



Katarzyna Łasak

**DOSTĘPNOŚĆ USŁUG BANKOWYCH DLA OSÓB
NIEDOWIDZĄCYCH I NIEWIDOMYCH. UWAGI NA TLE
OPINII KOMITETU DO SPRAW PRAW OSÓB
NIEPEŁNOSPRAWNYCH W SPRAWIE *SZILVIA NYUSTI*
I *PÉTER TAKÁCS PRZECIWKO WĘGROM***

Wstęp

Dostępność w Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych z 2006 r.¹ (dalej: Konwencja) ma wieloraki status. Dostępność zalicza się najpierw do zasad ogólnych. Występuje ona kilkakrotnie w dziale formułującym obowiązki ogólne państw. Wreszcie, dostępność stanowi warunek prawidłowego wykonywania innych praw przewidzianych w traktacie.

Dostępność jako zasadę wyraża lapidarnie, takim właśnie terminem, bez jakichkolwiek dookreśleń, art. 3 Konwencji w punkcie „f”. Jak każda zasada ogólna i w tym przypadku dostępność odzwierciedla wiodącą ideę umowy międzynarodowej. W tym znaczeniu ma ona charakter zasady konstytucyjnej na równi z takimi zasadami jak niedyskryminacja czy równość szans postrzeganych jednakże z perspektywy specyfiki sytuacji niepełnosprawnych. Konwencja jest pierwszym aktem prawa międzynarodowego, gdzie dostępność staje się zasadą praw człowieka.

Obowiązki ogólne to zespół nakazów i zakazów adresowanych do państw będących stronami Konwencji, a mających na celu popieranie i realizację wszystkich praw człowieka i podstawowych wolności każdej osobie niepełnosprawnej, bez jakiegokolwiek dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność². Wśród szeregu działań, do których zobowiązuje się państwo, znajduje się m.in. zapewnienie dostępności towarów, usług, wyposażenia i urządzeń o powszechnym zastosowaniu poprzez dostosowanie ich do szczególnych potrzeb niepełnosprawnych.

¹ Dz.U. z 2012 r., poz. 1169.

² Zob. art. 4 Konwencji.

Dostępność z art. 9 uważa się również za czynnik kreujący przestrzeń do korzystania z praw przewidzianych Konwencją³. Nie podważając przeświadczenia o tym, że dostępność z art. 9 warunkuje realizację praw ustanowionych Konwencją, należałoby się zastanowić, czy jest to jej wyłączna funkcja. Orzeczenie Komitetu do spraw Praw Osób Niepełnosprawnych (dalej: Komitet) w sprawie *Szilvia Nyusti i Péter Takács przeciwko Węgrom*⁴ ilustruje ten właśnie problem. Komitet rozstrzygnął sprawę co do jej istoty tylko na podstawie art. 9 Konwencji.

1. Sprawa *Szilvia Nyusti i Péter Takács* w prawie i praktyce krajowej

U obojga skarżących występują poważne niedostatki widzenia. Każde z skarżących, działając samodzielnie, zawarło umowę indywidualnego rachunku bankowego z bankiem OTP z prawem do używania kart bankowych. Skarżący nie mogli jednak w rzeczywistości korzystać z wydanych kart bankowych, ponieważ obsługa automatycznych maszyn mówiących (AMM) wymagała pomocy ze strony innych osób, jako że ich klawiatury nie zawierały znaków w alfabecie Braille'a. Oprogramowanie AMM nie zapewniało również alternatywnego wsparcia głosowego. Skarżący ponosili takie same opłaty za korzystanie z karty bankowej i operacji przeprowadzanych za jej pomocą w takiej samej wysokości co inni klienci. Nie mogli oni jednak korzystać z AMM w takim samym stopniu co osoby bez uszkodzeń wzroku w stopniu powodującym niepełnosprawność. Tym samym zakres usług bankowych dostępnych dla skarżących był węższy mimo ponoszenia takich samych opłat co pozostali klienci.

W dniu 11 kwietnia 2005 r. pełnomocnik skarżących wystąpił z wnioskiem do OTP, prosząc o dokonanie stosownych zmian w systemie AMM w oddziałach banku znajdujących się w pobliżu miejsca zamieszkania jego klientów. Podstawę żądania skarżących stanowiła ustawa CXXV w sprawie równego traktowania i popierania równych szans z 2003 r. (dalej: URT). Pełnomocnik skarżących wskazywał, że wraz z wejściem w życie URT, na OTP spoczywa obowiązek działania zgodnego z zasadą równego traktowania oraz zapewnienia takiej samej jakości usług wszystkim klientom. W dniu 16 czerwca 2005 r. OTP uznał wniosek za bezzasadny.

W dniu 5 sierpnia 2005 r. skarżący wnieśli pozew do sądu pierwszej instancji⁵ na podstawie ustawy kodeks cywilny z 1959 r., podnosząc, że doszło do naruszenia ich prawa do równego traktowania z powodów, które zostały wyszczególnione uprzednio we wniosku do OTP. Skarżący prosili w pozwie o orzeczenie po stronie OTP obowiązku dostosowania na takich samych zasadach systemu AMM do potrzeb osób niewidomych i niedowidzących w całym kraju z uwzględ-

³ United Nations, From Exclusion to Equality. Realizing the Rights of Persons with Disabilities. Handbook for Parliamentarians on the Convention on the Rights of Persons with Disabilities and its Optional Protocol, Geneva: SRO-Kundig, 2007, s. 15.

⁴ Opinia z dnia 16 kwietnia 2013 r., skarga nr 1/2010, <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CRPD>.

⁵ W oryginale decyzji Komitetu: *Metropolitan Court in Budapest*.

nieniem jego podziału administracyjnego i rozmieszczeniem filii banku. Pozew zawierał także żądanie orzeczenia słusznego zadośćuczynienia w wysokości 300 tys. forintów.

W przekonaniu pozwanego umowa indywidualnego rachunku bankowego i jej wykonanie nie podlega ocenie z perspektywy URT. Dostosowanie systemu AMM do potrzeb osób niewidomych i niedowidzących spowodowałoby osłabienie bezpieczeństwa operacji bankowych dokonywanych przez tę grupę osób z uwagi na ich „szczególną sytuację”. Niektóre AMM nie nadają się do ponownego zaprogramowania. Nadto, takie dostosowanie stanowiłoby dla OTP nieplanowane obciążenie finansowe. Wreszcie, OTP wskazał, że orzeczenie obowiązku świadczenia usług wnioskowanych przez skarżących będzie ingerencją w swobodę zawierania umów gwarantowaną bankowi przez konstytucję.

Sąd pierwszej instancji stwierdził naruszenie prawa skarżących do równego traktowania oraz poszanowania ich godności osobistej. W wyroku stwierdzono, że działanie OTP wyczerpuje znamiona dyskryminacji bezpośredniej, ponieważ skarżący z uwagi na ich niepełnosprawność nie mogli w zakresie porównywalnym z innymi klientami banku korzystać z systemu AMM, mimo że ponosili takie same opłaty za prowadzenie rachunku. URT stosuje się do każdego typu stosunków prawnych, czy to publicznych czy prywatnych. Odpowiednio, każdy rodzaj podmiotów na Węgrzech, nie wyłączając prywatnych instytucji finansowych i kredytowych winien szanować zasadę równego traktowania.

Sąd pierwszej instancji zobowiązał OTP do podjęcia działań niezbędnych do zapewnienia niewidzącym i niedowidzącym klientom banku niezakłóconego korzystania z systemu AMM⁶. W okresie 120 dni od uprawomocnienia się wyroku OTP miało dostosować co najmniej jeden z AMM w stolicy każdego komitatu⁷, jeden w każdej dzielnicy Budapesztu oraz cztery w dzielnicy zamieszkiwanej przez skarżących. Sąd pierwszej instancji zauważył, że taka operacja AMM mogłaby zostać przeprowadzona równocześnie z dokonywanym co roku przeglądem urządzeń technicznych banku, a także iż kosztorys powinien uwzględniać nie każde z urządzeń AMM odrębnie, lecz ich rodzaj. Sąd wziął pod uwagę, że maksymalnie 1800 urządzeń AMM nie nadaje się do rewitalizacji oraz tym samym zakup przez OTP nowych urządzeń będzie stanowiło dla banku poważny ciężar finansowy.

Sąd pierwszej instancji przyznał każdemu ze skarżących słuszne zadośćuczynienie w wysokości 200 tys. forintów.

W dniu 2 lipca 2007 r. skarżący apelowali, żądając zapewnienia funkcjonalności każdego AMM z potrzebami osób niewidzących i niedowidzących i słusznego zadośćuczynienia w wysokości 300 tys. forintów. W apelacji podkreślono zwłaszcza, że ich aktywność nie ogranicza się do miast, gdzie AMM stałyby się dostępne

⁶ Obowiązek taki faktycznie spoczywał na OTP od wejścia w życie URT, tj. od dnia 27 stycznia 2004 r.

⁷ Jednostka podziału administracyjnego Węgier.

w następstwie wyroku sądu pierwszej instancji, jako że przysługuje im wolność swobodnego poruszania się i prawo wyboru miejsca zamieszkania.

Od wyroku sądu pierwszej instancji odwołał się także OTP. Bank zasadniczo argumentował zgodnie z linią obrony przyjętą w postępowaniu w trybie pierwszej instancji. W odwołaniu dodano, że fakt niezapewnienia osobom niewidzącym i niedowidzącym pomocy w trakcie korzystania z AMM nie narusza ich godności osobistej. Jeżeli skarżącym nie wyrządzono szkody o charakterze moralnym, roszczenie o słuszne zadośćuczynienie nie jest zasadne.

W dniu 10 stycznia 2008 r. sąd drugiej instancji⁸ odrzucił apelację skarżących. Sąd odwoławczy podzielił stanowisko sądu pierwszej instancji, iż do stosunku prawnego będącego przedmiotem sporu stosuje się URT. Sąd drugiej instancji rozstrzygnął sprawę skarżących odmiennie od sądu działającego w pierwszej instancji. W opinii sądu apelacyjnego przypadek skarżących jest raczej przykładem dyskryminacji pośredniej niż bezpośredniej. Sam fakt, że skarżący potrzebowali lub będą potrzebować pomocy ze strony innych członków społeczeństwa z powodu ich niepełnosprawności, nie prowadzi do naruszenia ich godności osobistej. Skarżący przeto nie zostali żadną miarą poniżeni.

OTP zdaniem sądu apelacyjnego korzysta z wolności zawierania umów, która musi być szanowana nie tylko w zakresie zawierania umowy, ale i co się tyczy jej zmian. Sąd nie może zmienić na żądanie jednej ze stron będącej w mocy umowy i zobowiązać bank do zachowania niewynikającego z jej treści. Sąd drugiej instancji zgodził się z argumentem OTP, że w następstwie zwiększonego ryzyka dotyczącego osobistego bezpieczeństwa skarżących, zmiana systemu AMM nie spowoduje, że będą oni korzystali z tego typu urządzeń samodzielnie. Sąd odwoławczy stwierdził, że skarżącym nie przysługuje prawo do żądania dostosowania przez OTP systemu AMM do potrzeb osób niewidomych i niedowidzących na Węgrzech. W żadnym razie żądania tego rodzaju nie można uzasadniać realizacją prawa wyboru miejsca zamieszkania. W konsekwencji, OTP nie podlega obowiązkowi równego traktowania w zakresie objętym żądaniem skargi.

W dniu 14 kwietnia 2008 r. skarżący złożyli do Sądu Najwyższego⁹ wniosek o rozpoznanie ich sprawy w trybie nadzwyczajnym¹⁰, prosząc o zmianę orzeczenia sądu apelacyjnego. OTP wnioskowało o podtrzymanie wyroku sądu drugiej instancji.

Orzeczeniem z dnia 4 lutego 2009 r. Sąd Najwyższy odmówił przyjęcia wniosku skarżących, podtrzymując wyrok sądu drugiej instancji w całej rozciągłości.

⁸ W oryginale decyzji Komitetu: *Metropolitan Court of Appeal in Budapest*.

⁹ W oryginale decyzji Komitetu: *Supreme Court*.

¹⁰ Tryb ten nie został nazwany bardziej precyzyjnie. Prawdopodobnie chodzi o taki nadzwyczajny środek zaskarżenia jak skarga kasacyjna w polskim postępowaniu cywilnym.

2. Sprawa *Szilvia Nyusti i Péter Takács* w postępowaniu przed Komitetem

Dokonując wstępnej oceny zarzutów oraz okoliczności faktycznych, Komitet przyjął, że generalnie dotyczą one braku dostępności osób niewidomych i niedowidzących do systemu AMM zarządzanego przez OTP. Ujmując rzecz bardziej szczegółowo problem poruszany w skardze polega na tym, czy państwo węgierskie podjęło odpowiednie środki, które zapewniłyby osobom niewidomym i niedowidzącym dostępność usług bankowych związanych z korzystaniem z kart bankowych w systemie AMM zarządzanych przez OTP. W przekonaniu Komitetu tak określone zagadnienie powinno zostać zbadane w kontekście implementacji art. 9 Konwencji. Nie było zatem konieczne badanie zarzutów z jej artykułów 5 ust. 2 i 3.

Rząd Węgier, ustosunkowując się do zarzutu niewłaściwej realizacji art. 9 Konwencji stwierdził, że w pełni podziela orzeczenie Sądu Najwyższego z dnia 4 lutego 2009 r. Zdaniem Komitetu, państwo węgierskie uznaje w ten sposób, iż zgodnie z obowiązującym prawem krajowym obowiązek zagwarantowania dostępności, komunikacji i innych usług osobom niewidomym i niedowidzącym nie ciąży na podmiotach prawa prywatnego takich jak OTP i nie wpływa na kształt stosunków o charakterze umownym.

Jednocześnie rząd Węgier przyznał, że dostępność do AMM i pozostałych usług świadczonych przez banki dla osób niewidomych i niedowidzących, a także osób z innymi typami niepełnosprawności stanowi faktyczny problem, wymagający znalezienia rozwiązania satysfakcjonującego wszystkich zainteresowanych. Wyróżniono trzy aspekty założonego celu:

- dostępność systemu AMM i innych usług bankowych dla wszystkich osób niepełnosprawnych;
- dostępność systemu AMM i innych usług bankowych przez ogół instytucji finansowych działających na terytorium Węgier;
- stopniowa z uwagi na koszty realizacja celu.

Pełnomocnik Ministra Zasobów Państwa do spraw Rodziny, Młodzieży i Społecznych (Pełnomocnik) wystąpił do prezesa OTP w Europie Środkowej i Wschodniej o potraktowanie w przyszłości jako priorytetu dostępności nowych urzędzeń systemu AMM, a tenże zapewnił że w okresie czterech lat bank zreorganizuje cały system z własnych środków finansowych. Pełnomocnik zwrócił się nadto do organu wykonywującego ogólny nadzór finansowy na Węgrzech o zbadanie, jakie mechanizmy prawne mogłyby zostać zastosowane do każdego rodzaju instytucji finansowych w celu zapewnienia dostępności ich usług osobom niepełnosprawnym. Organ ten sporządził dokument wskazujący zasady ochrony konsumentów, jakimi powinny się kierować w swoim postępowaniu instytucje finansowe.

Uwzględniając środki podjęte przez władze publiczne Węgier, zmierzające do zwiększenia dostępności systemu AMM zarządzanego przez OTP i inne insty-

tucje finansowe dla osób niewidomych i niedowidzących oraz z innego rodzaju niepełnosprawnościami, Komitet zauważył że żaden z tychże środków nie zapewnia dostępności skarżącym i innym osobom w podobnej sytuacji do usług świadczonych przy użyciu AMM przez OTP a związanych z korzystaniem z kart bankowych. Komitet wyraził pogląd, iż Węgry nie wypełniają obowiązków ciążących na tym państwie na mocy art. 9 ust. 2(b) Konwencji.

Komitet zalecił, ażeby rząd Węgier umożliwił skarżącym dostępność do usług świadczonych przy użyciu AMM przez OTP, a związanych z korzystaniem z kart bankowych. Należy zwrócić skarżącym koszty postępowania w ich sprawie na forum krajowym i międzynarodowym.

Komitet zalecił również podjęcie przez państwo węgierskie środków, które zapobiegłyby podobnym naruszeniom w przyszłości. Miałyby one objąć:

- ustanowienie minimalnych standardów odnoszących się do dostępności usług bankowych świadczonych przez prywatne instytucje finansowe dla osób z jakąkolwiek niepełnosprawnością. Komitet zalecił przyjęcie takich rozwiązań prawnych, które wprowadzałyby wskaźniki monitorowania i oceny stopniowej zmiany i dostosowywania przez prywatne instytucje finansowe wcześniej niedostępnych usług bankowych. Węgry powinny zapewnić, iż zakup systemu AMM i inne usługi bankowe będą w pełni dostępne dla osób niepełnosprawnych;
- odpowiednie i regularne szkolenia pracowników wymiaru sprawiedliwości w przedmiocie Konwencji i Protokołu Fakultatywnego do Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych z 2006 r. (Protokół Fakultatywny)¹¹;
- zagwarantowanie, że ustawodawstwo krajowe i jego stosowanie nie będzie prowadziło do naruszenia wykonywania praw osób niepełnosprawnych na równi z innymi osobami.

3. Problemy wykładni art. 9 wynikające z opinii Komitetu w sprawie *Szilvia Nyusti i Péter Takács*

3.1. Podmiot uprawniony

Konwencję uchwalono, zważywszy na konieczność popierania i zapewnienie korzystania przez osoby niepełnosprawne ze wszystkich praw człowieka i podstawowych wolności¹².

Termin *osoba niepełnosprawna* obejmuje osoby mające długotrwale naruszoną sprawność fizyczną, psychiczną lub w zakresie zmysłów¹³. Stopień naruszenia sprawności różni się u poszczególnych osób niepełnosprawnych, a nawet u jednej i tej samej osoby rzadko bywa statyczny. Ochronie wynikającej z Konwencji

¹¹ Polska nie wyraziła zgody na związanie się Protokołem Fakultatywnym. Nieoficjalne tłumaczenie, <http://www.niepelnosprawni.gov.pl>.

¹² Zob. art. 1 Konwencji.

¹³ Tamże.

podlegają i te osoby niepełnosprawne, których kalectwo jest wyjątkowo ciężkie czy skomplikowane.

Satysfakcjonujący, na miarę danej osoby niepełnosprawnej, udział w życiu politycznym, społecznym, gospodarczym oraz kulturalnym może utrudniać każdy rodzaj dysfunkcji. Dostępność ma być adekwatnie realizowana na rzecz osoby niepełnosprawnej, niezależnie od charakterystyki jej ułomności. Przepisy jej dotyczące stosuje się także do osób niepełnosprawnych wymagających większego wsparcia, gdzie zależność od innych ludzi oraz zaopatrzenia medycznego i sprzętu rehabilitacyjnego z istoty rzeczy poważnie spowalnia dynamikę udziału w życiu społecznym¹⁴.

Zasadnicza innowacyjność Konwencji wyraża się w specyficznym ujęciu niepełnosprawności, nieznanym dotychczasowym rozwiązaniom prawnym. Niepełnosprawność uznaje się za interferencję zachodzącą między osobami z upośledzeniami a nastawieniem innych osób i warunkami środowiskowymi¹⁵. Negatywny wynik takiej interakcji stanowi odmowę lub najmniej ograniczenie dostępności osób niepełnosprawnych w dowolnym wycinku funkcjonowania społeczeństwa w porównaniu z pozostałymi ludźmi.

Zaproponowane podejście określa się ewolucją pojęcia niepełnosprawności. Niepełnosprawność zwykło się utożsamiać tak w prawie, jak i w innych obszarach życia społecznego z wystąpieniem utrwalonej cechy fizycznej albo psychicznej bądź z brakami jednej z nich. Wymuszony przez inwalidztwo styl egzystencji zazwyczaj wiązano z przyczyną tkwiącą w niej samej, bez szerszego kontekstu społecznego.

Konwencja nie odrywa pojęcia niepełnosprawności od kwestii medycznych, ale je odnotowuje. Pozostają one prąródłem problemu, nie są jednak decydujące w rozumieniu traktatu dla wystąpienia niepełnosprawności. Osoba niepełnosprawna w sensie medycznym niekoniecznie pozostaje ułomna w aspekcie socjalnym. Istota definicji skupia się na wymiarze społecznym bytu osoby, mierzonym poziomem oraz intensywnością kontaktów ze światem zewnętrznym i przekładającym się na zdolność na równi z innymi ludźmi do uczestniczenia w życiu społeczeństwa.

Wśród ogółu niepełnosprawnych wyróżniono w Konwencji dwie grupy osób wymagających wzmożonej ochrony¹⁶. Kobiety z powodów biologicznych i uwarunkowań kulturowych stają się częściej ofiarami przemocy, zaniedbywania, opuszczenia lub innych form niewłaściwego traktowania. Podobnie dzieje się z dziećmi wykorzystywanymi na wiele sposobów a niezdolnymi do obrony z racji ich wieku. Większa niż u innych osób niepełnosprawnych podatność kobiet i dzieci na ryzyko zaprzeczenia ich godności i odmowę praw człowieka zo-

¹⁴ Zob. art. 9 Konwencji w związku z pkt. j wstępu do niej.

¹⁵ Zob. pkt e wstępu do Konwencji.

¹⁶ Zob. pkt. q i r wstępu do Konwencji.

bowiązuje państwa do wzmocnienia ich pozycji, nie wyłączając obszaru szeroko pojmowanej dostępności¹⁷.

Skarżący w rozważanej opinii nie mieli wątpliwości, że są podmiotami prawa z art. 9 Konwencji. W skardze znalazło się sformułowanie mówiące wprost o naruszeniu *ich praw, ustanowionych Konwencją*¹⁸. Zarzut ten odpowiednio odnosi się do zapewnienia skarżącym dostępności do usług bankowych związanych z korzystaniem z kart bankowych przy zastosowaniu nowoczesnych technologii komunikacyjnych. Rząd węgierski nie negował w tym względzie argumentacji skarżących. Co więcej, przyznając, że problem istnieje i wymaga rozwiązania, zgodził się ze stanowiskiem uznającym podmiotowość skarżących w zakresie art. 9. Komitet, badając sprawę, nie ustosunkował się odrębnie do zagadnienia, czy skarżącym przysługuje lub też nie przysługuje uprawnienie z art. 9 Konwencji. Stwierdzając, że nie występuje żadna z przesłanek niedopuszczalności w odniesieniu do dostępności, Komitet rozstrzygnął sprawę merytorycznie. Opinia Komitetu w sprawie skarżących dowodzi więc, że osoba niepełnosprawna jest podmiotem uprawnionym do żądania realizacji dostępności w rozumieniu Konwencji.

3.2. Podmiot zobowiązany

Artykuł 9 wyraźnie i bezpośrednio wskazuje, że państwo będące stroną Konwencji podejmie odpowiednie środki składające się na ogół gwarancji nazywanych dostępnością. Państwo zapewnia opracowanie całościowej strategii dotyczącej realizacji art. 9 i czuwa nad jej wdrożeniem.

Jeżeli państwo nie przyjmie ustawodawstwa ustanawiającego zgodne z Konwencją standardy dostępności, nie upowszechnia informacji w obszarze dostępności, nie wprowadza mechanizmów przestrzegania warunków dostępności lub sankcji za ich naruszenia, naraża się na zarzut niedostatecznej implementacji art. 9¹⁹.

W razie wystąpienia wątpliwości co do właściwego wykonywania zobowiązań państwa dotyczących dostępności zaleca się pożądaną kierunek działania. Wytyczne proponowane przez Komitet mają charakter ogólny bądź szczegółowy, stosownie do stopnia aktywności władz publicznych w obszarze dostępności.

Odnotowując, że dostępność do usług komunalnych na terenach wiejskich jest niewielka lub w praktyce żadna na skutek zaniedbań czy braku jakichkolwiek w ogóle działań, Komitet zwraca się do państwa o przygotowanie koncepcji jej rozwoju i zarezerwowania w budżecie odpowiednich środków na ten cel²⁰.

¹⁷ Zob. art. 9 w związku z art. 6 i 7 Konwencji.

¹⁸ Komitet, *Opinia...*, pkt 3.1.

¹⁹ Komitet, *Concluding observations on the initial report of Turkmenistan*, 17 kwietnia 2015 r., CRPD/C/TKM/CO/1, pkt. 21–2.

²⁰ Komitet, *Concluding observations on the initial report of El Salvador*, 23 października 2015 r., CRPD/C/SLV/CO/1, pkt. 23–4.

Gdy nie ma opracowanego planu akcji dotyczącego dostępności czy też nie stanowi ona priorytetu dla państwa albo działania rządu koncentrują się głównie na dostępności dla osób niepełnosprawnych fizycznie, a nieliczne programy popierają dostępność na rzecz osób z upośledzeniami słuchu, wzroku, intelektu lub psychiki, Komitet wyraża zwykle zaniepokojenie, że państwo nie działa wystarczająco aktywnie dla jej zapewnienia²¹.

Zaleca się w takich przypadkach podjęcie szczegółowych środków, rozpoczynając od ustanowienia ram prawnych zawierających wiążące kryteria dostępności, w tym stosujące się do budownictwa, dróg i transportu, usług oraz informatyzacji. Komitet zwraca się do państwa o szkolenie organów administracji publicznych wydających pozwolenie na budowę na temat dostępności i projektowania o powszechnym zastosowaniu. We wskazanym zakresie państwo ma sporządzić narodowy plan działania określający cele krótko-, średnio- i długoterminowe. Zaleca się upowszechnianie języka migowego, tak aby usługi publiczne, a zwłaszcza te wiążące się z przestrzeganiem prawa i porządku, stały się dostępne dla niepełnosprawnych w całym kraju na równi z innymi obywatelami, w każdym z języków oficjalnych i w różnych formatach, niezależnie od miejsca zamieszkania²².

Skarga *Szilvia Nyusti i Péter Takács* została wniesiona przeciwko rządowi państwa. Podnoszone zarzuty dotyczyły niewywiązywania się przez stronę Konwencji, a więc państwa, z jego obowiązków poprzez niezapewnienie osobom z upośledzeniem funkcji wzroku dostępności usług związanych z korzystaniem z kart bankowych za pomocą systemu AMM zarządzanego przez OTP. Opinia Komitetu odnosi się do zaskarżonego postępowania konkretnego państwa.

Organ rozpoznający sprawę skarżących ustosunkował się do pozytywnych, jak i negatywnych aspektów realizacji art. 9 ust. 2 (b) przez właściwe władze publiczne Węgier. Orzeczenie Komitetu wskazuje, że stwierdzone naruszenie było wynikiem zaniechania państwa. Zalecenie określonego działania w przyszłości konsekwentnie odnosi się do jego organów. Podmiotem odpowiedzialnym wobec osób niepełnosprawnych za wykonanie dostępności jest zatem państwo.

Relacja, gdzie uprawnionym jest niepełnosprawny a zobowiązanym państwo należy do klasycznego wzorca praw człowieka typu horyzontalnego. Państwo odpowiada za zachowanie wszystkich organów, struktur oraz jednostek uważanych za działające w jego imieniu i na jego rzecz w sferze dostępności. Równocześnie dyskutowana opinia zwraca uwagę na inny wymiar odpowiedzialności władz publicznych za należyte zagwarantowanie osobom niepełnosprawnym dostępności.

Istota skargi polega na tym, że państwo nie zapewniło dostępności do usług bankowych świadczonych przez podmiot prawa prywatnego. Jedynie sąd

²¹ Komitet, *Concluding observations on the initial report of Belgium*, 28 października 2014 r., CRPD/C/BEL/CO/1, pkt 21.

²² Tamże, pkt 22.

pierwszej instancji uznał, że przepisy Konwencji o dostępności stosuje się do każdego rodzaju stosunków prawnych. Rozstrzygnięcie sądu badającego sprawę skarżących w pierwszej instancji zostało wzruszone w dalszym toku postępowania przed sądami krajowymi. Rząd węgierski przychylił się do stanowiska Sądu Najwyższego, sytuującego jedynie dostępność w relacji osoba niepełnosprawna i władze publiczne. Tezę o ograniczeniu dostępności do stosunków prawa publicznego Węgry reprezentowały także i w postępowaniu przed Komitetem.

Jednakże w odróżnieniu od wielu innych umów międzynarodowych chroniących prawa człowieka, Konwencja wprost artykułuje obowiązek poszanowania praw osób niepełnosprawnych przez podmioty różne od państwa. Artykuł 4 ust. 1(e) stanowi, że państwo podejmie środki zmierzające do eliminacji niedozwolonego zróżnicowanego traktowania z powodu niepełnosprawności przez jakąkolwiek osobę, organizację lub prywatne przedsiębiorstwo. W kontekście dostępności obowiązek ten przekłada się m.in. na zapewnienie, że instytucje prywatne oferujące urządzenia albo usługi ogólnie dostępne lub powszechnie gwarantowane będą brały pod uwagę wszystkie aspekty ich dostępności dla osób niepełnosprawnych²³. Opinia Komitetu uwzględniająca argumentację skarżących, iż państwo ponosi odpowiedzialność za brak dostępu do usług związanych z elektroniczną obsługą kart bankowych świadczonych przez podmiot prawa prywatnego eksponuje i potwierdza ukształtowanie dostępności również jako więzi o charakterze wertykalnym.

3.3. Przedmiot

Zgodnie z art. 9 Konwencji²⁴, osoby niepełnosprawne mogą żądać na zasadzie równości z innymi osobami dostępu do takich środków, które są konieczne dla prowadzenia przez nie samodzielnego życia oraz partycypacji we wszystkich jego wymiarach. Obowiązki państw są odpowiednio liczne i potencjalnie dotyczą każdego aspektu funkcjonowania niepełnosprawnych.

Zadania, jakie spoczywają na państwie w zakresie dostępności, obejmują przede wszystkim rozpoznanie przeszkód i barier komunikacyjnych, a następnie ich eliminację. Komunikację rozumie się szeroko, dotyczy ona zarówno wymiaru materialnego (np. środki transportu czy funkcjonalność budynków użyteczności publicznej) oraz niematerialnego (np. systemy informatyczne, pomoc służb medycznych lub usługa tłumacza migowego).

Popieranie dostępności ciąży na stronach Konwencji w zakresie nowych technologii oraz wszelkiego typu środków ułatwiających funkcjonowanie z niepełnosprawnością. Należy zagwarantować dostępność informacji w przedmiocie technologii wspomagających i innych formach pomocy, usług i ułatwień. Do-

²³ Art. 9 ust. 2(b) Konwencji.

²⁴ Art. 9 został zatytułowany: *Dostępność*. W jego treści występują równoległe i synonimiczne dwa pojęcia: *dostępność* i *dostęp*. Wydaje się, że bardziej niż dosłowne tłumaczenie z języków autentycznych traktatu potrzebne było dostosowanie jego znaczenia do tradycji języka prawnego w tym względzie, i to nie tylko polskiego.

stępność uważa się zatem za wytyczną strategii na rzecz rozwoju przyjaznego niepełnosprawnym środowiska, gdzie w granicach, na jakie pozwala wrodzone czy nabyte upośledzenie, stawać się mogą niezależnymi od pomocy innych osób.

Biorąc pod uwagę fakt z reguły mniej efektywnej dostępności na obszarach słabo zaludnionych i oddalonych od wielkich ośrodków handlowych, przemysłowych lub naukowych, art. 9 wyraźnie wymaga jej zagwarantowania na terenach miejskich i wiejskich. Postępująca i skondensowana urbanizacja może również tworzyć nowe albo dodatkowe przeszkody w dostępie do nowoczesnego typu zabudowy, transportu i usług z nim związanych, coraz bardziej skomplikowanych form przekazu informacji i komunikacji²⁵.

Elementem treści dostępności jest również obowiązek państwa polegający na opracowywaniu, ogłaszaniu i wdrażaniu minimalnych standardów urządzeń oraz usług ogólnie dostępnych lub powszechnie zapewnianych²⁶, tak aby służyły one wszystkim członkom społeczeństwa, bez względu na stopień ich sprawności²⁷. Ułatwienia w korzystaniu z urządzeń czy usług ogólnie dostępnych lub powszechnie zapewnianych ilustruje oznakowanie budynków w formach łatwych do czytania i zrozumienia bądź zorganizowania przewodników: ludzi, ewentualnie zwierząt²⁸.

Z obowiązkiem z art. 9 ust. 2(a) koresponduje nakaz zapewnienia, że podmioty produkujące urządzenia albo świadczące usługi ogólnie dostępne lub powszechnie zapewniane wezmą pod uwagę konieczność ich dostosowania do warunków, jakie dyktuje stan zdrowia osób niepełnosprawnych²⁹. Orzeczone przez Komitet w dyskutowanej opinii naruszenie sprowadzało się właśnie do niemożności korzystania przez osoby z poważną wadą wzroku z urządzeń (AMM) i usług (karty bankowe i pokrewne) świadczonych przez prywatną instytucję (bank) dla ogółu ludności. W sprawie skarżących doszło do zaprzeczenia ich uprawnienia z art. 9 ust. 2(b) Konwencji.

Należy uwzględnić fakt, że architekt, inżynier czy informatyk nie musi posiadać wiedzy w zakresie pożądanym z perspektywy stosowania Konwencji. Za interesowani powinni mieć możliwość wzięcia udziału w szkoleniach na temat dostępności³⁰.

Uprawnieniem osób niepełnosprawnych składającym się na dostępność jest żądanie pomocy i wsparcia w dziedzinie informacji oraz nowych technologii

²⁵ Komitet, *General Comment No. 2 (2014), Article 9: Accessibility*, CRPD/C/GC/2, 31 marzec–11 kwiecień 2014 r., pkt 16.

²⁶ Art. 9 ust. 2(a) Konwencji.

²⁷ Środki transportu publicznego da się zaprojektować według racjonalnie pojmowanych i realizowanych wytycznych w taki sposób, że będą służyły potrzebom osób z niepełnosprawnością ruchową oraz takim, u których taka dysfunkcja nie występuje. Dobrym przykładem są autobusy niskopodłogowe.

²⁸ Art. 9 ust. 2(d–e) Konwencji.

²⁹ Art. 9 ust. 2(b) Konwencji.

³⁰ Art. 9 ust. 2(c) Konwencji.

i systemów informacyjno-komunikacyjnych, w tym Internetu. Uwypukla się w Konwencji problem dostępności takich technologii z punktu widzenia kosztów, wskazując na niezbędność ich minimalizowania³¹.

3.4. Implementacja

Państwo składa sprawozdania z wykonania ciężących na nim obowiązków w zakresie dostępności³², może odpowiadać za niewykonanie art. 9 także w trybie skargowym (skarga indywidualna)³³. Gdyby naruszenia art. 9 miały charakter poważny i systematyczny, postępowanie państwa mogłoby podlegać weryfikacji w procedurze badawczej³⁴. Zważywszy, iż rozważaną opinię wydano w następstwie wniesienia skargi indywidualnej, niniejsza część omówienia koncentruje się na tym mechanizmie.

Skargę indywidualną (zawiadomienie) może wnieść do Komitetu osoba lub grupa osób, która uważa, że stała się ofiarą naruszeń praw i wolności przewidzianych Konwencją. Skargę wnosi się przeciwko państwu będącemu jednocześnie stroną Konwencji i Protokołu Fakultatywnego. Ofiara rzekomych naruszeń musi podlegać jurysdykcji tak określonego państwa³⁵.

W sprawie *Szilvia Nyusti i Péter Takács* zawiadomienie do Komitetu złożyły dwie osoby niepełnosprawne posiadające obywatelstwo węgierskie. Węgry ratyfikowały Konwencję w dniu 20 lipca 2007 r. i w tym samym dniu uznały kompetencję Komitetu wynikającą z Protokołu Fakultatywnego do badania skarg indywidualnych³⁶.

Skarga wpłynęła do Komitetu w dniu 11 marca 2010 r. Wyrok Sądu Najwyższego zapadł w dniu 4 września 2009 r. Komitet przyjął, że niemożność dostępu do urzędzeń pomocnych w korzystaniu z kart kredytowych miała charakter ciągły. Nie istniały podstawy wyłączające kompetencję Komitetu do rozpoznania sprawy na mocy art. 2 (f) Protokołu Fakultatywnego³⁷.

Skarga spełniała więc przesłanki dopuszczalności *ratione personae* i *ratione temporis*.

Skarga nie była też anonimowa, ponieważ w jej tytule skarżący zostali wskazani z imienia i nazwiska³⁸.

Żaden z elementów skargi nie wskazywał na naruszenie prawa do wnoszenia zawiadomień lub jej niezgodność z Konwencją. Skarżący nie wnosili uprzednio

³¹ Art. 9 ust. 2(f-h) Konwencji.

³² Art. 35 Konwencji.

³³ Art. 1 Protokołu Fakultatywnego.

³⁴ Art. 6 Protokołu Fakultatywnego.

³⁵ Komitet, *Fact sheet on the procedure for submitting communications to the Committee on the Rights of Persons with Disabilities under the Optional Protocol to the Convention*, CRPD/C/5/Rev.1, 12.04.2012 r., pkt. 1-3.

³⁶ Zob. http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/TreatyBodyExternal/Countries.aspx?CountryCode=HUN&Lang=EN

³⁷ Komitet, *Opinia...*, pkt 8.2.

³⁸ Art. 2 (a) Protokołu Fakultatywnego.

do Komitetu skargi dotyczącej tożsamej materii i nie próbowali dochodzić roszczeń nią objętych w ramach innego mechanizmu prawa międzynarodowego³⁹.

Przed złożeniem zawiadomienia skarżący usiłowali załatwić swoją sprawę na forum krajowym, wyczerpując wszystkie dostępne środki odwoławcze⁴⁰. Komitet nie odniósł się do tych przesłanek dopuszczalności, uznając postępowanie skarżących za prawidłowe w tym zakresie.

W skardze do Komitetu *Szilvia Nyusti i Péter Takács* podnieśli zarzuty naruszenia art. 5 ust. 2 i 3, 9 oraz art. 12 ust. 5 Konwencji.

Komitet stwierdził, że skarżący, podnosząc zarzut naruszenia art. 12 ust. 5 Konwencji, nie wykazali jednak, w jaki sposób mogłoby dojść do takiego naruszenia. Z informacji przedłożonych w postępowaniu przed Komitetem wynika bowiem, że zdolność skarżących do kontrolowania stanu własnych finansów nie została ograniczona. Komitet zdecydował, że we wskazanym zakresie skarga nie została należycie uzasadniona i tym samym nie była ona dopuszczalna w rozumieniu art. 2(e) Protokołu Fakultatywnego.

Komitet uznał, że skarżący uzasadnili w stopniu wystarczającym dla celów dopuszczalności skargi zarzuty domniemanego naruszenia artykułów 5 ust. 2 i 3 oraz 9. W braku innych przesłanek niedopuszczalności skargi Komitet zgodził się, że skarga jest dopuszczalna i przystąpił do rozpoznania jej istoty.

Rząd Węgier nie kwestionował dopuszczalności skargi.

Z orzeczenia w sprawie *Szilvia Nyusti i Péter Takács* wynika, że art. 9 Konwencji ustanawia konkretne prawo osób niepełnosprawnych: *prawo dostępu* do lub alternatywnie *prawo do dostępności*. W tytule artykułu występuje jedynie jeden z elementów tak nazwanego prawa, tj. *dostępność*, który to termin mógłby zostać zdefiniowany jako *dostęp*, co sugerowano w toku wyводу. Dostępność trzeba uznać za przedmiot *prawa dostępu do (prawa do dostępności)*. Obowiązkiem państwa będącego stroną Konwencji na podstawie art. 9 nie jest nic innego jak właśnie realizacja dostępności.

Zważywszy, iż dostępność dotyczy każdej sfery życia, obszary jego wykonywania wymienione w art. 9 Konwencji trzeba uznać, mimo ich wielości, wyłącznie za markujące potencjalną aktywność osoby niepełnosprawnej. Podmiot prawa z art. 9 Konwencji może żądać dostępności tekstu traktatu, w tym do takiej jego formy, która będzie dla niego czytelna, jeśli cierpi na dysfunkcję wzroku⁴¹ czy też domagać się przystosowania chodników, tak żeby mógł swobodnie poruszać się na wózku inwalidzkim w przypadku schorzeń implikujących korzystanie z zaopatrzenia rehabilitacyjnego. W tym znaczeniu skuteczność implementacji

³⁹ Tamże, art. 2 (b-c).

⁴⁰ Tamże, art. 2 (d).

⁴¹ Art. 49 Konwencji.

prawa dostępu do (prawo do dostępności) determinuje odpowiedni standard życia osoby niepełnosprawnej.

Prawo z art. 9 Konwencji ma charakter samoistny. Jest też prawem akcesoryjnym w odniesieniu do innych praw przewidzianych w traktacie i już wyraźnie z samej nazwy tak rozumianymi. Nie ma w Konwencji prawa niezależnego od poprawnego wykonywania przez państwo obowiązków w zakresie dostępności. Osobie niepełnosprawnej wolno dochodzić na forum krajowym i w postępowaniu przed Komitetem prawa do udziału w życiu politycznym i publicznym w sytuacji, gdy nie umieszczono jej w spisie wyborców z powodu niemożności samodzielnego złożenia podpisu. Odmowa udziału uczestnictwa w wyborach jest w tym wypadku niezapewnieniem dostępności do dobra chronionego na mocy art. 29 Konwencji.

Komitet uważa dostępność za wstępny warunek samodzielnego życia oraz pełnego i równego funkcjonowania osób niepełnosprawnych w społeczeństwie⁴². Rola dostępności polega więc na niwelowaniu nierówności społecznych, jakie mogą powstać w relacji osoba niepełnosprawna a pozostali członkowie społeczeństwa lub też wynikają z porównania ich sytuacji w stosunku do podmiotów prawa publicznego albo prywatnego a nieposiadających statusu osoby fizycznej. Mechanizm dostępności jest jednym z podstawowych w ochronie praw jednostki i sam przez się nie zalicza się do nowych jej instytucji. Prawo do rzetelnego postępowania sądowego zasada się wszak na tej konstrukcji – ustanowiono je zresztą i w Konwencji, gdzie problem ujęto szerzej, mówiąc ogólnie o dostępie do sprawiedliwości⁴³.

Z wymienionego wyżej względu Komitet skłania się do postrzegania dostępności z perspektywy prawa do dostępu⁴⁴, a czego dowodem jest metodologia rozpatrywania zarzutów skarżących w dyskutowanej skardze. Komitet ocenił konsekwentnie zastosowanie art. 9 Konwencji w sprawie *Szilvia Nyusti i Péter Takács* według schematu wyrażonego przez cztery aspekty stosunku prawnego, jakim są prawa człowieka, czyli: zobowiązany, uprawniony, przedmiot i implemencja. Jeżeli opinia Komitetu miałaby sugerować wyjątkowość rozwiązania z art. 9, byłby to tylko kontekst jego wykonywania, powiązany z sytuacją społeczną osób niepełnosprawnych i ich długotrwałym oczekiwaniem na społeczną emancypację.

Niezależnie od roli dostępności w Konwencji, należy wątpić o słuszności orzeczenia naruszenia art. 9 w omawianym przypadku. Niewątpliwie Węgry nie miały racji utrzymując, że realizacja dostępności nie ciąży na podmiotach prywatnych. Taki obowiązek wynika wprost z treści traktatu i rzecz ta wymagała wyjaśnienia. Państwo węgierskie przedstawiło jednakże wdrażany systematycznie plan zagwarantowania osobom cierpiącym na poważne upośledzenie wzroku

⁴² Komitet, *General Comment* No. 2 (2014)..., pkt 1.

⁴³ Art. 13.

⁴⁴ Komitet, *General Comment* No. 2 (2014)..., pkt 14.

dostępu do urządzeń umożliwiających obsługę kart bankowych, a co stanowiło przedmiot sporu. Władze publiczne Węgier wykazały, że są świadome problemu i podjęły kroki zmierzające do jego rozwiązania. Wydaje się, że stanowisko zajęte przez Komitet nie ze wszystkim uwzględniło realia sprawy, a jego rygoryzm może zniechęcać nawet państwa przychylnie ideom zawartym Konwencji do akceptacji sugerowanego sposobu wykonywania zobowiązań przez jej stronę.

Katarzyna Łasak

**AVAILABILITY OF BANKING SERVICES FOR THE BLIND
AND VISUALLY IMPAIRED. SOME REMARKS AGAINST
THE BACKGROUND OF THE OPINION OF THE COMMITTEE ON THE
RIGHTS OF PERSONS WITH DISABILITIES IN THE CASE BROUGHT
BY SZILVIA NYUSTI AND PÉTER TAKÁCS AGAINST HUNGARY**

The opinion of the Committee on the Rights of Persons with Disabilities (the Committee) in the case brought by Szilvia Nyusti and Péter Takács against Hungary of 16 April 2013 is an important contribution to the understanding and the application of Art. 9 of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities of 2006 (the Convention). The relevant provision formulates the obligation of a state to provide people with disabilities with accessibility in certain areas of life. Because of the importance of accessibility to socialization for the disabled and the appropriate enforcement of other obligations of a state, the Convention functions as an element that merges the concept of the protection of rights provided by its provisions. However, as art. 9 does not use the phrase: "the right to accessibility" there are doubts concerning its appropriate interpretation. The opinion of the Committee unequivocally determines that art. 9 of the Convention has established the right of persons with disabilities to access physical environment, transportation, information and communication, as well as other facilities and services that are open or provided for all.

