRPD/C/AUS/CO/1, pkt 45-46).

<sup>44</sup> Przepis ten wymaga od państw popierania pełnej integracji i pełnego udziału osób niepełnosprawnych w życiu wspólnoty, szczególnie za pomocą środków – w tym w drodze pomocy technicznej – mających na celu pokonywanie przeszkód w porozumiewaniu się i przemieszczaniu się oraz przez umożliwienie im korzystania ze środków transportu, mieszkań, działalności kulturalnej i rozrywek.

<sup>45</sup> General Comment nr 2 z kwietnia 2014 r. dotyczące art. 9 KPON, CRPD/C/GC/2.

<sup>46</sup> Art. 4 ust. 2 KPON, gdzie jest mowa o charakterze zobowiązań płynących z praw gospodarczych, społecznych, i kulturalnych.

<sup>47</sup> Na przykład Komitet zalecił Azerbejdżanowi, aby *”State party develop a comprehensive accessibility plan in accordance with article 9 of the Convention, which sets benchmarks for the removal of existing barriers, and promote universal design for all buildings. In this regard, the Committee recommends that the State party allocate sufficient resources for the monitoring of the implementation of accessibility standards throughout the State party, including establishing enforceable and deterrent sanctions for non-compliance. The State party should also step up its efforts aimed at adapting information into accessible formats and the use of modern, accessible information communication technology systems* (Uwagi końcowe, pkt 23).

wskazówek poszukiwać można w zaleceniach CRPD. Na przykład, w uwagach końcowych do raportu Szwecji, nacisk położono na zobowiązania i działanie na szczeblu lokalnym i regionalnym<sup>48</sup>. Władze lokalne powinny zadbać o to, aby plany zagospodarowania przestrzennego realizowały zasadę dostępności (art. 9 Konwencji). Należy również wyposażyć je w odpowiednie fundusze oraz wsparcie w celu monitorowania, ewaluacji i zapewnienia pełnej dostępności do budynków. Ponadto, w planach municypalnych (budowlanych) – jeśli to właściwe – należy uwzględnić potrzeby osób niepełnosprawnych w zakresie racjonalnego dostosowania. Warto pokreślić, że Komitet zalecił również, aby wymogi dostępności były systematycznie włączane we wszystkie zamówienia publiczne.

Ilustracją problemu charakteru zobowiązań dotyczących dostępności jest rozpatrywane przez CRPD zawiadomienie przeciwko Węgrom, którego autorzy twierdzili, że państwo nie wywiązało się z obowiązków płynących z art. 9 (dostępność) oraz art. 5 ust. 2 i 3 (równość i niedyskryminacja)<sup>49</sup>. Zawiadomienie dotyczyło ograniczeń w korzystaniu z usług bankowych przez osoby dotknięte poważną wadą wzroku. Autorzy zawiadomienia (Szilvia Nyusti i Peter Takacs) nie byli w stanie korzystać z bankomatów, ponieważ były one niedostosowane do osób niewidzących i słabo widzących. Zawiadamiający, którzy zawarli z bankiem umowy na ogólnych zasadach i płacili za usługi bankowe taką samą opłatę co osoby mogące korzystać ze wszystkich usług, poprosili bank o dostosowanie bankomatów znajdujących się w pobliżu ich miejsc zamieszkania). Ponieważ spotkali się z odmową, wnieśli powództwo cywilne, dotyczące tym razem nie braku indywidualnego dostosowania, lecz braku dostępności ogólnej sieci bankomatów dla osób niewidzących. W związku z tym, zawiadomienie nie było rozpatrywane pod kątem dyskryminacji z powodu braku „racjonalnych usprawnień”, lecz niewywiązania się przez państwo z ogólnego obowiązku dostępności (art. 9 Konwencji). Rząd węgierski argumentował, że w świetle obowiązującego prawa krajowego, obowiązek zapewnienia dostępu do informacji i komunikacji oraz innych usług osobom niewidzącym na równi z innymi osobami, nie obejmuje przedsiębiorstw prywatnych. Komitet słusznie zauważył, że art. 4 par. 1 lit. e) Konwencji (obowiązki ogólne), państwa są zobowiązane do podejmowania wszelkich odpowiednich działań w celu wyeliminowania dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność przez jakąkolwiek osobę, organizację lub prywatne przedsiębiorstwo. Ponadto, art. 9 Konwencji stanowi, że państwa podejmą odpowiednie środki w celu zapewnienia, że instytucje prywatne, które oferują urządzenia i usługi ogólnie dostępne lub powszechnie zapewniane, będą brały pod uwagę wszystkie aspekty ich dostępności dla osób niepełnosprawnych. Jest rzeczą oczywistą, że działania państwa powinny obejmować

---

<sup>48</sup> Concluding observations on the initial report of Sweden, 12 May 2014, CRPD/C/SWE/CO/1, pkt 26.

<sup>49</sup> Zawiadomienie nr 1/2010, Opinia przyjęta 16 kwietnia 2013 r., CRPD/C/9/1/2010.

również podmioty prywatne. Kluczowym problemem jest zatem ustalenie jakiego rodzaju środki mogą zostać uznane za „odpowiednie” do osiągnięcia zamierzonego celu. Z przedłożonych Komitetowi informacji wynikało, że węgierskie władze podjęły następujące działania: zasugerowano kierownictwu banku, aby potraktowało priorytetowo kwestię przystosowania nowych bankomatów do potrzeb osób niewidzących. W odpowiedzi Bank zadeklarował, że dobrowolnie przystosuje sieć swoich bankomatów w przeciągu czterech lat. Ponadto, węgierskie władze poprosiły Prezesa *Hungarian Financial Supervisory Authority* (odpowiednika polskiego NIK), aby ten zidentyfikował możliwe narzędzia regulacyjne oraz inne mechanizmy mogące zostać zastosowane do wszystkich instytucji finansowych, w celu zapewnienia dostępu do oferowanych przez nie usług osobom niepełnosprawnym. Żaden w wyżej wymienionych środków nie został przez Komitet uznany za „odpowiedni”, ponieważ żaden z nich nie zapewnił dostępu do bankomatów autorom zawiadomienia ani innym osobom będącym w podobnej sytuacji. W efekcie, Komitet stwierdził, że Węgry nie uczyniły zadość swoim zobowiązaniom płynącym z art. 9 ust. 2 lit. b Konwencji. Wśród szeregu rekomendacji Komitetu skierowanych do państwa znalazły się zarówno te o charakterze indywidualnym oraz generalnym. Komitet zalecił przyjęcie odpowiednich ram prawnych zawierających minimalne standardy dostępności usług bankowych świadczonych przez prywatne podmioty oraz określone czasowo i skonkretyzowane cele związane z monitorowaniem, oceną i stopniowym przystosowywaniem niedostępnych obecnie usług bankowych. Ponadto, państwo powinno zapewnić, aby wszystkie (nie tylko należące do jednego banku) nowe bankomaty oraz inne usługi bankowe były w pełni dostępne dla osób niepełnosprawnych<sup>50</sup>.

Znacznie bardziej powściągliwy w rozciąganiu zobowiązań pozytywnych państw w odniesieniu do dostępności miejsc publicznych oraz mobilności osób niepełnosprawnych jest Europejski Trybunał Praw Człowieka. Trybunał co prawda uznaje, że art. 8 EKPC (prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego) ma zastosowanie do skarg związanych z przeznaczaniem środków publicznych na ułatwianie mobilności i poprawę jakości życia osób niepełnosprawnych, jednak do tej pory skargi na tej podstawie były uznawane za niedopuszczalne<sup>51</sup>. Warto w tym miejscu zwrócić szczególną uwagę na sprawy *Botta przeciwko Włochom* oraz *Zehnalova i Zehnal przeciwko Republice Czeskiej*, które ilustrują podejście Trybunału co do możliwości zastosowania w tych przypadkach art. 8 Konwencji oraz granic między prawami chronionymi w EKPC a prawami społecznymi zawartymi w Europejskiej

<sup>50</sup> Zalecenie to należy wiązać z wielokrotnie pojawiającą się w KPON koncepcją tzw. uniwersalnego projektowania. Zob. również General Comment nr 2, op. cit., pkt 24.

<sup>51</sup> Zob. np. decyzje w sprawach: *Farcas przeciwko Rumunii*, op. cit.; *Botta przeciwko Włochom* (24.02.1998, skarga nr 21439/93); *Zehnalova i Zehnal przeciwko Republice Czeskiej* (14.05.2002, skarga nr 38621/97); *Maggiolini przeciwko Włochom* (13.01.2000, skarga nr 35800/97).

Karcie Społecznej. W ocenie Trybunału: (...) *Article 8 of the Convention cannot be taken to be generally applicable each time the first applicant's everyday life is disrupted; it applies only in exceptional cases where her lack of access to public buildings and buildings open to the public affects her life in such a way as to interfere with her right to personal development and her right to establish and develop relationships with other human beings and the outside world. In such circumstances, the State might have a positive obligation to ensure access to the buildings in question*<sup>52</sup>. Zatem, skarżący muszą precyzyjnie wykazać konkretne przeszkody i bariery istotnie utrudniające korzystanie z prawa do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego. Jeżeli zarzuty skargi będą zbyt ogólne i nie poparte przekonującymi dowodami, będzie ona uznana za oczywiście bezzasadną. Ponadto, należy wziąć pod uwagę to, czy władze krajowe oraz lokalne podejmują kroki w kierunku poprawy sytuacji osób niepełnosprawnych, czy pozostają bierne<sup>53</sup>, co odzwierciedla założenie, że obowiązek zapewnienia dostępności ma charakter zobowiązania starannego działania.

Zatem, mimo że obowiązek zapewnienia dostępności jest długofalowy i może być realizowany stopniowo, Państwa-Strony Konwencji powinny stawić sobie sprecyzowane cele. „Państwa powinny ustanowić konkretne ramy czasowe oraz przeznaczyć stosowne środki na likwidowanie istniejących barier. Ponadto, Państwa powinny jasno określić obowiązki poszczególnych władz (włączając w to władze regionalne i lokalne) oraz podmiotów (także prywatnych), które mają prowadzić do zapewnienia dostępności. Państwa powinny także ustanowić skuteczne mechanizmy kontrolne oraz sankcje za brak implementowania (stosowania się do) standardów dostępności”<sup>54</sup>.

Istotną różnicą między obowiązkiem dokonywania racjonalnych usprawnień a zapewnieniem dostępności jest bezwarunkowy charakter drugiego z nich. Należy podkreślić, że usprawnienie – nawet jeśli jest konieczne i odpowiednie w danym przypadku, nie będzie „racjonalne”, jeżeli wiązać się będzie z nieproporcjonalnym lub nadmiernym obciążeniem. W odniesieniu do dostępności, CRPD wyraźnie podkreślił, że państwa *are not allowed to use the austerity measures as an excuse to avoid ensuring gradual accessibility for persons with disabilities (...) the obliged entity may not excuse the omission referring to the burdens of providing the access for persons with disabilities*<sup>55</sup>.

Na zakończenie tej części artykułu warto dodać, że KPON jest do tej pory jedynym traktatem z dziedziny praw człowieka, którego stroną jest również Unia Europejska. Jest to fakt bardzo istotny z prawnego punktu widzenia, ponieważ na instytucjach i organach UE również ciężać będą zobo-

<sup>52</sup> *Zehnalova i Zehnal przeciwko Republice Czeskiej, op. cit.*

<sup>53</sup> *Ibidem.*

<sup>54</sup> *Ibidem.*

<sup>55</sup> General Comment nr 2, pkt 25.

wiązania na postawie Konwencji<sup>56</sup>. W efekcie, stosowanie Konwencji w państwach członkowskich UE może przyjąć także formę „pośrednią”, polegającą na prawidłowej i terminowej implementacji<sup>57</sup> prawa unijnego, „bezpośrednio” realizującego postanowienia Konwencji<sup>58</sup>.

## Podsumowanie

Analiza i interpretacja warstwy normatywnej KPON oraz badanie praktyki organów międzynarodowej ochrony praw człowieka pozwalają na postawienie kilku wniosków odnośnie charakteru i roli prawa do racjonalnych usprawnień oraz obowiązku zapewniania dostępności przestrzeni publicznej.

Można stwierdzić, że wzmacniają one koncepcję niepodzielności praw człowieka i są jedną z cegiełek stopniowo cementujących I i II generację praw człowieka. Stanowią również kolejny dowód potwierdzający tendencję wzmacniania egzekwowalności praw II generacji (*justiciability*). Obowiązek dokonywania racjonalnych usprawnień to zobowiązanie rezultatu, które odnosi się do wszystkich praw wyartykułowanych w KPON.

Dokonana analiza pozwoliła również na doprecyzowanie charakteru zobowiązań państw. Racjonalne usprawnienie to mechanizm indywidualny, odnoszący się do wszelkiego rodzaju urzędzeń i usług, stosowany *ad casum*. Państwo powinno przy tym zobowiązać podmioty publiczne i prywatne do dokonywania usprawnień, a prawo krajowe powinno przewidywać pewne minimalne standardy oraz środki prawne w sytuacji, gdy dojdzie do dyskryminacji w postaci odmowy dokonania racjonalnego usprawnienia. Dostępność z kolei to mechanizm ogólny (generalny), odnoszący się do urzędzeń i usług powszechnie dostępnych lub powszechnie zapewnianych. Jest to zobowiązanie należytej staranności i polega na podejmowaniu przez państwo odpowiednich kroków w celu jego pełnego urzeczywistnienia w przyszłości.

Na zakończenie warto zastanowić się, czy polskie prawo odpowiada międzynarodowym standardom. Jedynym aktem normatywnym, który wspomina o obowiązku dokonywania racjonalnych usprawnień jest ustawa o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych<sup>59</sup>.

---

<sup>56</sup> Szerzej na ten temat: L. Waddington, *The European Union and the United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities: A story of exclusive and shared competences*, „Maastricht Journal of European and Comparative Law” 2011, Vol. 18, s. 431–453.

<sup>57</sup> Albo bezpośrednim stosowaniu – w zależności od charakteru normatywnego aktu prawa wtórnego.

<sup>58</sup> Por. badania prawnoporównawcze w tym zakresie dotyczące implementacji Dyrektywy 2000/78/EC (Employment Equality Directive) – L. Waddington, *When it is reasonable for the europeans to be confused: understanding when a disability accomodation is „reasonable” from a comparative perspective*, „Comparative Labour Law and Policy Journal” 2008, Vol. 29, s. 317–340.

<sup>59</sup> Ustawa z 27 sierpnia 1997 r., Dz.U. 2011, Nr 127 poz. 721. Chodzi tu o przepis art. 23a wprowadzony ustawą z 2010 r. Zgodnie z tym przepisem:

Sam przepis art. 23a tej ustawy, jak również praktyka jego stosowania zostały uznane przez Europejski Komitet Praw Społecznych odpowiadające standardowi art. 15§2 Europejskiej Karty Praw Społecznych z 1961 r.<sup>60</sup> Należy jednak zwrócić uwagę na fakt ograniczonego zakresu obowiązywania ustawy oraz brak ogólnej definicji racjonalnego dostosowania, która odnosiłaby się do wszelkich dziedzin życia. Brakuje również definicji osoby niepełnosprawnej, która byłaby przyjęta nie dla potrzeb orzekania o niepełnosprawności, ale dla celu ochrony przed dyskryminacją. W odniesieniu do obowiązku zapewnienia dostępności, bardzo istotne są zalecenia formułowane w celu poprawy dostępności tzw. środowiska fizycznego, obejmujące m.in. zmiany w prawie budowlanym, tak aby odpowiadały potrzebom wszystkich osób niepełnosprawnych (a nie tylko osób poruszających się na wózkach inwalidzkich) oraz wprowadzenia skuteczniejszych mechanizmów kontroli i egzekwowania standardów<sup>61</sup>.

## **A RIGHT OF PERSONS WITH DISABILITIES TO REASONABLE ACCOMMODATIONS AND AN OBLIGATION TO ENSURE ACCESSIBILITY OF PUBLIC SPACE**

**Key words:** Convention on the rights of persons with disabilities, reasonable accommodation, accessibility, state obligations, human rights protection bodies

### **Summary**

The article is devoted to two – in my opinion – crucial provisions of the Convention on the rights of persons with disabilities, which are indispensable for its implementation and that are, in fact, prerequisites for the fulfillment of most of the rights set forward in the Convention. These provisions are: an obligation to provide reasonable accommodation and accessibility to persons with disabilities. The article identifies the character and scope of state obligations with this respect and analyses measures and means that should be undertaken in order to implement these provisions. The following parts of the paper cover i.a. the idea that refusing

---

1. Pracodawca jest obowiązany zapewnić niezbędne racjonalne usprawnienia dla osoby niepełnosprawnej pozostającej z nim w stosunku pracy, uczestniczącej w procesie rekrutacji lub odbywającej szkolenie, staż, przygotowanie zawodowe albo praktyki zawodowe lub absolwenckie. Niezbędne racjonalne usprawnienia polegają na przeprowadzeniu koniecznych w konkretnej sytuacji zmian lub dostosowań do szczególnych, zgłoszonych pracodawcy potrzeb wynikających z niepełnosprawności danej osoby, o ile przeprowadzenie takich zmian lub dostosowań nie skutkowałoby nałożeniem na pracodawcę nieproporcjonalnie wysokich obciążeń, z zastrzeżeniem ust. 2.

2. Obciążenia, o których mowa w ust. 1, nie są nieproporcjonalne, jeżeli są w wystarczającym stopniu rekompensowane ze środków publicznych.

3. Niedokonanie niezbędnych racjonalnych usprawnień, o których mowa w ust. 1, uważa się za naruszenie zasady równego traktowania w zatrudnieniu w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. - Kodeks pracy.

<sup>60</sup> Uwagi końcowe PKPS do raportu Polski, 12.07.2012, XX-1/def/POL/.

<sup>61</sup> M. Wysoki, op. cit., s. 33.

reasonable accommodation is a sui generis form of discrimination and present examples of reasonable accommodation applied in different contexts (employment, detention and system of justice). The article analyses jurisprudence and recommendations of various bodies operating within the international system of human rights protection: the UN Committee on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD), the European Court of Human Rights, the European Committee of Social Rights and the Court of Justice of the European Union.