

## UZASADNIENIE

### 1. Potrzeba nowej regulacji prawnej

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. 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. Dzieje się tak 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. Dotychczasowe doświadczenia pokazały, że idea dostępności przestrzeni publicznej nie została jeszcze zinternalizowana, zarówno w wymiarze społecznej świadomości, jak i w sferze politycznych zobowiązań i realnych działań decydentów. Ostatnia dekada, przyniosła zdecydowany wzrost zainteresowania tym obszarem, głównie ze względu na tendencje demograficzne oraz ratyfikowanie w 2012 r. przez Polskę *Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych* (KPON), sporządzonej w Nowym Jorku dnia 13 grudnia 2006 r. (Dz. U. z 2012 r. poz. 1169, z późn. zm.), która w art. 9 stwierdza, że „dostępność odnosi się do zapewnienia osobom niepełnosprawnym na równi z innymi obywatelami uczestnictwa w każdej sferze społecznej”. Jednak 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. Dla przykładu można wymienić liczne działania edukacyjne lub aktywizujące zawodowo osoby z niepełnosprawnością, które pomimo zainwestowania dużych nakładów finansowych i organizacyjnych nie przełożyły się na zmianę wskaźnika zatrudnienia osób z niepełnosprawnością (w latach 2008-2013 wzrósł on zaledwie o

0,2%). Jak wskazują sami obywatele z niepełnosprawnością bariery środowiska zurbanizowanego w istotny sposób wpływają na zwiększenie zakresu wsparcia niezbędnego danej osobie (potrzeba asystenta), skutkują kosztami dla budżetu państwa (np. transport indywidualny), wliczając w to choćby większą liczbę godzin usług opiekuńczych, czy zamianę wsparcia w miejscu zamieszkania na placówkę całodobową. Poprawa integracji społecznej i stworzenie społeczeństwa równych szans, zależne jest zatem w znacznym stopniu od wdrożenia dostępności, która jako cecha infrastruktury i usług zapewnia ich łatwiejsze użytkowanie i wykorzystanie. Także efekty obecnie funkcjonującego systemu regulacyjnego, (zarówno na poziomie ustawowym, jak i wykonawczym), nie są zadawalające. Przepisy prawa w zakresie dostępności są bowiem rozproszone i niewystarczająco skuteczne. Nie są w stanie tym samym faktycznie zapobiec wykluczeniu i dyskryminacji ze względu na szczególne potrzeby jednostki, wynikające z wieku, choroby, niepełnosprawności czy innych przesłanek. Występują luki prawne, 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. To, co w krajach Europy Zachodniej czy Północnej stało się już standardem przy realizacji inwestycji infrastrukturalnych, w Polsce wciąż jest tylko przykładem dobrej woli inwestorów czy władz lokalnych, zainteresowanych poprawą wybranych aspektów budynków czy ich otoczenia, które jednak w większości różnią się między sobą pod względem jakościowym i technicznym. Natomiast ogólnie obowiązujące przepisy prawa są pod tym względem dość elastyczne i nie ingerują w kreatywność czy pomysły samych inwestorów. Zauważyć należy także, że aktualnie w polskim porządku prawnym brakuje rozwiązań określających minimalne wymogi zapewnienia dostępności dla budynków użyteczności publicznych. Powyższe sprawia, że w praktyce, budowana wcześniej infrastruktura, nawet gdy jest remontowana czy modernizowana, nie uwzględnia na ogół kryteriów dostępności. W przypadku nowych inwestycji, obowiązujące wymogi techniczne nie są dostatecznie precyzyjne i skuteczne. Niestety dzieje się to często ze szkodą dla jakości powstającej przestrzeni publicznej, gdy priorytetowym aspektem inwestycji staje się optymalizacja kosztów, termin jej realizacji lub wyłącznie aspekty estetyczne a nie komfort i bezpieczeństwo przyszłych użytkowników. Podobnie w zakresie usług publicznych i komunikacji – w tym tej

świadczonej za pomocą środków komunikacji elektronicznej. Niedostrzeżenie lub brak świadomości na temat szczególnych potrzeb niektórych obywateli napotykających na różnego rodzaju bariery, występujących w roli klientów czy uczestników życia publicznego jest podstawową przyczyną braku rozwiązań projektowanych w sposób uniwersalny, służący wszystkim.

O problemie i skali zjawiska świadczy m.in. szereg obserwacji i wyników badań przytoczonych w ramach diagnozy rządowego Programu Dostępność Plus, ustanowionego uchwałą Rady Ministrów z 17 lipca 2018 r. Program to pierwszy w Polsce koncept poprawy dostępności przestrzeni publicznej oraz produktów i usług, orientujący działania państwa na prawnych, instytucjonalnych i finansowych rozwiązaniach na rzecz poprawy dostępności. Określony w nim nowy paradygmat zakłada, że dostępność powinna być horyzontalną zasadą realizacji wszystkich polityk publicznych. Jednym z najistotniejszych instrumentów realizacji Programu, obok inwestycji publicznych jest *ustawa o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami*, która nałoży na podmioty publiczne obowiązek zapewnienia dostępności do tych podmiotów.

Jak wskazano w informacji o wynikach kontroli Najwyższej Izby Kontroli z dnia 30 października 2018 r. pn. „Dostępność przestrzeni publicznej dla osób starszych i niepełnosprawnych”, generalnie stan dostępności przestrzeni publicznej w Polsce jest zdecydowanie niezadowalający. Z raportu wynika, 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. Cytując badania podmiotów publicznych, monitorujących sytuację w zakresie dostępności (NIK), osoby niepełnosprawne napotykają na szereg barier także w instytucjach publicznych i miejscach, które statutowo powinny wspierać grupy zagrożone ryzykiem społecznej marginalizacji. Dla przykładu dla osoby mającej trudności z poruszaniem się z rąk zaawansowanego wieku, osoby z niepełnosprawnością ruchową czy też dla rodzica z wózkiem dziecięcym, przemieszczanie się po urzędzie lub załatwienie sprawy urzędowej, stanowi na ogół wyzwanie ze względu na szereg barier w postaci schodów i usytuowania miejsc obsługi klienta bez uwzględnienia aspektu dostępności. Podobnie w przypadku osób mających problemy z informacją czy komunikacją, korzystanie z usług tłumaczy języka migowego przez urzędy publiczne wciąż należy do wyjątków. Dokumenty są sporządzane na ogół w oparciu o bardzo małą czcionkę która dla wielu osób w podeszłym wieku jest jeszcze bardziej nieczytelna. Brakuje także spójnego i logicznego na poziomie danej instytucji systemu oznaczeń pokoi czy pomieszczeń, który pozwala na łatwe i w miarę intuicyjne poruszanie się po obiekcie i szybkie znalezienie właściwych miejsc. Opisane przeszkody mogą być oczywiście efektem generalnego problemu niskiego poziomu dostępności infrastruktury publicznej, ale często zależą także od braku świadomości zarządców infrastruktury na temat potrzeb klientów, niskiej empatii, czy braku koordynacji działań na rzecz poprawy dostępności w ramach podmiotu publicznego. W świetle art. 69 Konstytucji RP, który zobowiązuje władze publiczne do udzielania osobom niepełnosprawnym pomocy w zabezpieczeniu, egzystencji i przysposobieniu do pracy oraz komunikacji społecznej, na podmiotach publicznych spoczywa szczególny obowiązek likwidowania barier i tworzenia warunków sprzyjających inkluzji osób ze szczególnymi potrzebami w zakresie mobilności lub percepcji.

Proponowane w projektowanej ustawie rozwiązania wynikają także z obserwacji sytuacji osób niepełnosprawnych i starszych w Polsce, porównań z doświadczeniami zagranicznymi oraz bieżącej oceny skuteczności funkcjonujących instrumentów zapewnienia dostępności. O ile te ostatnie w miarę pozytywnie są oceniane w wymiarze indywidualnym (poza wymiarem finansowym możliwych do uzyskania świadczeń socjalnych), o tyle rozwiązania systemowe w sferze dostępności przestrzeni publicznej są wciąż dalekie od oczekiwań społecznych. Zmiana podejścia

podmiotów publicznych do kwestii dostępności stanowi zatem pilne wyzwanie. Wprowadzenie do ustawodawstwa normy prawnej, określającej obowiązki prawne podmiotów publicznych na rzecz dostępności, sposób ich realizacji oraz mechanizmy egzekwowania ma co do zasady zapewnić w większym stopniu uwzględnienie różnych potrzeb użytkowników przestrzeni publicznej, a tym samym większy komfort jej użytkowania i pełniejszy dostęp do niej dla wszystkich obywateli.

## **2. Cel ustawy**

Projekt ustawy o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami jest pierwszym w Polsce rozwiązaniem o charakterze systemowym, określającym tak szeroko środki służące zapewnieniu różnych aspektów dostępności dla osób ze szczególnymi potrzebami, oraz obowiązki podmiotów publicznych w tym zakresie. Realizacja tego celu nastąpi w drodze wdrożenia rozwiązań proponowanych w projektowanej ustawie.

## **3. Istota ustawy**

Celem projektowanej ustawy jest stopniowa poprawa dostępności podmiotów publicznych, dzięki której osoby ze szczególnymi potrzebami, w sposób możliwie samodzielny będą mogły korzystać z usług publicznych.

### **Definicje**

Istotną zmianę w stosunku do dotychczas przyjętych w Polsce rozwiązań legislacyjnych stanowi już sam słowniczek zawarty w ustawie, w którym sformułowano nowatorskie definicje z wykorzystaniem perspektywy *Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych*. Polska ratyfikowała ją w 2012 r. i związana jest nią podwójnie jako państwo członkowie Unii Europejskiej. Użyte w projekcie ustawy pojęcia urzeczywistniają konwencyjny paradygmat niepełnosprawności, która nie koncentruje się na indywidualnych, medycznych ograniczeniach, ale na interakcji cech lub sytuacji indywidualnych danej osoby z barierami znajdującymi się w środowisku zewnętrznym. Daje także szerokie możliwości dla działań podejmowanych wobec nie tylko osób niepełnosprawnych legitymujących się odpowiednim orzeczeniem o niepełnosprawności, ale także innych grup, jak na przykład osoby starsze, które często z racji wieku mają ograniczenia w sprawności fizycznej lub psychicznej, osoby o nietypowym wzroście, osoby z częściową

niepełnosprawnością fizyczną lub z uwagi na okoliczności w jakich się znajdują (np. bagaż, wózek itp.) niekoniecznie dysponując prawnym orzeczeniem wydanym przez odpowiednie organy. Projektowana ustawa i przyjęte w niej rozwiązania służą zatem szerokiej grupie potencjalnych beneficjentów i nakładają obowiązki wynikające z różnorodnych potrzeb, dążąc do zapewnienia dostępności w możliwie najszerszym stopniu i w sposób uniwersalny, nie ograniczając katalogu możliwych rozwiązań i ich grup docelowych.

**Art. 2** wprowadza następujące definicje:

- **bariera** – projektowana regulacja po raz pierwszy wprowadza do porządku prawnego pojęcie „bariery” jako przeszkodę lub ograniczenie architektoniczne, cyfrowe lub informacyjno - komunikacyjne, które uniemożliwia lub utrudnia osobom ze szczególnymi potrzebami udział w życiu społecznym na zasadzie równości z innymi osobami. Mimo tak szerokiej definicji bariery, ustawa określa środki znoszące lub niwelujące bariery wyłącznie w odniesieniu do jednostek sektora finansów publicznych i podmiotów finansowanych ze środków publicznych. Bariery w dostępie do podmiotów publicznych realizujących usługi dla społeczeństwa powinny być stopniowo usuwane za pomocą uniwersalnego projektowania i racjonalnych usprawnień;
- **dostępność** – również pojęcie po raz pierwszy zdefiniowane na poziomie ustawowym w kontekście architektonicznym, cyfrowym oraz informacyjno-komunikacyjnym. Pojęcie rozumiane jako wynik, efekt zastosowania uniwersalnego projektowania albo racjonalnych usprawnień aby uniknąć barier lub je zlikwidować. W ujęciu konwencyjnym oraz projektowanej regulacji dostępność pojawia się w kontekście prawa dostępu osób ze szczególnymi potrzebami i powinna być zapewniona dzięki spełnieniu minimalnych wymagań gwarantujących dostępność podmiotu publicznego (określonych w art. 6). Ich spełnienie ma zapewnić osobom ze szczególnymi potrzebami możliwość dostępu do podmiotów publicznych w sposób możliwie samodzielny i niezależny od pomocy innych osób. Dostępność dotyczy wymiaru architektonicznego w budynkach, dostępności stron internetowych i aplikacji mobilnych (w zakresie dostępności cyfrowej ustawa odsyła do przepisów *ustawy z dnia 4 kwietnia 2019*

*r. o dostępności cyfrowej stron internetowych i aplikacji mobilnych podmiotów publicznych*) oraz informacji i komunikacji z podmiotem publicznym;

- **osoba ze szczególnymi potrzebami** – w ramach obowiązującego porządku prawnego nie istnieje jedna kategoria określająca różne potrzeby i możliwości osób doświadczających różnych barier w przestrzeni publicznej. Tym samym wprowadzone na gruncie ustawy pojęcie, oznacza każdą osobę, która ze względu na cechy zewnętrzne lub wewnętrzne, albo ze względu na okoliczności, w których się znajduje, musi podejmować dodatkowe działania lub stosować dodatkowe środki w celu przezwyciężenia bariery, aby uczestniczyć w życiu społecznym na równi z innymi osobami. Pojęcie to zatem nie tylko obejmuje swym zasięgiem definicję osoby niepełnosprawnej w rozumieniu z *ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz o zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz.U. z 2018 r. poz. 511, z późn. zm.)* ale także osoby, których niepełnosprawność nie została potwierdzona medycznym czy administracyjnym orzeczeniem, ale których cechy w zderzeniu z różnego rodzaju barierami, na które napotykają, utrudniają lub uniemożliwiają im udział w różnych sferach życia społecznego. Beneficjentami ustawy będą zatem osoby starsze, osoby niepełnosprawne lub inne mające trwałe lub czasowo naruszoną sprawność w zakresie mobilności czy percepcji (np. ludzie poruszający się przy pomocy kul, protez, wózków inwalidzkich, słabi, chorujący, niesłyszący, niedowidzący, z trudnościami manualnymi i poznawczymi, osoby z wózkiem dziecięcym, z ciężkim bagażem itp.). Tak zdefiniowane w ustawie pojęcie stanowi próbę połączenia dwóch różnych porządków normatywnych: definicji prawnej (medyczna) i biologicznej (interaktywna). Z jednej bowiem strony należy pamiętać, że w świetle definicji z ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych osobą z niepełnosprawnością jest osoba posiadająca orzeczenie o niepełnosprawności, z drugiej jednak strony koncepcja uniwersalnego projektowania nakazuje uwzględniać wszystkie potencjalne wymagania osób, które mogą chcieć lub potrzebować skorzystać z działalności podmiotów publicznych, bez względu na to, czy ich potrzeba jest potwierdzona stosownym orzeczeniem (jest konsekwencją uznania prawnego za osobę niepełnosprawną). Takie podejście jest też w pełni zgodne ideą i celami Programu Dostępność Plus, którego realizacji ma służyć ustawa o dostępności.

– **uniwersalne projektowanie** – mimo, że pojęcie to zostało już wprowadzone do krajowych przepisów w *ustawie z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji* (Dz.U. z 2018 r. poz. 1398, z późn. zm.), jak i w *ustawie z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane* (Dz. U. z 2018 r. poz. 1202, z późn. zm.), to projektowana ustawa jako pierwsza odwołuje się do konwencyjnej definicji tego pojęcia oraz ustanawia obowiązek stosowania uniwersalnego projektowania przez podmioty publiczne objęte regulacją, w celu spełnienia minimalnych wymagań w tym zakresie. Określone w Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych uniwersalne projektowanie jest podstawowym, domyślnym instrumentem realizacji dostępności. Termin ten odnosi się do rozwiązań, które są użyteczne dla wszystkich ludzi, w jak największym zakresie, bez potrzeby adaptacji lub specjalistycznych zmian. Istotę koncepcji projektowania uniwersalnego wyjaśnia siedem zasad wskazanych poniżej:

1. *Elastyczność użycia (flexibility in use)* – projektując działanie lub produkt, należy uwzględnić w jak największym stopniu preferencje i możliwości różnych grup użytkowników, a także zapewnić możliwość personalizacji efektów i zastosowań, m.in. możliwość wyboru metody użycia oraz zróżnicowanie tempa interakcji.
2. *Dostępność i czytelność informacji (perceptible information)* – należy zapewnić skuteczny przepływ informacji o przedsięwzięciu lub produkcie do każdego potencjalnego użytkownika, niezależnie od jego możliwości percepcyjnych, a zatem przewidzieć różne metody prezentacji istotnych informacji.
3. *Niski poziom wysiłku fizycznego (low physical effort)* – podejmowane przez użytkowników działania mające na celu wejście w interakcję nie mogą prowadzić do znacznego wysiłku fizycznego. Należy minimalizować koszty wykorzystania efektów projektu lub produktu.
4. *Odpowiednie wymiary i przestrzeń (size and space for approach and use)* - projektowany produkt lub przestrzeń interakcji ma mieć odpowiednie rozmiary (należy zagwarantować przestrzeń potrzebną nawiązania kontaktu i obsługi, niezależnie od postury, mobilności czy innych cech użytkownika).



5. Prosta i intuicyjna obsługa (*simple and intuitive*) – należy tak zaprojektować produkt, aby korzystanie z niego nie narażało na duże trudności, tzn. zasady użytkowania powinny być zrozumiałe niezależnie od doświadczenia i zakresu umiejętności użytkownika. Według tej zasady, nie powinno już być potrzeby dodatkowej adaptacji produktu do potrzeb poszczególnych grup osób z niepełnosprawnościami. Ale uwaga! Nie należy ustanawiać rozwiązań przeznaczonych specjalnie dla tych grup, nie powinno się też podkreślać w żaden sposób, iż produkt został zaprojektowany specjalnie na potrzeby osób z niepełnosprawnością (to może być naprawdę istotne z punktu widzenia oceny wniosku).
6. Tolerancja dla błędów (*tolerance for error*) – należy tak projektować produkty i przedsięwzięcia, aby minimalizować skutki przypadkowych i nieprawidłowych działań (np. ostrzegać przed błędami, zabezpieczać efekty dotychczasowej pracy w razie awarii).

Projektowanie uniwersalne jest więc filozofią projektowania otoczenia, w taki sposób by mogła być ona użytkowana przez wszystkich ludzi, w możliwie szerokim zakresie, bez potrzeby adaptacji lub specjalnego dostosowywania. W kontekście projektowanej regulacji, projektowanie uniwersalne powinno być traktowane raczej jako kierunek i sposób myślenia, niż ścisła metoda, nie można bowiem oczekiwać, że zastosowane rozwiązania zawsze spełnią oczekiwania i potrzeby wszystkich osób ze szczególnymi potrzebami, można jedynie dążyć do rozszerzenia grupy potencjalnych użytkowników. Typowym przykładem uniwersalizacji rozwiązań są wystarczająco szerokie przestrzenie wewnątrz toalety, zaprojektowane z myślą o osobach niepełnosprawnych poruszających się na wózku inwalidzkim. Jednakże liczba osób, które z nich chętnie korzystają jest jednak o wiele większa (np. rodzice z wózkami dziecięcymi, bagażem itd.).

- **racjonalne usprawnienie** – Konwencja ONZ o prawach osób niepełnosprawnych mówi także o racjonalnych dostosowaniach jako sposobie zapewnienia dostępności. Oznacza ono konieczne i stosowne modyfikacje lub adaptacje, niepociągające za sobą nieproporcjonalnych i niepotrzebnych utrudnień, które są niezbędne w określonych przypadkach dla zapewnienia osobom o szczególnych potrzebach możliwości korzystania z dóbr i usług. W polskich warunkach może to

budzić pewne kontrowersje, jako że racjonalne usprawnienia to termin wprowadzany przez dyrektywę 2000/78/WE i powtórzony w ustawie o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, funkcjonujący dotychczas wyłącznie w dziedzinie prawa pracy oraz w ramach rozwiązań współfinansowanych ze środków polityki spójności. Na gruncie projektowanej regulacji, racjonalne usprawnienie powinno być zastosowane zawsze wtedy, gdy zastosowanie uniwersalnego projektowania nie jest możliwe. Racjonalne usprawnienia nie powinny być regułą w zapewnianiu dostępności przez podmioty publiczne, jednak biorąc pod uwagę aktualny stan dostępności w Polsce, opisany powyżej, ustawodawca jest zobligowany do zaprojektowania przepisów adekwatnych do rzeczywistości i możliwych do zapewnienia w różnych warunkach - uwzględniając potrzeby zarówno podmiotów dysponujących potencjałem i zasobami do realizacji znaczących inwestycji jak i podmiotów, które takiego zaplecza nie posiadają. Zgodnie z filozofią ustawy, podmioty publiczne powinny zapewniać spełnienie minimalnych wymagań poprzez uniwersalne projektowanie lub stosować racjonalne usprawnienia. Mechanizm ten na gruncie ustawy będzie odnosił się między innymi do dostosowania architektury (np. montaż pochylni i ramp dojazdowych), wyposażenia wnętrz (np. pętla induktofoniczna, videotłumacz), aranżacji przestrzeni (np. zainstalowanie specjalnego oznakowania w postaci elementów kontrastowych i wypukłych), możliwości skorzystania z treści publikowanych w dowolnej formie i formacie.

### **Zakres podmiotowy ustawy**

W **art. 3** ustawa wskazuje katalog podmiotów, nazwanych zbiorczo podmiotami publicznymi, zobowiązanych do zapewnienia dostępności w zakresie określonym ustawą. Katalog ten jest prawie identyczny jak przypadku *ustawy z dnia 4 kwietnia 2019 r. o dostępności cyfrowej stron internetowych i aplikacji mobilnych podmiotów publicznych* i obejmuje kilkadziesiąt tysięcy podmiotów w całym kraju. Wdrożenie ustawy przez te podmioty stanowić będzie istotny wzrost dostępności w sferze publicznej.

Zgodnie z treścią z **art. 5** ust. 1 ustawy podmioty prywatne oraz organizacje pozarządowe, powinny dążyć do zapewnienia dostępności, ale nie ponoszą na podstawie ustawy żadnych sankcji z tytułu jej braku. Należy wyraźnie podkreślić, że

założeniem ustawy jest przede wszystkim zobowiązanie podmiotów publicznych do zapewniania dostępności, jako instytucji funkcjonujących w ramach struktur państwowych i korzystających ze środków publicznych. Państwo jako podmiot odpowiedzialny za wdrożenie przepisów Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych ma największe obowiązki w tym zakresie i w związku z tym niniejsza ustawa jednoznacznie wskazuje odpowiedzialność za ich realizację po stronie podmiotów publicznych. Rozwiązanie takie zostało przyjęte celowo również z uwagi na trwające na poziomie Parlamentu Europejskiego prace nad dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wymogów dostępności produktów i usług (European Accessibility Act/Europejski Akt o Dostępności), która została przyjęta w czerwcu 2019 r. Dyrektywa w ciągu 3 najbliższych lat będzie musiała być implementowana przez państwa członkowskie. Akt ten przewiduje obowiązek zapewnienia dostępności przez podmioty prowadzące działalność komercyjną w określonych sektorach gospodarki i wprowadza również obowiązek wyznaczenia organów nadzoru rynku, które będą monitorowały zapewnianie dostępności przez producentów towarów i usług objętych dyrektywą. W tym kontekście wprowadzenie „twardego” obowiązku dla podmiotów innych niż publiczne przed implementacją EAA spowodowałoby niepotrzebne komplikacje prawne i koszty administracyjne wynikające z rozwiązania przejściowego. Dyrektywa ta ma pomóc w unikaniu wykluczenia społecznego spowodowanego niedostępnością produktów i usług, a także pomóc osobom z niepełnosprawnościami prowadzić samodzielne i godne funkcjonowanie w społeczeństwie. Podstawowym celem dyrektywy jest wspieranie właściwych mechanizmów rynku wewnętrznego, a także usunięcie barier w korzystaniu z produktów i usług oraz zapobieganie powstawaniu takich barier, które wynikają z rozbieżnych przepisów krajowych w zakresie dostępności. Wejście w życie dyrektywy nałoży obowiązki na wszystkich producentów i świadczeniodawców usług (w szczególności tych z branży IT i komunikacji elektronicznej) do świadczenia ich w sposób dostępny. Podmioty te zostaną zobowiązane do tego za pomocą dyrektywy w sposób jednolity na obszarze całej Unii Europejskiej. Dlatego niniejszy projekt ustawy stanowi z jednej strony kierunkową zapowiedź rozwiązań prawnych gwarantujących, że podmioty gospodarcze będą zobowiązane do stosowania wspólnych zasad dostępności, z drugiej zaś pozostawia przestrzeń na nadchodzące regulacje.

Jednocześnie w art. 4 ust. 3 projektu ustawy, uregulowana została sytuacja, w której podmiot niepubliczny realizując zadania finansowane z udziałem środków publicznych, na podstawie zawartej umowy, jest zobowiązany do zapewnienia dostępności w zakresie określonym w tej umowie. Należy podkreślić, iż intencją ustawodawcy jest zapewnienie, aby wszelkie działania realizowane ze środków publicznych objęte były reżimem dostępności ale tylko w takim zakresie, jaki jest możliwy, wykonalny i uzasadniony w tych działaniach. Przykładowo, jeśli organizacja pozarządowa (lub inny podmiot prywatny) otrzymuje środki z budżetu samorządu terytorialnego na prowadzenie dodatkowych zajęć edukacyjnych z dziećmi w wieku szkolnym, to obowiązana jest zapewnić dostępność tych zajęć dla dzieci o specjalnych potrzebach. Sposób zapewnienia dostępności generalnie określa art. 6 ustawy ale to podmiot przekazujący środki publiczne powinien określić w umowie warunki, które musi spełnić organizacja aby dane zadanie było realizowane w sposób dostępny i organizacja jest zobowiązana wyłącznie do spełnienia tych warunków wynikających z umowy. Chodzi np. o to by uniknąć sytuacji, w której dziecko głuche, niedowidzące lub poruszające się na wózku, nie będzie mogło wziąć udziału w tych zajęciach z powodu niedostępności miejsca czy sposobu prowadzenia takich zajęć. Należy jednak bardzo wyraźnie podkreślić, że nie dotyczy to całokształtu działalności takiej organizacji a jedynie tych zadań, na które przeznaczone zostały środki publiczne. Wysokość przekazanych środków powinna uwzględniać realizację zadań zapewniających dostępność, tak aby podmiot związany zapisami umowy nie musiał angażować dodatkowych zasobów finansowych na ten cel. Jest to odpowiedzialność podmiotu publicznego, przekazującego środki publiczne, aby zagwarantować właściwe i racjonalne określenie obowiązków związanych z dostępnością w treści konkretnej umowy. Warto zauważyć, że wprowadzenie takiego mechanizmu ustawowego, znacząco rozszerza zakres możliwości stosowania ustawy – także na podmioty nie należące do katalogu instytucji publicznych, ale jednocześnie nie obciąża ich obowiązkami innymi niż wynikające z umowy, na której realizację otrzymują środki finansowe. Rozwiązanie to stanowi rozsądny kompromis, ponieważ zakres zapewnienia dostępności do jakiego zobowiązany zostaje dany podmiot niepubliczny wynika wyłącznie z warunków określonych w umowie przekazującej środki na dane zadanie. Jednocześnie aby przygotować wszystkie strony realizujące działania z wykorzystaniem środków publicznych do tych nowych wymagań,

przewidziano w ustawie 24 miesięczny okres *vacatio legis* na te przepisy. Wchodzą one w życie po upływie 24 miesięcy od ogłoszenia ustawy.

Zgodnie z ideą ustawy, projektowane w niej rozwiązania i mechanizmy mają służyć określeniu środków służących wyrównywaniu szans osób ze szczególnymi potrzebami. Wyrównywanie szans odbywa się m.in. poprzez zapewnianie dostępności. Zapewnianie dostępności może odbywać się zarówno poprzez uniwersalne projektowanie nowych działań i rozwiązań, z których korzystają obywatele jak i stosowanie racjonalnych usprawnień w usuwaniu istniejących barier w dostępie do dóbr, usług czy instytucji. Minimalne wymagania w zakresie zapewniania dostępności przez podmioty publiczne wskazano w art. 6 ustawy. Warto przy tym zauważyć, że poszczególne wymiary dostępności tj. architektoniczna, cyfrowa i informacyjno-komunikacyjna zostały rozdzielone, biorąc pod uwagę ich zakres i przedmiot. Są one co do zasady niezależne od siebie, mimo że mogą w praktyce mieć pewne punkty styeczne. Warto jednak również zauważyć, że np. zakres dostępności cyfrowej uregulowany już został kompleksowo w *ustawie o dostępności cyfrowej stron internetowych i aplikacji mobilnych podmiotów publicznych*, przez co w niniejszej ustawie jest jedynie odwołanie do zawartych tam rozwiązań aby ich nie powielać i nie tworzyć rozwiązań alternatywnych.

W zakresie dostępności architektonicznej zaprojektowane zostały m.in. przepisy określone w art. 6 pkt 1 lit. a i b, które dotyczą obowiązku zapewnienia przez podmioty publiczne wolnych od barier przestrzeni komunikacyjnych pionowych i poziomych (windy, schody, korytarze, ciągi piesze w budynku) dla osób z ograniczoną możliwością poruszania się, a także dla osób z niepełnosprawnością wzroku. Oznacza to, że zarówno korytarze, jak i klatki schodowe powinny być wolne od barier i zapewniać możliwość poruszania się po nich między innymi osób na wózku, osób korzystających z kul, lasek i innych pomocy ortopedycznych, osób starszych, a także osób z wózkami dziecięcymi, mających różne problemy z poruszaniem się. Mała architektura oraz inne wyposażenie przestrzeni wewnętrznej (np. urządzenia biurowe, elementy dekoracyjne, stojaki z materiałami informacyjnymi) również nie powinny utrudniać przemieszczania się osobom ze szczególnymi potrzebami.

Ponadto podmiot publiczny jest zobowiązany do zapewnienia informacji na temat rozkładu pomieszczeń w budynku, co najmniej w sposób wizualny (np. plan, schemat, oznaczenia kierunkowe) i dotykowy (np. tyflomapa, makieta, fakturowe ścieżki prowadzące) lub głosowy (informacja w urządzeniu typu infokiosk, infomat, nagranie audio na stronie internetowej), który umożliwi np. osobie niewidomej samodzielne zorientowanie się w zakresie możliwości dotarcia do danego pomieszczenia. Informacja ta powinna być przygotowana w sposób możliwie spójny dla całego budynku lub siedziby podmiotu. Optymalnym sposobem zapewnienia informacji o rozkładzie pomieszczeń są wszystkie 3 kanały komunikacji (wzrokowy, słuchowy i dotykowy), jednakże z uwagi na kosztowność tego typu rozwiązań ustawodawca zdecydował o możliwości wyboru jednego z dwóch (dotyk, słuch) jako dodatkowego wobec sposobu wizualnego.

Dodatkowo w art. 6 pkt e) wskazano na wyraźny obowiązek zapewnienia osobom ze szczególnymi potrzebami możliwości ewakuacji lub ratowania w inny sposób (np. poprzez umieszczenie tych osób w sytuacji zagrożenia w bezpiecznej części budynku), ponieważ z praktyki stosowania przepisów dotyczących bezpieczeństwa przeciwpożarowego w budynkach publicznych wynika, iż tylko niewielka część z nich jest przygotowana i dostosowana do ratowania osób o szczególnych potrzebach w sytuacjach kryzysowych. Potwierdziły to wyniki kontroli przeprowadzonej przez Najwyższą Izbę Kontroli w 2018 r. (nr P/17/094) i przygotowany na jej podstawie dezyderat sejmowej Komisji Infrastruktury (nr 10 z 2019 r.), w którym wyrażono apel o jak najszybsze prawne uregulowanie tych kwestii.

Ustawa nakłada także na podmioty publiczne także obowiązek publikacji informacji na stronie internetowej podmiotu o zakresie prowadzonej przez siebie działalności w postaci dostępnego pliku elektronicznego, nagrania treści w polskim języku migowym, informacji w tekście łatwym do czytania. Element ten jest ważny z perspektywy osób ze szczególnymi potrzebami, gdyż pozwala wielu osobom zorientować się czym i w jakim zakresie zajmuje się określony podmiot, a więc wypełnia dyspozycję skutecznej komunikacji podmiotu z obywatelem. Podobne rozwiązania przyjmowane są już w innych regulacjach np. w *ustawie z dnia 4 kwietnia 2019 r. o dostępności cyfrowej stron internetowych i aplikacji mobilnych podmiotów publicznych*. Wprowadzone rozwiązania to także istotny krok w kierunku

budowania nowego wizerunku podmiotów z sektora finansów publicznych, jako nowoczesnych instytucji, wykraczających poza podejście intencjonalne, otwartych na klienta z różnymi potrzebami i skutecznie realizujących usługi publiczne. Określony projektowanym w art. 6 pkt 3 lit. d obowiązek zapewnienia, na wniosek osoby ze szczególnymi potrzebami komunikacji z podmiotem publicznym w formie przez nią określonej, oznacza możliwość zapewnienia alternatywnych formatów komunikacji (np. wydruk w alfabecie Braille'a, komunikacja SMS itp.).

Jednocześnie projektowana ustawa określa, że w sytuacji gdy w szczególności ze względów technicznych (np. brak możliwości instalacji windy lub zamontowania podjazdu) lub prawnych (np. wykluczające dane rozwiązanie przepisy przeciwpożarowe, konserwatorskie czy prawo miejscowe innego kraju – patrz placówki dyplomatyczne) nie jest możliwe zastosowanie przez podmiot publiczny ani uniwersalnego projektowania ani też racjonalnych usprawnień (i tym samym zapewnienie dostępności), na podstawie art. 7 projektu ustawy, zapewnia się dostęp alternatywny do podmiotu publicznego.

Dostęp alternatywny obejmuje przede wszystkim zapewnienie wsparcia innej osoby (np. kontakt telefoniczny, zorganizowanie spotkania w innym dostępnym miejscu, pomoc innej osoby np. pracownika lub wolontariusza w poruszaniu się po budynku) lub takie rozwiązania techniczne, które nie gwarantując samodzielnego dostępu do danego budynku czy komunikacji dają możliwość skorzystania z podmiotu publicznego (np. okulary VR, film czy nagranie z drona, na których można zobaczyć wnętrza niedostępnych pomieszczeń czy też obraz z miejsc niedostępnych architektonicznie, do których mają dostęp osoby w pełni sprawne). Należy jednak podkreślić, że co do zasady, rozwiązanie to nie jest tożsame z zapewnieniem dostępności jako takiej (z wyłączeniem 24 miesięcznego okresu przejściowego zapisanego w ustawie), a tym samym możliwe jest - pomimo jego zastosowania - np. złożenie przez osobę skargi na brak zapewnienia dostępności. Należy jednak pamiętać, że złożenie skargi także nie oznacza jej automatycznego uwzględnienia - kwestie te są bowiem każdorazowo analizowane w odniesieniu do konkretnych przypadków i odpowiednio rozstrzygane przez Prezesa PFRON. Projektowane przepisy odróżniają zatem sytuację zapewnienia dostępności od zapewnienia dostępu alternatywnego. Celem takiego sformułowania przepisów jest

doprowadzenie do stopniowej poprawy dostępności podmiotów publicznych, przy jednoczesnym zapewnieniu każdemu indywidualnemu użytkownikowi bieżącego dostępu do podmiotu publicznego. Należy jednak podkreślić, że intencją ustawodawcy jest w każdym przypadku zapewnienie dostępności co najmniej na poziomie minimalnych wymagań, a dopiero po stwierdzeniu braku takiej możliwości (np. gdy warunki techniczne lub inne przepisy prawa wykluczają zapewnienie dostępności architektonicznej w postaci montażu windy czy podnośnika), zaproponowanie dostępu alternatywnego. Tak sformułowane przepisy stanowią kompromis pomiędzy celami ustawy i postulatami środowisk osób z niepełnosprawnościami, a zgłaszanymi w konsultacjach publicznych zastrzeżeniami na temat kosztochłonności proponowanych rozwiązań. Wprowadzenie tego rodzaju rozwiązania nie może być jednak sygnałem o odstąpieniu od zapewnienia minimalnych wymagań, o których mowa w art. 6.

### **Koordinacja zapewniania dostępności**

Rolą projektowanej ustawy jest nie tylko wskazanie obowiązków dla podmiotów publicznych ale także dostarczenie narzędzi do realizacji celów przedmiotowej regulacji i stworzenie ram systemowych dla zapewnienia dostępności we wszystkich politykach publicznych, co de facto przełoży się na jeszcze szerszy wymiar oddziaływania projektowanej regulacji.

Art. 8 projektu ustawy wskazuje, że instrumentem realizacji procesu koordynacji są działania ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego, który jako formalno-prawny koordynator procesu dostępności (z uwzględnieniem roli ministra właściwego ds. cyfryzacji w zakresie koordynacji dostępności cyfrowej) inicjuje i monitoruje zapewnienie dostępności w różnych politykach publicznych na poziomie rządowym. Wprowadzenie mechanizmu koordynacji, planowania i wykonywania działań związanych z dostępnością w ramach rządu ma na celu zintensyfikowanie całego procesu oraz zapewnienie, że będą one wzajemnie spójne.

Zgodnie z art. 56, kluczowe znaczenie dla zapewnienia koordynacji wdrażania dostępności ma także mechanizm związany z nałożeniem na ministrów kierujących poszczególnymi działami administracji rządowej, obowiązku przeprowadzenia w



terminie 12 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy, przeglądu obowiązującego prawa pod kątem zapewnienia dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami. Sporządzone na podstawie przeglądu raporty będą następnie opiniowane przez Radę Dostępności, a na podstawie tych opinii, minister ds. rozwoju regionalnego może wnioskować do każdego innego ministra o przeprowadzenie niezbędnych zmian prawnych, co pozwoli na lepsze uwzględnianie kwestii dostępności w różnych politykach publicznych (np. w oświacie, zdrowiu, infrastrukturze). Zapewni to szersze i bardziej spójne włączenie dostępności do przepisów obowiązującego prawa.

Zgodnie z art. 9 projektu ustawy, jednym z instrumentów koordynacji zapewniania dostępności jest także weryfikacja pod tym kątem przez ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego projektów programów przyjmowanych przez Radę Ministrów. Rozwiązanie to pozwoli zachować spójność podejmowanych na poziomie Rady Ministrów działań i zapewni ich "wrażliwość" na kwestie dostępności dla osób o różnych potrzebach. Dotychczas w procesie tworzenia różnego rodzaju dokumentów strategicznych i programowych brakowało spojrzenia ukierunkowanego szczególnie na te kwestie i tym samym były one uwzględniane tylko w nielicznych przypadkach. Dzięki zapewnieniu koordynacji poprawi się zatem efektywność realizacji polityk publicznych, usprawni przepływ informacji, lepiej adresowane będą planowane rozwiązania, co w świecie globalnego nagromadzenia danych i rosnących wymagań kompetencyjnych związanych z ich obsługą jest korzyścią samą w sobie. W art. 11 projektu ustawy określono, że jednym z istotnych elementów zapewnienia koordynacji i bieżącego monitoringu postępów w zapewnianiu dostępności jest kilkustopniowy system raportowania, oparty o zaangażowanie administracji szczebla samorządowego i rządowego. Zgodnie z nim podmioty zobowiązane do zapewnienia dostępności (podmioty publiczne) przekazują co 4 lata, najpóźniej do dnia 31 marca danego roku raport o stanie dostępności w zakresie swojej działalności i publikują go na stronie Biuletynu Informacji Publicznej (jeśli dotyczy) lub na swojej stronie internetowej. Raport jest przekazywany do ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego (tylko w przypadku podmiotów działających na skalę ogólnopolską) lub właściwego miejscowo wojewody, który przygotowuje zbiorczy raport o stanie dostępności na terenie danego województwa i przekazuje go ministrowi właściwemu do spraw rozwoju regionalnego. Zakłada się, że do przekazywania raportów o dostępności danego podmiotu publicznego na wyższy poziom agregacji,

wykorzystywana będzie „tradycyjnie” przyjęta droga służbowa czy też ścieżki sprawozdawczości obowiązujące w danym sektorze, tak aby podmioty działające na skalę ogólnopolską mogły również zebrać informacje na temat dostępności swoich jednostek (czy oddziałów) podległych, i aby móc agregować te informacje w możliwie jak największym stopniu.

Następnie na podstawie zebranych i otrzymanych informacji minister przygotowuje zbiorczy raport o stanie dostępności w kraju i przekazuje go do zaopiniowania Radzie Dostępności, a po uzyskaniu opinii i dołączeniu własnej oceny - przekazuje go do wiadomości Rady Ministrów. Taka konstrukcja – w przeciwieństwie np. do wyrwykowych badań społecznych czy monitoringowych – pozwala na zebranie kompleksowej informacji od wszystkich zobowiązanych stron i ujmowanie jej w syntetyczny sposób dla poziomu zarówno regionalnego jak i ogólnopolskiego. Dzięki tej konstrukcji zarówno obywatele, jak i władze samorządowe czy rządowe mogą dosiedzieć się nie tylko na ile dany podmiot jest dostępny, ale także jakie postępy w zakresie poprawy dostępności czynione są w poszczególnych regionach czy też sektorach. Bardzo istotnym elementem zapewnienia koordynacji działań będą prace organu opiniodawczo-doradczego ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego - Rady Dostępności, zwanej dalej „Radą”. Działalność Rady będzie uzupełnieniem działań ministra jako centrum zarządzania dostępnością. Rada w sposób kolegialny wypracowuje i rekomenduje do wdrożenia najlepsze rozwiązania i rekomendacje dla różnych sektorów i polityk publicznych. Wspólna działalność Rady i ministra oparta jest na przykładzie amerykańskiego *Access Board*, który jest instytucją horyzontalnie działającą na rzecz dostępności w całych Stanach Zjednoczonych. O ile jednak *Access Board* nie jest wprost ulokowany w strukturach administracji rządowej (pomimo że składa się również z przedstawicieli rządu federalnego), o tyle niniejszy projekt ustawy łączy realne możliwości decyzyjne jakie daje bezpośrednio uczestnictwo w strukturach rządowych z wiedzą i doświadczeniem ekspertów zgromadzonych w Radzie. Projektowana ustawa wskazuje katalog podmiotów, które proponują kandydatów na członków Rady oraz daje ministrowi możliwość powoływania osób spoza tej listy, dysponujących odpowiednią wiedzą czy doświadczeniem. Minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego zapewnia obsługę Rady i umożliwia jej funkcjonowanie, w tym także tworzenie grup roboczych i prowadzenie prac analitycznych. Dzięki temu Rada uzyskuje możliwość i zasoby do

realnego działania i tworzenia merytorycznych wkładów do decyzji podejmowanych następnie na szczeblu politycznym.

Aby uzupełnić koordynację dostępności na różnych poziomach, podstawowy element zapewniania tej koordynacji umiejscowiony został na poziomie pojedynczego organu (z wyjątkiem sądów i prokuratur, które mogą ze względu na swoją strukturę organizacyjną łączyć rolę jednego koordynatora dla kilku podmiotów), zobowiązanego ustawą do zapewniania dostępności. Jest to rola koordynatora dostępności, którego na mocy art. 14 zobowiązany jest wyznaczyć każdy organ władzy publicznej, w tym organ administracji rządowej i samorządowej, organ kontroli państwowej i ochrony prawa oraz sądy i trybunały. Warto zwrócić uwagę, że wymaganie to dotyczy wyłącznie wskazanych powyżej organów, a nie wszystkich podmiotów zobowiązanych do zapewniania dostępności. Jest to również kompromis polegający na tym, że nie wszystkie spośród kilkudziesięciu tysięcy podmiotów publicznych zobowiązanych niniejszą ustawą muszą dedykować wsparcie koordynatora dostępności ale jedynie organy władzy i kontroli, jako te które mają najwyższy wpływ na życie każdego obywatela i jednocześnie dysponują zasobami i potencjałem do utworzenia takiej funkcji. Nie będzie więc konieczności wyznaczania takiej osoby np. w jednostce policji, instytucji kultury czy szpitalu, lecz na poziomie urzędów obsługujących właściwych ministrów, w samorządach regionalnych i lokalnych czy w organach władzy sądowniczej. Obowiązek wyznaczenia koordynatora należy spełnić w terminie do dnia 30 września 2020 r. i co ważne, decyzja o sposobie wypełnienia tego obowiązku zależy od możliwości danego podmiotu. Może być to zarówno osoba zatrudniona na nowoutworzonym stanowisku, jak i wyznaczona jedna lub kilka osób spośród już zatrudnionych (np. zapewnienie dostępności w ramach istniejących obowiązków). Do zakresu zadań koordynatora należeć będzie wsparcie osób ze szczególnymi potrzebami w dostępie do usług danego podmiotu, przygotowanie i koordynacja wdrożenia planu działania na rzecz poprawy dostępności oraz monitorowanie działalności podmiotu pod kątem zapewnienia dostępności. Powołanie osoby pełniącej funkcję koordynatora do spraw dostępności nie musi skutkować zwiększeniem poziomu etatyzacji i kosztów z tym związanych. Opisana regulacja zapewnia jednak właścicielstwo dla kwestii dostępności, co zwiększa szanse poprawnego jej implementowania w ramach ww. organów oraz buduje systemowe zaplecze kompetencyjne dla jej realizacji w

przyszłości. Jednocześnie minister właściwy ds. rozwoju regionalnego jako koordynator Programu Dostępność Plus zaplanował odpowiednie wsparcie merytoryczne i szkoleniowe dla osób pełniących funkcję koordynatorów dostępności – poprzez dofinansowanie ze środków europejskich projektów ukierunkowanych na ten cel.

### **Certyfikacja dostępności**

Projekt ustawy wprowadza przepisy (art. 15-28) formalizujące proces certyfikacji dostępności. Zgodnie z treścią projektowanego art. 15, zaplanowany na podstawie ustawy instrument jest fakultatywny i skierowany wyłącznie do podmiotów prywatnych i organizacji pozarządowych (podmioty publiczne nie potrzebują certyfikatu – ponieważ są zobowiązane w całości niniejszą ustawą) i ma na celu potwierdzenie na podstawie przeprowadzonego audytu dostępności, czy dany podmiot spełnia minimalne wymagania, o których mowa w art. 6 niniejszej ustawy. Przyjęte w ustawie rozwiązania wychodzą naprzeciw głównym problemom jakie zostały zidentyfikowane w toku przygotowywania rządowego Programu Dostępność Plus i analizy bieżącej sytuacji osób o szczególnych potrzebach w Polsce. Jednym z takich problemów jest nie tylko brak podejmowania prób zapewniania dostępności ale także brak spójnego systemu stosowania jednakowych (lub przynajmniej podobnych) rozwiązań stosowanych dla zapewnienia dostępności. Dodatkowo, pomijając fakt, że w skali kraju wciąż bardzo nieliczne podmioty - głównie organizacje pozarządowe - zajmują się certyfikowaniem dostępności, to każda z nich robi to na podstawie własnych wypracowanych sposobów i procedur, co skutkuje brakiem porównywalności i spójności, tak potrzebnej dla osób ze szczególnymi potrzebami, które nie wiedzą czego mogą się spodziewać nawet po budynku czy obiekcie posiadającym certyfikat dostępności. Stąd rozwiązania przyjęte w ustawie wychodzą naprzeciw tym problemom i proponują określenie szczegółowych warunków, które muszą spełnić podmioty dokonujące certyfikacji dostępności.

W związku z powyższym zaplanowano, że certyfikacji dostępności będą mogły dokonywać wyłącznie podmioty posiadające zasoby organizacyjne, kadrowe oraz narzędzia, pozwalające na należyte przeprowadzenie certyfikacji. Podmioty te zostaną wyłonione przez ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego w

drodze otwartego naboru, w którym wskazane zostaną szczegółowe wymogi oraz tryb ich weryfikacji. Proces certyfikacji podlega opłacie, której wysokość regulowana jest cenami ustalonymi przez podmioty certyfikujące ale z zastrzeżeniem, że nie mogą one przekroczyć limitów określonych w ustawie. Limity te zostały określone w sposób „schodkowy” aby zapewnić, że kwoty będą kształtowane w sposób rynkowy pomiędzy podmiotem dokonującym certyfikacji a podmiotem podlegającym certyfikacji. Ich wysokość może być kształtowana dowolnie z zastrzeżeniem wskazanych limitów i w zależności od zakresu procesu certyfikacji, tj. np. liczby obiektów podlegających audytowi certyfikacyjnemu, czy liczby stron internetowych poddanych audytowaniu. Maksymalna kwota to 30 krotność przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w gospodarce narodowej - w przypadku certyfikacji prowadzonej w więcej niż 20 obiektach. Takie zróżnicowanie jest konieczne ze względu na zróżnicowany zasób architektoniczny który może być przedmiotem audytu i certyfikacji (np. wynajem kilku pomieszczeń w budynku vs. wiele obiektów, placówek czy oddziałów danej firmy).

Zaplanowane w ustawie przepisy dotyczące certyfikacji zapewniają z jednej strony transparentny system wyboru podmiotów certyfikujących, z drugiej zaś ograniczają usługę audytowania i certyfikacji wyłącznie do podmiotów, dysponujących potencjałem w tym zakresie, co zostanie zweryfikowane przez odpowiednie grono ekspertów. Powyższe służyć będzie profesjonalizacji tego typu usług, które świadczone będą nadal na zasadach komercyjnych (z uwzględnieniem maksymalnego kosztu określonego w ustawie) ale w sposób ujednolicony i zgodny z wymaganiami określonymi przez ustawodawcę.

Zaplanowana w ustawie delegacja do rozporządzenia ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego jest konieczna, aby opracować szczegółowe kryteria wyboru tych podmiotów, jak i wzór wniosku o wydanie certyfikatu czy też wzór samego certyfikatu dostępności. Działania te zostaną przeprowadzone w oparciu o konsultacje z ekspertami reprezentowanymi w Radzie. Minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego będzie także prowadził wykaz podmiotów dokonujących certyfikacji i publikował wykaz tych podmiotów na stronie internetowej swojego urzędu. Należy pokreślić, iż intencją ustawodawcy jest harmonizacja certyfikacji dostępności, co nie tylko poprawi jakość tego rodzaju usług ale także sprawi, że

podmioty, które uzyskają certyfikat dadzą wyraźny sygnał dla klientów i użytkowników ze szczególnymi potrzebami, że społeczna odpowiedzialność i zasady zrównoważonego rozwoju stanowią istotny element ich funkcjonowania i budowania prestiżu czy wizerunku danego podmiotu. Jednocześnie w sytuacji zapewniania dostępności na warunkach określonych w ustawie, podmioty, które uzyskają certyfikat dostępności mogą uzyskać z tego tytułu także wyraźne korzyści finansowe w postaci zmniejszenia poziomu składek wpłacanych do Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (o ile podmiot takie składki jest zobowiązany płacić). Rozwiązanie to jest oparte o założenie, że skoro cały podmiot prywatny zapewnia dostępność swojej działalności i uzyskał certyfikat, to w dużym stopniu staje się miejscem dostępnym także dla potencjalnych pracowników z niepełnosprawnością, a więc przyczynia się do likwidacji barier architektonicznych, cyfrowych czy komunikacyjnych i zwiększa szansę na aktywizację zawodową osób niepełnosprawnych (co jest jednym z głównych celów działalności PFRON).

### **Postępowanie skargowe**

Kolejnym, istotnym mechanizmem ustawy jest wprowadzenie możliwości egzekwowania przepisów o dostępności, poprzez indywidualne wnioskowanie o jej zapewnienie, a także możliwość złożenia skargi indywidualnej, w sytuacji braku realizacji przepisów ustawy przez konkretny podmiot publiczny, w odniesieniu do konkretnych osób o szczególnych potrzebach. Mechanizm ten jest rozłożony na poszczególne etapy. Niezależnie od tego jednak w art. 29 projektu ustawy uregulowana została sytuacja umożliwiająca każdemu, bez względu na jego interes prawny lub faktyczny, poinformowanie podmiotu publicznego o braku jego dostępności architektonicznej lub informacyjno-komunikacyjnej. Nie jest to obowiązek informacyjny ale jedynie możliwość sygnalizacji tych kwestii, mająca na celu zwrócenie uwagi podmiotu publicznego na obowiązki wynikające z niniejszej ustawy. Instrument taki pełni funkcję ogólnospołeczną, poprawiając przepływ informacji i będąc jednocześnie narzędziem społecznej kontroli nad realizacją przepisów ustawy, choć nie jest elementem procesu skargowego.

Jednocześnie, każda osoba ze szczególnymi potrzebami lub jej przedstawiciel ustawowy (co jest szczególnie istotne w przypadku osób małoletnich lub

ubezwłasnowolnionych) – po wykazaniu interesu faktycznego, a więc wskazaniu realnej potrzeby skorzystania z usług danego podmiotu - ma prawo wystąpić do podmiotu publicznego z wnioskiem o zapewnienie dostępności architektonicznej lub informacyjno-komunikacyjnej. Takie rozwiązanie pozwala osobie ze szczególnymi potrzebami na aktywny udział w zapewnianiu jakości usług publicznych. Zapewnienie dostępności w zakresie określonym we wniosku, powinno nastąpić nie później niż w terminie 14 dni od dnia złożenia wniosku. Warto zauważyć, że możliwość złożenia wniosku przez osobę o szczególnych potrzebach jest niezależna od obowiązku określonego w art. 6, co oznacza, że podmiot publiczny nie powinien czekać na taki wniosek ale jest zobowiązany zapewniać dostępność niezależnie, z własnej inicjatywy. Możliwość złożenia wniosku przez obywatela/klienta jest jedynie dopełnieniem procesu zapewniania dostępności i służy w szczególności zapewnianiu jej w określony sposób lub w określonym czasie, zwłaszcza gdy rozwiązania architektoniczne i informacyjno - komunikacyjne przyjęte przez podmiot publiczny nie mają charakteru uniwersalnego i nie służą wszystkim na zasadzie równości. W dłuższej perspektywie wniosek o zapewnienie dostępności jest więc narzędziem, które ma motywować do jej faktycznej realizacji i uwzględniania zasad projektowania uniwersalnego podczas realizacji zadań publicznych, w planowaniu remontów i zakupów sprzętu czy wyposażenia.

Wniosek o zapewnienie dostępności powinien zawierać nie tylko dane kontaktowe osoby występującej ale także wskazanie bariery utrudniającej lub uniemożliwiającej dostępność w zakresie architektonicznym lub informacyjno-komunikacyjnym, wskazanie sposobu kontaktu z wnioskodawcą oraz może zawierać preferowany sposób zapewnienia dostępności, gdyż w niektórych sytuacjach niezbędne będzie dostosowanie uwzględniające indywidualne potrzeby wnioskującego (np. w przypadku niepełnosprawności sprzężonej).

Uwzględniając czas i zasoby niezbędne do zapewnienia dostępności, podmiot publiczny, może wydłużyć termin realizacji działań na które złożono wniosek, maksymalnie do 2 miesięcy od dnia jego złożenia. Warunkiem jest powiadomienie o tym wnioskodawcy i wskazanie przyczyn opóźnienia. Taki okres na zapewnienie dostępności jest wystarczający, by zapewnić osobie ze szczególnymi potrzebami

skorzystanie z usług podmiotu publicznego, przy czym niekoniecznie musi to oznaczać istotną ingerencję w architekturę czy wyposażenie jego siedziby.

Zgodnie z projektowanym art. 31 ust. 3, podmiot publiczny może także w szczególnie uzasadnionych przypadkach, podyktowanych w szczególności względami prawnymi lub technicznymi, odmówić zapewnienia dostępności w zakresie lub w sposób określony we wniosku o zapewnienie dostępności i niezwłocznie zawiadamia o tym fakcie wnioskodawcę, uzasadniając swoje stanowisko. Należy jednak podkreślić, że zgodnie z intencją ustawodawcy, nie zwalnia to podmiotu publicznego z obowiązku zapewnienia dostępu alternatywnego, o którym mowa w art. 7.

Nałożenie na podmioty z sektora publicznego obowiązków w zakresie zapewnienia dostępności, uzupełnione mechanizmem w postaci możliwości złożenia skargi na brak dostępności, która może docelowo skutkować sankcją za brak jej realizacji (grzywna w celu przymuszenia - art. 34) powinno wpłynąć motywująco na działania podmiotów publicznych w tym zakresie. Zdecydowano o przyjęciu takiego rozwiązania ze względu na fakt, że dotychczas przyjmowane rozwiązania legislacyjne (jak również praktyka ich stosowania), wyraźnie pokazują słabość przepisów prawnych pozbawionych rzeczywistych i bezpośrednich sankcji za ich nieprzestrzeganie. Jest to również postulat wielokrotnie podnoszony przez środowisko samych osób z niepełnosprawnościami, wielokrotnie wskazujące że bez realnej konsekwencji w postaci kar finansowych, zapewnianie dostępności nie będzie traktowane priorytetowo. Stąd w projektowanej ustawie zaproponowano konkretną sankcję, w postaci grzywny w celu przymuszenia – rozwiązania stosowanego w postępowaniu egzekucyjnym w administracji publicznej. Możliwość nałożenia takiej grzywny została poprzedzona wydaniem nakazu zapewnienia dostępności na podstawie złożonej do Prezesa PFRON skargi, a nakaz ten z kolei jest poprzedzony wnioskiem o zapewnienie dostępności. Dopiero negatywny skutek tych poszczególnych instrumentów, umożliwia uruchomienie kolejnego instrumentu, stopniowo coraz bardziej dotkliwego dla podmiotu zobowiązanego przepisami ustawy. Jest to konstrukcja optymalna, oparta o założenie że większość podmiotów nie będzie musiała odczuwać skutków sankcji, ze względu na fakt iż zastosuje rozwiązania służące zapewnianiu dostępności od razu lub na wniosek osoby uprawnionej. Celem projektowanej regulacji nie jest bowiem stosowanie sankcji, ale



osiągnięcie takiego stanu, w którym budynki podmiotów publicznych, strony internetowe czy oferowane przez nie środki i sposoby komunikacji są prowadzone w sposób zapewniający dostępność i służą wszystkim obywatelom na zasadzie równego traktowania i korzystania. Pozwoli to zdyscyplinować podmioty, które nie dopełnią obowiązków ustawowych, a ewentualne wpływy z zastosowanych w ostateczności grzywien w celu przymuszenia będą stanowiły dochód Funduszu Dostępności, który został uregulowany w rozdziale 5.

### **Fundusz Dostępności**

Uzupełnieniem przepisów materialnych i procesowych w zakresie zapewniania dostępności, jest utworzenie nowego instrumentu finansowego, którego środki mogą być przeznaczane na zapewnienie lub poprawę dostępności, w tym w szczególności budynków użyteczności publicznej. Zgodnie z rozdziałem 5 projektu ustawy, tworzy się bowiem nowy fundusz celowy - Fundusz Dostępności. Głównym przeznaczeniem tego funduszu będzie udzielanie atrakcyjnych finansowo pożyczek, z przeznaczeniem na dostosowanie budynków użyteczności publicznej oraz budynków mieszkalnictwa wielorodzinnego do potrzeb osób ze szczególnymi potrzebami. Wsparcie ze środków Funduszu, udzielane będzie w formie pożyczki lub kredytu bankowego (z możliwością częściowego umorzenia) lub dotacji na częściową spłatę kapitału i odsetek od pożyczek i kredytów bankowych udzielanych ze środków innych niż środki Funduszu. Aby zapewnić atrakcyjne warunki finansowe planowanego wsparcia, projektowane przepisy zakładają nie tylko preferencyjne warunki udzielenia pożyczki ale również dopuszcza się możliwość częściowego umarzenia ww. pożyczek lub kredytów, udzielonych ze środków Funduszu. W przypadku podmiotów prowadzących działalność gospodarczą wsparcie może stanowić pomoc publiczną lub pomoc de minimis. Środkami Funduszu zarządzać będzie Bank Gospodarstwa Krajowego, którego działalność w tym zakresie podlega nadzorowi ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego. Źródłami funduszu są zarówno środki pochodzące ze zwrotów w ramach pożyczek udzielanych ze środków funduszy europejskich jak i dotacje z budżetu państwa, wpływy z nałożonych grzywien w celu przymuszenia czy środki Solidarnościowego Funduszu Wsparcia Osób Niepełnosprawnych (SFWON), o którym mowa w *ustawie z dnia 23 października*

2018 r. o Solidarnościowym Funduszu Wsparcia Osób Niepełnosprawnych (Dz. U. poz. 2192). W odniesieniu do tego ostatniego, w celu utrzymania wpływu na konkretny kierunek wykorzystania tych środków, w ustawie zaprojektowano mechanizm porozumienia, w którym minister ds. rozwoju regionalnego może wspólnie z ministrem ds. zabezpieczenia społecznego określić na dany rok bardziej szczegółowo zadania, które będą finansowane ze środków Funduszu Dostępności w tym zakresie (np. preferencje dla określonego typu budynków użyteczności publicznej przy ubieganiu się o wsparcie).

Utworzenie funduszu powoduje, że dla podmiotów publicznych pojawia się dodatkowe źródło i możliwość finansowania inwestycji zapewniających dostępność, o której mowa w przepisach ustawy. Jednocześnie, ze względu na duże oczekiwania i potrzeby społeczne, związane z możliwością dofinansowywania instalacji np. dźwigów osobowych w budynkach wielorodzinnych, utworzenie tego funduszu stanowi realną ofertę i możliwość finansowania tego typu usprawnień w istniejących już obiektach, co ma szczególne znaczenie w obliczu postępujących zmian demograficznych.

### **Zmiany w przepisach**

Ustawa o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami zakłada nie tylko horyzontalnie zaprojektowane instrumenty, obowiązki czy narzędzia dla realizacji procesu poprawy dostępności podmiotów publicznych ale także szereg przepisów szczegółowych, zmierzających do korekty obowiązujących ustaw sektorowych czy tematycznych. Dzięki temu będzie stosowane jest nie tylko podejście horyzontalne ale również indywidualne (punktowe) do procesu uzupełniania polityk publicznych o kwestie dostępności. Zaproponowane w projekcie ustawy zmiany dotyczą tylko wybranych ustaw. Wybór tych aktów prawnych i podyktowane nim propozycje zmian zostały oparte o kilka źródeł danych. Przede wszystkim były to informacje przekazywane przez samo środowisko osób niepełnosprawnych – osoby niepełnosprawne, ich rodziny, opiekunów, pracowników instytucji opiekuńczych i pomocowych. Osoby te 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”. Projekt realizowany przez Polskie Forum Osób Niepełnosprawnych wraz z czterema partnerami polegał m.in. na rozmowach z kilkoma tysiącami osób z niepełnosprawnościami, które wskazywały największe problemy i bariery prawne z jakimi się borykają. Efektem tego projektu był zestaw rekomendacji do zmiany przepisów, które stanowiły inspirację dla propozycji zmian w niniejszej ustawie. 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. W toku konsultacji publicznych i uzgodnień międzyresortowych proponowane zmiany zostały skonsultowane i uzupełnione. Kolejny przegląd powinien nastąpić najpóźniej w rok po wejściu w życie projektowanej ustawy. Na jego podstawie poszczególni ministrowie zidentyfikują obszary wymagające podjęcia działań legislacyjnych i mogą zaproponować konkretne rozwiązania legislacyjne. Poniżej przedstawiono uzasadnienie dla poszczególnych propozycji zmian.

Art. 42 projektu wprowadza zmiany w *ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym* (Dz. U. z 2019 r. poz. 506). W art. 5a ust. 7 pkt 1 zmienianej ustawy wprowadza się dostępność do wymogów formalnych, jakim powinny odpowiadać zgłaszane projekty w ramach budżetu obywatelskiego. Budżet obywatelski zwany także partycypacyjnym jest instrumentem włączania mieszkańców w procesy decyzyjne gmin. Rada gminy określając w drodze uchwały wymagania, jakie powinien spełniać projekt budżetu obywatelskiego, powinna w wymogach formalnych uwzględnić o ile jest to możliwe uniwersalne projektowanie. Intencją nowelizacji jest z jednej strony zapewnienie dostępności realizowanych inwestycji, tak aby służyły wszystkim mieszkańcom, z drugiej strony zwiększenie poziomu świadomości

społecznej w zakresie różnych potrzeb społeczności lokalnych w aspekcie dostępności i możliwych rozwiązań.

Art. 43 projektu wprowadza zmiany w ustawie z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz. U. z 2018 r. poz. 1983, z późn. zm.). Po pierwsze zmiany te obejmują ustanowienie obowiązku wskazywania przez instytucje kultury (te dla których organizatorami są jednostki samorządu terytorialnego) przy występowaniu o dotację celową (na zadania objęte mecenatem państwa oraz ważne z punktu widzenia regionalnej polityki rozwoju w zakresie rozwoju kultury), w jaki wykorzystanie środków z tej dotacji celowej uwzględni potrzeby osób ze szczególnymi potrzebami. Należy podkreślić, że intencją ustawodawcy jest, zobligowanie instytucji kultury do refleksji w zakresie uwzględnienia potrzeb tej grupy obywateli. Korzystanie z dóbr kultury jest dziś w dużym stopniu utrudnione dla osób z dysfunkcjami mobilności, wzroku czy słuchu – na co wskazują organizacje zajmujące się tą tematyką. Domy kultury, muzea czy galerie niejednokrotnie zlokalizowane w budynkach zabytkowych, pozostają miejscami niedostępnymi dla wielu osób, nie dając możliwości poznania ich zasobów. Dlatego wprowadzenie obowiązku udostępniania zasobów kultury, na które wykorzystywana jest dotacja ze środków publicznych (np. poprzez zapewnienie tłumacza języka migowego czy audio deskrypcji, lub opatrzenie wystawy opisem alternatywnym) powinno przyczynić się do szerszego udostępniania dóbr kultury również wśród osób o szczególnych potrzebach. W przepisie tym wprowadza się także obowiązek dostosowania dla osób ze szczególnymi potrzebami imprez artystycznych lub rozrywkowych, organizowanych w ramach działalności kulturalnej. Warto zwrócić uwagę, że w tym przypadku, ze względu na możliwe koszty związane z potencjalnie dużą liczbą uczestników takich imprez, z uwzględnieniem, obowiązek ten dotyczy przede wszystkim racjonalnych usprawnień, które podejmowane są głównie w przypadku wystąpienia konkretnej potrzeby, ze strony konkretnego obywatela. Nie nakłada to zatem na organizatorów obowiązku uwzględniania niejako „z góry” różnych rozwiązań uniwersalnych (choć oczywiście tego nie wyklucza).

Po drugie wprowadza się obowiązek wskazywania przez ministra właściwego ds. kultury tych programów finansowanych z budżetu państwa, w których udzielenie dotacji będzie warunkowane zapewnieniem dostępności dla osób o szczególnych

potrzebach. Pozwoli to na jeszcze lepsze uwzględnienie tych potrzeb w takich programach, które są szczególnie istotne z pkt widzenia obywateli czy udostępniania różnych zasobów kultury.

Art. 44 projektu wprowadza zmiany w ustawie z dnia 7 lipca 1994 r. - *Prawo budowlane* (Dz. U. z 2018 r. poz. 1276, 1496, 1669 i 2245 oraz z 2019 r. poz. 51, 630, 695 i 730) dodając osoby ze szczególnymi potrzebami jako te, których potrzeby należy brać pod uwagę określając warunki techniczne, jakim powinny odpowiadać obiekty budowlane i ich usytuowanie oraz warunki techniczne użytkowania obiektów budowlanych (budynki mieszkalne i inne obiekty budowlane). Oznacza to dyspozycję dla właściwych ministrów do uwzględnienia tych potrzeb w toku tworzenia aktów wykonawczych do przepisów prawa budowlanego i stanowi podstawę do wydawania de facto standardów dostępności w ramach tych przepisów. Dodatkowo, w projektowanej zmianie wprowadza się obowiązek określenia w treści projektu budowlanego niezbędnych warunków do korzystania z obiektu przez osoby ze szczególnymi potrzebami, co ma być wyraźną wskazówką dla architektów i projektantów do uwzględniania tych potrzeb na etapie projektowania obiektów budowlanych. W ocenie projektodawcy należy przyjąć, że dotychczasowy akt wykonawczy wydany na podstawie art. 34 ust. 6 pkt 1 ustawy *Prawo budowlane* będzie zgodny z przepisami ustawy *Prawo budowlane* po zmianach w niej dokonanych niniejszą ustawą, ponieważ zawiera wyraźne wskazanie, że w stosunku do obiektu budowlanego użyteczności publicznej i budynku mieszkalnego wielorodzinnego projekt budowlany wskazuje sposób zapewnienia warunków niezbędnych do korzystania z tego obiektu przez osoby niepełnosprawne, w szczególności poruszające się na wózkach inwalidzkich. Osoby te są więc niewątpliwie osobami ze szczególnymi potrzebami w rozumieniu niniejszej ustawy. Dodatkowo, część opisowa projektu budowlanego powinna zawierać inne, konieczne dane, wynikające ze specyfiki, charakteru i stopnia skomplikowania obiektu budowlanego lub robót budowlanych, co wskazuje na otwarty katalog, mogący obejmować - w zależności od przeznaczenia budynku - również inne warunki do korzystania z obiektu przez osoby ze szczególnymi potrzebami. W związku z tym nie ma potrzeby wskazywania regulacji przejściowej w tym zakresie dla zmienianego art. 34 ustawy *Prawo budowlane*.

Art. 45 projektu dodaje w *ustawie z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2018 r. poz. 511, z późn. zm.)* przepis stanowiący, że w przypadku pracodawców innych niż podmiot publiczny i zatrudniających co najmniej 25 pracowników oraz posiadających certyfikat dostępności, miesięczne wpłaty na Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych ulegają obniżeniu o 5 proc. Jest to wprowadzenie elementu zachęty dla podmiotów innych niż publiczne (głównie przedsiębiorstw) do zapewniania dostępności i zdobywania certyfikatu w tym zakresie. Przepis ten stanowi dopełnienie mechanizmu określonego w art. 4, wskazując korzyść z zapewniania dostępności przez podmiot, który nie ma takiego obowiązku na podstawie niniejszej ustawy. Warto zauważyć, że obniżenie wpływów do PFRON z tytułu tej bonifikaty jest rekompensowane poprawą dostępności danego podmiotu więc sytuacją korzystną w sensie społecznym.

Ponadto, w niniejszym artykule dodaje się przepis umożliwiający zastosowanie zupełnie nowego instrumentu wsparcia osób niepełnosprawnych, jakim jest umożliwienie częściowego dofinansowania ze środków PFRON do zamiany mieszkania, w sytuacji braku możliwości dostosowania lokalu dotychczas zajmowanego (lub jeżeli jego dostosowanie jest nieracjonalne ekonomicznie). Instrument ten został przewidziany w programie Dostępność Plus, jako narzędzie poprawy dostępności w budynkach mieszkalnych wielorodzinnych. Ten dodatkowy instrument wymagał będzie dodatkowo zmiany przepisów wykonawczych, wydanych na podstawie ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych. W związku z powierzeniem PFRON nowej roli, wynikającej z rozpatrywania skarg na brak dostępności, skład Rady Nadzorczej PFRON zostanie uzupełniony o przedstawiciela ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego, który pełni koordynacyjną rolę w zakresie dostępności.

Art. 46 projektu wprowadza w *ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Prawo bankowe (Dz. U. z 2018 r. poz. 2187, z późn. zm.)* prawo dla osób ze szczególnymi potrzebami do otrzymywania ogólnych warunków umów oraz regulaminów w formach dla nich dostępnych. Dotyczy to takich form jak: nagranie audio, nagranie treści w Polskim Języku Migowym, wydruk w systemie Braille'a lub wydruk z wielkością czcionki wygodną do czytania. dostępnych zgodnie z dyspozycją placówka bankowa

ma 7 dni na realizację takiego uprawnienia. Brak możliwości samodzielnego zapoznania się z treścią warunków umowy czy regulaminu instytucji finansowej jest często jedną z głównych przyczyn niskiego korzystania przez te osoby z produktów finansowych i brak zaufania do instytucji bankowych. Seniorzy nie jednokrotnie wskazują że pisane drobnym drukiem i skomplikowanym językiem regulaminy bankowe są dla nich nie tylko niejasne ale często nawet nieczytelne. Wprowadzona zmiana ma zatem na celu poprawę możliwości samodzielnego korzystania z produktów rynku finansowego i jednocześnie może przyczynić się do wzrostu liczby klientów korzystających tych instytucji. Równocześnie proponowana zmiana dotyczy wyłącznie sytuacji w której dokumenty takich formatach są udostępniane „na żądanie”, a więc nie jest to rozwiązanie generujące zasadniczo zwiększone koszty.

Art. 47 projektu uzupełnia dział rozwój regionalny w *ustawie z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 2018 r. poz. 762, z późn. zm.)*

o koordynację zapewniania dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami. Powyższa zmiana wynika z uchwały Rady Ministrów z 17 lipca 2018 r., zgodnie z którą minister do spraw rozwoju regionalnego jest koordynatorem dostępności. Zmiana ma charakter porządkujący i dostosowujący do projektowanego stanu prawnego.

Art. 48 projektu wprowadza w *ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2018 r. poz. 1945, z późn. zm.)* pojęcie osoby ze szczególnymi potrzebami oraz pojęcie uniwersalnego projektowania, a także wprowadza konieczność uwzględnienia uniwersalnego projektowania w ramach aktualizacji studium i planu miejscowego. Ponadto urzeczywistnienia ideę partycypacji osób ze szczególnymi potrzebami w procesach decyzyjnych, w obszarze planowania i zagospodarowania przestrzennego, poprzez przyznanie im prawa do udostępnienia treści studium i planu miejscowego w sposób umożliwiający zapoznanie się z nim. Zmiana ta ma na celu zapewnienie realnej możliwości osobom z dysfunkcjami wzroku zapoznania się z planowanymi zmianami w przestrzeni publicznej, co ma szczególne znaczenie dla osób całkowicie niewidomych lub niedowidzących, które w ten sposób mogą mieć możliwość zgłoszenia swoich uwag, oczekiwań i sugestii, co do poprawy swego najbliższego otoczenia pod względem zapewnienia własnego bezpieczeństwa czy komfortu korzystania z niego.

Art. 49 projektu w *ustawie z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami* (Dz. U. z 2018 r. poz. 2067, z późn. zm.) wprowadza obowiązek uwzględnienia analizy możliwości adaptacji obiektu zabytkowego, także pod kątem dostosowania go do potrzeb osób ze szczególnymi potrzebami i uwzględnienia wyników tej analizy w dokumentacji konserwatorskiej. Taka zmiana wychodzi naprzeciw wskazywanym powszechnie barierom, jakie wiążą się z ochroną konserwatorską obiektów zabytkowych. Przedstawiciele środowiska architektów podkreślają, że dominujący prymat ochrony zabytku i obawa przed ingerencją w jego strukturę, przy braku precyzyjnych przepisów prawa tym zakresie powodują, że na gruncie obecnych przepisów możliwości adaptacji obiektów zabytkowych, w tym w szczególności do potrzeb osób niepełnosprawnych pozostają ograniczone. Stąd proponowana zmiana spowoduje, że kwestia ta przynajmniej zostanie dostrzeżona i przeanalizowana każdorazowo przez służby konserwatorskie.

Art. 50 projektu w *ustawie z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody* (Dz. U. z 2018 r. poz. 1614, z późn. zm.) uzupełnia obowiązki organów administracji publicznej o zapewnienie dostępności dla osób ze szczególnymi potrzebami m.in. parków narodowych, rezerwatów przyrody, parków krajobrazowych, obszarów chronionego krajobrazu i innych form przyrody, dzięki czemu osoby te będą miały większą możliwość odwiedzania tych miejsc lub alternatywnego poznawania znajdujących się z w nich zasobów, stanowiących element bogactwa narodowego i przyrodniczego. Jest to również realizacja postulatów kierunków zapisanych programie rządowym Dostępność Plus.

Art. 51 projektu w *ustawie z dnia 6 listopada 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta* (Dz. U. z 2017 r. poz. 1318, z późn. zm.) wprowadza przepis dający pacjentowi, będącemu osobą ze szczególnymi potrzebami prawo do otrzymania informacji o swoim stanie zdrowia, o zamiarze odstąpienia przez lekarza od leczenia pacjenta, o rodzaju i zakresie świadczeń zdrowotnych udzielanych przez podmiot udzielający świadczeń zdrowotnych (w tym o profilaktycznych programach zdrowotnych finansowanych ze środków publicznych), a także do informacji o prawach pacjenta - w zrozumiałym dla niego sposób, w szczególności w formie dostosowanej do możliwości i potrzeb tej osoby, także za pomocą środków wspierających komunikowanie się. Oznacza to, iż osoba o szczególnych potrzebach



może na podstawie niniejszego przepisu wnioskować aby kontakt z nią odbywał się z zastosowaniem np. poczty elektronicznej, wiadomości tekstowych SMS lub MMS, komunikatorów internetowych, komunikacji audiowizualnej, spełniającej standardy dostępności dla osób niepełnosprawnych. Dzięki temu osoby te będą mogły w otrzymać informację o stanie zdrowia w sposób zrozumiały dla siebie, przy zachowaniu jej poufności (brak konieczności korzystania np. asystenta czy członka rodziny) a także bez konieczności i każdorazowej wizyty w placówce opieki zdrowotnej np. tylko w celu uzyskania informacji o wyniku badania. Niniejsza zmiana jest ukierunkowana w szczególności na poprawę sytuacji osób niesłyszących i niedosłyszących, które spotykają się z barierami komunikacyjnymi w wielu sferach, w tym w dostępie do służby zdrowia i komunikacji personelem medycznym, a także osób starszych i o obniżonej mobilności.

Art. 52 projektu wprowadza w *ustawie z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2018 r. poz. 2016, z późn. zm.)* obowiązek uwzględnienia przy udzielaniu zamówienia publicznego, dotyczącego wykonywania publicznego transportu zbiorowego, rozwiązań technicznych, służących dostępności dla osób z niepełnosprawnościami - w tym w szczególności dla osób z niepełnosprawnością ruchową (odpowiednie zapisy w specyfikacji istotnych warunków zamówienia). Rozwiązanie to powinno być gwarancją dokonywania inwestycji transportowych zgodnych z potrzebami ogółu społeczeństwa, gdyż rozwiązania służące osobom z niepełnosprawnością m.in. ruchową (np. pojazdy niskopodłogowe, przestrzeń na wózek, duże i odpowiednio umieszczone przyciski funkcyjne), są w praktyce wygodne w użyciu także dla innych użytkowników komunikacji. Zastosowanie takich rozwiązań posłuży wszystkim pasażerom, w tym w dużym stopniu seniorom, którzy często ze względu na swój stan zdrowia i ograniczenia w mobilności potrzebują odpowiednich udogodnień w podróżowaniu komunikacją publiczną.

Art. 53 projektu wprowadza zmiany w *ustawie z 9 października 2015 r. o rewitalizacji (Dz. U. z 2018 r. poz. 1398 oraz z 2019 r. poz. 730)*, polegające na uwzględnieniu przy analizie stanu kryzysowego w gminie liczby mieszkańców ze szczególnymi potrzebami. W oparciu o zamienione przepisy, za obszar zdegradowany, uznany zostanie także taki, w którym jednym z czynników jest wysoka liczba osób ze

szczególnymi potrzebami, a jednocześnie infrastruktura techniczna i społeczna nie jest odpowiednio dostosowana. Ponadto ustawa wprowadzi wymóg uwzględnienia w planach przedsięwzięć rewitalizacyjnych opisu działań zapewniających dostępność dla osób ze szczególnymi potrzebami. Zmiany te, wynikające z dotychczasowych doświadczeń zakresie rewitalizacji przestrzeni publicznej, mają na celu lepsze uwzględnienie potrzeb wszystkich mieszkańców, przy okazji realizacji przedsięwzięć rewitalizacyjnych i stosowanie w nich rozwiązań urbanistycznych i architektonicznych, służących wszystkim mieszkańcom.

Proponowana w art. 54 projektu zmiana w *ustawie z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących* (Dz. U. poz. 1496 oraz z 2019 r. poz. 630) jest konsekwencją utrzymania w mocy, na podstawie projektowanego art. 45 pkt 2, dotychczasowych przepisów wykonawczych wydanych na podstawie ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane.

Art. 55 projektu wprowadza zmiany do *ustawy z dnia 23 października 2018 r. o Solidarnościowym Funduszu Wsparcia Osób Niepełnosprawnych* (Dz. U. poz. 2192). Proponowane rozwiązanie daje możliwość dokapitalizowania środkami SFWON Funduszu Dostępności, co istotnie zwiększy pulę alokowanych na ten cel środków i umożliwi poprawę dostępności budynków użyteczności publicznej i mieszkalnictwa wielorodzinnego. Aby umożliwić wspieranie w zakresie dostępności również osób innych niż niepełnosprawne w rozumieniu ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, w ustawie o SFWON dodaje się dodatkowe zapisy wskazujące na taką możliwość.

### **Przepisy przejściowe, dostosowujące i końcowe**

W projektowanych art. 56 - 73 określone zostały przepisy przejściowe i te wskazujące *vacatio legis*, zarówno dla całej ustawy jak i dla poszczególnych jej instrumentów.

W zakresie wejścia w życie ustawy przyjęto generalne rozwiązanie, zgodnie z którym ustawa zaczyna obowiązywać po upływie 14 dni od jej ogłoszenia, z wyjątkiem:

- przepisów o certyfikacji, na które przewidziano dłuższy okres *vacatio legis*, tj. 18 miesięcy od dnia ogłoszenia ustawy,
- przepisów dotyczących skargi na brak dostępności, przepisów o przekazywaniu środków publicznych podmiotom niepublicznym na realizację różnych zadań z uwzględnieniem ich dostępności, przepisów odróżniających skutki zastosowania alternatywnego dostępu od zapewniania dostępności w rozumieniu art. 6, które wchodzi w życie po 24 miesiącach od ogłoszenia ustawy.

Niniejsze okresy przejściowe przyjęto w celu umożliwienia wszystkim podmiotom publicznym przygotowania się do wprowadzenia przepisów sankcjonujących brak dostępności. W zakresie certyfikacji okres ten jest niezbędny dla przygotowania całego procesu certyfikacji, określenia jego szczegółowych warunków w akcie wykonawczym a następnie wyboru podmiotów, które będą świadczyć tego typu usługi. Warto zauważyć, że projekt ustawy przewiduje także w art. 70 rozwiązanie przejściowe, polegające na umożliwieniu stosowania dostępu alternatywnego przez podmioty publiczne w okresie 24 miesięcy od wejścia w życie ustawy, jako równoprawnego z zapewnieniem dostępności. Rozwiązanie to ma na celu uniknięcie sytuacji, w której podmioty zobowiązane na mocy niniejszej ustawy nie byłyby w stanie dostosować się do jej przepisów w terminie krótkiego, 14 dniowego *vacatio legis*. Należy jednak wyraźnie zaznaczyć, że jest to rozwiązanie przejściowe, obowiązujące wyłącznie w okresie 24 miesięcy od wejścia w życie ustawy. Po tym okresie zapewnienie dostępu alternatywnego nie będzie tożsame z zapewnieniem dostępności i może rodzić odmienne skutki prawne. Tym samym ustawa umożliwia stopniowe przygotowanie się podmiotów publicznych do jej realizacji, zakładając mniej kosztowne i obciążające rozwiązania techniczne w początkowym okresie jej obowiązywania.

Natomiast w zakresie wprowadzanych projektem ustawy zmian przepisów innych aktów prawnych, zgodnie z zasadami techniki legislacyjnej przyjęto rozwiązanie polegające na wprowadzeniu odpowiednich przepisów intertemporalnych, określających które przepisy (dotychczasowe czy zmieniane) stosuje się w odniesieniu do poszczególnych sytuacji – np. sporządzanych projektów budowlanych, planów zagospodarowania przestrzennego, warunków umów,

regulaminów oraz informacji tworzonych na podstawie prawa bankowego, czy dokumentacji konserwatorskiej – w którym momencie zaczynają obowiązywać nowe przepisy. W odniesieniu do przepisów dotyczących dostępności cyfrowej stron internetowych i aplikacji mobilnych ich wejście w życie zostało dostosowane do terminów określonych w *ustawie z dnia 4 kwietnia 2019 r. o dostępności stron cyfrowych i aplikacji mobilnych podmiotów publicznych (Dz. U. 2019, poz. 848)*.

#### **4. Przewidywane skutki wprowadzenia projektowanych przepisów**

Zapewnianie dostępności jest procesem, który dzięki koordynacji przez instytucje państwa, przy wsparciu partnerów społecznych i organizacji pozarządowych doprowadzi do poprawy jakości życia nie tylko osób ze szczególnymi potrzebami, ale wszystkich obywateli i stanie się warunkiem definiującym jakość usługi obsługi ze strony podmiotów sferze publicznej. Przewidziane w projekcie ustawy rozwiązania wprowadzają podobne podejście do obywatela jak do klienta oczekującego usług na wysokim poziomie. To istotny krok w kierunku budowania nowego wizerunku podmiotów z sektora finansów publicznych (w tym organów władzy publicznej), jako nowoczesnych instytucji, wykraczających poza podejście intencjonalne, otwartych na klienta z różnymi potrzebami i skutecznie realizujących usługi publiczne. Poprawa jakości usług publicznych i obsługi np. w urzędach administracji publicznej czy placówkach służby zdrowia, prowadzić będzie do wzrostu zaufania obywateli do państwa i jego instytucji, co w konsekwencji poprawia jakość życia i redukuje koszty transakcyjne. Dzięki wejściu w życie rozwiązań przewidzianych w projektowanej ustawie nastąpi przyspieszenie procesu poprawy dostępności jednostek sektora finansów publicznych, a w dalszej kolejności także organizacji pozarządowych i przedsiębiorstw. Na zwiększeniu dostępności skorzystają w szczególności osoby z niepełnosprawnościami, osoby starsze, seniorzy i wszystkie inne osoby, zmagające się na co dzień z różnymi barierami uniemożliwiającymi lub utrudniającymi im udział w życiu społecznym. Warto zauważyć, że dzięki zastosowaniu różnych instrumentów (np. zobowiązania z umowy przekazania środków publicznych, certyfikacji dostępności) 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. Państwo które uznaje bowiem dostępność za priorytet swoich działań

ma prawo stawiać warunki z tym związane udzielając dotacji czy dofinansowania ze środków budżetu państwa.

Projekt ustawy o zapewnieniu dostępności, wraz z *ustawą o dostępności cyfrowej stron internetowych i aplikacji mobilnych podmiotów publicznych* tworzą spójny system norm regulujących dostępność podmiotów publicznych. Narzędziem zapewniającym unifikację wymagań w zakresie dostępności w całym kraju będzie koordynacja dostępności realizowana przez ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego. W zadaniu tym ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego wspierać będzie tworzona na podstawie ustawy Rada Dostępności – ciało o charakterze opiniodawczo-doradczym.

## **5. Projektowane akty wykonawcze**

Na podstawie art. 28 ust. 2 projektu ustawy zaplanowano wydanie rozporządzenia w zakresie certyfikacji dostępności. Rozporządzenie określi między innymi szczegółowe wymogi, jakie muszą spełniać podmioty dokonujące certyfikacji dostępności oraz wzory dokumentów - w tym wzór samego certyfikatu i wniosku o jego wydanie. Przepisy te zostaną i zaopiniowane przez członków Rady Dostępności.

## **6. Prawo UE**

Projekt ustawy jest zgodny z prawem Unii Europejskiej.

Zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingskiej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. z 2017 r. poz. 248) oraz § 52 ust. 1 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2016 r. poz. 1006, z późn. zm.) projekt został udostępniony w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej Rządowego Centrum Legislacji, w serwisie Rządowy Proces Legislacyjny.

Projekt ustawy nie podlega notyfikacji zgodnie z procedurą określoną w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. poz. 2039, z późn. zm.).

Projekt ustawy nie wymaga zaopiniowania, dokonania konsultacji albo uzgodnienia z właściwymi instytucjami organami Unii Europejskiej, w tym Europejskim Bankiem Centralnym.

## **7. Zgłoszenie lobbingowe**

Projekt ustawy został wpisany do wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów pod numerem UA 44. Stosownie do art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. z 2017 r. poz. 248) oraz art. 52 § 1 uchwały nr 190 Rady Ministrów z 29 października 2013 r.– Regulamin pracy Rady Ministrów projekt ustawy został zamieszczony w Biuletynie Informacji Publicznej Rządowego Centrum Legislacji oraz na stronie internetowej Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju. Do projektu ustawy nie wpłynęły zgłoszenia od żadnego podmiotu zainteresowanego pracami nad ustawą, w trybie ww. ustawy.