

## Obowiązki wynikające z ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami

dr Elwira Stupienko,

Dyrektor Wydziału Finansów i Kontroli,

Warmińsko-Mazurski Urząd Wojewódzki w Olsztynie

### Wstęp

„Usuwanie barier i zapewnienie dostępności dla wszystkich obywateli, w tym przede wszystkim osób doświadczających trudności w mobilności czy percepcji, stanowi jedno z kluczowych zadań państwa urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej” – możemy przeczytać w uzasadnieniu do projektu ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami<sup>1</sup> (dalej: „ustawa”). Dzięki wejściu w życie rozwiązań przewidzianych w ustawie przyspieszyć ma proces poprawy dostępności przede wszystkim jednostek sektora finansów publicznych, a w dalszej kolejności także organizacji pozarządowych i przedsiębiorstw. Na zwiększeniu dostępności skorzystają w szczególności osoby z niepełnosprawnościami, osoby starsze oraz wszystkie inne osoby, zmagające się na co dzień z różnymi barierami uniemożliwiającymi lub utrudniającymi im udział w życiu społecznym. Warto zauważyć, że zasięg oddziaływania ustawy wychodzi poza sektor publiczny, zobowiązane do jej stosowania – w określonym umową zakresie – stają się bowiem także te podmioty, które realizują zadania lub działania z udziałem środków publicznych.<sup>2</sup>

Z tego też powodu organy władzy publicznej, w tym kierujący jednostkami samorządu terytorialnego winny mieć na względzie przepisy ustawy nie tylko organizując zasady działalności własnych urzędów, lecz również zlecając do realizacji zadanie publiczne innej jednostce, w tym spoza sektora finansów publicznych, jak również udzielając zamówień publicznych.

Niniejsza ekspertyza ma na celu omówienie wynikających z ustawy dla sektora publicznego obowiązków (zwłaszcza, że zbliża się termin wejścia w życie ostatnich jej przepisów), przybliżenie celu ustawy oraz zawartych w niej definicji – co pozwoli na lepsze zrozumienie i wdrożenie ustawy.

### Wejście w życie ustawy, podstawowe terminy

Przepisy ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o zapewnieniu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami, w większości, weszły w życie po 14 dniach od daty ogłoszenia ustawy w Dzienniku Ustaw, czyli 20 września 2019 r. Część regulacji zaczęła obowiązywać w późniejszych terminach,

<sup>1</sup> Dz. U. z 2020 r., poz. 1062.

<sup>2</sup> zob. Uzasadnienie projektu ustawy o zapewnianiu dostępności oso-

bom ze szczególnymi potrzebami, druk sejmowy nr 3579,  
<https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=3579>;  
data dostępu: 5.07.2021 r.

a najdłuższe *vacatio legis* dotyczy przepisów, które wejdą w życie po upływie 24 miesięcy od dnia ogłoszenia, tj. od 6 września 2021 r. Wydłużenie terminu wejścia w życie niektórych uregulowań spowodowane jest koniecznością zapewnienia odpowiedniego czasu na dostosowanie się do zmian.

I tak, w szczególności, rozłożono w czasie obowiązywanie przepisów dotyczących dostępności cyfrowej, tj. dostosowanie do spełniania minimalnych wymogów określonych w ustawie z dnia 4 kwietnia 2019 r. o dostępności cyfrowej stron internetowych i aplikacji mobilnych podmiotów publicznych (Dz. U. poz. 848) odnośnie do: stron internetowych podmiotów publicznych nieopublikowanych przed dniem 23 września 2018 r. - z dniem 23 września 2019 r., stron internetowych podmiotów publicznych opublikowanych przed dniem 23 września 2018 r. - z dniem 23 września 2020 r., aplikacji mobilnych podmiotów publicznych - z dniem 23 czerwca 2021 r.

Do 30 września 2020 r. natomiast każdy organ władzy publicznej: rządowej i samorządowej, organ kontroli państwowej i ochrony prawa oraz sądy i trybunały zobowiązane były wyznaczyć koordynatora do spraw dostępności, o którym mowa w art. 14 ustawy.

Raz na 4 lata, w terminie do 31 marca danego roku, podmioty publiczne przekazywać mają, odpowiednio: do ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego lub właściwego miejscowo wojewody – raport o stanie zapewnienia dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami w danym podmiocie, ponadto publikują go na swojej stronie podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej, a jeżeli nie ma strony podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej – na swojej stronie internetowej; pierwszy taki raport podmioty zobowiązane były sporządzić i przekazać do 31 marca 2021 r. (art. 11 i 58 ustawy).

Z kolei po upływie 18 miesięcy od dnia ogłoszenia ustawy, tj. 6 marca 2021 r. weszły w życie przepisy dotyczące przeprowadzania certyfikacji dostępności przez odpowiednie podmioty „posiadające zasoby organizacyjne, kadrowe oraz narzędzia pozwalające na należyte przeprowadzenie certyfikacji, wyłonione przez ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego po przeprowadzeniu otwartego naboru” – art. 15 ust. 3 ustawy. W kolejnych przepisach, art. 16-28 ustawy, określono sposób wyłania-

nia podmiotów dokonujących certyfikacji, tryb dokonywania certyfikacji oraz cofnięcia certyfikatu, a także prowadzenie wykazu podmiotów dokonujących certyfikacji, zamieszczanego na stronie podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego.

Obecnie zbliża się termin – 6 września 2021 r., od którego rozpoczną obowiązywanie ostatnie z przepisów omawianej ustawy, tj. dotyczące stosowania określonych w ustawie wymogów w zakresie dostępności nie tylko w stosunku do podmiotów publicznych, ale również do podmiotów niepublicznych realizujących zadania finansowane z udziałem środków publicznych oraz podmiotów realizujących zamówienia publiczne (art. 4 ust. 3 i 4, art. 5 ust. 2). W tym samym czasie wchodzi w życie także przepisy art. 29 – 34 ustawy, regulujące sprawy postępowania skargowego, do którego zaliczono m.in. tzw. wnioski o zapewnienie dostępności, a następnie skargę składaną do Prezesa Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych.

Od 6 września 2021 r. również, a więc 2 lata po wejściu w życie ustawy, przestaje funkcjonować tzw. „dostęp alternatywny”, o którym mowa w art. 7 ustawy. Dostęp alternatywny, polegający w szczególności (wyliczenie przykładowe) na zapewnieniu wsparcia innej osoby, wsparcia technicznego lub wprowadzeniu szczególnej organizacji podmiotu publicznego, która umożliwi realizację potrzeb osób niepełnosprawnych, mógł być zapewniony w indywidualnych przypadkach, wyjątkowo, gdy np. w związku z istniejącymi warunkami technicznymi lub prawnymi (brak możliwości zainstalowania windy na zewnątrz lub wewnątrz budynku, przepisy konserwatorskie w przypadku zabytków, itp.) wykluczona była możliwość zastosowania określonego rozwiązania technicznego w celu zapewnienia dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami. Sytuacja zapewnienia dostępu alternatywnego nie jest jednak tożsama z zapewnieniem dostępności w myśl art. 6 ustawy i nie może być traktowana jako opcjonalne rozwiązanie w każdej sytuacji, nie powinno być nadużywane przez podmiot publiczny, np. z powodu ograniczenia wydatków.<sup>3</sup> Ustawa zakłada tymczasowość dopuszcze-

3 zob. A. Sobolewska, B. Wilk, *Zapewnianie i finansowanie dostępności. Praktyczny poradnik dla sektora publicznego*, Warszawa 2021, Legalis.

nia dostępu alternatywnego – w okresie 24 miesięcy od dnia ogłoszenia ustawy, po upływie którego, zapewnienie przez podmiot publiczny dostępu alternatywnego osobom ze szczególnymi potrzebami traktowane jest jako zapewnienie dostępności (art. 70 ustawy).

## Ratio legis ustawy

Wspomniana na wstępie zasada sprawiedliwości społecznej, do której odwołuje się projektodawca w uzasadnieniu projektu ustawy, wynika wprost z art. 2 Konstytucji RP, który stanowi, że Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Tymczasem izolacja społeczna, wykluczenie i dyskryminacja osób niepełnosprawnych, osób starszych oraz innych grup, które ze względu na swoje cechy, mają trwałe bądź czasowe obniżenie sprawności, pozostaje problemem polskiego społeczeństwa, pomimo podejmowanych od lat działań służących przełamywaniu barier pomiędzy niepełnosprawnymi a pełnosprawnymi obywatelami, pomimo wielu wysiłków i znaczących nakładów poniesionych na poprawę warunków życia (między innymi osób niepełnosprawnych i starszych), w zakresie pracy czy korzystania z podstawowych praw i swobód obywatelskich, nadal znaczna część z nich doświadcza szeregu barier, utrudniających lub uniemożliwiających im pełne funkcjonowanie w społeczeństwie.<sup>4</sup>

Wskazywano również na rozproszenie i niewystarczającą skuteczność obowiązujących już przepisów prawa w zakresie dostępności, które nie są w stanie faktycznie zapobiec wykluczeniu i dyskryminacji ze względu na szczególne potrzeby jednostki, wynikające z wieku, choroby, niepełnosprawności czy innych przesłanek, a także na występowanie luk prawnych, które przy dalszym utrzymywaniu status quo mogą prowadzić do wzrostu kosztów zaniechania i postępującego różnicowania sytuacji społecznej, a w konsekwencji deprivacji i nieuczestniczenia osób niepełnosprawnych i seniorów w życiu publicznym.<sup>5</sup>

Potwierdza to także raport Najwyższej Izby Kontroli pn. „Dostępność przestrzeni publicznej dla osób starszych

i niepełnosprawnych”<sup>6</sup>, z którego wynika, że generalnie stan dostępności przestrzeni publicznej w Polsce jest zdecydowanie niezadowolający. Z raportu możemy się dowiedzieć m.in., że „żaden z 94 obiektów w 24 skontrolowanych gminach nie był wolny od barier lub niefunkcjonalnych rozwiązań, które uniemożliwiały osobom niepełnosprawnym swobodne korzystanie z tych obiektów.” Co ważne, miejsca te były testowane także przez specjalistów z zakresu dostępności przestrzeni publicznej, w tym osoby z różnymi niepełnosprawnościami. NIK zwróciła uwagę, że już na etapie przygotowania i projektowania części działań i inwestycji brakowało rozwiązań mających poprawić dostępność przestrzeni publicznej. Ponadto, w prawie 40 proc. przypadków dokumentacja projektowa, techniczna czy przetargowa nie uwzględniała rozwiązań dla osób z różnymi niepełnosprawnościami, a koncepcje usprawnień dotyczyły głównie osób z niepełnosprawnością ruchową, pomijając pozostałe rodzaje niepełnosprawności, czy też potrzeby osób starszych. Powyższe potwierdza jak znikomy procent infrastruktury w Polsce spełnia warunki dostępności i jest rzeczywiście dostępny dla osób ze szczególnymi potrzebami.<sup>7</sup>

Zauważono także, że pomimo ratyfikowania przez Polskę w 2012 r. Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych<sup>8</sup>, która w art. 9 stwierdza, że „dostępność odnosi się do zapewnienia osobom niepełnosprawnym na równi z innymi obywatelami uczestnictwa w każdej sferze społecznej”, podejmowane w tym obszarze dotychczas działania miały charakter najczęściej interwencyjny, doraźny, a nawet niespójny i, pomimo często istotnych nakładów finansowych, docelowo nie przyniosły oczekiwanych społecznie efektów.

Należy wszakże przyznać, że przepisy Konwencji w jasny i konkretny sposób definiują obowiązki państw ratyfikujących Konwencję w zakresie podjęcia odpowiednich kroków „celem zapewnienia osobom niepełnosprawnym dostępu, na równych zasadach z innymi obywatelami, do

<sup>4</sup> zob. *Uzasadnienie projektu ustawy o zapewnianiu dostępności ...* op. cit.

<sup>5</sup> tamże.

<sup>6</sup> zob. Informacja o wynikach kontroli Najwyższej Izby Kontroli z dnia 30 października 2018 r. „Dostępność przestrzeni publicznej dla osób starszych i niepełnosprawnych”, <https://www.nik.gov.pl/kontrola/P/17/094/>, data dostępu: 14.07.2021 r.

<sup>7</sup> z *Uzasadnienia projektu ustawy o zapewnianiu dostępności ...* op. cit.

<sup>8</sup> sporządzonej w Nowym Jorku dnia 13 grudnia 2006 r. (Dz. U. z 2012 r. poz. 1169, z późn. zm.)

środowiska fizycznego, transportu, informacji i komunikacji międzyludzkiej, w tym technologii i systemów komunikacyjnych i informacyjnych, oraz do innych udogodnień i usług oferowanych całemu społeczeństwu, zarówno w środowiskach miejskich, jak i wiejskich.” Te działania, włącznie z rozpoznawaniem i usuwaniem przeszkód i barier na drodze do dostępności, mają dotyczyć m. in.: budynków, dróg, środków transportu oraz innych obiektów, w tym szkół, mieszkalnictwa, ośrodków medycznych i miejsc pracy; usług informacyjnych, komunikacyjnych i innych, w tym usług elektronicznych, jak również usług w zakresie pomocy w nagłych wypadkach. Państwa ratyfikujące Konwencję zostały zobowiązane do wdrożenia stosownych działań w celu: rozwoju, propagowania i monitorowania procesu wdrażania minimum standardów i wytycznych dotyczących udogodnień i usług oferowanych całemu społeczeństwu; dopilnowania, aby przedsiębiorstwa sektora prywatnego oferujące usługi całemu społeczeństwu, wzięły pod uwagę wszelkie aspekty dostępności tych usług dla osób niepełnosprawnych; zapewnienia szkoleń dla interesariuszy w kwestiach związanych z dostępnością dla osób niepełnosprawnych; zapewnienia oznakowania w piśmie Braille’a oraz w łatwej do odczytania i zrozumiałej formie w budynkach i innych obiektach publicznych; zapewnienia formy pomocy ze strony innych osób i pośredników, w tym przewodników, lektorów oraz profesjonalnych tłumaczy języka migowego, aby ułatwić osobom niepełnosprawnym dostęp do budynków i innych obiektów publicznych; promowania innych stosownych form pomocy i wsparcia dla osób niepełnosprawnych, aby zapewnić im dostęp do informacji; promowania dostępu osób niepełnosprawnych do najnowszych technologii i systemów informacyjnych i komunikacyjnych, w tym do Internetu; promowania projektowania, rozwoju i dystrybucji dostępnych technologii i systemów informacyjnych i komunikacyjnych, počawszy od etapu początkowego tak, aby stały się one osiągalne po minimalnych kosztach.<sup>9</sup>

Ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami jest natomiast pierwszym na gruncie polskiego prawa systemowym rozwiązaniem, które wprowadziło określone środki służące za-

<sup>9</sup> art. 9 Konwencji ONZ z dnia 13 grudnia 2006 r. o prawach osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2012 r. poz. 1169, z późn. zm.)

pewnianiu poszczególnych aspektów dostępności, w tym konkretne standardy i terminy, a także uruchomienie Funduszu Dostępności (państwowy fundusz celowy, którego dysponentem jest minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego) – będąc jednym z elementów, czy, jak możemy przeczytać na internetowych stronach rządowych<sup>10</sup>, nawet „kręgosłupem” Programu Dostępność Plus.<sup>11</sup> Program ten służyć ma wypracowaniu skoordynowanej, horyzontalnej polityki zapewnienia dostępności, tak, aby dostępność była trwałym i integralnym elementem realizacji poszczególnych polityk publicznych państwa, ale także podjęciu konkretnych działań zmierzających do budowania kompetencji i umiejętności wśród m.in. architektów, urbanistów, inżynierów, programistów czy projektantów rozwiązań cyfrowych w zakresie dostępności i szczególnych potrzeb różnych grup użytkowników infrastruktury; stworzone mają być lepsze możliwości rozwoju produktów, usług czy technologii wspierających, opartych na zasadzie projektowania uniwersalnego.<sup>12</sup> Ponadto, jednym z aspektów Programu Dostępność Plus jest inwestowanie w już istniejącą infrastrukturę i przestrzeń publiczną w celu likwidacji istniejących barier, czemu służyć ma utworzony na podstawie przepisów ustawy Fundusz Dostępności. Środki z Funduszu mają być przeznaczone na udzielanie wsparcia finansowego m.in. na dostosowanie budynków użyteczności publicznej oraz budynków mieszkalnictwa wielorodzinnego do standardów dostępności dla osób ze szczególnymi potrzebami<sup>13</sup>.

Wpisująca się w założenia Programu omawiana regulacja prawna zakłada horyzontalnie zaprojektowane instrumenty, obowiązki czy narzędzia dla realizacji procesu poprawy dostępności podmiotów publicznych, a także szereg przepisów szczegółowych, zmierzających do korekty obowiązujących ustaw sektorowych czy tematycznych. Wybór konkretnych aktów prawnych i podyktowane nim propozycje zmian zostały oparte o kilka źródeł danych: przede

<sup>10</sup> zob. <https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/o-funduszach/fundusze-europejskie-bez-barier/dostepnosc-plus/ustawa-o-dostepnosc-i/>; data dostępu: 14.07.2021 r.

<sup>11</sup> ustanowionej uchwałą nr 102/2018 Rady Ministrów z 17 lipca 2018 r.

<sup>12</sup> Program Dostępność Plus, <https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/o-funduszach/fundusze-europejskie-bez-barier/dostepnosc-plus/>; data dostępu: 22.07.2021 r.

<sup>13</sup> zob. art. 35-41 ustawy.

wszystkim były to informacje przekazywane przez samo środowisko osób niepełnosprawnych – osoby niepełnosprawne, ich rodziny, opiekunów, pracowników instytucji opiekuńczych i pomocowych, które zarówno w toku prac nad rządowym Programem Dostępność Plus, jak i w licznych konsultacjach i bieżącej współpracy z ministrem właściwym do spraw rozwoju regionalnego wskazywały na potrzebę konkretnych zmian w istniejących przepisach, które utrudniają dostęp do dóbr i usług ogólnodostępnych na zasadach jednakowych jak dla osób pełnosprawnych. Drugim źródłem pomysłów do zmiany przepisów były efekty ogólnopolskiego badania, zrealizowanego w ramach projektu finansowanego ze środków europejskich pn. „Wdrażanie Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych – wspólna sprawa”; polegał on m.in. na rozmowach z kilkoma tysiącami osób z niepełnosprawnościami, które wskazywały największe problemy i bariery prawne z jakimi się borykają – w efekcie powstał zestaw rekomendacji do zmiany przepisów. Kolejnym źródłem propozycji zmian były przekazywane na prośbę ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego propozycje zmian ustawowych ze strony innych resortów i podmiotów współpracujących. Zawarte w projekcie ustawy propozycje zmian są zatem efektem analizy wszystkich tych źródeł i stanowią punkt wyjścia dla dalszych prac nad poprawą dostępności wszystkich polityk publicznych.<sup>14</sup>

## Definicja i rodzaje dostępności

Aby w pełni zrozumieć przedmiot omawianych regulacji wypada przyjrzeć się definicjom kluczowych pojęć, którymi operuje ustawodawca.

Przede wszystkim jest to definicja dostępności, która oznacza „dostępność architektoniczną, cyfrową oraz informacyjno-komunikacyjną, co najmniej w zakresie określonym przez minimalne wymagania, o których mowa w art. 6, będącą wynikiem uwzględnienia uniwersalnego projektowania albo zastosowania racjonalnego usprawnienia” – jest sformułowana bardzo szeroko, jako pewna cecha środowiska (przestrzeni fizycznej, cyfrowej, usług czy produktów), która osobom z trudnościami w funk-

cjonowaniu (fizycznymi lub poznawczymi) pozwala na skorzystanie z niego na takim samym poziomie, na jakim korzystać z niego mogą osoby bez tych trudności. Co ważne – dostępność w tym rozumieniu nie koncentruje się wyłącznie na potrzebach osób z wydanymi przez odpowiednie instytucje orzeczeniami o niepełnosprawności, a rozszerza krąg osób, do których kierowane są ustawowe rozwiązania na, m.in. osoby starsze, podróżnych z bagażem, osoby z przejściowymi trudnościami w poruszaniu się (np. chodzące o kulach, osoby z dzieckiem w wózku, kobiety w ciąży).<sup>15</sup>

Wzorem dla polskiego prawodawcy stały się definicje zawarte w Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych, w tym zarówno w kwestii szerokiego rozumienia dostępności, jak i zdefiniowania takich pojęć jak: „uniwersalne projektowanie”, czy „racjonalne usprawnienie”<sup>16</sup>, do których to definicji odsyła ustawa w art. 2 pkt 4 i 5.

W „słowniczku” ustawy znajdziemy również pojęcie „bariery”, czyli przeszkody lub ograniczenia architektonicznego, cyfrowego lub informacyjno-komunikacyjnego, które uniemożliwia lub utrudnia osobom ze szczególnymi potrzebami udział w różnych sferach życia na zasadzie równości z innymi osobami; czy właśnie pojęcie „osoby ze szczególnymi potrzebami”, oznaczające osobę, która ze względu na swoje cechy zewnętrzne lub wewnętrzne, albo ze względu na okoliczności, w których się znajduje, musi podjąć dodatkowe działania albo zastosować dodatkowe środki w celu przezwyciężenia bariery, aby uczestniczyć w różnych sferach życia na zasadzie równości z innymi osobami (a więc, jak już wspomniano – nie tylko osobę z orzeczeniem o niepełnosprawności – jest to pojęcie szerokie, obejmujące nawet czasową niesprawność, z różnych powodów).

<sup>15</sup> zob. A. Sobolewska, B. Wilk, *Zapewnianie i finansowanie dostępności...* op. cit.

<sup>16</sup> 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. „Uniwersalne projektowanie” oznacza projektowanie produktów, środowiska, programów i usług w taki sposób, by były użyteczne dla wszystkich, w możliwie największym stopniu, bez potrzeby adaptacji lub specjalistycznego projektowania. „Uniwersalne projektowanie” nie wyklucza pomocy technicznych dla szczególnych grup osób niepełnosprawnych, jeżeli jest to potrzebne.

<sup>14</sup> *Uzasadnienie projektu ustawy o zapewnianiu dostępności ...* op. cit.

Ustawa wprowadza trzy podstawowe rodzaje dostępności. Po pierwsze mowa jest o dostępności architektonicznej, co do zapewnienia której ustanowiono w art. 6 pkt 1 minimalne wymagania. Wśród nich wymienia się:

1) zapewnienie wolnych od barier poziomych i pionowych przestrzeni komunikacyjnych budynków, co w praktyce oznacza brak progów w budynkach użyteczności publicznej lub przed wejściem do nich, montaż wind lub podnośników, jak również brak barier, które utrudniałyby poruszanie się w ciągach komunikacyjnych osobom z niepełnosprawnością wzrokową;

2) instalację urządzeń lub zastosowanie w budynku środków technicznych i rozwiązań architektonicznych, które umożliwiają dostęp do wszystkich pomieszczeń, z wyłączeniem pomieszczeń technicznych – może to być przykładowo instalacja drzwi automatycznych bądź instalacja przycisków otwierających drzwi na wysokości dostępnej także dla osób poruszających się na wózkach inwalidzkich;

3) zapewnienie informacji na temat rozkładu pomieszczeń w budynku, co najmniej w sposób wizualny i dotykowy lub głosowy; oznacza to zastosowanie schematów czy planów, fakturowych ścieżek prowadzących, przeznaczonych dla osób niedowidzących lub niewidomych, instalacja infokiosków z umieszczonymi w nich interaktywnymi planami rozkładu pomieszczeń umożliwiającymi wyznaczenie dojścia do określonego punktu budynku (przy czym z punktu widzenia zapewniania dostępności osobom z różnymi potrzebami w zakresie dostępności wskazane wydaje się zastosowanie wzrokowych, słuchowych i dotykowych rozwiązań);

4) zapewnienie wstępu do budynku osobie korzystającej z psa asystującego, tj. odpowiednio wyszkolonego i specjalnie oznaczonego psa, w szczególności psa przewodnika osoby niewidomej lub niedowidzącej oraz psa asystenta osoby niepełnosprawnej ruchowo, który ułatwia jej aktywne uczestnictwo w życiu społecznym;

5) zapewnienie osobom ze szczególnymi potrzebami możliwości ewakuacji lub ich uratowania w inny sposób.<sup>17</sup>

Drugim rodzajem jest dostępność cyfrowa, w zakresie której wymagania określa powołana wyżej ustawa o dostępności cyfrowej stron internetowych i aplikacji mo-

bilnych podmiotów publicznych.<sup>18</sup> Zakres podmiotowy tej ustawy pokrywa się z zakresem ustawy o dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami, a więc obowiązują m.in. jednostki samorządu terytorialnego, ich jednostki organizacyjne, gminne osoby prawne nadzorowane lub finansowane przez podmioty należące do sektora finansów publicznych. Podmioty publiczne zapewniają dostępność cyfrową przez spełnienie przez ich stronę internetową lub aplikację mobilną wymagań określonych w załączniku do ustawy, przy czym dostępność cyfrowa strony internetowej i aplikacji mobilnej polega na zapewnieniu ich funkcjonalności, kompatybilności, postrzegalności i zrozumiałości.

Mówiąc o dostępności cyfrowej warto również przypomnieć o obowiązujących od 2012 r. przepisach rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 12 kwietnia 2012 r. w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności, minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej oraz minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych<sup>19</sup>, z których wynika m.in. obowiązek zastosowania w eksploatowanych systemach teleinformatycznych rozwiązań technicznych umożliwiających osobom niedosłyszącym, niedowidzącym lub niewidomym zapoznanie się z treścią zawartych na stronach internetowych informacji. Każda strona dostępna w Internecie powinna zapewniać maksymalne wsparcie wszystkim grupom wiekowym jak i społecznym, zapewniając swobodny odczyt przedstawionych informacji, zgodnie z zasadami: postrzeganie, funkcjonalność, zrozumiałość, kompatybilność (poprzez – co istotne dla osób niedowidzących i słabo widzących – m.in. możliwość powiększenia czcionki, obrazu, zwiększenia kontrastu, umożliwienie zmiany wielkości tekstu bez utraty jego czytelności lub funkcjonalności serwisu internetowego, moduły wyszukiwania, wyróżnienie odnośników itp.).<sup>20</sup>

<sup>18</sup> Dz.U. z 2019 r., poz. 848.

<sup>19</sup> t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 2247, rozporządzenie wydane na podstawie art. 18 ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz.U. 2005 Nr 64 poz. 565 z późn. zm. t.j. z 2021 r. poz. 670 z późn. zm.)

<sup>20</sup> Zgodnie z § 19 rozporządzenia, w systemie teleinformatycznym podmiotu realizującego zadania publiczne służące prezentacji zasobów informacji należy zapewnić spełnienie przez ten system wymagań Web Content Accessibility Guidelines (WCAG 2.0), z uwzględnieniem poziomu AA, określonych w załączniku nr 4 do rozporządzenia, zawierającym wymagania dla systemów teleinformatycznych w zakresie dostępności dla osób niepełnosprawnych.

<sup>17</sup> Zob. więcej na ten temat w: A. Sobolewska, B. Wilk, *Zapewnianie i finansowanie dostępności...* op. cit.

Trzeci rodzaj dostępności obejmuje obszar w zakresie dostępności informacyjno-komunikacyjnej. „Komunikacja” obejmuje języki, wyświetlanie tekstu, alfabet Braille’a, komunikację przez dotyk, dużą czcionkę, dostępne multimedia, jak i sposoby, środki i formy komunikowania się na piśmie, przy pomocy słuchu, języka uproszczonego, lektora oraz formy wspomagające (augmentatywne) i alternatywne, w tym dostępną technologię informacyjno-komunikacyjną. Pojęcie „język” natomiast obejmuje język mówiony i język migowy oraz inne formy przekazu niewerbalnego.<sup>21</sup>

W ramach dostępności informacyjno-komunikacyjnej mamy do czynienia z obsługą wykorzystującą środki wspierające komunikowanie się, o których mowa w art. 3 pkt 5 ustawy z 19 sierpnia 2011 r. o języku migowym i innych środkach komunikowania się<sup>22</sup>, tj. poprzez korzystanie z poczty elektronicznej, przesyłanie wiadomości tekstowych (w tym z wykorzystaniem wiadomości SMS i MMS lub komunikatorów internetowych), komunikację audiowizualną (w tym z wykorzystaniem komunikatorów internetowych, przesyłanie faksów oraz przez strony internetowe spełniające standardy dostępności dla osób niepełnosprawnych). Ponadto obsługa ta może wykorzystywać zdalny dostęp online do usługi tłumacza przez strony internetowe i aplikacje, instalację urządzeń lub innych środków technicznych do obsługi osób słabosłyszących, zapewnienie na stronie internetowej danego podmiotu informacji o zakresie jego działalności – w postaci elektronicznego pliku zawierającego tekst odczytywalny maszynowo, nagrania treści w polskim języku migowym oraz informacji w tekście łatwym do czytania. Ponadto na wniosek osoby ze szczególnymi potrzebami podmiot publiczny musi zapewnić komunikację z taką osobą w formie określonej w tym wniosku. W praktyce przepis ten daje możliwość wyboru najwygodniejszej formy kontaktu osobie ze szczególnymi potrzebami i wskazania jej podmiotowi – może być to wydruk informacji w alfabecie Braille’a, kontakt za pośrednictwem poczty elektronicznej bądź udzielenie telefonicznej informacji.<sup>23</sup>

21 Obie definicje pochodzą z art. 2 Konwencji ONZ z dnia 13 grudnia 2006 r. o prawach osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2012 r. poz. 1169, z późn. zm.)

22 t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 1824.

23 A. Sobolewska, B. Wilk, *Zapewnianie i finansowanie dostępności...* op. cit.

## Podmioty zobowiązane do stosowania ustawy

Zakres podmiotowy ustawy, czyli wskazanie podmiotów zobowiązanych do stosowania jej przepisów został zawarty w art. 3, który stanowi, że zapewnienie dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami jest obowiązkiem:

1) jednostek sektora finansów publicznych w rozumieniu art. 9 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych,

2) innych, niż określone w pkt 1, państwowych jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej,

3) innych, niż określone w pkt 1, osób prawnych, utworzonych w szczególnym celu zaspokajania potrzeb o charakterze powszechnym niemających charakteru przemysłowego ani handlowego, jeżeli podmioty, o których mowa w tym przepisie oraz w pkt 1 i 2, pojedynczo lub wspólnie, bezpośrednio lub pośrednio przez inny podmiot:

a) finansują je w ponad 50% lub

b) posiadają ponad połowę udziałów albo akcji, lub

c) sprawują nadzór nad organem zarządzającym, lub

d) mają prawo do powoływania ponad połowy składu organu nadzorczego lub zarządzającego,

4) związków podmiotów, o których mowa w pkt 1 i 2, lub podmiotów, o których mowa w pkt 3

- zwanych dalej „podmiotami publicznymi”.

Z powyższego wynika bardzo szeroki zakres podmiotów objętych obowiązkiem stosowania przepisów ustawy, o czym świadczy chociażby powołanie się na katalog jednostek sektora finansów publicznych z art. 9 ustawy o finansach publicznych<sup>24</sup>, do którego zalicza się:

1) organy władzy publicznej, w tym organy administracji rządowej, organy kontroli państwowej i ochrony prawa oraz sądy i trybunały;

2) jednostki samorządu terytorialnego oraz ich związki;

2a) związki metropolitalne;

3) jednostki budżetowe;

4) samorządowe zakłady budżetowe;

5) agencje wykonawcze;

6) instytucje gospodarki budżetowej;

24 ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2021 r., poz. 305).

- 7) państwowe fundusze celowe;
- 8) Zakład Ubezpieczeń Społecznych i zarządzane przez niego fundusze oraz Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego i fundusze zarządzane przez Prezesa Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego;
- 9) Narodowy Fundusz Zdrowia;
- 10) samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej;
- 11) uczelnie publiczne;
- 12) Polska Akademia Nauk i tworzone przez nią jednostki organizacyjne;
- 13) państwowe i samorządowe instytucje kultury;
- 14) inne państwowe lub samorządowe osoby prawne utworzone na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych, z wyłączeniem przedsiębiorstw, instytutów badawczych, instytutów działających w ramach Sieci Badawczej Łukasiewicz, banków oraz spółek prawa handlowego.

Ponadto, obowiązkiem stosowania przepisów ustawy objęto pozostałe państwowe jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, a także osoby prawne, utworzone w szczególnym celu zaspokajania potrzeb o charakterze powszechnym, niemające charakteru przemysłowego ani handlowego, jeżeli finansowane są z większociowym udziałem środków publicznych lub nadzorowane są przez podmioty publiczne.

Oprócz podmiotów wskazanych wprost w art. 3 ustawy, należy dodatkowo zwrócić uwagę na obowiązek objęcia niektórymi przepisami ustawy – dotyczącymi zapewnienia dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami w zakresie określonym w umowie zawartej z podmiotem publicznym – również wszelkich innych niż publiczne podmiotów realizujących zadania publiczne z udziałem środków publicznych (o tym w dalszej części tekstu).

## **Środki służące zapewnieniu dostępności, w tym postępowanie skargowe**

Ustawa określa środki służące zapewnieniu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami oraz obowiązki podmiotów publicznych w tym zakresie, jak stanowi przepis art. 1 ust. 1 ustawy. W ustępie 2 znajduje się natomiast odesłanie do ustawy z dnia 4 kwietnia 2019 r. o dostępności cyfrowej stron internetowych i aplikacji mobilnych

podmiotów publicznych<sup>25</sup>, jeżeli chodzi o zapewnienie dostępności cyfrowej, w zakresie nieuregulowanym w ustawie. Przepisy obu tych ustaw należy czytać łącznie, gdy chcemy mówić o kompleksowym zapewnianiu dostępności we wszystkich jej trzech aspektach.

Do środków służących zapewnianiu dostępności zaliczyć możemy sformułowanie określonych wymagań pod adresem podmiotów zobowiązanych do stosowania ustawy, w tym szczegółowe wyliczenie, w art. 6 ustawy, minimalnych wymagań w zakresie dostępności architektonicznej, dostępności cyfrowej<sup>26</sup> oraz dostępności informacyjno-komunikacyjnej, poprzez wskazanie jakie konkretnie działania podmiot ma podjąć, aby spełnić te wymagania, jak np. zapewnienie wolnych od barier poziomych i pionowych przestrzeni komunikacyjnych budynków, instalację urządzeń lub środków technicznych i rozwiązań architektonicznych w budynku, które umożliwiają dostęp do wszystkich pomieszczeń, czy też instalację urządzeń lub innych środków technicznych do obsługi osób słabosłyszących. Środkiem służącym zapewnianiu dostępności jest także działanie polegające na koordynacji całego procesu, wraz ze wskazaniem organu odpowiedzialnego – ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego oraz działającej przy nim Rady Dostępności (organu opiniodawczo-doradczego), czy też narzędzie w postaci certyfikacji dostępności, która wprawdzie nie jest obowiązkowa, lecz posiadanie certyfikatu dostępności przez dany podmiot (dot. podmiotów niepublicznych) będzie stanowiło jasny komunikat dla społeczeństwa, że dany przedsiębiorca, organizacja itp. oferuje usługi, produkty, czy sposób załatwiania spraw z zachowaniem standardów dostępności.

Wspomniany już Fundusz Dostępności finansować ma działania na rzecz dostępności, w tym inwestycyjne (np. montaż pochylni, ramp, wind) w budynkach użyteczności publicznej i budynkach wielorodzinnych. Wsparcie z Funduszu udzielane będzie w formie pożyczki lub kredytu bankowego (z możliwością częściowego umorzenia) albo dotacji na częściową spłatę kapitału lub odsetek od pożyczek i kredytów udzielanych ze środków innych niż środki funduszu, podmiotom, które zamierzają realizować

<sup>25</sup> Dz.U. poz. 848.

<sup>26</sup> W tym zakresie odesłanie do ustawy z dnia 4 kwietnia 2019 r. o dostępności cyfrowej stron internetowych i aplikacji mobilnych podmiotów publicznych (Dz.U. poz. 848).



inwestycję w celu zapewnienia lub poprawy dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami, w tym jednostkom samorządu terytorialnego.<sup>27</sup>

Z pewnością środkiem służącym zapewnianiu dostępności, w tym przypadku dyscyplinującym, jest także uregulowanie trybu skargowego, stosowanego w sytuacji stwierdzenia braku dostępności architektonicznej lub informacyjno-komunikacyjnej w danym podmiocie, aczkolwiek należy zwrócić uwagę na dość znaczny stopień skomplikowania całej procedury. Otóż przewiduje ona trzy sposoby reakcji na brak dostępności. Po pierwsze – każda osoba, bez konieczności wykazania interesu prawnego lub faktycznego ma prawo poinformować podmiot publiczny o braku dostępności architektonicznej lub informacyjno-komunikacyjnej. Po drugie – osoba ze szczególnymi potrzebami lub jej przedstawiciel ustawowy – ale po wykazaniu interesu faktycznego – ma prawo wystąpić z wnioskiem o zapewnienie dostępności architektonicznej lub informacyjno-komunikacyjnej. I po trzecie, lecz dopiero po wyczerpaniu trybu rozpatrywania wniosku o zapewnienie dostępności – wnioskodawcy (a więc osobie ze szczególnymi potrzebami lub jej przedstawicielowi ustawowemu, posiadającym interes faktyczny) przysługuje prawo złożenia skargi na brak dostępności, do Prezesa Zarządu PFRON.<sup>28</sup> Na uwagę zasługują tu jednak terminy obowiązujące w uregulowanym w ustawie postępowaniu skargowym oraz sposób postępowania właściwych organów. Otóż samo poinformowanie o braku dostępności nie wywołuje żadnego obowiązku reagowania po stronie podmiotu publicznego, z kolei wnioski o zapewnienie dostępności ma być rozpatrzony (poprzez zapewnienie dostępności w zakresie określonym we wniosku) bez zbędnej zwłoki, nie później niż w terminie 14 dni od jego złożenia. Jednocześnie ustawa przewiduje możliwość wydłużenia tego terminu do dwóch miesięcy, gdy nie jest możliwe zapewnienie dostępności w pierwszym wskazanym terminie (po poinformowaniu wnioskodawcy o przyczynach opóźnienia i wskazaniu nowego terminu załatwienia sprawy), a także – w przypadkach uzasadnionych wyjątkowymi okolicznościami, gdy zapewnienie dostępności w zakresie określonym we wniosku o zapewnienie dostępności jest

niemożliwe lub znacznie utrudnione, w szczególności ze względów technicznych lub prawnych – podmiot publiczny może zawiadomić wnioskodawcę o braku możliwości zapewnienia dostępności (ma wówczas obowiązek zapewnienia dostępu alternatywnego).

Złożenie skargi do Prezesa Zarządu PFRON możliwe jest dopiero w terminie 30 dni od dnia, w którym upłynęły terminy na zapewnienie dostępności: termin 14-dniowy, albo nowy wskazany przez podmiot publiczny termin, nie dłuższy niż 2 miesiące, albo od dnia otrzymania zawiadomienia o niemożliwości zapewnienia dostępności z uzasadnionych przyczyn.

Może się więc okazać, że od momentu poinformowania o braku dostępności, co zapewne będzie miało związek z konkretną sytuacją załatwiania przez daną osobę sprawy np. w urzędzie, do czasu usunięcia bariery upłynie wiele miesięcy. Dlatego, oprócz respektowania obowiązku przestrzegania procedur, z ich maksymalnymi terminami na załatwianie spraw, ważna jest zmiana myślenia i efektywne podejście do problemu, aby zapewnienie dostępności było faktyczne, a nie jedynie pozorne.

W postępowaniu w przedmiocie wniosku o zapewnienie dostępności nie stosuje się przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego<sup>29</sup>, z wyjątkiem przepisów dotyczących wyłączenia pracowników organu, doręczeń, sposobu obliczania terminów, uzupełniania braków formalnych i przekazywania wniosku zgodnie z właściwością (a więc nie stosuje się np. przepisów związanych z zasadami ogólnymi Kpa, jak zasada informowania stron postępowania, zasada pisemności, czy zasada prawdy obiektywnej<sup>30</sup>).

Natomiast, w zakresie nieuregulowanym w ustawie, do postępowań w sprawach skarg stosuje się przepisy działów I i II Kpa – dotyczące przepisów ogólnych oraz postępowania administracyjnego (nie przepisy działu VIII Skargi i wnioski). Oznacza to, że skutek wniesienia skargi wszczynane jest postępowanie, którego stronami są skarżący oraz podmiot publiczny, którego działalności dotyczy treść skargi. Postępowanie to kończy się wydaniem decyzji

<sup>29</sup> t.j. Dz.U. z 2021r., poz. 735, dalej: Kpa.

<sup>30</sup> Z tego m.in. wynika, że osoba wnioskująca o zapewnienie dostępności nie posiada przymiotu strony w rozumieniu Kpa, powinna wykazać jedynie interes faktyczny, a nie interes prawny (zob. art. 28 Kpa).

<sup>27</sup> art. 39 ustawy.

<sup>28</sup> art. 29-32 ustawy.

przez Prezesa Zarządu PFRON, w której:

- 1) nakazuje on podmiotowi publicznemu zapewnienie dostępności, wraz z określeniem sposobu zapewnienia dostępności skarżącemu i terminu realizacji nakazu, nie krótszego niż 30 dni, a w sprawach szczególnie skomplikowanych – nie krótszego niż 60 dni, od dnia doręczenia decyzji – w przypadku stwierdzenia, że niezapewnienie dostępności w zakresie żądanym przez skarżącego nastąpiło na skutek naruszenia przepisów ustawy albo
- 2) odmawia nakazania podmiotowi publicznemu zapewnienia dostępności, w przypadku gdy podmiot publiczny wykaże, że nie zapewnił dostępności, w szczególności ze względów technicznych lub prawnych, a zapewnił dostęp alternatywny, a także gdy z innych względów skarga jest bezzasadna.

Postępowanie przed Prezesem Zarządu PFRON jest postępowaniem jednoinstancyjnym, co oznacza, że od powyższych decyzji nie przysługuje odwołanie. W przypadku natomiast braku realizacji nakazu w terminie określonym w decyzji, stosuje się odpowiednio przepisy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji dotyczące grzywny w celu przymuszenia.

## Wpływ przepisów ustawy na realizację zadań publicznych

Jak już wspomniano, z dniem 6 września 2021 r. zaczynają obowiązywać zasady w zakresie zapewniania dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami także w odniesieniu do podmiotów innych niż publiczne, ale realizujących zadania publiczne, przekazane im na podstawie różnych przepisów ustawowych i/lub umów zawieranych pomiędzy podmiotem władzy publicznej (rządowej, samorządowej) a podmiotem przyjmującym do realizacji zadanie. Zgodnie z art. 4 ust. 3 ustawy w przypadku zlecenia lub powierzenia, na podstawie umowy, realizacji zadań publicznych finansowanych z udziałem środków publicznych lub udzielania zamówień publicznych podmiotom innym niż podmioty publiczne, podmiot publiczny jest obowiązany do określenia w treści umowy warunków służących zapewnieniu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami w zakresie tych zadań publicznych lub zamówień publicznych, z uwzględnieniem minimalnych

wymagań, o których mowa w art. 6. Natomiast art. 5 ust. 2 ustawy stanowi, że w przypadku gdy podmiot inny niż podmiot publiczny realizuje, na podstawie umowy zawartej z podmiotem publicznym, zadanie finansowane z udziałem środków publicznych, jest obowiązany do zapewnienia dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami w zakresie określonym w tej umowie.

Z powyższego wynika, że w każdym przypadku zawarcia umowy, której przedmiotem jest przekazanie zadania publicznego do realizacji innemu podmiotowi (szczególnie spoza sektora finansów publicznych, np. fundacji, stowarzyszeniu), wraz z przekazaniem środków finansowych na realizację tego zadania (najczęściej poprzez udzielenie dotacji celowej), postanowienia takiej umowy powinny określać warunki służące zapewnieniu dostępności, w zakresie tych zadań publicznych. Wszystkie działania realizowane ze środków publicznych, zlecane lub powierzane podmiotom innym niż podmioty publiczne, powinny być realizowane z uwzględnieniem warunków dostępności, ale warunki te powinny być określone w umowach w sposób adekwatny do zakresu danego zadania.

Nie oznacza to zatem, że podmiot niepubliczny związany umową z podmiotem publicznym powinien spełniać wymagania dostępności określone w art. 6 ustawy realizując wszystkie swoje działania, generalnie w zakresie swojej całej działalności, powinien jednak zapewnić dostępność w tym obszarze i zakresie, jakiego dotyczy zadanie publiczne przekazane mu do realizacji.

Zlecenie zadań publicznych i przekazywanie dotacji przez organy administracji publicznej na rzecz innych podmiotów, w tym np. organizacji pozarządowych przewidują przepisy różnych ustaw, np. ustawa o pomocy społecznej, ustawa o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, ustawa o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu niepełnosprawnych, ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, ustawa o przeciwdziałaniu narkomanii. Tryb zlecenia zadań publicznych określa natomiast ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie<sup>31</sup> i to z przepisów tej ustawy wynikają różne formy szeroko rozumianej współpracy administracji z sektorem pozarządowym przy wykonywaniu (i finansowaniu) zadań publicznych, jak: powierzenie

<sup>31</sup> t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 1057 z późn. zm.

wykonywania zadania publicznego wraz z udzieleniem dotacji na sfinansowanie jego realizacji (art. 5 ust. 4 pkt 1); wspieranie wykonywania zadania publicznego wraz z udzieleniem dotacji na częściowe dofinansowanie jego realizacji (art. 5 ust. 4 pkt 2); inicjatywy lokalne (art. 5 ust. 2 pkt 6); umowy partnerstwa określonej w ustawie o zasadach prowadzenia rozwoju (art. 5 ust. 2 pkt 7), partnerstwo publiczno-prywatne, czy umowy międzynarodowe dotyczące niepodlegających zwrotowi środków ze źródeł zagranicznych (art. 11 ust. 5).<sup>32</sup> Obowiązek zamieszczania w umowach odpowiednich zapisów dotyczących zapewnienia dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami dotyczył więc będzie wszystkich rodzajów podejmowanej współpracy związanej z wykonywaniem i dofinansowaniem realizowanych zadań publicznych.

Ustawa o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami ma również istotny wpływ na obowiązki związane z przepisami prawa zamówień publicznych (dalej: pzp)<sup>33</sup> w zakresie opisu przedmiotu zamówienia. Zakres podmiotowy ustawy obejmuje bowiem zamawiających wymienionych w art. 4 pzp. Ponadto, z art. 100 pzp wynika, że w przypadku zamówień przeznaczonych do użytku osób fizycznych, w tym pracowników zamawiającego, opis przedmiotu zamówienia sporządza się, z uwzględnieniem wymagań w zakresie dostępności dla osób niepełnosprawnych oraz projektowania z przeznaczeniem dla wszystkich użytkowników, chyba że nie jest to uzasadnione charakterem przedmiotu zamówienia. Jeżeli wymagania w zakresie dostępności wynikają z aktu prawa Unii Europejskiej, przedmiot zamówienia, w zakresie wymagań dotyczących dostępności dla osób niepełnosprawnych oraz projektowania z przeznaczeniem dla wszystkich użytkowników, opisuje się przez odesłanie do tego aktu.

Należy również zauważyć, że ustawa zmienia kilka ustaw<sup>34</sup> w zakresie uwzględniającym dodanie lub zmianę przepisów gwarantujących zapewnienie dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami, m.in. ustawę o samorządzie gminnym, ustawę o organizowaniu i prowadzeniu dzia-

łalności kulturalnej (w przypadku ubiegania się o dotacje rządowe lub samorządowe przez organizacje pozarządowe lub instytucje kultury), prawo budowlane, prawo bankowe, ustawę o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, czy ustawę o Solidarnościowym Funduszu Wsparcia Osób Niepełnosprawnych (który, oprócz uregulowanego ustawą Funduszu Dostępności, może także „wspierać działania w zakresie zapewnienia dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami lub jej poprawy”). W kontekście postępowań o zamówienie publiczne warto wskazać np. na zmiany w ustawie o publicznym transporcie zbiorowym, w której w art. 21 dodaje się ust. 1a wymagający, aby przy udzielaniu zamówienia publicznego na wykonywanie publicznego transportu zbiorowego, w SIWZ uwzględniać konieczność zapewnienia w środkach transportu rozwiązań technicznych służących zapewnieniu ich dostępności dla osób niepełnosprawnych i osób o ograniczonej zdolności ruchowej.<sup>35</sup>

## Koordinacja systemu zapewniania dostępności

Ustawa wprowadza także wiele obowiązków i rozwiązań w zakresie koordynacji zapewniania dostępności, które muszą wdrożyć w swoim codziennym funkcjonowaniu m.in. ministerstwa, jednostki samorządu terytorialnego czy sądy. Na poziomie krajowym organem koordynującym zapewnianie dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami jest minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego, który wykonuje te zadania przy pomocy Rady Dostępności.<sup>36</sup>

Ponadto, każdy organ władzy publicznej został zobowiązany do wyznaczenia co najmniej jednej osoby pełniącej funkcję koordynatora do spraw dostępności (w terminie do 30 września 2020 r.). Sposób powoływania koordynatora czy też szczegółowe określenie jego zadań ustawodawca scedował na organ zobowiązany do powołania koordyna-

32 zob. <https://poradnik.ngo.pl/na-czym-polega-wspolpraca-finansowa-administracji-z-organizacjami-pozarzadowymi>, data dostępu: 22.07.2021 r.

33 ustawa z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2021 r. poz. 1129 z późn. zm.)

34 zob. art. 42-55 ustawy.

35 A. Gawrońska-Baran, *Ustawa o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami i jej wpływ na zamówienia publiczne*, <https://biz.legalis.pl/ustawa-o-zapewnianiu-dostepnosci-osobom-ze-szczegolnymi-potrzebami-i-jej-wplyw-na-zamowienia-publiczne/> data dostępu 22.07.2021r.; zob. również <https://www.uzp.gov.pl/baza-wiedzy/zrownowazone-zamowienia-publiczne/spoleczne-zamowienia/przydatne-informacje/dostepnosc/>, data dostępu: 22.07.2021 r.

36 zob. art. 8 i 13 ustawy.

tora, wyszczególniając tylko podstawowe zadania przypisane tej funkcji w zakresie zapewniania dostępności. Ustawodawca nie określił również maksymalnej liczby koordynatorów powoływanych w podmiocie zobowiązanym do stosowania przepisów ustawy. Możliwe jest zatem powołanie w jednym podmiocie kilku osób pełniących funkcję koordynatora, a także powierzenie koordynatorowi (koordynatorom) odpowiedzialności za dostępność tylko w urzędzie obsługującym ten organ, jak również w podległych jednostkach organizacyjnych. Dane kontaktowe do koordynatora powinny znajdować się na stronie Biuletynu Informacji Publicznej podmiotu publicznego.

Podstawowymi zadaniami koordynatora do spraw dostępności jest wsparcie osób ze szczególnymi potrzebami w dostępie do usług świadczonych przez podmiot, przygotowanie i koordynacja wdrożenia planu działania na rzecz poprawy zapewniania dostępności oraz monitorowanie działalności podmiotu w zakresie zapewniania dostępności. Przepisy nie określają szczegółowych wymagań w stosunku do osoby, którą organ może wyznaczyć do pełnienia funkcji koordynatora, jednakże biorąc pod uwagę zakres zadań i cel utworzenia takiego stanowiska, organ powinien powołać na stanowisko osobę komunikatywną i empatyczną, otwartą na różne potrzeby ludzi, zorientowaną w kwestiach zapewniania dostępności i wdrażania rozwiązań ją zwiększających. Taka osoba powinna również dobrze znać urząd, w którym pracuje, a w przypadku decyzji organu o powierzeniu koordynatorowi zadań wynikających z ustawy także w odniesieniu do podległych jednostek organizacyjnych – powinna znać specyfikę pracy w tych jednostkach, zwłaszcza w kontekście realizowanych przez nie zadań oraz zakresu dostępności wymaganego przez klientów takich jednostek.

Koordynator do spraw dostępności jest odpowiedzialny za opracowanie planu działania na rzecz poprawy zapewniania dostępności. Choć ustawa nie reguluje terminu, w jakim plan musi zostać opracowany i nie wyznacza horyzontu czasowego, który ma zostać objęty działaniami wskazanymi w dokumencie, to dokument ten warto przygotować przed sporządzeniem pierwszego raportu o stanie dostępności bądź przygotować te dwa dokumenty równocześnie. Opracowany plan może przewidywać działania w zakresie poprawy zapewniania dostępności przez pod-

miot rozciągnięte w czasie na kilka lat (np. 3–4 lata) bądź określić horyzont czasowy dla takich działań do kolejnego raportu o stanie dostępności.

Kolejnym z zadań wskazanych w ustawie, które realizuje koordynator do spraw dostępności jest monitoring zapewniania dostępności, który powinien być zadaniem ciągłym, realizowanym we współpracy z komórkami organizacyjnymi podmiotu, odpowiedzialnymi m.in. za obsługę klienta, działanie strony internetowej podmiotu i strony BIP, kontakt z klientami (np. pracownicy infolinii). Z tymi osobami koordynator powinien wyznaczyć obszary monitorowania, opracować niezbędne dokumenty, jak np. procedurę wewnętrzną dotyczącą wnioskowania o zapewnienie dostępności; procedurę stosowaną w sytuacji złożenia skargi na brak dostępności; wzór ankiety bądź informacji zwrotnej, którą koordynator wykorzysta jako narzędzie badania stopnia poprawy zapewniania dostępności w podmiocie, itd.

Koordynator powinien również zadbać o umieszczenie stosownych dokumentów na stronie internetowej i stronie BIP podmiotu, zwracając szczególną uwagę na konieczność zamieszczenia tam wzoru wniosku o zapewnienie dostępności czy procedury złożenia skargi na brak dostępności.<sup>37</sup>

## Podsumowanie

Ustawa o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami już nazywana jest przełomową, systemową, stwarzającą ramy prawno-organizacyjne do urzeczywistnienia idei dostępności w naszym kraju, nakładającą na wszystkie podmioty publiczne obowiązki dotyczące zapewnienia dostępności w aspekcie architektonicznym, cyfrowym i informacyjno-komunikacyjnym.<sup>38</sup>

Z pewnością kompleksowo reguluje ona bardzo ważny obszar dotyczący sposobu działalności podmiotów publicznych i innych wykonujących zadania publiczne, tak,

37 zob. więcej na ten temat w: A. Sobolewska, B. Wilk, *Zapewnianie i finansowanie dostępności...* op. cit.

38 zob. *Poradnik – Jak wdrażać ustawę o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami?*  
<https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/Strony/o-funduszach/Fundusze-Europejskie-bez-barier/Dostepnosc-Plus/Aktualnosci/Poradnik-Jak-wdrazac-ustawe-o-zapewnianiu-dostepnosci-osobom-ze-szczegolnymi-potrzebami>; data dostępu: 14.07.2021r.

aby nie powodować wykluczenia osób niepełnosprawnych, ale także osób mających przejściowe problemy np. w poruszaniu się lub komunikacji (nazwanych ogólnie „osobami ze szczególnymi potrzebami”) z uczestniczenia w życiu społecznym, obejmującym m.in. załatwianie różnego rodzaju spraw w urzędach, sądach, instytucjach publicznych, czy ogólnie dbanie o swoje interesy życiowe.

Dla wszelkiego rodzaju urzędów i instytucji publicznych oznacza to konieczność zmiany podejścia do problemów osób ze szczególnymi potrzebami, tak, aby nie stanowiły one przeszkody w jak najlepszym załatwieniu ich spraw, na równi z osobami w pełni sprawnymi. Nakłada również odpowiedzialność na organy władzy publicznej za zapewnienie dostępności przez inne podmioty, które wykonują, zleconą im, działalność publiczną nansowaną z publicznych środków.

W celu doprecyzowania i skonkretyzowania nałożonych ustawą obowiązków warto sięgnąć do dokumentów rządowych, publikowanych np. na stronach internetowych, m.in. na Portalu Funduszy Europejskich (Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej), gdzie opublikowano Program Dostępność Plus, czy Poradnik – Jak wdrażać ustawę o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami.

Brak podjęcia odpowiednich działań w zakresie zapewnienia dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami wiązać się może nie tylko z uruchomieniem postępowania skargowego, zakończonego nawet nałożeniem na podmiot publiczny kary pieniężnej na podstawie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, czy ogólnie – z sankcjami za nieprzestrzeganie obowiązujących przepisów prawa, ale przede wszystkim skutkować będzie negatywnym wizerunkiem szeroko pojętej administracji, nieprzyjaznej dla klienta i nieodpowiadającej standardom współczesnego świata.



Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego powstał w 2015 r.  
Jest państwową jednostką budżetową podległą MSWiA.  
Działa na rzecz dalszej profesjonalizacji samorządu terytorialnego i administracji publicznej.

EKSPERTYZY NIST, ul. Zielona 18, Łódź 90-601  
Sekretariat tel. +48 42 633 10 70  
e-mail: sekretariat@nist.gov.pl