

Warszawa, dnia 11 października 2024 r.

BEOS-WP-1222/24

Pan Poseł
Rafał Bochenek
Przewodniczący
Komisji do Spraw Petycji

Opinia prawna

**dotycząca petycji nr BKSP-155-X-167/24 w sprawie podjęcia działań w celu
przyjęcia przepisu, aby na wszystkich dworcach PKP dostęp do toalety był
bezpłatny**

I. Treść i cel petycji

Petycja została wniesiona przez osobę prawną i zwrócono się w niej z żądaniem podjęcia działań w celu przyjęcia przepisu, aby dostęp do toalet, na wszystkich dworcach PKP, był bezpłatny. Ze sformułowania treści petycji wynika, że wnioskodawcy mieli na celu dokonanie w tym zakresie odpowiedniej zmiany w przepisach prawa i w związku z powyższym postulat ten skierowali bezpośrednio do Parlamentarzystów. W petycji nie sformulowano w tym zakresie propozycji zmiany konkretnych przepisów prawa. W uzasadnieniu wskazano jedynie, że „wystarczy jeden przepis”.

Autorzy petycji wskazują, że „Norma bezpłatnej dostępności ludzi do intymnego miejsca załatwiania potrzeb fizjologicznych nie może pozostawać w kolizji z zachowaniem cywilizowanych warunków higienicznych i sanitarnych toalety publicznej”. W petycji sformulowano żądanie otwarcia toalet na wszystkich dworcach PKP, które muszą być bezpłatne. W opinii Autorów „Argument, że toalety na dworcach PKP są płatne by zachować czystość i schludność przybytku jest kłamliwy. Zachowanie standardu usługi jest obowiązkiem, ba nawet więcej jest świadectwem poziomu cywilizacyjnego”.

II. Czy petycja mieści się w zakresie zadań i kompetencji adresata petycji (art. 2 ust. 3 ustawy o petycjach)?

Petycja będąca przedmiotem niniejszej opinii dotyczy zmiany ustawy przez Sejm. Zgodnie z art. 95 ust. 1 Konstytucji RP władzę ustawodawczą w Rzeczypospolitej Polskiej sprawują Sejm i Senat. Natomiast stosownie do art. 118 ust. 1 Konstytucji RP inicjatywa ustawodawcza przysługuje m.in. posłom. Artykuł 32 ust. 2 Regulaminu Sejmu, w związku z art. 112 Konstytucji RP, stanowi, że poselskie projekty ustaw mogą być wnoszone przez komisje sejmowe lub grupę co najmniej 15 posłów podpisujących projekt.

Uwzględniając powyższe należy uznać, że petycja ta mieści się w zakresie zadań i kompetencji Sejmu.

III. Wymogi formalne (art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o petycjach)

Petycja spełnia wymogi formalne określone w art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o petycjach (t.j. z Dz.U. z 2018 r., poz. 870), gdyż zawiera prawidłowe oznaczenie podmiotu wnoszącego petycję oraz wskazanie przedmiotu petycji.

IV. Kwestie, które ekspert uznaje za istotne w związku z petycją

W obecnym stanie prawnym nie jest przewidziany obowiązek zapewnienia bezpłatnych toalet na dworcach PKP. W praktyce na terenie zdecydowanej większości dworców PKP w Polsce pasażerowie mogą korzystać jedynie z płatnych toalet. Jak poinformował w mediach rzecznik spółki PKP S.A., skorzystanie z toalety na dworcu wiąże się z reguły z „niewielką opłatą”, wynoszącą zazwyczaj 3 - 4,50 zł. Jej pobieranie ma na celu zapewnienie „odpowiedniego standardu”, przykładowo czystości oraz poziomu bezpieczeństwa, w tym zapobieganie wandalizmom. Wskazuje on, że PKP S.A. przyjęła, że zwłaszcza na największych dworcach w kraju, operatorami znajdujących się tam WC powinny być firmy zewnętrzne, wybierane w przetargach. Ceny usług na poszczególnych dworcach, ze względu na różnych operatorów, mogą się nieznacznie różnić. PKP nie mają w planach wprowadzania zmian w systemie zarządzania dworcowymi toaletami¹.

¹ <https://wydarzenia.interia.pl/raport-transport-publiczny/news-kontrowersyjne-oplaty-na-dworcach-stanowisko-pkp-jest-jasne,nld,7307869>.

Kwestia wprowadzenia przedstawionej w petycji propozycji zmian przepisów prawa była przedmiotem interpelacji poselskiej, na którą odpowiedź przygotował Minister Aktywów Państwowych (Odpowiedź sekretarza stanu w Ministerstwie Aktywów Państwowych - z upoważnienia ministra - na interpelację nr 35002 w sprawie płatnych toalet na dworcach PKP)². W odpowiedzi na interpelację Minister Aktywów Państwowych przedstawił informacje udzielone mu w przedmiotowej kwestii przez PKP S.A.

Zgodnie z tymi informacjami, w przypadku dworców modernizowanych i przebudowywanych w ramach projektów z udziałem środków unijnych toalety będą udostępniane wszystkim pasażerom bezpłatnie, ale tylko w okresie określonych projektów realizowanych w ramach Programu Inwestycji Dworcowych. PKP S.A. wyjaśnia ponadto, że wprowadzona „niewielka odpłatność” i związana z nią kontrola dostępu, pozwala administratorom obiektów na pokrywanie kosztów obsługi i bieżące monitorowanie stanu czystości w toaletach. PKP S.A. wskazuje, że gospodaruje dworcami kolejowymi, w oparciu o przepisy ustawy z 8 września 2000 r. o komercjalizacji i restrukturyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe” (t.j. Dz.U. 2024 poz. 948). Zgodnie z art. 39 ust. 1 ww. ustawy PKP S.A. rozporządza nieruchomościami poprzez oddanie ich w najem lub dzierżawę na czas oznaczony lub nieoznaczony, w drodze umów prawa cywilnego, za zapłatą umówionego czynszu. W związku z powyższym, toalety są obsługiwane przez zewnętrznych operatorów, a koszty ich utrzymania ponoszone są przez najemców. Pobierane przez nich opłaty pozwalają na pokrycie kosztów utrzymania porządku w toaletach, zapewnienie środków higieny i czystości oraz usuwania skutków ewentualnych dewastacji wyposażenia. Minister Aktywów Państwowych wskazał, że „obowiązujące przepisy prawa nie zawierają regulacji, dotyczących obowiązku nieodpłatnego udostępniania toalet na dworcach, jak również Minister Aktywów Państwowych nie posiada informacji, odnośnie planów ewentualnych działań legislacyjnych w tym zakresie”.

Należy wskazać, że Polskie Koleje Państwowe S.A. są podmiotem prawa prywatnego - spółką akcyjną, w przypadku której właścicielem wszystkich akcji jest Skarb Państwa Rzeczypospolitej Polskiej. Ze względu na to, że nie jest to jednostka

² <https://sejm.gov.pl/INT9.nsf/klucz/ATTCHVDXJ/%24FILE/i35002-o1.pdf>.

sektora finansów publicznych, a co za tym idzie, obowiązują ją przepisy i zasady dotyczące prowadzenia działalności gospodarczej na zasadach rynkowych. Władze spółki dysponują swoją samodzielnością i stosują przepisy prawa handlowego. Przepisy prawa handlowego nie wskazują, że spółka wykonuje zadania władzy publicznej³. Rozporządza ona nieruchomościami, w tym w szczególności dworcami kolejowymi poprzez oddanie ich w najem lub dzierżawę innym podmiotom prywatnym. Zarządcami niektórych dworców są również samorządy i działające na ich rzecz spółki komunalne. Ponadto operatorami toalet, w szczególności na największych dworcach kolejowych w kraju, są firmy zewnętrzne.

W związku z powyższym należy mieć na uwadze, że wprowadzenie przez ustawodawcę obowiązku zapewnienia bezpłatnych toalet na dworcach PKP dotyczyłoby podmiotów prywatnych i jednostek samorządu terytorialnego. W stosunku do podmiotów prywatnych stanowiłoby to w pewnej mierze ograniczenie swobody prowadzenia działalności gospodarczej, które musi być uzasadnione „ważnym interesem publicznym”. Jak stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny, „w państwie prawa nie ma miejsca dla mechanicznie i sztywno pojmowanej zasady nadrzędności interesu ogólnego nad interesem indywidualnym. Oznacza to, że w każdym przypadku działający organ ma obowiązek wskazać, o jaki interes ogólny (publiczny) chodzi i udowodnić, iż jest on na tyle ważny i znaczący, że bezwzględnie wymaga ograniczenia uprawnień indywidualnych obywateli. Zarówno istnienie takiego interesu, jak i jego znaczenie, a także przesłanki powodujące konieczność przedłożenia w konkretnym wypadku interesu publicznego nad indywidualny podlegać muszą zawsze wnikliwej kontroli instancyjnej i sądowej”⁴. W związku z powyższym wprowadzenie postulowanej w petycji zmiany wymagałoby pogłębionej analizy w świetle spełniania wymogu istnienia w tym zakresie „ważnego interesu publicznego”. Z punktu widzenia dostępności do toalet takie oczekiwania mogłyby dotyczyć również innych miejsc np. dworców autobusowych, restauracji, toalet przy plaży, w których w niektórych przypadkach wprowadzono opłaty za korzystanie z toalet a postulat zawarty w petycji ogranicza się jedynie do dworców PKP.

³ Wyrok Sądu Najwyższego - Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych z dnia 8 grudnia 2015, sygn. akt. II PO 2/15.

⁴ Wyrok NSA z dnia 18 listopada 1993 r., III ARN 49/93, OSNCP 1994, nr 9, poz. 181.

Ponadto w odniesieniu do dworców PKP wejście w życie takiego obowiązku spowodowałoby konieczność ponoszenia kosztów, które obecnie są rekompensowane przez pobierane opłaty. W obecnym stanie faktycznym zmiana ta objęłaby podmioty, które mają już zawarte umowy, określające wynagrodzenie nieuwzględniające takich kosztów. W związku z powyższym należałoby rozstrzygnąć, jaki podmiot ma obowiązek ponoszenia kosztów funkcjonowania toalety np. kto pokrywałby koszty wynagrodzenia operatorów toalet którzy wykonują tylko taką działalność i nie mogą jej rekompensować z innych dochodów. Należy również uwzględnić w tym aspekcie sytuację jednostek samorządu terytorialnego, np. obecnie gminy za korzystanie z toalety publicznej pobierają opłaty a w przypadku zarządzania dworcem przez jednostkę samorządu toaleta miałaby być bezpłatna.

Jeżeli ustawodawca chciałby przychylić się do żądania wyrażonego w petycji, to mógłby rozważyć wprowadzenie przedmiotowego przepisu do ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 697), której przepisy regulują zasady korzystania z infrastruktury kolejowej, zarządzania infrastrukturą kolejową i jej utrzymania. Art. 36 ww. ustawy zawiera szczegółowe regulacje dotyczące udostępniania podróżnym stacji pasażerskiej, która obejmuje dworzec kolejowy wraz z infrastrukturą.

V. Podsumowanie

W petycji nr BKSP-155-X-167/24 sformułowano postulat podjęcia działań w celu przyjęcia przepisu, aby na wszystkich dworcach PKP dostęp do toalety był bezpłatny. Realizacja postulatu wskazanego w petycji budzi jednak wątpliwości, w szczególności ze względu na fakt, że Polskie Koleje Państwowe S.A. nie są jednostką sektora finansów publicznych, a co za tym idzie, obowiązują ją przepisy i zasady dotyczące prowadzenia działalności gospodarczej na zasadach rynkowych. Ponadto operatorami toalet, w szczególności na największych dworcach kolejowych w kraju, są firmy zewnętrzne. Realizacja postulatów zawartych w petycji spowodowałaby więc w pewnej mierze ograniczenie swobody prowadzenia działalności gospodarczej, które musi być uzasadnione „ważnym interesem publicznym”. Należy również wskazać, że realizacja postulatu spowodowałoby konieczność ponoszenia kosztów, które obecnie są rekompensowane przez pobierane opłaty. W obecnym stanie faktycznym zmiana

ta objęłyby podmioty, które mają już zawarte umowy, określające wynagrodzenie nieuwzględniające takich kosztów.

W związku z powyższym wydaje się, że uwzględnienie żądania w postaci określonej w petycji nie byłoby celowe.

Autor:

dr hab. Magdalena Szczepańska
ekspert ds. legislacji
w Biurze Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Akceptował:
Wicedyrektor Biura Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Piotr Chybalski

Deskryptory bazy REX: petycja, transport
Weryfikacja: Krzysztof Niewęglowski