

Bartłomiej Zydel

# Dostępność architektoniczna, informacyjno-komunikacyjna i cyfrowa



ZWIĄZEK  
POWIATÓW  
POLSKICH



Związek Powiatów Polskich  
www.zpp.pl

Bartłomiej Zydel

# **Dostępność architektoniczna, informacyjno-komunikacyjna i cyfrowa**

---

Warszawa, 2020

**Publikacja jest rozpowszechniana bezpłatnie.**



**Copyright by Związek Powiatów Polskich**

Związek Powiatów Polskich  
Pałac Kultury i Nauki (27 piętro, pokój 2704)  
00-901 Warszawa, Plac Defilad 1  
[www.zpp.pl](http://www.zpp.pl)

**ISBN**

978-83-62251-77-3

978-83-62251-76-6 (wersja elektroniczna)

*Państwa Strony zobowiązują się do zapewnienia  
i popierania pełnej realizacji wszystkich praw człowieka  
i podstawowych wolności wszystkich osób niepełnosprawnych,  
bez jakiegokolwiek dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność.*

*/Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych,  
sporządzona w Nowym Jorku dnia 13 grudnia 2006 r./*



# Spis treści

Wstęp .....	9
<b>Część I – Dostępność architektoniczna i informacyjno-komunikacyjna.....</b>	<b>10</b>
<b>1. Istota ustawy; kierunkowy i konkretny charakter regulacji .....</b>	<b>10</b>
1.1. Istota ustawy .....	10
1.2. Kierunkowy i konkretny charakter regulacji .....	10
<b>2. Zakres stosowania – podmiotowy i przedmiotowy .....</b>	<b>11</b>
2.1. Zakres podmiotowy .....	11
2.1.1. Podmioty publiczne .....	11
2.1.2. Pozostałe podmioty .....	12
2.2. Zakres przedmiotowy.....	13
<b>3. Terminy wejścia w życie poszczególnych obowiązków .....</b>	<b>13</b>
<b>4. Uniwersalne projektowanie lub racjonalne usprawnienia .....</b>	<b>14</b>
4.1. Uwagi ogólne .....	14
4.2. Uniwersalne projektowanie .....	14
4.3. Racjonalne usprawnienia .....	16
4.4. Uwzględnianie potrzeb osób ze szczególnymi potrzebami, usuwanie barier i zapobieganie ich powstawaniu.....	18
4.5. Realizacja art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o zapewnianiu dostępności w bieżącej działalności podmiotu publicznego .....	18
<b>5. Zlecenie .....</b>	<b>19</b>

6.	Minimalne wymagania .....	20
6.1.	Minimalne wymagania w zakresie dostępności architektonicznej.....	20
6.2.	Minimalne wymagania w zakresie dostępności informacyjno-komunikacyjnej.....	22
7.	Dostęp alternatywny .....	23
7.1.	Kiedy należy zapewnić dostęp alternatywny?.....	23
7.2.	Czym jest dostęp alternatywny?.....	24
8.	Sprawozdawczość.....	24
9.	Koordynator i plan działania .....	26
9.1.	Wyznaczenie koordynatora.....	26
9.2.	Zakres zadań.....	27
9.3.	Plan działania .....	28
9.4.	Jedna osoba czy zespół?.....	29
10.	Certyfikacja.....	29
11.	Postępowanie skargowe .....	29
11.1.	Poinformowanie o braku dostępności.....	29
11.2.	Wniosek o zapewnienie dostępności.....	30
11.2.1.	Uwagi wstępne.....	30
11.2.2.	Procedowanie wniosku .....	31
11.3.	Skarga na brak dostępności.....	32
12.	Fundusz Dostępności .....	34
<b>Część II – Dostępność cyfrowa .....</b>		<b>35</b>
1.	Prostszy, bardziej konkretny charakter regulacji .....	35
2.	Zakres stosowania.....	35
2.1.	Zakres podmiotowy.....	35



2.2.	Zakres przedmiotowy.....	36
2.2.1.	Uwagi wstępne .....	36
2.2.2.	Do czego stosujemy ustawę o dostępności cyfrowej? .....	36
2.2.3.	Do czego nie stosujemy ustawy o dostępności cyfrowej? .....	36
3.	Czym jest dostępność cyfrowa w rozumieniu ustawy? .....	41
3.1.	Standard WCAG .....	41
3.2.	Postrzegalność, funkcjonalność.....	44
4.	Terminy wejścia w życie poszczególnych obowiązków .....	45
5.	Dostęp alternatywny .....	45
6.	Nadmierne koszty i ocena zapewnienia dostępności .....	46
7.	Przejsie na „stronę podstawową” .....	47
8.	Deklaracja dostępności .....	48
8.1.	Podstawowe informacje.....	48
8.2.	Zawartość deklaracji dostępności .....	49
8.3.	Ministerialny wzór deklaracji.....	53
9.	Występowanie przez ministra właściwego z zapytaniem .....	61
10.	Weryfikacja wykazu ministra.....	62
11.	Żądanie .....	62
11.1.	Uwagi ogólne .....	62
11.2.	Warianty rozpatrzenia żądania .....	63
11.2.1.	Akceptacja żądania.....	63
11.2.2.	Akceptacja żądania w późniejszym terminie.....	63
11.2.3.	Odmowa zapewnienia dostępności/żądający nie chce dostępu alternatywnego .....	63
12.	Skarga .....	64

<b>13. Kary</b> .....	<b>65</b>
13.1. Uwagi ogólne .....	<b>65</b>
13.2. Monitorowanie.....	<b>66</b>
13.3. Rodzaje kar.....	<b>66</b>
13.3.1. Kara za nieuzasadnione i uporczywe niezapewnianie dostępności cyfrowej .....	<b>66</b>
13.3.2. Kara w zakresie deklaracji dostępności .....	<b>67</b>
13.3.3. Kara za niezapewnienie dostępności w zakresie art. 8 ust. 2.....	<b>67</b>
13.4. Procedura nakładania kar.....	<b>67</b>
 <b>Podsumowanie</b> .....	 <b>69</b>

# Wstęp

Niniejsze opracowanie dotyczy problematyki związanej z dwoma aktami prawnymi: ustawą z dnia 19 lipca 2019 r. o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami<sup>1</sup> (dalej: „ustawa o zapewnianiu dostępności”) oraz ustawą z dnia 4 kwietnia 2019 r. o dostępności cyfrowej stron internetowych i aplikacji mobilnych podmiotów publicznych<sup>2</sup> (dalej: „ustawa o dostępności cyfrowej”).

Rolą publikacji jest ukazanie podstawowych rozwiązań zawartych w tych aktach – wraz z przedstawieniem propozycji interpretacji przepisów, które w dużej mierze są mocno niejednoznaczne. Ponadto – tam, gdzie to powinno mieć miejsce – będą pojawiały się odwołania do kwestii związanych z zarządzaniem publicznym.

Jestem z wykształcenia prawnikiem, stąd też w opracowaniu kwestii technicznych – czy to architektonicznych, czy to informatycznych – będzie stosunkowo niewiele. Niemniej równocześnie chcę zaznaczyć, że na poziomie centralnym planowana jest realizacja projektu dofinansowanego ze środków unijnych, w ramach którego mają odbywać się szczegółowe szkolenia dla koordynatorów dostępności.

Można też powiedzieć, że bez wyjaśnienia wątpliwości prawnych i organizacyjnych trudno przejść do wykonywania obowiązków wynikających z ustawy – gdyż np. nie do końca wiadomo, jak te obowiązki dokładnie się kształtują. Ponadto bez poznania ewentualnych sankcji trudno w należyty sposób zaplanować realizację obowiązków ustawowych.

Bardzo dziękuję wszystkim tym, którzy odpowiedzieli na ankietę mającą na celu wyłonienie najważniejszych zagadnień z zakresu problematyki dostępnościowej, przeprowadzoną przez Biuro Związku Powiatów Polskich – dzięki czemu przy rozpoczęciu prac nad publikacją miałem odpowiedni przegląd tych kwestii, które były dla poszczególnych jednostek szczególnie istotne. Ponadto dziękuję uczestnikom szkoleń z zakresu dostępności organizowanych przez ZPP – jedynego stacjonarnego szkolenia „przedpanemicznego”, które odbyło się na początku marca 2020 r. w Starostwie Powiatowym w Bielsku-Białej oraz szkolenia on-line, zorganizowanego wspólnie z Ministerstwem Cyfryzacji. Mam nadzieję, że w bardziej sprzyjającym czasie uda nam się jeszcze spotkać „twarzą w twarz”.

Ponadto chcę dodać, że w mojej ocenie otoczenie regulacyjne dotyczące dostępności na pewno będzie ulegało przeobrażeniom. *I last but not least* – bez przygotowania kompleksowego finansowania zapewniania dostępności w obiektach administracji publicznej nie ma szans na dokonanie skokowej poprawy w tym zakresie. Jak bowiem powszechnie wiadomo sam przepis prawa powszechnie obowiązującego nie ma takiej mocy, aby zmienić rzeczywistość jak za dotknięciem czarodziejskiej różdżki.

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

<sup>2</sup> Dz.U. z 2019 r., poz. 848.

# I Dostępność architektoniczna i informacyjno-komunikacyjna

## 1. Istota ustawy; kierunkowy i konkretny charakter regulacji

### 1.1. Istota ustawy

W uzasadnieniu do projektu ustawy wskazano jednoznacznie jej istotę. W przypadku całkowitej nowej regulacji warto zwrócić uwagę na tę wytyczną, gdyż tak naprawdę brak jest jakichkolwiek innych materiałów naprowadzających adresata norm prawnych na ich rozumienie, w przeciwieństwie do ustaw „obudowanych” orzecznictwem sądowym i piśmiennictwem. Według projektodawców ustawy o zapewnianiu dostępności „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.”<sup>3</sup>

Z tej istoty warto wyróżnić dwa podstawowe elementy. Pierwszym jest „stopniowa poprawa dostępności podmiotów publicznych”. Autorzy projektu ustawy w pierwszej kolejności wskazują więc na stopniowy, ewolucyjny charakter podejmowania działań „prodostępnościowych”. Można tylko domniemywać, że podejście to wynika z braku zagwarantowania środków na wariant „rewolucyjny”. Drugą kwestią to zorientowanie się na zapewnienie możliwie samodzielnego korzystania z usług publicznych przez osoby ze szczególnymi potrzebami.

„Usługi publiczne” nie są pojęciem prawnie zdefiniowanym. Należy je wiązać z wykonywaniem zadań publicznych i administracją świadczącą, natomiast uważam, że błędne byłoby ujmowanie wykonywania każdego zadania w kategorii „usługi publicznej” na potrzeby ustawy o zapewnianiu dostępności.

### 1.2. Kierunkowy i konkretny charakter regulacji

Ustawa o zapewnianiu dostępności jest o tyle problematyczna, że jej autorzy stworzyli regulację z jednej strony bardzo, ale to bardzo ramową, a z drugiej przewidzieli w niej konkretne instrumenty, na czele z możliwością skierowania skargi do Prezesa PFRON, który będzie mógł nałożyć na podmiot publiczny grzywnę w celu przymuszenia, o czym szerzej w rozdziale 11.

<sup>3</sup> Uzasadnienie do druku sejmowego nr 3579, Sejm VIII kadencji.

Skąd wynikają takie rozbieżności? Można powiedzieć, że m.in. z tego, iż ostateczna wersja projektu ustawy nie została zaopiniowana przez Komisję Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego. Warto zaznaczyć, że pierwotna wersja projektu, która została skierowana do KWRIST, była skonstruowana w inny sposób, tj. zakładała stworzenie ramowej ustawy i fakultatywnego upoważnienia do wydania rozporządzeń. Projekty tych rozporządzeń nie były dołączone do pierwotnego projektu, co utrudniało np. oszacowanie skutków finansowych przez Stronę Samorządową Komisji Wspólnej.

Etap prac w Sejmie i w Senacie odbywał się w dużym pośpiechu – ze względu na to, że wolą projektodawców było zakończenie prac parlamentarnych przed końcem kadencji parlamentu. Zarówno legislatorzy sejmowi, jak i legislatorzy senaccy na posiedzeniach komisji sejmowych i senackich zgłaszali zastrzeżenia np. co do charakteru norm zawartych w projekcie – tj. norm nieobarczonych żadną sankcją czy też ogólności przepisów w nim zawartych.

## 2. Zakres stosowania – podmiotowy i przedmiotowy

### 2.1. Zakres podmiotowy

#### 2.1.1. Podmioty publiczne

Ustawodawca w art. 3 ustawy o zapewnianiu dostępności wskazuje, że zapewnianie dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami w zakresie określonym ustawą jest obowiązkiem podmiotów, które są zwane dalej „podmiotami publicznymi”. Konstruując definicję „podmiotu publicznego” – co widać poniżej – oparto się na art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych<sup>4</sup>, czyli na przepisie określającym zakres podmiotowy stosowania Prawa zamówień publicznych.

Po pierwsze według art. 3 pkt 2 ustawy o zapewnianiu dostępności podmiotem publicznym jest jednostka sektora finansów publicznych<sup>5</sup> w rozumieniu art. 9

---

<sup>4</sup> t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1843 z późn. zm.

<sup>5</sup> Sektor finansów publicznych tworzą:

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

<sup>2)</sup> jednostki samorządu terytorialnego oraz ich związki;

<sup>2a)</sup> związki metropolitalne;

<sup>3)</sup> jednostki budżetowe;

<sup>4)</sup> samorządowe zakłady budżetowe;

<sup>5)</sup> agencje wykonawcze;

<sup>6)</sup> instytucje gospodarki budżetowej;

<sup>7)</sup> państwowe fundusze celowe;

<sup>8)</sup> Zakład Ubezpieczeń Społecznych i zarządzane przez niego fundusze oraz Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego i fundusze zarządzane przez Prezesa Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego;

<sup>9)</sup> Narodowy Fundusz Zdrowia;

<sup>10)</sup> samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej;

<sup>11)</sup> uczelnie publiczne;

<sup>12)</sup> Polska Akademia Nauk i tworzone przez nią jednostki organizacyjne;

<sup>13)</sup> państwowe i samorządowe instytucje kultury;

<sup>14)</sup> 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.

ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>6</sup>. Trzeba zwrócić uwagę na to, że tym samym podmiotami publicznymi są wszystkie jednostki budżetowe, samorządowe zakłady budżetowe, samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej czy samorządowe instytucje kultury.

Równocześnie jednak ustawodawca w art. 3 pkt 2-4 ustawy wskazuje dodatkowe typy podmiotów publicznych. Pierwszy to inne niż jednostki sektora finansów publicznych państwowe jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej. Drugim są osoby prawne inne niż jednostki sektora finansów publicznych, utworzone w szczególnym celu zaspokajania potrzeb o charakterze powszechnym niemających charakteru przemysłowego ani handlowego, jeżeli podmioty, o których mowa w tym przepisie oraz w art. 3 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.

Trzeci to związki podmiotów, o których mowa w pkt 1 i 2, lub podmiotów, o których mowa w pkt 3, czyli np. związki komunalne.

Z samorządowego punktu widzenia szczególnie istotne są podmioty publiczne z art. 3 pkt 3. Tym samym spółki komunalne – o ile spełniają wskazane powyżej kryteria, czyli np. jst posiada w nich ponad połowę udziałów lub akcji – są podmiotami publicznymi. W konsekwencji jednostka samorządu terytorialnego powinna przeanalizować poziom swojego zaangażowania we wszelkie osoby prawne – tak, aby prawidłowo określić krąg podmiotów zobowiązanych do stosowania ustawy. Trzeba pamiętać o tym, że np. obowiązek sprawozdawczy, tj. przekazywanie raportów o stanie zapewniania dostępności właściwemu wojewodzie ciąży nie na jednostce samorządu terytorialnego w imieniu wszystkich jednostek podległych, ale na każdym podmiocie publicznym z osobna. Szerzej na ten temat w rozdziale 8.

### **2.1.2. Pozostałe podmioty**

Ustawodawca nie ograniczył podmiotowej strony stosowania ustawy tylko do „podmiotów publicznych”. Pewne obowiązki będą ciążyły na podmiotach związanych z podmiotem publicznym umowami, czyli np. na wykonawcach zamówień publicznych. Jak stanowi art. 5 ust. 2 ustawy o zapewnianiu dostępności, 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. Taki zabieg legislacyjny nie jest odosobniony – ustawodawca w ostatnim czasie stara się tak kreować obowiązki, aby były one spełniane nie tylko przy klasycznym świadczeniu usług publicznych przez samą

---

<sup>6</sup> t.j. Dz.U z 2019 r., poz. 869 z późn. zm.

administrację publiczną, ale również przy wszelkiego typu zlecaniu ich świadczenia na zewnątrz czy nawet kontraktowaniu dostaw albo robót<sup>7</sup>.

O szczegółach uwzględniania aspektów dostępnościowych przy zlecaniu więcej w rozdziale 5.

## 2.2. Zakres przedmiotowy

W odniesieniu do zakresu przedmiotowego sytuacja mocno się komplikuje. Albowiem ustawodawca tak naprawdę wprost nie ograniczył jakkolwiek zakresu przedmiotowego – postanowił bowiem w art. 3 ustawy o zapewnianiu dostępności o tym, że „W zakresie określonym ustawą zapewnienie dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami jest obowiązkiem...” – i w gruncie rzeczy tyle. Natomiast literalna wykładnia ww. art. 3 prowadziła by nas do absurdalnych wniosków, stąd też należy sięgnąć do wykładni celowościowej.

Do określenia zakresu przedmiotowego w sposób celowościowy potrzebne jest według mnie spojrzenie na brzmienie art. 30 ust. 2 ustawy o zapewnianiu dostępności oraz uzasadnienia do projektu tegoż aktu. Według tego przepisu wniosek o zapewnienie dostępności jest wnoszony do podmiotu publicznego, z którego działalnością jest związane żądanie zapewnienia dostępności zawarte we wniosku. Składając wniosek należy wykazać interes faktyczny, który – zgodnie z uzasadnieniem – trzeba rozumieć jako „wskazanie realnej potrzeby skorzystania z usług danego podmiotu”<sup>8</sup>.

Tym samym według mnie istnieje silne zorientowanie ustawy o zapewnianiu dostępności w kierunku zapewniania dostępności w takim zakresie, w jakim podmiot publiczny świadczy usługi publiczne.

## 3. Terminy wejścia w życie poszczególnych obowiązków

Ustawa w swym podstawowym wymiarze weszła w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia, tj. 20 września 2019 roku. Jednak po pierwsze w ustawie znalazł się art. 70, wedle którego jeżeli podmiot publiczny w okresie 24 miesięcy od dnia ogłoszenia ustawy nie zapewni dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami, zapewnienie dostępu alternatywnego, o którym mowa w art. 7 ustawy, jest traktowane jako zapewnienie dostępności. Tym samym do 6 września 2021 r. zapewnienie dostępu alternatywnego będzie traktowane jako „po prostu” zapewnienie dostępności.

---

<sup>7</sup> Dobrym przykładem takiej regulacji jest ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o elektromobilności i paliwach alternatywnych i jej art. 35 ust. 2 pkt 2, według którego jednostka samorządu terytorialnego (z wyłączeniem gmin i powiatów, których liczba mieszkańców nie przekracza 50 000) zleca wykonywanie zadań publicznych, o których mowa w art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym albo art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa – z wyłączeniem publicznego transportu zbiorowego – podmiotowi, którego co najmniej 30% floty pojazdów użytkowanych przy wykonywaniu tego zadania stanowią pojazdy elektryczne lub pojazdy napędzane gazem ziemnym. Reguła ta – w przypadku ustawy o elektromobilności – nie dotyczy zlecenia wykonania zadania publicznego, którego wartość nie przekracza równowartości kwoty 30 000 euro wyrażonej w złotych. W ustawie o zapewnianiu dostępności nie znajdziemy takiego ograniczenia.

<sup>8</sup> Uzasadnienie do druku sejmowego nr 3579, Sejm VIII kadencji.

Po drugie zaś w ustawie o zapewnianiu dostępności przewidziano późniejsze wejście w życie części przepisów czy też odsunięcie w czasie - w drodze przepisów przejściowych - terminów wykonania określonych obowiązków. Zestawienie najważniejszych dat w tym zakresie kształtuje się następująco:

- Powołanie koordynatorów – do 30 września 2020 r.
- Przekazywanie pierwszych raportów o stanie dostępności – do 31 marca 2021 r.
- Zapewnianie dostępności przy zlecaniu lub powierzaniu – 6 września 2021 r.
- Zapewnianie dostępności przy realizowaniu zadania finansowanego ze środków publicznych – 6 września 2021 r.
- Postępowanie skargowe – 6 września 2021 r.

Powyższe zestawienie jest istotne z punktu widzenia zorganizowania w danej jednostce wdrożenia przepisów ustawy o zapewnianiu dostępności. Można zatem powiedzieć, że wszystkie dalsze czynności powinno uzależnić się od powołania koordynatora do spraw dostępności/zespołu koordynującego.

## **4. Uniwersalne projektowanie lub racjonalne usprawnienia**

### **4.1. Uwagi ogólne**

Jednym z przepisów, który ma wybitnie kierunkowy charakter i nie został obciążony jakąkolwiek sankcją jest art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o zapewnianiu dostępności. Nie wiadomo, w jaki sposób będą do jego wykonania podchodziły organy kontrolujące; trudno jednak wyobrazić sobie przekrojową kontrolę w tym zakresie. Niemniej o tym przepisie powinny zostać poinstruowane wszystkie komórki w urzędzie, wszystkie jednostki organizacyjne – tak, aby działalność całej jednostki samorządu terytorialnego wpisywała się w dyrektywy wynikające z art. 4 ust. 1 i 2. Jakże to dyrektywy?

Ustawodawca w art. 4 ust. 1 ustawy o zapewnianiu dostępności zawarł następujące postanowienie: podmiot publiczny zapewnia dostępność osobom ze szczególnymi potrzebami przez stosowanie uniwersalnego projektowania lub racjonalnych usprawnień. Natomiast według art. 4 ust. 2 podmiot publiczny w ramach zapewniania dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami podejmuje także działania mające na celu:

- 1) uwzględnianie ich potrzeb w planowanej i prowadzonej przez ten podmiot działalności;
- 2) usuwanie barier, a także zapobieganie ich powstawaniu.

### **4.2. Uniwersalne projektowanie**

Historię funkcjonowania pojęcia „uniwersalne projektowanie” w polskim porządku prawnym ciekawie przedstawili autorzy projektu ustawy o zapewnianiu dostępności. Jak wskazywali: „mimo, że pojęcie to zostało już wprowadzone do krajowych przepisów w ustawie z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji, jak i w ustawie z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane, 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.”<sup>9</sup>

Istotnie, ustawa o zapewnianiu dostępności w art. 2 pkt 4 odsyła bezpośrednio na Konwencję o prawach osób niepełnosprawnych, sporządzoną w Nowym Jorku dnia 13 grudnia 2006 r.<sup>10</sup> (dalej: „Konwencja”) stanowiąc o tym, że „uniwersalne projektowanie” to uniwersalne projektowanie, o którym mowa w art. 2 Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych, uwzględniane w szczególności w celu spełnienia minimalnych wymagań, o których mowa w art. 6 ustawy, dla zapewnienia dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami.

W takim razie co mówi Konwencja? Według jej art. 2 „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; ponadto nie wyklucza ono pomocy technicznych dla szczególnych grup osób niepełnosprawnych, jeżeli jest to potrzebne.

Przechodząc „od ogółu do szczegółu” warto odwołać się do zasad uniwersalnego projektowania. W różnych opracowaniach można spotkać nieco inne ujęcia owych zasad. W mojej ocenie interesujące ujęcie zostało zaprezentowane na portalu Budowlane ABC<sup>11</sup>, gdzie wyróżniono 7 zasad uniwersalnego projektowania. Są nimi:

1. Sprawiedliwe wykorzystanie – projekt jest użyteczny i atrakcyjny dla ludzi o różnych umiejętnościach (możliwościach);
2. Elastyczność użytkowania – projekt uwzględnia szeroki zakres indywidualnych preferencji i umiejętności odbiorców;
3. Prosta i intuicyjna obsługa – zastosowany projekt jest łatwy do zrozumienia, niezależnie od doświadczenia, wiedzy, umiejętności językowych czy obecnego poziomu koncentracji użytkownika;
4. Zauważalna informacja – projekt w sposób efektywny łączy ze sobą niezbędne informacje dla użytkownika, niezależnie od warunków otoczenia lub zdolności sensorycznych użytkownika;
5. Tolerancja błędów – projekt minimalizuje zagrożenia i negatywne skutki przypadkowego lub zamierzonego działania;
6. Niewielki wysiłek fizyczny – projektowanie w taki sposób, aby produkt był efektywny, wygodny i wymagał minimalnego wysiłku użytkownika;
7. Wymiary i przestrzeń dostępne i użyteczne – odpowiednia wielkość i przestrzeń przewidziana do podejścia, działania i wykorzystania produktu, niezależnie od wielkości, postawy lub mobilności użytkownika.

<sup>9</sup> Uzasadnienie do druku sejmowego nr 3579, Sejm VIII kadencji.

<sup>10</sup> Dz.U. z 2012 r. poz. 1169 z późn. zm.

<sup>11</sup> Źródło: <https://budowlaneabc.gov.pl/standardy-projektowania-budynkow-dla-osob-niepelnosprawnych/wprowadzenie/projektowanie-uniwersalne-objasnienie-koncepcji/> (14.10.2020 r.).

Równocześnie warto odwołać się do słów z uzasadnienia, w którym autorzy projektu pokazali, jak należy interpretować art. 4 ust. 1 ustawy. „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.).”<sup>12</sup>

W związku z powyższym wskazaniem należy zaznaczyć, że odwołanie się np. w opisie przedmiotu zamówienia na usługę projektowania do „uniwersalnego projektowania” może być odwołaniem niewystarczającym – wykonawca może bowiem odwołać się do zasad, które nie spełniają oczekiwań zamawiającego albo w ogóle uznać, że zasady to tylko wskazówki i on sam we własnym zakresie zinterpretował określenie „uniwersalne projektowanie”.

### **4.3. Racjonalne usprawnienia**

Co do racjonalnych usprawnień, to jest to kategoria węższa, odnosząca się do wprowadzania niewielkich modyfikacji. Według art. 2 pkt 5 ustawy o zapewnianiu dostępności „racjonalne usprawnienie” to racjonalne usprawnienie, o którym mowa w art. 2 Konwencji, stosowane w szczególności w celu spełnienia minimalnych wymagań, o których mowa w art. 6 ustawy, dla zapewnienia dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami.

„Racjonalne usprawnienie” w świetle Konwencji oznacza konieczne i odpowiednie zmiany i dostosowania, nienakładające 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.

Trzeba w tym miejscu odwołać się do wskazania zawartego w uzasadnieniu do projektu ustawy o zapewnianiu dostępności: „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 z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych,

---

<sup>12</sup> Uzasadnienie do druku sejmowego nr 3579, Sejm VIII kadencji.

funkcjonujący dotychczas wyłącznie w dziedzinie prawa pracy oraz w ramach rozwiązań współfinansowanych ze środków polityki spójności.”<sup>13</sup>

Co ważniejsze – w ocenie autorów ustawy – „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 [...], 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.”<sup>14</sup>. Jednak moim zdaniem trudno z przepisu art. 4 ust. 1 ustawy o zapewnianiu dostępności wyprowadzić wniosek, do którego doszli projektodawcy, bowiem przepis ten stanowi, że podmiot publiczny zapewnia dostępność osobom ze szczególnymi potrzebami przez stosowanie uniwersalnego projektowania lub racjonalnych usprawnień. Z jednej strony „zapewnia”, co można kolokwialnie rzecz ujmując sprowadzić do stwierdzenia „zapewnia i koniec”. Z drugiej strony „zapewnia [...] przez stosowanie uniwersalnego projektowania lub racjonalnych usprawnień”. W mojej ocenie „zapewnia [...] przez stosowanie” wpisuje się w przywołaną na początku istotę ustawy – chodzi bowiem o stopniowe, etapowe podejmowanie określonych działań.

Warto także w tym miejscu zauważyć, że „uniwersalne projektowanie” i „racjonalne usprawnienia” są co do zasady określeniami rozłącznymi, nie do zastosowania w tym samym miejscu i czasie – uniwersalne projektowanie wiąże się bowiem z „twardą” zmianą stanu rzeczy, stworzeniem czegoś nowego, natomiast racjonalne usprawnienia porównałbym do „liftingu”.

Projektodawcy zasygnalizowali także, co w ich ocenie może być konkretnym przykładem zastosowania racjonalnego usprawnienia. „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 indukcyjna, video tłumacz), aranżacji przestrzeni (np. zainstalowanie specjalnego oznakowania w postaci elementów kontrastowych i wypukłych), możliwości skorzystania z treści publikowanych w dowolnej formie i dowolnym formacie.”<sup>15</sup>

---

<sup>13</sup> Uzasadnienie do druku sejmowego nr 3579, Sejm VIII kadencji.

<sup>14</sup> Uzasadnienie do druku sejmowego nr 3579, Sejm VIII kadencji.

<sup>15</sup> Uzasadnienie do druku sejmowego nr 3579, Sejm VIII kadencji.

#### **4.4. Uwzględnianie potrzeb osób ze szczególnymi potrzebami, usuwanie barier i zapobieganie ich powstawaniu**

Tytułem przypomnienia: art. 4 ust. 2 ustawy o zapewnianiu dostępności nakłada na podmioty publiczne kolejne obowiązki, gdyż jak stanowi wskazany przepis, podmiot publiczny w ramach zapewniania dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami podejmuje także działania mające na celu:

- 1) uwzględnianie ich potrzeb w planowanej i prowadzonej przez ten podmiot działalności;
- 2) usuwanie barier, a także zapobieganie ich powstawaniu.

Wynikają z niego *de facto* cztery obowiązki:

- uwzględnianie potrzeb osób ze szczególnymi potrzebami w prowadzonej działalności,
- uwzględnianie potrzeb osób ze szczególnymi potrzebami w planowanej działalności,
- usuwanie barier,
- zapobieganie ich powstawaniu.

Przepis jest oczywiście przepisem bezsankcyjnym. Ma dwa wymiary: pierwszy dotyczy tego, co „tu i teraz” – mianowicie uwzględniania potrzeb osób ze szczególnymi potrzebami w prowadzonej działalności oraz usuwania barier. Drugi odnosi się do przyszłości – uwzględniania potrzeb osób ze szczególnymi potrzebami w planowanej działalności oraz zapobiegania powstawaniu barier.

W wymiarze operacyjnym trzeba po pierwsze zidentyfikować potrzeby osób ze szczególnymi potrzebami w powiązaniu z zadaniami wykonywanymi przez dany podmiot publiczny. Zidentyfikować należy również wszelkie bariery, które ograniczają dostęp osobom ze szczególnymi potrzebami. Następnie – niejako „wdrożeńiowo” – uwzględniać potrzeby tych osób, usuwać bariery i zapobiegać ich powstawaniu.

#### **4.5. Realizacja art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o zapewnianiu dostępności w bieżącej działalności podmiotu publicznego**

Jak widać w związku z powyższym obszarów, w których zapewnianie dostępności może się pojawić jest mnóstwo. W mojej ocenie bardzo ważną kwestią jest to, aby uniknąć ewentualnych popełnianych do tej pory błędów. Stąd też niezbędne jest wprowadzenie mechanizmów zapewniających dostępność na poziomie podstawowym np. poprzez wszelkie realizowane w bliższej lub dalszej przyszłości inwestycje – tak, aby nie „dokładać sobie” jeszcze elementów do poprawy.

W tym celu uważam za właściwe rozwiązanie włączanie np. do sporządzania opisów przedmiotu zamówienia koordynatora do spraw dostępności/zespołu ds. dostępności, a co najmniej sporządzenie w danej jednostce wytycznych dot. uwzględniania ustawy o zapewnianiu dostępności w udzielanych zamówieniach publicznych, ze szczególnym uwzględnieniem zamówień na usługi projektowe i roboty budowlane.

## 5. Zlecenie

Art. 4 ust. 3 ustawy o zapewnianiu dostępności stanowi o tym, że 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 ustawy. Według ust. 4 tegoż artykułu zapewnienie dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami w ramach umowy następuje, o ile jest to możliwe, z uwzględnieniem uniwersalnego projektowania.

W tym zakresie pojawiają się spore wątpliwości. Nie można bowiem ustalić kompletnego przykładowego katalogu wzorcowych postanowień umownych. Każde zadanie rządzi się swoją specyfiką – i dlatego projektodawcy nałożyli na podmioty publiczne obowiązek uwzględnienia problematyki dostępnościowej przy równoczesnym kierunkowym wskazaniu, że „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”. Uwzględnienie minimalnych wymagań nie oznacza, że zawsze należy odwołać się do tych wymagań – tylko tam, gdzie jest to możliwe; poza tym moim zdaniem zwrot „z uwzględnieniem” nie oznacza, że nawet przy możliwości zastosowania wszystkich minimalnych wymagań podmiot publiczny musi nakładać np. na wykonawcę zamówienia publicznego obowiązki w tym zakresie. Natomiast na pewno musi rozważyć ich wykorzystanie – tak, aby „uwzględnienie” miało realny wymiar. Oczywiście to standard wyjściowy – i podmiot publiczny może postawić wyższe wymagania. Pytanie jednak, czy z perspektywy racjonalności, do której podmioty publiczne są zobowiązane np. art. 44 ust. 3 ustawy o finansach publicznych, byłoby to postępowanie odpowiednie. Przypomnijmy, że według przywołanego przepisu ustawy o finansach publicznych wydatki publiczne powinny być dokonywane:

- 1) w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad:
  - a) uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów,
  - b) optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów;
- 2) w sposób umożliwiający terminową realizację zadań;
- 3) w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

„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.”<sup>16</sup> – to pogląd autorów projektu.

Jeszcze bardziej „płynny” – i powiązany bezpośrednio z powyższym akapitem – jest art. 4 ust. 4, gdyż w jego świetle zapewnienie dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami w ramach umowy następuje, o ile jest to możliwe, z uwzględnieniem uniwersalnego projektowania.

Ponadto art. 5 ust. 2 ustawy o zapewnianiu dostępności przewiduje, 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. Można powiedzieć, że to nietypowe *superfluum*, czyli przesadna regulacja – gdyż przecież podmiot inny niż podmiot publiczny jest po prostu związany postanowieniami konkretnej umowy.

Idąc dalej, trzeba stwierdzić, że skuteczniejszym narzędziem wyegzekwowania realizacji obowiązków dostępnościowych przez wykonawców jest wprowadzenie np. odpowiednich kar umownych niż przepis art. 5 ust. 2.

Nie można również zapominać o artykule 100 nowego Prawa zamówień publicznych, tj. ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych<sup>17</sup>. Jak stanowi w ust. 1 ten artykuł, 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. Równocześnie w świetle art. 100 ust. 2 jeżeli wymagania, o których mowa w ust. 1, 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 odwołanie do tego aktu.

## 6. Minimalne wymagania

### 6.1. Minimalne wymagania w zakresie dostępności architektonicznej

Według art. 6 pkt 1 ustawy o zapewnianiu dostępności, minimalne wymagania w zakresie dostępności architektonicznej obejmują:

- a) zapewnienie wolnych od barier poziomych i pionowych przestrzeni komunikacyjnych budynków,

---

<sup>16</sup> Uzasadnienie do druku sejmowego nr 3579, Sejm VIII kadencji.

<sup>17</sup> Dz.U. z 2019 r., poz. 2019.

- b) instalację urządzeń lub zastosowanie środków technicznych i rozwiązań architektonicznych w budynku, które umożliwiają dostęp do wszystkich pomieszczeń, z wyłączeniem pomieszczeń technicznych,
- c) zapewnienie informacji na temat rozkładu pomieszczeń w budynku, co najmniej w sposób wizualny i dotykowy lub głosowy,
- d) zapewnienie wstępu do budynku osobie korzystającej z psa asystującego, o którym mowa w art. 2 pkt 11 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych<sup>18</sup>,
- e) zapewnienie osobom ze szczególnymi potrzebami możliwości ewakuacji lub ich uratowania w inny sposób.

Co do zapewnienia dostępu do wszystkich pomieszczeń, to prócz „twardych” prac inwestycyjnych warto zwrócić uwagę na sygnalizację poczynioną przez projektodawców: „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.”<sup>19</sup>. Uważam, że po raz kolejny mamy do czynienia z sytuacją, w której trzeba odwołać się do istoty ustawy i tego, że jednym z jej głównych celów jest przeorientowanie myślenia – zorientowanie go na zapewnianie dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami. Drobne, wręcz błahе czynności też mogą wpłynąć na poprawę stanu zapewniania dostępności.

W kontekście zapewnienia informacji na temat rozkładu pomieszczeń w budynku trzeba wskazać, że sposób wizualny jest niezbędny, natomiast czy drugim ze sposobów będzie sposób dotykowy, czy głosowy, czy oba z nich – to już należy do decyzji podmiotu publicznego, co wynika z wykładni językowej przepisu, dokładniej spójnika „lub”. Tym samym minimalny zakres informacji to układ wizualny + dotykowy/głosowy. Jeśli idzie o konkretne przykłady poszczególnych sposobów, to projektodawcy<sup>20</sup> ujęli tę kwestię następująco: układ wizualny – np. plan, schemat, oznaczenia kierunkowe, układ dotykowy – np. tyflomapa, makieta, fakturowe ścieżki prowadzące, układ głosowy – informacja w urządzeniu typu infokiosk, infomat, nagranie audio na stronie internetowej.

W kontekście zapewnienia możliwości ewakuacji głos oddajmy najpierw projektodawcom: „Dodatkowo w art. 6 pkt 1 lit. 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

<sup>18</sup> t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 426 z późn. zm.

<sup>19</sup> Uzasadnienie do druku sejmowego nr 3579, Sejm VIII kadencji.

<sup>20</sup> Uzasadnienie do druku sejmowego nr 3579, Sejm VIII kadencji.

z 2019 r.), w którym wyrażono apel o jak najszybsze prawne uregulowanie tych kwestii.”<sup>21</sup>

Można się zastanawiać nad tym, czy przedmiotowa regulacja stanowi rozwiązanie problemu, na który zwracała uwagę Najwyższa Izba Kontroli. W mojej ocenie kwestię tę należy np. ująć na poziomie instrukcji ewakuacji. Po pierwsze przy dokonywaniu zgłoszenia odpowiednim służbom należałoby przekazać informację o osobach ze szczególnymi potrzebami znajdujących się w budynku. Po drugie rozważyć należy ponoszenie odpowiedzialności za ewakuację osób ze szczególnymi potrzebami przez poszczególnych pracowników/część pracowników – może być to zespół osób dla całego budynku; można też rozważyć np. „przypisanie” osoby ze szczególnymi potrzebami będącej pracownikiem do innego pracownika. Wreszcie po trzecie należy zwrócić uwagę na to, że podstawowym utrudnieniem w ewakuacji osób ze szczególnymi potrzebami może być – przy windach nie działających w sytuacji zagrożenia – przebywanie tychże osób na wyższych kondygnacjach. W tym kontekście warto pomyśleć o zorganizowaniu na każdym piętrze, które osoba ze szczególnymi potrzebami może opuścić jedynie za pomocą windy, punktu ewakuacyjnego.

## **6.2. Minimalne wymagania w zakresie dostępności informacyjno-komunikacyjnej**

W świetle art. 6 pkt 3 ustawy o zapewnianiu dostępności minimalne wymagania w zakresie dostępności informacyjno-komunikacyjnej obejmują:

- a) obsługę z wykorzystaniem środków wspierających komunikowanie się, o których mowa w art. 3 pkt 5 ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r. o języku migowym i innych środkach komunikowania się<sup>22</sup> lub przez wykorzystanie zdalnego dostępu online do usługi tłumacza przez strony internetowe i aplikacje,
- b) instalację urządzeń lub innych środków technicznych do obsługi osób słabosłyszących, w szczególności pętli indukcyjnych, systemów FM lub urządzeń opartych o inne technologie, których celem jest wspomaganie słyszenia,
- c) 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,
- d) zapewnienie, na wniosek osoby ze szczególnymi potrzebami, komunikacji z podmiotem publicznym w formie określonej w tym wniosku.

Trzeba zaznaczyć, że ustawodawca w art. 6 pkt 3 lit. a użył spójnika „lub” – tym samym minimalnym standardem będzie czy to wykorzystanie środków wspierających komunikację, czy też zdalnego dostępu online do usługi tłumacza. Oczywiście nie jest wykluczone zapewnienie standardu wyższego niż minimalny, czyli obydwóch wskazanych opcji. Środki wspierające komunikację to – jak stanowi art. 3

---

<sup>21</sup> Uzasadnienie do druku sejmowego nr 3579, Sejm VIII kadencji.

<sup>22</sup> t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 1824.



pkt 5 ustawy o języku migowym i innych środkach komunikowania się – rozwiązania lub usługi umożliwiające kontakt, w szczególności poprzez:

- a) korzystanie z poczty elektronicznej,
- b) przesyłanie wiadomości tekstowych, w tym z wykorzystaniem wiadomości SMS, MMS lub komunikatorów internetowych,
- c) komunikację audiowizualną, w tym z wykorzystaniem komunikatorów internetowych,
- d) przesyłanie faksów,
- e) strony internetowe spełniające standardy dostępności dla osób niepełnosprawnych.

„W szczególności”, a zatem na „środki wspierające komunikację” składają się nie tylko te wyżej wyliczone, ale również wszelkie inne – o ile są rozwiązaniami lub usługami umożliwiającymi kontakt.

Podobnie sytuacja ma się z minimalnym wymaganiem w postaci instalacji urządzeń lub innych środków technicznych do obsługi osób słabosłyszących – tutaj również ustawodawca przed wyliczeniem używa zwrotu „w szczególności”.

## 7. Dostęp alternatywny

### 7.1. Kiedy należy zapewnić dostęp alternatywny?

Jak stanowi art. 7 ust 1 ustawy o zapewnianiu dostępności, w indywidualnym przypadku, jeżeli podmiot publiczny nie jest w stanie, w szczególności ze względów technicznych lub prawnych, zapewnić dostępności osobie ze szczególnymi potrzebami w zakresie, o którym mowa w art. 6 pkt 1 i 3 (minimalne wymagania w zakresie dostępności architektonicznej i informacyjno-komunikacyjnej), podmiot ten jest obowiązany zapewnić takiej osobie dostęp alternatywny.

Ustawodawca wskazując na względy wpływające na niemożność zapewnienia dostępności poprzez spełnienie minimalnych wymagań wymienia w szczególności względy techniczne i prawne. Warto zdecydowanie podkreślić, że w ustawie nie przewidziano żadnych ograniczeń co do zakresu względów technicznych czy prawnych. Ponadto konstrukcja „w szczególności” została tutaj użyta nad wyraz słusznie. Podmiot publiczny może nie być w stanie zapewnić dostępności poprzez spełnienie minimalnych wymagań także np. ze względów organizacyjnych (siedziba podmiotu publicznego znajduje się w budynku niebędącym jego własnością). To oczywiście tylko przykładowe, dodatkowe przyczyny.

Zapewnienie „dobrego” dostępu alternatywnego jest dla podmiotu publicznego kluczowe w kontekście skargi na brak dostępności, która w konsekwencji może skończyć się nałożeniem przez Prezesa Zarządu Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych grzywny w celu przymuszenia w przypadku braku realizacji nakazanego (w drodze wcześniejszej decyzji Prezesa) zapewnienia dostępności. Szerzej na ten temat w rozdziale 11.

## 7.2. Czym jest dostęp alternatywny?

Ustawodawca w art. 7 ust. 2 ustawy o zapewnianiu dostępności zawarł jedynie przykładowe sposoby zapewnienia dostępności – gdyż użył zwrotu „w szczególności”. A zatem według przywołanego przepisu dostęp alternatywny polega w szczególności na:

- 1) zapewnieniu osobie ze szczególnymi potrzebami wsparcia innej osoby lub
- 2) zapewnieniu wsparcia technicznego osobie ze szczególnymi potrzebami, w tym z wykorzystaniem nowoczesnych technologii lub
- 3) wprowadzeniu takiej organizacji podmiotu publicznego, która umożliwi realizację potrzeb osób ze szczególnymi potrzebami, w niezbędnym zakresie dla tych osób.

W mojej ocenie dostęp alternatywny to tak naprawdę kwintesencja ustawy o zapewnianiu dostępności – oczywiście stanem docelowym jest spełnienie minimalnych wymagań, ale w ustawie chodzi przede wszystkim o to, żeby osoba ze szczególnymi potrzebami nie była nigdy pozostawiona sama sobie.

Co do wsparcia innej osoby, to może przybrać ono różne formy – patrząc na tę kwestię z perspektywy organizacyjnej. Można wyznaczyć osoby odpowiedzialne za udzielenie wsparcia; można przesądzić, że zapewnienie wsparcia jest zadaniem osoby obsługującej konkretnego klienta ze szczególnymi potrzebami. Im mniejszy podmiot publiczny, tym według mnie bliżej do drugiego rozwiązania.

„Wsparcie techniczne” z art. 7 ust. 2 pkt 3 ustawy o zapewnianiu dostępności było rozumiane przez projektodawców bardzo szeroko i nowocześnie. Jak wskazali w uzasadnieniu: „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.”<sup>23</sup>

Wprowadzenie organizacji umożliwiającej realizację potrzeb osób ze szczególnymi potrzebami – tutaj można wskazać np. na przenoszenie na parter obsługi interesantów w budynkach, w których obsługa na wyższych kondygnacjach jest niemożliwa.

## 8. Sprawozdawczość

Jak stanowi art. 11 ust. 1 ustawy o zapewnianiu dostępności, podmiot publiczny przekazuje co 4 lata, najpóźniej do dnia 31 marca danego roku, raport o stanie zapewniania dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami w danym podmiocie, i publikuje go na swojej stronie podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej, a jeżeli nie ma strony podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej – na swojej stronie internetowej. Dla przypomnienia: w świetle przepisów przejściowych pierwszy raport podmiot publiczny musi przekazać do wojewody do dnia 31 marca 2021 roku.

---

<sup>23</sup> Uzasadnienie do druku sejmowego nr 3579, Sejm VIII kadencji.

Według art. 11 ust. 2 ustawy o zapewnianiu dostępności, raport musi zawierać:

- 1) informacje w zakresie spełniania przez dany podmiot, w ramach prowadzonej działalności, minimalnych wymagań, o których mowa w art. 6;
- 2) w każdym przypadku zapewnienia dostępu alternatywnego zgodnie z art. 7 – analizę uzasadniającą brak zapewnienia dostępności osobie ze szczególnymi potrzebami.

Raport będzie przygotowywany na formularzu opracowanym przez ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego i udostępnionym na stronie podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej tego ministra.

Według informacji przekazanych przez Ministerstwo Rozwoju na posiedzeniu Zespołu ds. Infrastruktury, Rozwoju Lokalnego, Polityki Regionalnej oraz Środowiska Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego w dniu 17 lipca 2020 r. wzór formularza będzie opublikowany dopiero pod koniec listopada 2020 roku – ze względu na to, że do prac nad formularzem włączony został Główny Urząd Statystyczny. Dzięki temu wojewodowie mają mieć możliwość przekazywania zbiorczych raportów do ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego przez portal sprawozdawczy GUS-u.

W świetle deklaracji resortu zakres raportu ma być minimalny. Niemniej warto zwrócić uwagę na postanowienie art. 11 ust. 2 pkt 2, tj. konieczność zawarcia w raporcie analizy uzasadniającej brak zapewnienia dostępności osobie ze szczególnymi potrzebami – w każdym przypadku zapewnienia dostępu alternatywnego. W mojej ocenie te sytuacje będą powtarzalne – a zatem analiza będzie się po prostu powtarzać, gdyż – jak wiadomo – „od mieszania herbata nie staje się słodsza”. Odmienne będzie jedynie wskazanie konkretnego przypadku. W tym kontekście ważne jest, aby zapewnić w jednostce system obiegu informacji/odnotowywania takowych przypadków.

Raporty „samorządowych” podmiotów publicznych przekazywane będą do właściwego miejscowo wojewody. Natomiast – według art. 11 ust. 6 ustawy o zapewnianiu dostępności – wojewoda będzie przygotowywał, w terminie do dnia 30 czerwca danego roku, sygnalizowany powyżej zbiorczy raport o stanie zapewnienia dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami na terenie danego województwa, uwzględniający dane z „zebranych przez niego” raportów – i przekazywał go ministrowi właściwemu do spraw rozwoju regionalnego.

Nie można zapominać o tym, że według art. 12 ustawy o zapewnianiu dostępności niezależnie od obowiązku, o którym mowa w art. 11 ust. 1, w szczególnie uzasadnionych przypadkach, minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego może, w każdym czasie, występować do podmiotów publicznych o przedstawienie sprawozdań dotyczących zapewnienia dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami w zakresie ich działalności.

## 9. Koordynator i plan działania

### 9.1. Wyznaczenie koordynatora

Ustawa o zapewnianiu dostępności w art. 14 ust. 1 stanowi o tym, że każdy organ władzy publicznej, w tym organ administracji rządowej i samorządowej, organ kontroli państwowej i ochrony prawa oraz sądy i trybunały, wyznacza co najmniej jedną osobę pełniącą funkcję koordynatora do spraw dostępności.

Trzeba zwrócić uwagę na to, że użycie słowa „wyznaczenie” sprawia, że nie ma potrzeby zatrudniania nowej osoby czy też tworzenia odrębnego stanowiska – koordynatorem może być ktoś, kto znajdował się do tej pory w strukturze organizacyjnej danej jednostki.

Niemniej od razu rodzi się pytanie o to, jak interpretować sformułowanie „organ władzy publicznej, w tym organ administracji rządowej i samorządowej wyznacza...” – w kontekście tego, kto dokładnie powinien wyznaczyć koordynatora. Literalna wykładnia przepisu prowadzi do wniosku, że w powiecie koordynatora powinni wyznaczyć co najmniej rada powiatu, zarząd powiatu oraz starosta (nie wspominając np. o powiatowym zespole ds. orzekania o niepełnosprawności). Takie rozumienie jest jednak absurdalne, gdyż w gruncie rzeczy wszystkie te organy obsługiwane są przez ten sam aparat urzędniczy. Skoro wykładnia literalna prowadzi do absurdalnych wniosków, to trzeba – kolokwialnie rzecz ujmując – szukać dalej.

W związku z powyższym wypada sięgnąć do uzasadnienia do projektu ustawy o zapewnianiu dostępności – w poszukiwaniu *ratio legis* art. 14 ust. 1 i celowościowego wyłożenia przepisu. „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.”<sup>24</sup>. Projektodawcy wyraźnie stwierdzają: „w samorządach lokalnych” – tym samym cel przepisu jest jasny: co najmniej jeden koordynator w danej jednostce samorządu terytorialnego.

Nie bez znaczenia w przypadku błędnego wyniku wykładni językowej jest wykładnia funkcjonalna. Dla jej przeprowadzenia istotny jest zakres obowiązków koordynatora, o którym szerzej poniżej. Wynika z nich wyraźnie, że są one związane z funkcjonowaniem danej jednostki samorządu terytorialnego, a nie organu – gdyż np. jakie „usługi świadczy” rada powiatu?

---

<sup>24</sup> Uzasadnienie do druku sejmowego nr 3579, Sejm VIII kadencji.

Kto w takim razie powinien wyznaczać koordynatora? Według mnie w świetle podstawowych reguł ustrojowych wynikających z ustaw samorządowych – organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego.

Ponadto warto wyraźnie raz jeszcze podkreślić, że obowiązek powoływania koordynatora nie dotyczy wszystkich podmiotów publicznych. Tym samym np. w szkole nie trzeba powoływać koordynatora. Projektodawcy widzieli w tym kontekście aktywność koordynatora na poziomie „podstawowym”, czyli np. koordynatora wyznaczonego przez zarząd powiatu. Natomiast odpowiednie ułożenie tego, na ile koordynator ma brać aktywny udział w zapewnianiu dostępności przez jednostki organizacyjne należy do indywidualnych decyzji zarządczych kierownictwa jednostki samorządu terytorialnego.

## 9.2. Zakres zadań

Ustawodawca nie przewidział konkretnego, zamkniętego katalogu zadań koordynatora do spraw dostępności. Według przykładowego katalogu z art. 14 ust. 2 ustawy o zapewnianiu dostępności do jego zadań należy w szczególności:

- 1) wsparcie osób ze szczególnymi potrzebami w dostępie do usług świadczonych przez organ władzy publicznej;
- 2) przygotowanie i koordynacja wdrożenia planu działania na rzecz poprawy zapewniania dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami przez organ władzy publicznej, zgodnie z wymaganiami określonymi w art. 6 ustawy o zapewnianiu dostępności;
- 3) monitorowanie działalności organu władzy publicznej w zakresie zapewniania dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami.

Tutaj również znajduje odzwierciedlenie wykładnia przepisu art. 14 ust. 1 ustawy o zapewnianiu dostępności, która powoduje, że obowiązki te należy wykonywać w odniesieniu do danej jednostki samorządu terytorialnego, a nie organu – niemniej rozumianej ściśle, tj. bez jednostek budżetowych itd.

Szczególnie istotne jest pierwsze ze wskazanych zadań, gdyż dwa pozostałe mają charakter „pracy wewnętrznej” i mogą być wykonywane bez kontaktu z klientem przychodzącym do urzędu. Jednak zadanie pierwsze, czyli wsparcie osób ze szczególnymi potrzebami w dostępie do usług świadczonych przez daną jednostkę samorządu terytorialnego powoduje, że koordynator – przynajmniej w pewnym zakresie – musi być „frontowcem”. Oczywiście obowiązek zapewniania dostępności w wymiarze praktycznym nie spoczywa tylko i wyłącznie na koordynatorze, natomiast w świetle przepisu zakres obowiązków koordynatora nie może być całkowicie pozbawiony tego typu zadań.

### 9.3. Plan działania

W świetle art. 14 ust. 3 ustawy o zapewnianiu dostępności plan działania na rzecz poprawy zapewniania dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami obejmuje w szczególności analizę stanu zapewnienia dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami oraz planowane działania w zakresie poprawy realizacji zadań w zakresie dostępności. Ponadto na stronie podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej (w razie jej braku – na swojej stronie internetowej) należy opublikować dane kontaktowe koordynatora do spraw dostępności oraz treść planu działania. Ponownie: aktualna jest w kontekście zakresu stosowania tego przepisu wykładnia postanowienia dot. samego koordynatora (jednostka, nie organ), gdyż przepisy te są ze sobą nierozdzielnie związane.

Ustawa o zapewnianiu dostępności jest „dziurawa” pod kątem przepisów przejściowych dotyczących tej regulacji. Jednak wiadomym jest, że skoro plan ma przygotować koordynator, to obowiązki dotyczące opracowania planu i jego publikacji nie mogą się aktualizować wcześniej niż jego powołanie. W mojej ocenie do daty powołania koordynatora należy dodać co najmniej pół roku – ale to tylko moja subiektywna ocena. Trzeba pamiętać o tym, że ustawodawca za niedochowanie temu obowiązku nie przewidział żadnej sankcji, stąd też być może z tego względu wystąpiła taka dezygnacja w kontekście terminu.

Zawartość planu – co na tym etapie przechodzenia przez ustawę o zapewnianiu dostępności nie powinno dziwić – również nie jest szczegółowo uregulowana. Przewidziano w niej dwa podstawowe elementy: analizę oraz planowane działania.

„Analiza stanu zapewnienia dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami”, czyli najlepiej audyt, ale ustawodawca nie stawia takiego wymagania. Analiza moim zdaniem powinna być sporządzona w pierwszej kolejności w oparciu o minimalne wymagania z art. 6 ustawy – i ewentualnie rozszerzana o kolejne elementy w zależności od potrzeb.

„Planowane działania w zakresie poprawy realizacji zadań w zakresie dostępności” – to sformułowanie jest co najmniej niefortunne. Sugeruje bowiem, że należy zaplanować działania co do „realizacji zadań w zakresie dostępności”, a takich zadań organy zasadniczo nie mają zbyt wiele. Odczytywałbym więc to sformułowanie jako „poprawę dostępności w zakresie realizowanych zadań”. Uważam, że kluczowym – i najzwyczajniej w świecie uczciwym wobec odbiorców planu – jest przedstawienie niezbędnych środków finansowych do jego zrealizowania. Także centralne organy administracji rządowej (czytaj: ministrowie) muszą mieć świadomość tego, że pełnej dostępności nie zapewnimy bez odpowiednich środków. Plan należy tym samym budować w taki sposób, aby mógł w prosty sposób stanowić punkt wyjścia do ubiegania się o zewnętrzne finansowanie.

Pojawia się też pytanie o to, czy powinno nastąpić przyjęcie przedmiotowego planu. Ustawa o zapewnianiu dostępności milczy na ten temat. Powiem więcej: według art. 14 ust. 3 to koordynator przygotowuje plan (nie „projekt planu”) i koordynuje jego wdrożenie (ściślej powinna być mowa o wdrożeniu planowanych działań, bo jak można wdrożyć analizę?). Tym samym jeżeli pojawi się wola formalnego

przyjęcia planu, to na podstawie ogólnych reguł ustrojowych nie widzę przeciwskażeń, natomiast w mojej ocenie nie jest to konieczne.

#### **9.4. Jedna osoba czy zespół?**

Podstawowym pytaniem od strony zarządzania jednostką i poszukiwania jak najbardziej optymalnych rozwiązań jest właśnie to dotyczące „struktury osobowej” koordynacji. Według mnie koordynatorem wyznaczona powinna być konkretna osoba/konkretne osoby, lecz nic nie stoi na przeszkodzie, aby równolegle powołać zespół ds. koordynacji zapewniania dostępności – i to niezależnie od tego, czy koordynator – zgodnie z powyższymi wskazaniem – będzie zajmował się zapewnianiem dostępności przez jednostki organizacyjne, czy też nie.

Jak bowiem wynika z powyższego, koordynator ma odpowiadać zarówno za analizę *status quo*, jak i zaplanowanie działań na przyszłość. Nawet najlepiej zorientowana jedna osoba nigdy nie zastąpi w realizacji takich działań całego, sprawnie działającego zespołu.

### **10. Certyfikacja**

Wokół certyfikacji narosło wiele mitów i wątpliwości. Według pierwotnego projektu ustawy o zapewnianiu dostępności owej certyfikacji miały podlegać także podmioty publiczne. Ostatecznie w art. 15 ust. 1 ustawy o zapewnianiu dostępności przewidziano, że certyfikacja dostępności ma na celu potwierdzenie, czy podmiot, o którym mowa w art. 5 ust. 1 (czyli przedsiębiorca/organizacja pozarządowa), zapewnia dostępność osobom ze szczególnymi potrzebami. Certyfikacja oczywiście nie jest obowiązkowa.

Warto jednak pamiętać o tym, że odpowiednie realizowanie przez podmioty publiczne obowiązków wynikających z ustawy będzie istotne przy ewentualnej ewaluacji ustawy. Innymi słowy: im lepiej będą wykonywane przez podmioty publiczne przepisy ustawy, tym mniejsze prawdopodobieństwo wprowadzenia obowiązkowej certyfikacji dla tych podmiotów.

### **11. Postępowanie skargowe**

#### **11.1. Poinformowanie o braku dostępności**

Według art. 29 ustawy o zapewnianiu dostępności każdy, bez konieczności wykazania interesu prawnego lub faktycznego, ma prawo poinformować podmiot publiczny o braku dostępności o braku dostępności tego podmiotu w zakresie dostępności architektonicznej lub informacyjno-komunikacyjnej, o których mowa odpowiednio w art. 6 pkt 1 lub 3 ustawy.

Można się zastanawiać nad legislacyjną zasadnością funkcjonowania tego przepisu. Wystanie listu do podmiotu publicznego albo złożenie pisma w jego siedzibie

nie wymaga moim zdaniem odrębnego przepisu w ustawie. Jego jedyną funkcją jest funkcja informacyjna – przepisy ustawy o zapewnianiu dostępności nie regulują dalszego postępowania z takim wnioskiem, nie mówiąc już o jakichkolwiek karach.

Trzeba pamiętać także o tym, że zarówno cytowany art. 29, jak i przepisy przedstawione w dalszej części rozdziału wejdą w życie 6 września 2021 roku.

## **11.2. Wniosek o zapewnienie dostępności**

### **11.2.1. Uwagi wstępne**

Postępowanie skargowe można zasadniczo podzielić na dwie fazy. Pierwszą, wstępną fazą – i niezbędną do złożenia skargi na brak dostępności – jest wystąpienie z wnioskiem o zapewnienie dostępności.

Art. 30 ust. 1 ustawy o zapewnianiu dostępności stanowi o tym, że osoba ze szczególnymi potrzebami lub jej przedstawiciel ustawowy, po wykazaniu interesu faktycznego, ma prawo wystąpić z wnioskiem o zapewnienie dostępności architektonicznej lub informacyjno-komunikacyjnej.

Przepis odnosi się do określenia „osoba ze szczególnymi potrzebami” Według art. 2 pkt 3 ustawy o zapewnianiu dostępności to osoba, która ze względu na swoje cechy zewnętrzne lub wewnętrzne, albo ze względu na okoliczności, w których się znajduje, musi podjąć dodatkowe działania lub zastosować dodatkowe środki w celu przezwyciężenia bariery, aby uczestniczyć w różnych sferach życia na zasadzie równości z innymi osobami. Tym samym mamy do czynienia z bardzo szerokim ujęciem zagadnienia.

Z pojęciem „interesu faktycznego” spotykamy się w prawie administracyjnym stosunkowo rzadko. Jak wskazuje się w orzecznictwie: „Od [...] interesu prawnego trzeba odróżnić interes faktyczny, to jest stan, w którym obywatel wprawdzie jest bezpośrednio zainteresowany rozstrzygnięciem sprawy administracyjnej, nie może jednak tego zainteresowania poprzeć przepisami prawa powszechnie obowiązującego, mającego stanowić podstawę skutecznego żądania stosownych czynności organu administracji. W takim wypadku obywatelowi nie przysługują atrybuty strony w postępowaniu administracyjnym”<sup>25</sup>. Wyrok odnosi się do kwestii związanych z postępowaniem administracyjnym, jednak dla nas najbardziej interesujący jest inny fragment – interes faktyczny (w świetle orzeczenia) jest stanem, w którym obywatel wprawdzie jest bezpośrednio zainteresowany jakimś rozstrzygnięciem, nie może jednak tego zainteresowania poprzeć przepisami prawa powszechnie obowiązującego. To istotna różnica np. w porównaniu z uprawnieniem do wniesienia skargi z art. 101 ustawy o samorządzie gminnym, który to przepis posługuje się kategorią „interesu prawnego”.

Na temat rozumienia „interesu faktycznego” wypowiedzieli się w uzasadnieniu projektodawcy. „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

---

<sup>25</sup> Wyrok NSA w Warszawie z dnia 22 lutego 1984 r., I SA 1748/83; cytata za: A. Wróbel, Komentarz do art. 28 [w:] Komentarz aktualizowany do Kpa, M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, LEX 2019.



realnej potrzeby skorzystania z usług danego podmiotu – ma prawo wystąpić do podmiotu publicznego z wnioskiem o zapewnienie dostępności architektonicznej lub informacyjno-komunikacyjnej.”<sup>26</sup>

Wniosek – co wynika z treści przepisu – może dotyczyć jedynie zapewnienia dostępności architektonicznej lub informacyjno-komunikacyjnej. Stąd też nie ma żadnych podstaw do tego, aby wniosek mógł być złożony w odniesieniu do zapewnienia dostępności cyfrowej.

Według art. 30 ust. 2 ustawy o zapewnianiu dostępności wniosek o zapewnienie dostępności jest wnoszony do podmiotu publicznego, z którego działalnością jest związane żądanie zapewnienia dostępności zawarte we wniosku. Tym samym każda jednostka organizacyjna może otrzymać taki wniosek. Warto w tym kontekście stworzyć reguły przepływu informacji – tj. aby w przypadku złożenia wniosku odpowiednia informacja była przekazywana „wyżej”, czyli np. w przypadku szkoły do zarządu powiatu/starostwa. Po pierwsze taki przepływ informacji pozwoli na lepsze zaplanowanie działań, a po drugie pojedynczej jednostce może być po prostu trudniej procedować wniosek.

### **11.2.2. Procedowanie wniosku**

Skoro o procedowaniu mowa, to wyróżnić można trzy warianty postępowania z wnioskiem. Należy przy tym pamiętać, że podejście przyjęte przez podmiot publiczny na tym etapie nie pozostaje bez żadnych konsekwencji – gdyż po wniosku może nastąpić złożenie skargi, o którym szerzej za chwilę.

Na wstępie trzeba zaznaczyć, że art. 31 ust. 5 ustawy o zapewnianiu dostępności stanowi, iż w postępowaniu w przedmiocie wniosku o zapewnienie dostępności nie stosuje się przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego<sup>27</sup>, z wyjątkiem przepisów dotyczących wyłączenia pracowników organu, doręczeń, sposobu obliczania terminów, uzupełniania braków formalnych i przekazywania wniosku zgodnie z właściwością.

Pierwszym wariantem jest przychylenie się do wniosku. Jak stanowi art. 31 ust. 1 ustawy o zapewnianiu dostępności, zapewnienie dostępności, w zakresie określonym we wniosku o zapewnienie dostępności, następuje bez zbędnej zwłoki – nie później jednak niż w terminie 14 dni od dnia złożenia wniosku o zapewnienie dostępności. W mojej ocenie „zakres określony we wniosku” należy odnosić nie tyle do preferowanego sposobu zapewnienia dostępności, co do wskazanej bariery, czyli zawartości wniosku uregulowanej nie w art. 30 ust. 3 pkt 4, tylko w art. 30 ust. 3 pkt 2 ustawy o zapewnianiu dostępności – i zastrzeżenie to pozostaje aktualne w dalszej części rozdziału. Natomiast według mnie problem w „pierwszym wariantcie” tkwi w tym, że takie sytuacje trudno sobie wyobrazić – ze względu na krótki, czternastodniowy okres na zapewnienie dostępności.

Drugi wariant to przychylenie się do wniosku, ale „z opóźnieniem”. Według art. 31 ust. 2 ustawy – jeżeli zapewnienie dostępności, w zakresie określonym we

<sup>26</sup> Uzasadnienie do druku sejmowego nr 3579, Sejm VIII kadencji

<sup>27</sup> t.j. Dz.U z 2020 r., poz. 256 z późn. zm.

wniosku o zapewnienie dostępności, nie jest możliwe w terminie 14 dni od dnia złożenia wniosku o zapewnienie dostępności, to podmiot publiczny niezwłocznie powiadamia wnioskodawcę o przyczynach opóźnienia i wskazuje nowy termin zapewnienia dostępności, nie dłuższy niż 2 miesiące od dnia złożenia wniosku o zapewnienie dostępności. Tutaj ponownie trudno (choć nieco łatwiej niż wcześniej) sobie wyobrazić sytuacje, w których okres 2 miesięcy umożliwi wprowadzenie zmian pozwalających na zapewnienie dostępności w zakresie określonym we wniosku.

Wreszcie trzeci wariant to zawiadomienie o braku możliwości zapewnienia dostępności w zakresie określonym we wniosku – które nie zwalnia z obowiązku zapewnienia dostępu alternatywnego. Jak stanowi art. 31 ust. 3 ustawy o zapewnianiu dostępności, 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 niezwłocznie zawiadamia wnioskodawcę o braku możliwości zapewnienia dostępności – co nie zwalnia podmiotu publicznego z obowiązku zapewnienia dostępu alternatywnego. Ponadto w świetle art. 31 ust. 4 ustawy o zapewnianiu dostępności w zawiadomieniu podmiot publiczny uzasadnia swoje stanowisko, w szczególności wskazuje okoliczności uniemożliwiające zapewnienie dostępności w zakresie określonym we wniosku o zapewnienie dostępności.

Najwięcej wątpliwości może nastroczać sformułowanie „w przypadkach uzasadnionych wyjątkowymi okolicznościami”, gdyż późniejsza część przepisu jest już np. związana z wcześniej przedstawionymi poglądami na temat dostępu alternatywnego – tam też występowało określenie „w szczególności ze względów technicznych lub prawnych”. Moim zdaniem jak najbardziej „wyjątkowymi okolicznościami” są niedobory finansowe – gdyż stanem „normalnym”, będącym przeciwieństwem „wyjątkowości”, jest zapewnianie przez ustawodawcę finansowania zadań przypisywanych jednostkom samorządu terytorialnego. Podobnie „wyjątkowymi okolicznościami” mogą być problemy właścicielskie – siedziba podmiotu publicznego mieści się w budynku, który nie jest jego własnością.

### 11.3. Skarga na brak dostępności

Art. 32 ust. 1 ustawy o zapewnianiu dostępności określa, w jakich przypadkach wnioskodawcy służy prawo złożenia do Prezesa Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych skargi na brak dostępności. Takie uprawnienie przysuguje w przypadku gdy podmiot publiczny nie zapewnił wnioskodawcy dostępności:

- 1) w sposób<sup>28</sup> i w terminie, o których mowa w art. 31 ust. 1 (podstawowe załatwienie sprawy)  
albo

---

<sup>28</sup> Można się zastanawiać nad tym, na ile sformułowanie „w sposób” jest adekwatne – gdyż art. 31 ust. 1 ustawy o zapewnianiu dostępności traktuje o zapewnieniu dostępności „w zakresie określonym we wniosku”. Zapewnienie dostępności „w zakresie określonym we wniosku” może być traktowane jako sposób jej zapewnienia, ale taka niekonsekwentna redakcja przepisów zaciemnia i tak już niejasny obraz.

- 2) w terminie określonym w art. 31 ust. 2 (w terminie wydłużonym) albo
- 3) z powodów określonych w zawiadomieniu, o którym mowa w art. 31 ust. 3 (zawiadomienie o braku możliwości zapewnienia dostępności).

W mojej ocenie – czemu dawałem wyraz już wcześniej – najistotniejsza jest trzecia podstawa. Albowiem pokazuje ona, że przekazanie zawiadomienia wcale nie musi kończyć sprawy. Warto zaznaczyć, że termin na wniesienie skargi to 30 dni – w pierwszym i w drugim przypadku liczony od upłynięcia terminów wskazanych w art. 31 ust. 1 i 2 ustawy, natomiast w trzecim przypadku termin ten liczony jest od dnia otrzymania zawiadomienia.

Prezes PFRON – w świetle art. 32 ustawy o zapewnianiu dostępności – ma zasadniczo dwie możliwości dot. rozstrzygnięcia w przedmiocie skargi: albo nakazać zapewnienie dostępności podmiotowi publicznemu, albo odmówić nakazania. Obydwa rozstrzygnięcia następują w drodze decyzji, a postępowanie jest jednoinstancyjne. Ponadto według art. 33 ustawy o zapewnianiu dostępności w zakresie nieuregulowanym w tej ustawie do postępowań w sprawach skarg stosuje się przepisy działów I i II ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego.

Przechodząc do szczegółów rodzajów rozstrzygnięcia skargi, to po pierwsze Prezes PFRON może nakazać zapewnienie dostępności. Art. 32 ust. 5 ustawy o zapewnianiu dostępności stanowi o tym, iż w przypadku stwierdzenia, że niezapewnienie dostępności w zakresie żądanym przez skarżącego nastąpiło na skutek naruszenia przepisów ustawy, Prezes Zarządu PFRON nakazuje podmiotowi publicznemu, w drodze decyzji, zapewnienie dostępności, wraz z określeniem:

- 1) sposobu zapewnienia dostępności skarżącemu;
- 2) terminu realizacji nakazu, nie krótszego niż 30 dni, a w sprawach szczególnie skomplikowanych – nie krótszego niż 60 dni, od dnia doręczenia decyzji.

Klauzula „na skutek naruszenia przepisów ustawy” powoduje, że można myśleć o tym, iż – za Dante Alighierim – „porzucie wszelką nadzieję”. Jednak absolutnie tak nie jest – najważniejszy jest dostęp alternatywny, co już wcześniej sygnalizowałem, a o czym szerzej za moment.

Trzeba jeszcze zaznaczyć, że decyzja nakazująca nie trafi w próżnię. Mimo tego, że jak wielokrotnie sygnalizowałem ustawa o zapewnianiu dostępności zawiera szereg przepisów „miękkich”, pozbawionych sankcji, to jednak w przypadku decyzji Prezesa PFRON ustawodawca przewidział narzędzie mające wpłynąć na jej wykonanie i mające charakter quasi-kary. Jest nim grzywna w celu przymuszenia. Jak stanowi art. 34 ust. 1 ustawy o zapewnianiu dostępności w przypadku braku realizacji nakazu w terminie określonym w decyzji Prezesa PFRON, stosuje się odpowiednio przepisy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji dotyczące grzywny w celu przymuszenia.

Kluczowy w tym kontekście jest art. 121 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji<sup>29</sup>. W § 1 stanowi on o tym, że co do za-

---

<sup>29</sup> t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 1427.

sady grzywna w celu przymuszenia może być nakładana kilkakrotnie w tej samej lub wyższej kwocie. Według art. 121 § 2 każdorazowo nałożona grzywna nie może przekraczać kwoty 10 000 zł, a w stosunku do osób prawnych i jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej kwoty 50 000 zł. Natomiast w art. 121 § 3 przewidziano, że grzywny nakładane wielokrotnie nie mogą łącznie przekroczyć kwoty 50 000 zł, a w stosunku do osób prawnych i jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej kwoty 200 000 złotych.

Po części dość przygnębiającej czas na przepisy „dające nadzieję”. Art. 32 ust. 6 ustawy o zapewnianiu dostępności stanowi bowiem o tym, że Prezes Zarządu PFRON, w drodze decyzji, 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, o którym mowa w art. 7, a także gdy z innych względów skarga jest bezzasadna.

Katalog podstaw jest szeroki – podobnie jak przy art. 7 ustawy o zapewnianiu dostępności, regulującym zapewnienie dostępu alternatywnego – przewidziano jedynie, że podmiot publiczny musi wykazać, iż nie zapewnił dostępności w szczególności ze względów technicznych lub prawnych. Pamiętać należy o tym, że ustawodawca ani nie dookreślił rozumienia „względów technicznych lub prawnych”, ani nie ograniczył podstaw tylko do tych względów – żeby wskazać choćby tylko na względy finansowe. Stąd też podmiot publiczny może – a w mojej ocenie wręcz musi – uzasadniać niezapewnienie dostępności możliwie szeroko; równocześnie jednak „pilnując tyłów”, tj. od razu, w danej, konkretnej sytuacji, zapewnić dostęp alternatywny. Jak wskazywałem w części dot. tego dostępu, ustawodawca nie uregulował ściśle tego, czym jest „dostęp alternatywny”. Stąd też ujmując rzecz kolokwialnie: aktywność i dobra wola to podstawa.

## 12. Fundusz Dostępności

Według art. 35 ust. 3 ustawy o zapewnianiu dostępności środki Funduszu przeznacza się na realizację zadań polegających na wsparciu działań w zakresie zapewnienia dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami lub jej poprawy, w szczególności w budynkach użyteczności publicznej oraz budynkach mieszkalnictwa jednorodzinnego. Środkami Funduszu zarządza i wsparcia udziela Bank Gospodarstwa Krajowego.

Warto jednak mieć świadomość tego, o jakiej wysokości środków mówimy. W ustawie budżetowej na rok 2020 z dnia 14 lutego 2020 r.<sup>30</sup> przewidziano bowiem, że przychody Funduszu w 2020 roku wyniosą 51,5 miliona złotych. Więcej komentarza chyba nie potrzeba.

---

<sup>30</sup> Dz.U. z 2020 r., poz. 571.

# II Dostępność cyfrowa

## 1. Prostszy, bardziej konkretny charakter regulacji

Na początek wypada podkreślić, że w zakresie kierunkowym o dostępności cyfrowej traktuje ustawa o zapewnianiu dostępności – gdyż według tej ustawy do dostępności cyfrowej dopiero w zakresie nieuregulowanym w ustawie o zapewnianiu dostępności stosuje się ustawę o dostępności cyfrowej. Niemniej sama ustawa o dostępności cyfrowej jest aktem krótszym od regulacji podstawowej, bardziej zwięzłym – natomiast co do jasności użytych w niej pojęć również można mieć pewne wątpliwości.

Równocześnie trzeba zaznaczyć, iż na treść ustawy przemożny wpływ wywarły regulacje zawarte w dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/2102 z dnia 26 października 2016 r. w sprawie dostępności stron internetowych i mobilnych aplikacji organów sektora publicznego<sup>31</sup> (dalej: „dyrektywa 2016/2102”), a także decyzje wykonawcze do tej dyrektywy.

## 2. Zakres stosowania

### 2.1 Zakres podmiotowy

Zakres podmiotowy jest analogiczny do ustawy o zapewnianiu dostępności. W art. 2 ustawy o dostępności cyfrowej ponownie jest mowa o „podmiocie publicznym” – i ponownie są nim jednostki sektora finansów publicznych, podmioty kontrolowane przez te jednostki itd. Równocześnie jednak w art. 2 pkt 5 ustawy przewidziano pewne rozszerzenie – mianowicie podmiotem publicznym na potrzeby ustawy o dostępności cyfrowej są również organizacje pozarządowe, o których mowa w art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, prowadzących działalność w sferze zadań publicznych wymienionych w art. 4 ust. 1 pkt 6, 7 lub 10 tej ustawy. Wskazane zadania to zadania w zakresie: ochrony i promocji zdrowia, w tym działalności leczniczej w rozumieniu ustawy o działalności leczniczej; działalności na rzecz osób niepełnosprawnych; działalności na rzecz osób w wieku emerytalnym.

Warto zaznaczyć, że w ustawie o dostępności cyfrowej brak jest przepisów dot. zlecenia i stawiania wymagań w przedmiocie zapewnienia dostępności przez przedsiębiorców i organizacje pozarządowe. Jednak jak wskazałem wcześniej, ustawa o dostępności cyfrowej znajduje zastosowanie dopiero w sytuacji, gdy określone

<sup>31</sup> Dz. Urz. UE 2016, L 327/1.

kwestie nie są uregulowane w ustawie o zapewnianiu dostępności. Stąd też określanie wymagań w odniesieniu do tych podmiotów w zakresie dostępności cyfrowej musi następować w oparciu o przepisy art. 4 i 5 ustawy o zapewnianiu dostępności.

Ponadto trzeba pamiętać o tym, że ewentualne „zawężenie” (w pewnym sensie) zakresu podmiotowego może spowodować zastosowanie przepisów art. 8 ust. 1 i art. 9 ustawy o dostępności cyfrowej. Szerzej na ten temat odpowiednio w rozdziale 6 i 7.

## **2.2 Zakres przedmiotowy**

### **2.2.1 Uwagi wstępne**

Jak stanowi art. 2 ustawy o dostępności cyfrowej, ustawę stosuje się do podmiotów posiadających strony internetowe lub aplikacje mobilne, lub zarządzających elementami stron internetowych lub aplikacji mobilnych zamieszczonymi w środowisku umożliwiającym zapewnienie dostępności cyfrowej treści.

Według art. 4 pkt 1 ustawy o dostępności cyfrowej „aplikacja mobilna” to publicznie dostępne oprogramowanie z interfejsem dotykowym zaprojektowane do wykorzystania na przenośnych urządzeniach elektronicznych, z wyłączeniem aplikacji przeznaczonych do użytku na przenośnych komputerach osobistych. Natomiast w świetle art. 4 pkt 10 ustawy o dostępności cyfrowej „stroną internetową” jest zbiór uporządkowanych logicznie, połączonych ze sobą przez nawigację oraz linki, elementów prezentowanych za pomocą przeglądarki internetowej pod jednolitym adresem elektronicznym.

Szczególnie ta druga definicja pokazuje, że projektodawcy – a w ślad za nimi ustawodawca – ujęli przedmiotową problematykę w sposób szeroki. Jak wskazywali w tym kontekście autorzy projektu w uzasadnieniu: „Ta definicja jest konieczna ze względu na to, że w języku polskim dla oznaczenia tego pojęcia stosuje się również określenie >>serwis internetowy<<, zaś pojęcie >>strona internetowa<< mogłoby być przez niektórych zrozumiane jako >>podstrona<< serwisu internetowego.”<sup>32</sup>

### **2.2.2 Do czego stosujemy ustawę o dostępności cyfrowej?**

Tę kwestię reguluje art. 8 ust. 2 ustawy o dostępności cyfrowej, wedle którego podmiot publiczny zapewnia dostępność cyfrową:

- 1) strony podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej;
- 2) następujących elementów i funkcji strony internetowej lub aplikacji mobilnej:
  - a) danych teleadresowych podmiotu publicznego oraz linku do strony podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej podmiotu publicznego, jeżeli na podstawie odrębnych przepisów podmiot publiczny jest obowiązany do jej prowadzenia,
  - b) narzędzi służących do kontaktu z podmiotem publicznym,
  - c) nawigacji,
  - d) deklaracji dostępności strony internetowej lub aplikacji mobilnej podmiotu publicznego,

---

<sup>32</sup> Uzasadnienie do druku sejmowego nr 3119, Sejm VIII kadencji.

- e) informacji dotyczących sytuacji kryzysowej w rozumieniu art. 3 pkt 1 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym<sup>33</sup> oraz innych informacji związanych z bezpieczeństwem publicznym, publikowanych przez podmiot publiczny,
- f) dokumentów urzędowych oraz wzorów umów lub wzorów innych dokumentów przeznaczonych do zaciągania zobowiązań cywilnoprawnych.

Spśród powyższego katalogu szczególną uwagę chcę zwrócić na lit. f. Ustawodawca bowiem nie wyjaśnia nam, co rozumie przez „dokumenty urzędowe”. Według art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej<sup>34</sup> dokumentem urzędowym (jednak w rozumieniu ustawy o dostępie do informacji) jest treść oświadczenia woli lub wiedzy, utrwalona i podpisana w dowolnej formie przez funkcjonariusza publicznego w rozumieniu przepisów Kodeksu karnego, w ramach jego kompetencji, skierowana do innego podmiotu lub złożona do akt sprawy. Tę definicję potraktowałbym jako „punkt wyjścia” w interpretacji „dokumentów urzędowych”.

Ponadto pomocniczo w tym zakresie można odwołać się do art. 76 § 1 ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego, według którego dokumenty urzędowe sporządzone w przepisanej formie przez powołane do tego organy państwowe w ich zakresie działania stanowią dowód tego, co zostało w nich urzędowo stwierdzone. W bardzo podobny sposób rzecz została ujęta w art. 244 § 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego<sup>35</sup>, który stanowi o tym, że dokumenty urzędowe, sporządzone w przepisanej formie przez powołane do tego organy władzy publicznej i inne organy państwowe w zakresie ich działania, stanowią dowód tego, co zostało w nich urzędowo zaświadczone. Ani procedura administracyjna, ani procedura cywilna nie zawierają niestety „czystej definicji” dokumentu urzędowego. W oparciu o Kodeks postępowania administracyjnego wskazuje się na trzy cechy dokumentu urzędowego:

- „ – dokument taki jest sporządzany przez organ państwowy,
- działający w ramach swojej właściwości,
- sporządzony został w formie wyznaczonej przez prawo.”<sup>36</sup>.

W tym momencie nie można również nie zwrócić uwagi na art. 6 ustawy o dostępności cyfrowej. W jego świetle w przypadku gdy podmiot publiczny publikuje informacje na stronie internetowej lub w aplikacji mobilnej innej niż jego strona internetowa lub aplikacja mobilna i informacje te nie spełniają wymagań dostępności cyfrowej, podmiot ten publikuje te same informacje na wybranej spośród posiadanych przez siebie stron internetowych lub aplikacji mobilnych, w sposób dostępny cyfrowo. Po pierwsze oddajmy głos projektodawcom: „Celem tej

<sup>33</sup> t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1398 z późn. zm.

<sup>34</sup> t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1429 z późn. zm.

<sup>35</sup> t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 1575.

<sup>36</sup> M. Bursztynowicz, M. Sługocka, Komentarz do art. 76 [w:] Postępowanie administracyjne dla jednostek samorządu terytorialnego. Komentarz, M. Bursztynowicz, M. Sługocka, LEX 2020.

regulacji jest zapewnienie dostępności cyfrowej wszelkich treści publikowanych przez podmiot publiczny. Jeżeli podmiot publiczny publikuje informacje na innej stronie internetowej lub, co jest teraz szczególnie powszechne, za pośrednictwem swojego konta na portalu społecznościowym, i jeśli z przyczyn niezależnych od podmiotu publicznego informacja ta nie może zostać opublikowana w sposób dostępny cyfrowo, musi ona również zostać opublikowana na wybranej przez podmiot publiczny stronie internetowej lub w aplikacji mobilnej, tak aby zapewnić jak najwyższy stopień dostępności cyfrowej informacji publikowanych przez podmiot publiczny. Ponieważ najbardziej znane portale społecznościowe udostępniają narzędzia umożliwiające zapewnienie minimum dostępności cyfrowej, to obowiązek powielenia w sposób dostępny cyfrowo opublikowanych tam informacji będzie ograniczony zapewne jedynie do ewentualnych, publikowanych tam większych treści.<sup>37</sup> Jak widać kluczowym elementem jest słowo „informacja” – niezdefiniowane w ustawie. Według Słownika języka polskiego PWN „informacja” to „to, co powiedziano lub napisano o kimś lub o czymś, także zakomunikowanie czegoś”<sup>38</sup>, czyli ujęcie bardzo szerokie.

### **2.2.3 Do czego nie stosujemy ustawy o dostępności cyfrowej?**

Po pierwsze – co z perspektywy samorządowej jest odnotowywane raczej z kronikarskiego obowiązku – art. 3 ust. 1 ustawy o dostępności cyfrowej przewiduje, że ustawy nie stosuje się do stron internetowych i aplikacji mobilnych dostawców usług medialnych, o których mowa w art. 1a ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji<sup>39</sup>.

Po drugie – i to już jest przepis kluczowy – według art. 3 ust. 2 ustawy o dostępności cyfrowej stosuje się do następujących elementów stron internetowych i aplikacji mobilnych:

- 1) multimediiów nadawanych na żywo;
- 2) multimediiów opublikowanych przed dniem 23 września 2020 r.;
- 3) dokumentów tekstowych i tekstowo-graficznych, dokumentów utworzonych w programach przeznaczonych do tworzenia prezentacji lub arkuszy kalkulacyjnych, opublikowanych przed dniem 23 września 2018 r., chyba że ich zawartość jest niezbędna do realizacji bieżących zadań podmiotu publicznego;
- 4) map oraz map interaktywnych, w tym geoportali, pod warunkiem że w przypadku map interaktywnych i geoportali przeznaczonych do zastosowań nawigacyjnych dane teled adresowe i położenie geograficzne prezentowane są w sposób dostępny cyfrowo;
- 5) treści będących w posiadaniu podmiotu publicznego:
  - a) które nie zostały przez niego lub na jego rzecz wytworzone albo przez niego nabyte, albo
  - b) których dostosowanie do wymagań dostępności cyfrowej wymaga modyfikacji, do której ten podmiot publiczny nie jest uprawniony;

<sup>37</sup> Uzasadnienie do druku sejmowego nr 3119, Sejm VIII kadencji.

<sup>38</sup> <https://sjp.pwn.pl/sjp/informacja;2466189.html> (14.10.2020 r.).

<sup>39</sup> t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 805.



- 6) treści prezentowanych w intranecie lub ekstranecie, opublikowanych przed dniem 23 września 2019 r. i niepoddawanych od tego czasu przebudowom i zmianom polegającym w szczególności na zmianie wyglądu lub struktury prezentowanych informacji albo zmianie sposobu publikowania informacji;
- 7) treści prezentujących dzieła sztuki i zabytki w rozumieniu art. 3 pkt 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami<sup>40</sup>, materiały archiwalne w rozumieniu art. 1 ustawy z dnia 14 lipca 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach<sup>41</sup>, muzealia w rozumieniu art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 21 listopada 1996 r. o muzeach<sup>42</sup> lub materiały biblioteczne w rozumieniu art. 5 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o bibliotekach<sup>43</sup>, których nie można przedstawić w sposób dostępny cyfrowo, gdyż utworzenie dostępnej cyfrowo prezentacji:
  - a) wiązałoby się z utratą autentyczności powielanego elementu lub
  - b) nie jest możliwe z przyczyn technicznych, lub
  - c) wiązałoby się z poniesieniem nadmiernych kosztów;
- 8) treści niewykorzystywanych do realizacji bieżących zadań podmiotu publicznego oraz nieuaktualnianych lub niepoddawanych po dniu 23 września 2019 r. przebudowom i zmianom polegającym w szczególności na zmianie wyglądu lub struktury prezentowanych informacji albo na zmianie sposobu publikowania informacji.

Trzeba zaznaczyć, że we wstępie do wyliczenia ustawodawca traktuje o wyłączeniu stosowania przepisów ustawy tylko do określonych „elementów” stron internetowych i aplikacji mobilnych. Innymi słowy, pojawienie się takich elementów na stronie internetowej nie powoduje, że cała strona nie podlega przepisom ustawy o dostępności cyfrowej.

Cała lista wyłączonych elementów budziła i budzi wątpliwości co do ich konkretnego rozumienia, natomiast w niniejszej publikacji chcę skupić się na kilku z nich.

Pierwszym z nich jest wyłączenie stosowania przepisów ustawy o dostępności cyfrowej do multimediów nadawanych na żywo. Jak do tej pory nie uległo zmianie brzmienie przepisu art. 20 ust. 1b ustawy o samorządzie gminnym (i analogicznych przepisów w ustawie powiatowej oraz ustawie wojewódzkiej), według którego obrady rady gminy są transmitowane i utrwalane za pomocą urządzeń rejestrujących obraz i dźwięk. Nagrania obrad są udostępniane w Biuletynie Informacji Publicznej i na stronie internetowej gminy oraz w inny sposób zwyczajowo przyjęty. Równocześnie w świetle art. 3 ust. 2 pkt 2 ustawy o dostępności cyfrowej ustawy nie stosuje się do multimediów opublikowanych przed dniem 23 września 2020 r. – stąd też nie zachodzi konieczność zapewnienia dostępności archiwalnych transmisji. Natomiast po tej dacie dostępne nie będą musiały być jedynie multimedia nadawane na żywo.

---

<sup>40</sup> t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 282 z późn. zm.

<sup>41</sup> t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 164.

<sup>42</sup> t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 902.

<sup>43</sup> t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1479.

Drugie wyłączenie dotyczy dokumentów tekstowych i tekstowo-graficznych, dokumentów utworzonych w programach przeznaczonych do tworzenia prezentacji lub arkuszy kalkulacyjnych, opublikowanych przed dniem 23 września 2018 r., chyba że ich zawartość jest niezbędna do realizacji bieżących zadań podmiotu publicznego. Stąd też takowe dokumenty trzeba podzielić na dwie części – w zależności od daty publikacji:

- 1) Opublikowane przed 23 września 2018 r. – tutaj według wyłączenia przepisów ustawy nie stosuje się do dokumentów opublikowanych przed dniem 23 września 2018 r., chyba że ich zawartość jest niezbędna do realizacji bieżących zadań podmiotu publicznego. Tym samym kluczowe do uznania dokumentów za „archiwalne” jest to, czy ich zawartość jest „niezbędna do realizacji bieżących zadań podmiotu publicznego”. Uzasadnienie do projektu ustawy praktycznie milczy na temat tego, co projektodawcy mieli na myśli używając wskazanego określenia „Niezbędny”, czyli zgodnie ze Słownikiem języka polskiego PWN „konieczny potrzebny”<sup>44</sup> czy też – jak pisał W. Doroszewski: „taki, bez którego nie można się obyć”<sup>45</sup>. „Bieżący” to „trwający, teraźniejszy, przypadający na chwilę obecną, codzienny”<sup>46</sup>. „Zadanie podmiotu publicznego” w kontekście interpretacji jest najbardziej problematyczną częścią składową użytego określenia, gdyż w polskim porządku prawnym trudno szukać definicji określenia „zadanie publiczne”, a polskie piśmiennictwo prawnicze jak do tej pory nie wypracowało jednolitego stanowiska w tym zakresie<sup>47</sup>. Niemniej za zadanie publiczne w mojej ocenie powinniśmy uznawać to, co jest wykonywane w związku z obowiązującymi przepisami – czyli realizację wszystkich tych zadań, których wykonywanie np. przez organy danej jednostki samorządu terytorialnego przewidział ustawodawca albo których wykonywanie jest konsekwencją zawartych porozumień. Pamiętajmy: wykonywane „bieżąco”, czyli na chwilę obecną, codziennie czy w niewielkich odstępach czasu.

Przenosząc te wskazówki np. na grunt strony podmiotowej w Biuletynie Informacji Publicznej trzeba wskazać, że część dokumentów opublikowanych przed 23 września 2018 r. będzie się wpisywała w realizację bieżących zadań podmiotu publicznego – w mojej ocenie będą to np. uchwały rady stanowiące akty prawa miejscowego. Natomiast w realizację bieżących zadań podmiotu publicznego nie wpisują się np. dawne petycje. Uważam, że strona podmiotowa w BIP – po udzieleniu określonych wyjaśnień co do tego, jak przepisy regulują tę problematykę – powinna zostać „przejrzana” przez każdą z komórek organizacyjnych, gdyż tak naprawdę to komórki mają wiedzę na temat tego, na ile dany dokument jest „niezbędny do realizacji bieżących zadań podmiotu publicznego”.

<sup>44</sup> <https://sjp.pwn.pl/sjp/niezbedny;2490358.html> (14.10.2020 r.).

<sup>45</sup> <https://sjp.pwn.pl/doroszewski/niezbedny;5460129.html> (14.10.2020 r.).

<sup>46</sup> <https://sjp.pwn.pl/doroszewski/biezacy;5413368.html> (14.10.2020 r.).

<sup>47</sup> Dla przykładu: R. Stasikowski, O pojęciu zadań publicznych (studium z zakresu nauki administracji i nauki prawa administracyjnego), „Samorząd Terytorialny” 2009, nr 7-8, s. 9-10; H. Izdebski, Samorząd terytorialny. *Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2014, s. 148; S. Fundowicz, *Dynamiczne rozumienie zadania publicznego* [w:] *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, red. J. Supernat, Wrocław 2009, s. 165-166; uchwała Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 września 1994 r., W 10/93, OTK 1994 cz. II poz. 46.

- 2) Opublikowane od 23 września 2018 r. – tutaj zastosowanie znajdą ogólne reguły z art. 3 ust. 2 ustawy o dostępności cyfrowej.

Jedną z ciekawych reguł wyłączeniowych jest art. 3 ust. 2 pkt 5 ustawy o dostępności cyfrowej, wedle którego ustawy nie stosuje się do treści będących w posiadaniu podmiotu publicznego, które nie zostały przez niego lub na jego rzecz wytworzone albo przez niego nabyte albo których dostosowanie do wymagań dostępności cyfrowej wymaga modyfikacji, do której ten podmiot publiczny nie jest uprawniony. Pierwsze skojarzenie w tym zakresie prowadzi do oświadczeń majątkowych.

Oświadczenia majątkowe (i to nie tylko publikowane w formie skanu) w mojej ocenie jak najbardziej podlegają wyłączeniu – zarówno na podstawie art. 3 ust. 2 pkt 5 lit. a ustawy o dostępności cyfrowej, jak i lit. b. Ustawodawca zastosował pomiędzy tymi literami spójnik „albo”, stąd też nie należy wykazywać kumulatywnego spełnienia obu przesłanek wyłączenia („albo jedna, albo druga”). Niemniej ich spełnienie jest jak najbardziej do wykazania i udowodnienia.

Jak wskazali projektodawcy w uzasadnieniu do projektu ustawy: „Ten przepis obejmie również np. napisane ręcznie i publikowane w formie skanu oświadczenia majątkowe, w przypadku których wykluczona jest jakakolwiek próba interpretacji i alternatywnego przedstawienia zawartości. Należy mieć jednak na uwadze fakt, że publikowanie w sposób dostępny cyfrowo wszystkich treści (jeśli jest to możliwe i racjonalne), bez względu na ich źródło powinno być uznane za dobrą praktykę [...]”<sup>48</sup>.

Moim zdaniem z przepisu art. 3 ust. 2 pkt 5 lit. a i b wynikają dużo dalsze konsekwencje. Albowiem żadne oświadczenie majątkowe nie jest wytwarzane przez podmiot publiczny lub na jego rzecz wytworzone albo nabyte (np. oświadczenia majątkowe radnych nie są wytwarzane albo nabywane na rzecz rady, tylko w związku z koniecznością spełnienia obowiązków wynikających z obowiązującego prawa). Równocześnie nie znajdują jakichkolwiek uprawnień podmiotu publicznego do dokonywania modyfikacji w treści oświadczeń majątkowych.

Wypada jednak zauważyć, że wyłączenie stosowania ustawy znajduje w niej jeden wyjątek. Jest nim możliwość wystąpienia z żądaniem zapewnienia dostępności elementów z art. 3 ust. 2 ustawy o dostępności cyfrowej. Szerzej na ten temat w rozdziale 11.

## **3. Czym jest dostępność cyfrowa w rozumieniu ustawy?**

### **3.1. Standard WCAG**

Według art. 5 ust. 1 ustawy o dostępności cyfrowej podmioty publiczne zapewniają dostępność cyfrową przez spełnienie przez ich stronę internetową lub aplikację mobilną wymagań określonych w załączniku do ustawy, czyli wymagań

---

<sup>48</sup> Uzasadnienie do druku sejmowego nr 3119, Sejm VIII kadencji.

na poziomie WCAG 2.1. Równocześnie w świetle art. 5 ust. 3 ustawy o dostępności cyfrowej wymagania określone w załączniku do ustawy uznaje się za spełnione, gdy podmiot publiczny zapewnia dostępność cyfrową z uwzględnieniem wymagań określonych w pkt 9, 10 i 11 normy EN 301 549 V2.1.2.

### Załącznik do ustawy

Zasada	Wytyczne	Kryterium sukcesu	Poziom
1 – Postrzegalność	1.1 – Alternatywa w postaci tekstu	1.1.1 – Treść nietekstowa	A
	1.2 – Dostępność mediów zmiennych w czasie	1.2.1 – Tylko audio oraz tylko wideo (nagranie)	A
		1.2.2 – Napisy rozszerzone (nagranie)	A
		1.2.3 – Audiodeskrypcja lub alternatywa dla mediów (nagranie)	A
		1.2.5 – Audiodeskrypcja (nagranie)	AA
	1.3 – Możliwość adaptacji – Odpowiednia (zrozumiała) prezentacja zawartości	1.3.1 – Informacje i relacje	A
		1.3.2 – Zrozumiała kolejność	A
		1.3.3 – Właściwości zmysłowe	A
		1.3.4 – Orientacja – wyświetlanie treści w układzie poziomym, jak i pionowym	AA
		1.3.5 – Określenie prawidłowej wartości	AA
	1.4 – Możliwość rozróżnienia – Ułatwienie percepcji treści	1.4.1 – Użycie koloru	A
		1.4.2 – Kontrola odtwarzania dźwięku	A
		1.4.3 – Kontrast (minimalny)	AA
		1.4.4 – Zmiana rozmiaru tekstu	AA
		1.4.5 – Tekst w postaci grafiki	AA
		1.4.10 – Zawijanie tekstu	AA
		1.4.11 – Kontrast dla treści niebędących tekstem	AA
		1.4.12 – Odstępy w tekście	AA
		1.4.13 – Treści spod kursora lub fokusa	AA

<b>Zasada</b>	<b>Wytyczne</b>	<b>Kryterium sukcesu</b>	<b>Poziom</b>
2 – Funkcjonalność	2.1 – Dostępność z klawiatury	2.1.1 – Klawiatura	A
		2.1.2 – Brak pułapki na klawiaturę	A
		2.1.4 – Jednoliterowe skróty klawiszowe	A
	2.2 – Wystarczająca ilość czasu	2.2.1 – Możliwość dostosowania czasu	A
		2.2.2 – Wstrzymywanie (pauza), zatrzymywanie, ukrywanie	A
	2.3 – Ataki padaczki – Migotanie	2.3.1 – Trzy błyski lub wartości poniżej progu	A
	2.4 – Możliwość nawigacji	2.4.1 – Możliwość pominięcia bloków	A
		2.4.2 – Tytuły stron	A
		2.4.3 – Kolejność fokusu	A
		2.4.4 – Cel linku (w kontekście)	A
		2.4.5 – Wiele sposobów na zlokalizowanie strony	AA
		2.4.6 – Nagłówki i etykiety	AA
		2.4.7 – Widoczny fokus	AA
	2.5 – Sposoby wprowadzania danych	2.5.1 – Gesty punktowe	A
		2.5.2 – Anulowanie kliknięcia	A
2.5.3 – Etykieta w nazwie		A	
3 – Zrozumiałość	3.1 – Możliwość odczytania	3.1.1 – Język strony	A
		3.1.2 – Język części	AA
	3.2 – Przewidywalność	3.2.1 – Po oznaczeniu fokusem	A
		3.2.2 – Podczas wprowadzania danych	A
		3.2.3 – Konsekwentna nawigacja	AA
		3.2.4 – Konsekwentna identyfikacja	AA
	3.3 – Pomoc przy wprowadzaniu informacji	3.3.1 – Identyfikacja błędu	A
		3.3.2 – Etykiety lub instrukcje	A
		3.3.3 – Sugestie korekty błędów	AA
		3.3.4 – Zapobieganie błędom (kontekst prawny, finansowy, związany z podawaniem danych)	AA

Zasada	Wytyczne	Kryterium sukcesu	Poziom
4 – Kompatybilność	4.1 – Kompatybilność	4.1.1 – Parsowanie	A
		4.1.2 – Nazwa, rola, wartość	A
		4.1.3 – Komunikaty o stanie	AA

Warto zaznaczyć, że w serwisie gov.pl<sup>49</sup> zasygnalizowaniu na możliwość automatycznego sprawdzenia dostępności cyfrowej strony internetowej za pośrednictwem narzędzi, z których można skorzystać online. Natomiast co do „legendy” wskazanych wyżej poziomów dostępności, to ogólnie w publikacjach dotyczących tej tematyki<sup>50</sup> wskazuje się, że:

- **kryteria na poziomie A** – poziom minimalny: kryteria sukcesu muszą być spełnione, w przeciwnym razie niektóre grupy osób nie będą miały w ogóle dostępu do informacji w witrynie,
- **kryteria na poziomie AA** – poziom zalecany: kryteria sukcesu powinny być spełnione, w przeciwnym razie, niektóre grupy osób będą miały utrudniony dostęp do informacji zawartych w witrynie,
- **kryteria na poziomie AAA** – poziom komfortowy: kryteria sukcesu warto spełnić, aby w żaden sposób nie utrudniać dostępu do zawartości witryny.

### 3.2. Postrzegalność, funkcjonalność...

Ustawodawca stwierdził również w art. 5 ust. 2 ustawy o dostępności cyfrowej, że dostępność cyfrowa strony internetowej i aplikacji mobilnej polega na zapewnieniu ich funkcjonalności, kompatybilności, postrzegalności i zrozumiałości. Zasady te wynikają z prawa unijnego, choć ustawodawca zawarł własne ich rozumienie.

Cztery zasady dostępności cyfrowej według motywu 37 dyrektywy 2016/2102 to:

- postrzegalność – która oznacza, że informacje i elementy interfejsu użytkownika muszą być przedstawiane użytkownikom w sposób, który potrafią oni dostrzec;
- funkcjonalność – która oznacza, że elementy interfejsu użytkownika i nawigacja muszą być funkcjonalne;
- zrozumiałość – która oznacza, że informacje i obsługa interfejsu użytkownika muszą być zrozumiałe;
- integralność – która oznacza, że treści muszą być wystarczająco integralne, by mogły być skutecznie interpretowane przez różnego rodzaju aplikacje klienckie, w tym technologie wspomagające.

<sup>49</sup> <https://www.gov.pl/web/dostepnosc-cyfrowa/czy-twoja-strona-jest-dostepna> (21.10.2020 r.).

<sup>50</sup> <https://dostepnastrona.pl/artykuly/jak-wdrozyc-standard-wcag-2-1> (21.10.2020 r.)

Natomiast ustawa o dostępności cyfrowej w art. 4 (odpowiednio w punktach 4, 6, 9 i 11) prezentuje takie rozumienie:

- **postrzegalność** – właściwość strony internetowej lub aplikacji mobilnej umożliwiającej jej odbiór przez użytkownika za pomocą zmysłu słuchu, wzroku lub dotyku;
- **funkcjonalność** – właściwość strony internetowej lub aplikacji mobilnej umożliwiającej użytkownikowi skorzystanie ze wszystkich oferowanych przez nie funkcji;
- **zrozumiałość** – właściwość strony internetowej lub aplikacji mobilnej umożliwiającej użytkownikowi tych stron i aplikacji zrozumienie treści i sposobu ich prezentacji;
- **kompatybilność** – właściwość strony internetowej lub aplikacji mobilnej umożliwiającej tej stronie lub aplikacji współpracę z możliwie największą liczbą programów, w tym z narzędziami i programami wspomagającymi osoby niepełnosprawne.

#### **4. Terminy wejścia w życie poszczególnych obowiązków**

W przypadku ustawy o dostępności cyfrowej rzecz ma się o tyle specyficznie, że – w porównaniu do ustawy o zapewnianiu dostępności – wejścia w życie poszczególnych obowiązków nie etapowano w szczególny sposób czy też w odniesieniu do poszczególnych materii, tak jak np. w ustawie o zapewnianiu dostępności w przedmiocie skargi do Prezesa PFRON.

W ustawie o dostępności cyfrowej ujęto tę kwestię następująco – ustawę stosuje się do:

- stron internetowych nieopublikowanych przed 23 września 2018 r. – od 23 września 2019 r.;
- stron internetowych opublikowanych przed 23 września 2018 r. – od 23 września 2020 r.;
- aplikacji mobilnych – 23 czerwca 2021 r.

O karach szerzej będzie mowa w rozdziale im poświęconym, lecz już teraz trzeba zasygnalizować, że nałożenie kary jest zależne od stwierdzenia naruszenia w ramach monitorowania (2-3 razy) – a monitorowanie odbywa się w cyklach rocznych.

#### **5. Dostęp alternatywny**

Ustawa o dostępności cyfrowej – podobnie do ustawy o zapewnianiu dostępności – odwołuje się do dostępu alternatywnego, zwanego w tym akcie alternatywnym sposobem dostępu. I podobnie jak ustawa o zapewnianiu dostępności nie zawiera zamkniętego katalogu czynności, które stanowią dostęp alternatywny czy też definicji tego określenia.

Po pierwsze według art. 7 ust. 1 ustawy o dostępności cyfrowej, w przypadku gdy podmiot publiczny nie jest w stanie zapewnić dostępności cyfrowej elementu strony internetowej lub aplikacji mobilnej, zapewnia alternatywny sposób dostępu do tego elementu.

Po drugie zaś, w świetle art. 7 ust. 2 alternatywny sposób dostępu polega w szczególności na zapewnieniu kontaktu telefonicznego, korespondencyjnego, za pomocą środków komunikacji elektronicznej, o których mowa w art. 2 pkt 5 ustawy o świadczeniu usług drogą elektroniczną lub za pomocą tłumacza języka migowego, lub tłumacza-przewodnika, o których mowa w art. 10 ust. 1 ustawy o języku migowym i innych środkach komunikowania się, jeżeli podmiot publiczny udostępnia taką możliwość.

Warto zaznaczyć, że w ustawie o dostępności cyfrowej konsekwencje zapewnienia/niezapewnienia dostępu alternatywnego są nieco inne niż w ustawie o zapewnianiu dostępności. Z jednej strony osoba występująca z żądaniem zapewnienia dostępności (może być nią każda osoba) może odrzucić proponowany dostęp alternatywny i skierować skargę. Z drugiej strony brak zapewnienia dostępu alternatywnego nie ma bezpośredniego wpływu na nałożenie kary, choć moim zdaniem takowy brak będzie jednak brany pod uwagę i negatywnie oceniany.

## **6. Nadmierne koszty i ocena zapewnienia dostępności**

W art. 8 ust. 1 ustawy o dostępności cyfrowej przewidziano „furtkę” w przypadku niedoborów finansowych. Mianowicie podmiot publiczny, z wyłączeniem podmiotów, o których mowa w art. 2 pkt 1-4 ustawy (jednostki sektora finansów publicznych i podmioty zależne), których zadaniem publicznym jest prowadzenie działalności na rzecz osób niepełnosprawnych lub osób starszych, może nie zapewnić dostępności cyfrowej strony internetowej lub aplikacji mobilnej, jeżeli wiązało by się to z poniesieniem nadmiernych kosztów.

Tym samym opierając się na „nadmiernych kosztach” można nie zapewniać dostępności cyfrowej strony lub aplikacji. Natomiast – co chcę powtórzyć i wyraźnie podkreślić – z tej możliwości nie mogą skorzystać podmioty, których zadaniem publicznym jest prowadzenie działalności na rzecz osób niepełnosprawnych lub osób starszych. Ustawodawca nie odesłał w tym zakresie do konkretnych przepisów, a o problemach z rozumieniem określenia „zadanie publiczne” wspominałem już w rozdziale 2.2.3 w Części I. Stąd też każdy podmiot publiczny chcąc skorzystać z możliwości z art. 8 ust. 1 ustawy o dostępności cyfrowej musi przeanalizować, czy jego zadaniem nie jest przypadkiem prowadzenie działalności na rzecz osób niepełnosprawnych lub osób starszych – przy czym uwagi z rozdziału 2.2.3 w Części I w zakresie „zadania publicznego” zachowują tutaj aktualność.

Idąc dalej trzeba zauważyć, że z jednej strony autorzy projektu stwierdzili w uzasadnieniu, że „Należy podkreślić, że intencją ustawodawcy jest, by możliwość skorzystania z odstępstwa wychodziła naprzeciw, przede wszystkim, najmniejszym podmiotom publicznym, dla których wprowadzenie na stronach internetowych lub



w aplikacjach mobilnych przewidzianych projektowaną ustawą zmian może spowodować powstanie niewspółmiernych kosztów i obciążeń organizacyjnych. Wprowadzenie możliwości skorzystania z takiego odstępstwa nie powinno być sygnałem dla np. niewielkich wspólnot lokalnych, takich jak gminy, że nie muszą tworzyć dostępnych cyfrowo treści.”<sup>51</sup>.

Jednak z drugiej strony należy trzymać się przede wszystkim wykładni literalnej przepisu – i dopiero wtedy, gdy przynosi ona niejasne rezultaty, próbować interpretować go na „wyższych” poziomach. Stąd też kluczowe dla rozumienia przepisu jest znaczenie słowa „nadmierny”. Według Słownika języka polskiego W. Doroszewskiego „nadmierny” to „przekraczający miarę, zbyt wielki”<sup>52</sup>. Dla każdego podmiotu publicznego „miara” jest inna. Wszystko jest kwestią dobrego, indywidualnego uzasadnienia.

Kwestia ta wiąże się z postanowieniem ustawodawcy, który w art. 8 ust. 3 ustawy o dostępności cyfrowej przewidział, że w przypadku niezapewnienia dostępności cyfrowej z uwagi na nadmierne koszty podmiot publiczny przeprowadza ocenę zapewnienia dostępności cyfrowej strony internetowej lub aplikacji mobilnej obejmującą:

- 1) ocenę zwiększenia dostępności cyfrowej strony internetowej lub aplikacji mobilnej podmiotu publicznego, uzupełnioną o informację, w jakim stopniu zawartość strony internetowej lub aplikacji mobilnej może dotyczyć osób niepełnosprawnych;
- 2) szacowanie kosztów zapewnienia dostępności cyfrowej, które podmiot publiczny miałby ponieść;
- 3) wskazanie okresu publikowania elementu strony internetowej lub aplikacji mobilnej;
- 4) informację dotyczącą liczby użytkowników korzystających z danej strony internetowej lub aplikacji mobilnej w okresie publikacji informacji zawartej w publikowanym elemencie strony internetowej lub aplikacji mobilnej;
- 5) wskazanie okresu funkcjonowania danej strony internetowej lub aplikacji mobilnej wraz z częstotliwością publikacji w nich nowych treści.

Równocześnie według art. 8 ust. 5 ustawy o dostępności cyfrowej wyniki takiej oceny dołącza się do deklaracji dostępności. Stąd też trzeba się liczyć z tym, że informacje w niej wskazane będą weryfikowane np. przez lokalną opinię publiczną.

## **7. Przejście na „stronę podstawową”**

Ustawodawca przewidział w art. 9 ustawy o dostępności cyfrowej możliwość, wedle której jednostki organizacyjne jednostek samorządu terytorialnego, będące jednostkami sektora finansów publicznych oraz gminne osoby prawne (samo nasuwa się pytanie: dlaczego tylko gminne?), które spełniają warunki określone w art. 2

<sup>51</sup> Uzasadnienie do druku sejmowego nr 3119, Sejm VIII kadencji.

<sup>52</sup> <https://sjp.pwn.pl/doroszewski/nadmierny;5454323.html> (14.10.2020 r.).

pkt 3 ustawy mogą zapewniać dostępność cyfrową elementów stron internetowych lub aplikacji mobilnych określonych w art. 8 ust. 2 pkt 2 przez ich umieszczenie na stronie podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej lub wybranej stronie internetowej jednostki samorządu terytorialnego.

Znana mi jest ocena Ministerstwa Cyfryzacji, według którego mimo skorzystania z uprawnienia stworzonego przez ten przepis i tak należy na stronie danej jednostki organizacyjnej zamieścić deklarację dostępności. Jednakże wtedy przepis jest *de facto* przepisem pustym, gdyż w warstwie prawnej nie przynosi żadnych skutków, a do opublikowania przez jednostkę organizacyjną j.s.t. pewnych elementów na stronie samej jednostki samorządu nie jest potrzebny przepis prawa powszechnie obowiązującego. Stąd też stoję na stanowisku, że podjęcie działań w oparciu o art. 9 ustawy o dostępności cyfrowej, wyłącza obowiązki jednostki organizacyjnej w przedmiocie przygotowania i opublikowania deklaracji dostępności.

## 8. Deklaracja dostępności

### 8.1 Podstawowe informacje

Kwestię deklaracji dostępności regulują art. 10 i 11 ustawy o dostępności cyfrowej. Według art. 10 ust. 1 tej ustawy podmioty publiczne sporządzają deklarację dostępności w sposób dostępny cyfrowo, a w świetle ust. 7 tego artykułu publikują deklarację dostępności:

- 1) strony internetowej – na tej stronie internetowej;
- 2) aplikacji mobilnej – na stronie internetowej wybranej spośród stron internetowych posiadanych przez ten podmiot oraz w tej aplikacji mobilnej.

Równocześnie według art. 10 ust. 8 ustawy o dostępności cyfrowej podmiot publiczny umieszcza link do opublikowanej deklaracji dostępności w taki sposób, aby użytkownik strony internetowej mógł mieć do niego dostęp podczas nawigacji po stronie internetowej, a w odniesieniu do aplikacji mobilnej – umieszcza link do niej w miejscu, z którego pobierana jest aplikacja mobilna (art. 10 ust. 9 ustawy o dostępności cyfrowej).

Trzeba pamiętać o tym, że opublikowanie deklaracji dostępności „nie zamyka sprawy”. Ustawodawca w art. 11 ustawy o dostępności cyfrowej przewidział bowiem, że podmioty publiczne dokonują przeglądu i aktualizacji deklaracji dostępności do dnia 31 marca każdego roku oraz niezwłocznie w każdym przypadku, gdy strona internetowa lub aplikacja mobilna podlega zmianom mogącym mieć wpływ na jej dostępność cyfrową.

## 8.2 Zawartość deklaracji dostępności

W ustawie zawartość deklaracji dostępności określono w sposób nad wyraz dziwny i nieczytelny. Albowiem po pierwsze odwołano się do tego, że deklarację dostępności sporządza się z wykorzystaniem wzoru określonego w załączniku do decyzji wykonawczej Komisji (UE) 2018/1523 z dnia 11 października 2018 r. ustanawiającej wzór oświadczenia w sprawie dostępności zgodnie z dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/2102 w sprawie dostępności stron internetowych i mobilnych aplikacji organów sektora publicznego<sup>53</sup> – i przewidziano, że deklaracja dostępności zawiera elementy, o których mowa w sekcji 1 załącznika do decyzji wykonawczej 2018/1523 (art. 10 ust. 2 i 3 ustawy o dostępności cyfrowej). Poniżej sekcja 1 i sekcja 2 tegoż załącznika – o sekcji 2 więcej za moment.

### SEKCJA 1 WYMOGI DOTYCZĄCE OBOWIĄZKOWEJ TREŚCI OŚWIADCZENIE W SPRAWIE DOSTĘPNOŚCI

*[Nazwa organu sektora publicznego] zobowiązuje się zapewnić dostępność [swojej strony internetowej (swoich stron internetowych)] [oraz] [swojej aplikacji mobilnej (swoich aplikacji mobilnych)] zgodnie z [przepisy krajowe transponujące dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/2102].*

Niniejsze oświadczenie w sprawie dostępności ma zastosowanie do [proszę podać zakres oświadczenia, np. strona internetowa (strony internetowe)/aplikacja mobilna (aplikacje mobilne), do których odnosi się oświadczenie, stosownie do przypadku].

#### Status pod względem zgodności<sup>ii</sup>

- a) <sup>iii</sup> [Niniejsza] [Niniejsze] [strona internetowa (strony internetowe)] [aplikacja mobilna (aplikacje mobilne)] [jest] [są] w pełni [zgodna] [zgodne] z [xxx<sup>iv</sup>].
- b) <sup>v</sup> [Niniejsza] [Niniejsze] [strona internetowa (strony internetowe)] [aplikacja mobilna (aplikacje mobilne)] [jest] [są] częściowo [zgodna] [zgodne]<sup>vi</sup> z [xxx<sup>vii</sup>], z powodu [niezgodności] [lub] [wyłączeń] wymienionych poniżej.
- c) <sup>viii</sup> [Niniejsza] [Niniejsze] [strona internetowa (strony internetowe)] [aplikacja mobilna (aplikacje mobilne)] [jest] [są] [niezgodna] [niezgodne] z [xxx<sup>ix</sup>]. [Niezgodność (niezgodności)] [lub] [wyłączenia] wymieniono poniżej.

#### Treści niedostępne<sup>x</sup>

Treści wymienione poniżej są niedostępne z następujących powodów:

- a) niezgodność z [przepisami krajowymi]  
*[Proszę wskazać niezgodność (niezgodności) strony internetowej (stron internetowych)/aplikacji mobilnej (mobilnych) lub opisać, które sekcje/treści/funkcje są jeszcze niezgodne<sup>xi</sup>]*

<sup>53</sup> Dz. Urz. UE z 2018 r., L 256/103.

- b) nieproporcjonalne obciążenie  
*[Proszę wymienić sekcje/treści/funkcje, w stosunku do których tymczasowo powołano się na wyłączenie z tytułu nieproporcjonalnego obciążenia w rozumieniu art. 5 dyrektywy (UE) 2016/2102]*
- c) treść nie wchodzi w zakres mających zastosowanie przepisów  
*[Proszę wymienić sekcje/treści/funkcje, które nie wchodzi w zakres mających zastosowanie przepisów]. [W stosownych przypadkach proszę wskazać dostępne rozwiązania alternatywne].*

### **Przygotowanie oświadczenia w sprawie dostępności**

Niniejsze oświadczenie sporządzono dnia *[data<sup>xii</sup>]* r.

*[Proszę wskazać metodę przygotowania oświadczenia (zob. art. 3 ust. 1 decyzji wykonawczej Komisji (UE) 2018/1523) [Oświadczenie zostało ostatnio poddane przeglądowi w dniu *[wstawić datę ostatniego przeglądu<sup>xiii</sup>]* r.]*

### **Informacje zwrotne i dane kontaktowe**

*[Proszę przedstawić opis (wraz z odnośnikiem) mechanizmu informacji zwrotnej, który ma być stosowany do zgłaszania organowi sektora publicznego wszelkich nieprawidłowości w zakresie zgodności oraz występowania o informacje i treści wyłączone z zakresu dyrektywy].*

*[Proszę podać dane kontaktowe odpowiednich podmiotów/jednostek/osób (stosownie do przypadku) odpowiedzialnych za dostępność i rozpatrywanie wniosków przesłanych za pośrednictwem mechanizmu informacji zwrotnej].*

### **Postępowanie odwoławcze**

*[Proszę przedstawić opis (wraz z odnośnikiem) postępowania odwoławczego w przypadku niezadowolającej odpowiedzi na powiadomienie lub wniosek przestany zgodnie z art. 7 ust. 1 lit. b) dyrektywy].*

*[Proszę podać dane kontaktowe właściwego organu odpowiedzialnego za postępowanie odwoławcze].*

## **SEKCJA 2 TREŚĆ OPCJONALNA**

Następująca treść opcjonalna może zostać dodana do oświadczenia w sprawie dostępności, w zależności od przypadku:

- 1) wyjaśnienie dotyczące zobowiązania organu sektora publicznego w zakresie dostępności cyfrowej, na przykład:
  - zamiar osiągnięcia wyższego poziomu dostępności niż wymagany prawem,
  - środki zaradcze, które zostaną podjęte w celu rozwiązania kwestii niedostępnych treści na stronach internetowych i w aplikacjach mobilnych, w tym ramy czasowe wprowadzenia tych środków w życie;

- 2) formalne zatwierdzenie (na poziomie administracyjnym lub politycznym) oświadczenia w sprawie dostępności;
- 3) data publikacji strony internetowej lub aplikacji mobilnej;
- 4) data ostatniej aktualizacji strony internetowej lub aplikacji mobilnej po dokonaniu istotnej zmiany ich zawartości;
- 5) odnośnik do sprawozdania z oceny, o ile jest dostępne, oraz w szczególności, jeżeli status strony internetowej lub aplikacji mobilnej pod względem zgodności wskazano jako „a) w pełni zgodna”;
- 6) dodatkowa pomoc telefoniczna dla osób niepełnosprawnych oraz wsparcie dla użytkowników technologii wspomagających;
- 7) wszelkie inne treści uznane za stosowne.

<sup>i</sup> W przypadku aplikacji mobilnych należy podać informacje o wersji i dacie.

<sup>ii</sup> Proszę wybrać jedną z poniższych opcji, np. a), b) lub c), i usunąć opcje niemające zastosowania.

<sup>iii</sup> Proszę wybrać lit. a), jeśli zostały w pełni spełnione wszystkie wymagania określone w normach lub specyfikacji technicznej, bez wyjątków.

<sup>iv</sup> Proszę wstawić odniesienie do norm lub specyfikacji technicznych, lub odniesienie do przepisów krajowych transponujących dyrektywę.

<sup>v</sup> Proszę wybrać lit. b), jeśli spełniono większość wymogów określonych w normach lub specyfikacji technicznej, z pewnymi wyjątkami.

<sup>vi</sup> Oznacza to, że brak jest pełnej zgodności i że należy zastosować niezbędne środki w celu osiągnięcia pełnej zgodności.

<sup>vii</sup> Proszę wstawić odniesienie do norm lub specyfikacji technicznych, lub odniesienie do przepisów krajowych transponujących dyrektywę.

<sup>viii</sup> Proszę wybrać lit. c), jeśli nie spełniono większości wymogów określonych w normach lub specyfikacji technicznej.

<sup>ix</sup> Proszę wstawić odniesienie do norm lub specyfikacji technicznych, lub odniesienie do przepisów krajowych transponujących dyrektywę.

<sup>x</sup> Można usunąć, jeśli nie dotyczy.

<sup>xi</sup> Proszę opisać w kategoriach nietechnicznych, w najszerszym możliwym zakresie, sposób, w jaki treści nie są dostępne, w tym odniesienie do mających zastosowanie wymogów określonych w odnośnych normach lub specyfikacjach technicznych, które nie są spełnione, na przykład:

„Panel logowania w aplikacji służącej wymianie dokumentów nie jest w pełni dostępny za pomocą klawiatury (wymóg nr XXX (w stosownych przypadkach))”

<sup>xii</sup> Proszę wstawić datę pierwszego sporządzenia lub późniejszej aktualizacji oświadczenia w sprawie dostępności, po dokonaniu oceny stron internetowych/aplikacji mobilnych, do których ma ono zastosowanie. Zaleca się przeprowadzenie oceny i aktualizację oświadczenia po wprowadzaniu istotnych zmian na stronie internetowej/w aplikacji mobilnej.

<sup>xiii</sup> Zaleca się, aby zapisy zawarte w oświadczeniu w sprawie dostępności były regularnie (przynajmniej raz w roku) poddawane przeglądowi pod kątem ich precyzyjności. Jeżeli taki przegląd przeprowadzono bez pełnej oceny strony internetowej/aplikacji mobilnej, niezależnie od tego, czy przegląd taki doprowadził do jakichkolwiek zmian w oświadczeniu w sprawie dostępności, proszę podać datę ostatniego takiego przeglądu.

Ustawodawca nie poprzestał na tym wskazaniu, gdyż w art. 10 ust. 4 ustawy o dostępności cyfrowej przewidział dodatkowe elementy, jakie musi zawierać deklaracja dostępności, tj.:

- 1) datę publikacji strony internetowej lub aplikacji mobilnej;
- 2) datę ostatniej aktualizacji strony internetowej lub aplikacji mobilnej, po dokonaniu istotnej zmiany jej zawartości, polegającej w szczególności na zmianie wyglądu lub struktury prezentowanych informacji lub zmianie sposobu publikowania informacji;

- 3) informację lub link do informacji o sposobie dokonania oceny dostępności cyfrowej;
- 4) dane teleadresowe siedziby podmiotu publicznego wraz ze wskazaniem danych kontaktowych osoby wyznaczonej do realizacji spraw w zakresie dostępności cyfrowej w tym podmiocie publicznym;
- 5) informacje na temat utworzonych na stronie internetowej lub w aplikacji mobilnej skrótów klawiszowych służących przemieszczaniu się po elementach strony internetowej lub aplikacji mobilnej i uruchamianiu dostępnych na nich funkcji;
- 6) informację o dostępności architektonicznej siedziby podmiotu publicznego dla osób niepełnosprawnych;
- 7) informację o dostępności tłumacza języka migowego za pośrednictwem środków komunikacji elektronicznej wraz z informacją o metodach umożliwiających skorzystanie z tej funkcji albo informację o jej braku;
- 8) link do deklaracji dostępności aplikacji mobilnej, w przypadku posiadania przez podmiot publiczny aplikacji mobilnej;
- 9) informację o możliwości powiadomienia podmiotu publicznego o braku dostępności cyfrowej;
- 10) link do strony internetowej Rzecznika Praw Obywatelskich.

Do tego deklaracja dostępności aplikacji mobilnej zawiera dodatkowo wskazanie adresu elektronicznego, pod którym możliwe jest pobranie i zainstalowanie danej aplikacji mobilnej (art. 10 ust. 5 ustawy o dostępności cyfrowej).

Na tym również nie koniec – gdyż ustawa o dostępności cyfrowej w art. 10 ust. 6 wskazuje na to, jakie informacje z sekcji 2 załącznika do decyzji wykonawczej 2018/1523 może zawierać deklaracja dostępności. Mianowicie:

- wyjaśnienie dotyczące zobowiązania organu sektora publicznego w zakresie dostępności cyfrowej, na przykład:
  - zamiar osiągnięcia wyższego poziomu dostępności niż wymagany prawem,
  - środki zaradcze, które zostaną podjęte w celu rozwiązania kwestii niedostępnych treści na stronach internetowych i w aplikacjach mobilnych, w tym ramy czasowe wprowadzenia tych środków w życie;
- formalne zatwierdzenie (na poziomie administracyjnym lub politycznym) oświadczenia w sprawie dostępności;
- odnośnik do sprawozdania z oceny, o ile jest dostępne, oraz w szczególności, jeżeli status strony internetowej lub aplikacji mobilnej pod względem zgodności wskazano jako „a) w pełni zgodna”;
- wszelkie inne treści uznane za stosowne.

W konsekwencji dopuszczenia zawierania w deklaracji dostępności informacji z punktu 7 sekcji 2, tj. „wszelkich innych treści uznanych za stosowne” deklaracja dostępności może przybrać bardzo szeroki kształt. Niemniej pamiętajmy: w pierwszej kolejności konieczne jest zawarcie obligatoryjnych elementów.

## 8.3 Ministerialny wzór deklaracji

Ministerstwo Cyfryzacji opublikowało wzór deklaracji<sup>54</sup>, który prezentuję poniżej. Oczywiście wzór trzeba raczej traktować jako punkt wyjścia niż jako obowiązujący dokument i – szczególnie w świetle powyższych wskazań – odpowiednio dostosowywać jego treść.

### Warunki techniczne publikacji oraz struktura dokumentu elektronicznego Deklaracji Dostępności

#### Wstęp.

Na podstawie art. 12 pkt 7 ustawy z dnia 4 kwietnia 2019 r. o dostępności cyfrowej stron internetowych i aplikacji mobilnych podmiotów publicznych (Dz. U. poz. 848), dalej zwanej „ustawą o dostępności cyfrowej”, niniejszy dokument określa warunki techniczne publikacji Deklaracji Dostępności oraz strukturę dokumentu elektronicznego Deklaracji Dostępności.

**Ustawa o dostępności cyfrowej zobowiązuje w art. 10 podmioty publiczne do sporządzania i publikowania Deklaracji Dostępności.** Celem publikacji Deklaracji Dostępności jest umożliwienie zapoznania się z informacjami dotyczącymi dostępności podmiotu publicznego. Informacje te przydadzą się przede wszystkim osobom z niepełnosprawnościami, które będą dzięki temu wiedzieć, jakie pomoce czy rozwiązania wspierające są dostępne w odniesieniu do danego podmiotu.

Warunki techniczne odnoszą się zarówno do Deklaracji Dostępności strony internetowej, jak i Deklaracji Dostępności aplikacji mobilnej. Używane pojęcie „strona internetowa” należy w przypadku aplikacji mobilnej zamieniać na „aplikacja mobilna”. Różnice pomiędzy Deklaracjami Dostępności strony internetowej i aplikacji mobilnej są opisane w treści warunków technicznych.

Deklaracja dostępności jest przygotowana w formacie HTML, w jego dowolnej wersji.

Deklaracja dostępności spełnia wymagania zawarte w art. 5 ustawy o dostępności cyfrowej, nawet jeżeli sama strona internetowa lub aplikacja mobilna ich nie spełnia. Oznacza to, że Deklaracja Dostępności musi być w pełni dostępna cyfrowo.

#### Warunki techniczne.

##### Umiejscowienie linków do Deklaracji Dostępności

###### ■ Na stronie internetowej

Link do Deklaracji Dostępności strony internetowej powinien być łatwy do odnalezienia na stronie głównej, wczytywanej jako pierwsza po wpisaniu adresu strony internetowej lub w miejscu zawsze wyświetlanym na wszystkich podstronach strony internetowej na przykład w stopce lub nagłówku. Dobrą praktyką jest umieszczenie w nagłówku wszystkich podstron strony internetowej metatagu

<sup>54</sup> <https://mc.bip.gov.pl/objasnienia-prawne/warunki-techniczne-publicacji-oraz-struktura-dokumentu-elektronicznego-deklaracji-dostepnosci.html> (14.10.2020 r.).

zawierającego link do Deklaracji Dostępności, według poniższego wzoru:  
<meta name="deklaracja-dostępności" content="http://xxx">  
gdzie xxx jest adresem internetowym Deklaracji Dostępności strony internetowej.

■ W aplikacji mobilnej

Link do Deklaracji Dostępności aplikacji mobilnej powinien być opublikowany na stronie internetowej podmiotu publicznego, najlepiej na stronie internetowej podmiotu publicznego poświęconej tej aplikacji. Link do Deklaracji Dostępności aplikacji mobilnej powinien znajdować się także w samej aplikacji mobilnej, na przykład w sekcji pomocy oraz w opisie aplikacji mobilnej umieszczonym w sklepie z aplikacjami mobilnymi. Jeżeli aplikacja mobilna nie jest przeznaczona do pracy online, to Deklarację Dostępności należy umieścić w całości (a nie jedynie w formie linku) w tej aplikacji.

### Używane identyfikatory

Niektóre elementy Deklaracji Dostępności zaopatrzone są w identyfikatory (atrybut id) ułatwiające ich odnalezienie przez oprogramowanie. W Deklaracji stosowane są poniższe identyfikatory:

- **a11y-wstep:** obowiązkowe oświadczenie o dostępności;
- **a11y-podmiot:** nazwa podmiotu publicznego;
- **a11y-url:** adres strony internetowej lub aplikacji mobilnej do pobrania;
- **a11y-data-publicacja:** data opublikowania strony internetowej lub wydania aplikacji;
- **a11y-data-aktualizacja:** data ostatniej aktualizacji strony internetowej lub aplikacji mobilnej;
- **a11y-status:** status pod względem zgodności z ustawą o dostępności cyfrowej;
- **a11y-ocena:** link do dokumentu z analizą o nadmiernym obciążeniu. Identyfikator jest opcjonalny;
- **a11y-data-sporzadzenie:** data sporządzenia Deklaracji Dostępności;
- **a11y-audyt:** nazwa podmiotu zewnętrznego, który przeprowadził badanie dostępności. Identyfikator jest opcjonalny;
- **a11y-kontakt:** sekcja z danymi kontaktowymi;
- **a11y-osoba:** imię i nazwisko osoby odpowiedzialnej za kontakt w sprawie niedostępności (osoba kontaktowa);
- **a11y-email:** adres poczty elektronicznej osoby kontaktowej – przykład:  
<a id="a11y-email" href="mailto: dostepnosc@podmiot-publiczny.pl">dostepnosc@podmiot-publiczny.pl</a>;
- **a11y-telefon:** numer telefonu do osoby kontaktowej;
- **a11y-procedura:** opis procedury wnioskowo-skargowej;
- **a11y-architektura:** sekcja z informacjami o dostępności architektonicznej.
- **a11y-aplikacje:** sekcja z informacjami o aplikacjach.



Identyfikatory są bezpośrednio powiązane z informacjami, które identyfikują. Są dodawane do znaczników, w których zawarte są informacje, a jeżeli takich znaczników nie ma, należy dodać odpowiednio znaczniki DIV lub SPAN.

Daty umieszczone w treści Deklaracji Dostępności powinny mieć format rrrr-mm-dd, na przykład 1970-03-12 oznacza 12 marca 1970 roku.

### **Struktura i nagłówki w Deklaracji Dostępności**

W przykładach deklaracji dostępności dla uproszczenia posługujemy się nagłówkami h1 oraz h2. W praktyce jednak nagłówki mogą być dowolne, muszą one jednak spełniać określoną zależność hierarchiczną, tzn. nagłówek określony w dokumencie i w przykładach jako h2, powinien być niżej w hierarchii od nagłówka określanego w dokumencie i przykładach jako h1.

Tytuł „Deklaracja dostępności” jest umieszczony w nagłówku poziomym 1 (h1). Po tym tytule następuje właściwa treść deklaracji. Jej opis znajduje się poniżej w rozdziale „Zawartość deklaracji dostępności”.

Po treści właściwej umieszczone są dwie sekcje: „Informacje zwrotne i dane kontaktowe” oraz „Dostępność architektoniczna”. Nazwy tych sekcji umieszczone są w nagłówkach poziomym 2 (h2) z odpowiednimi identyfikatorami. Opis tych sekcji znajduje się poniżej w rozdziałach odpowiednio „Informacje zwrotne i dane kontaktowe” oraz „Dostępność architektoniczna”. Jeżeli podmiot publiczny udostępnia aplikacje mobilne, dodaje jeszcze trzecią sekcję „Aplikacje mobilne”.

### **Uwagi wstępne**

Należy zwrócić szczególną uwagę na to, czy podany w niniejszych warunkach technicznych tekst dotyczący danego elementu Deklaracji jest przykładem czy obowiązkową formułą. W przypadku przykładu podany tekst można zmieniać, o ile wymagana przekazywana treść nie ulegnie zmianie, tzn. zachowane zostaną najważniejsze informacje. W przypadku obowiązkowej formuły należy przekleić dokładnie całą jej treść, uzupełniając jedynie brakujące dane.

Podane w dokumencie identyfikatory są wymagane, jednak oprócz nich można nadal używać również innych znaczników klas czy identyfikatorów – nie zakłóci to działania narzędzi wspomagających osoby niepełnosprawne.

## **Zawartość Deklaracji Dostępności**

W tej sekcji przedstawione są ogólne informacje dotyczące nazwy podmiotu publicznego, dat publikacji i aktualizacji itp.

### **Wstęp Deklaracji**

Po tytule „Deklaracja dostępności” umieszcza się następujący tekst oznaczony identyfikatorem „a11y-wstep”:

■ W przypadku strony internetowej:

***Nazwa podmiotu publicznego*** zobowiązuje się zapewnić dostępność swojej strony internetowej zgodnie z przepisami ustawy z dnia 4 kwietnia 2019 r. o dostępności

cyfrowej strony internetowych i aplikacji mobilnych podmiotów publicznych. Oświadczenie w sprawie dostępności ma zastosowanie do strony internetowej **nazwa strony internetowej**.

- W przypadku aplikacji mobilnej:

**Nazwa podmiotu publicznego** zobowiązuje się zapewnić dostępność swojej aplikacji mobilnej zgodnie z przepisami ustawy z dnia 4 kwietnia 2019 r. o dostępności cyfrowej stron internetowych i aplikacji mobilnych podmiotów publicznych. Oświadczenie w sprawie dostępności ma zastosowanie do aplikacji mobilnej **nazwa aplikacji mobilnej**.

W miejsce „Nazwa podmiotu publicznego” wpisuje się nazwę podmiotu, na przykład Ministerstwo Cyfryzacji, Urząd miasta Andrychów, Powiatowy Urząd Pracy w Wołominie. Element „Nazwa podmiotu publicznego” oznaczony jest identyfikatorem „a11y-podmiot”.

W miejsce „nazwa strony internetowej” lub „nazwa aplikacji mobilnej” należy podać nazwę strony internetowej, na przykład „strona internetowa Powiatowego Urzędu Pracy w Pabianicach” lub nazwę aplikacji mobilnej, na przykład „mObywatel”. Nazwa strony internetowej lub aplikacji mobilnej jest linkiem do strony internetowej lub w przypadku aplikacji mobilnej do miejsca, z którego można pobrać aplikację mobilną, jeśli takie istnieje. Do linku należy dodać identyfikator „a11y-url”.

Przykłady ze znacznikami i przykładowymi danymi:

- W przypadku strony internetowej

`<span id=„a11y-podmiot”>Urząd miasta Pabianice</span>` zobowiązuje się zapewnić dostępność swojej strony internetowej zgodnie z ustawą z dnia 4 kwietnia 2019 r. o dostępności cyfrowej stron internetowych i aplikacji mobilnych podmiotów publicznych. Oświadczenie w sprawie dostępności ma zastosowanie do `<a href=http://pabianice.praca.gov.pl/ id=„a11y-url”>strony internetowej urzędu Pracy w Pabianicach</a>`.

- W przypadku aplikacji mobilnej

`<span id=„a11y-podmiot”>Ministerstwo Cyfryzacji</span>` zobowiązuje się zapewnić dostępność swojej aplikacji mobilnej zgodnie z ustawą z dnia 4 kwietnia 2019 r. o dostępności cyfrowej stron internetowych i aplikacji mobilnych podmiotów publicznych. Oświadczenie w sprawie dostępności ma zastosowanie do aplikacji `<a href=https://www.gov.pl/web/mobywatel id=„a11y-url”>mObywatel</a>`.

### Daty publikacji i aktualizacji

Następnie podaje się daty publikacji i ostatniej istotnej aktualizacji strony internetowej lub aplikacji mobilnej. Za istotną aktualizację uważa się taką, która może mieć wpływ na kwestie dostępności cyfrowej. Datę publikacji oznacza się identyfikatorem „a11y-data-publicacja”. Datę aktualizacji oznacza się atrybutem „a11y-data-aktualizacja”. Zapis może wyglądać następująco:

- W przypadku strony internetowej:  
*Data publikacji strony internetowej: **data publikacji**. Data ostatniej istotnej aktualizacji: **data ostatniej aktualizacji**.*

- W przypadku aplikacji mobilnej:  
*Data publikacji aplikacji mobilnej: **data publikacji**. Data ostatniej istotnej aktualizacji: **data ostatniej aktualizacji**.*

W miejsce „data publikacji” wpisuje się datę publikacji strony internetowej w formacie rrrr-mm-dd (np. 1970-03-12 oznacza 12 marca 1970 roku). W miejsce „data aktualizacji” wpisuje się datę ostatniej istotnej aktualizacji również w formacie rrrr-mm-dd.

Przykłady:

- W przypadku strony internetowej:  
Data publikacji strony internetowej: `<span id="a11y-data-publicacja">2019-02-25</span>`. Data ostatniej istotnej aktualizacji: `<span id="a11y-data-aktualizacja">2019-07-27</span>`.
- W przypadku aplikacji mobilnej:  
Data publikacji aplikacji: `<span id="a11y-data-publicacja">2019-02-25</span>`. Data ostatniej istotnej aktualizacji: `<span id="a11y-data-aktualizacja">2019-07-27</span>`.

### Status pod względem zgodności z ustawą

Następnie podmiot publiczny wskazuje status pod względem zgodności, wybierając jedną z możliwości oznaczoną identyfikatorem „a11y-status”. Treść statusu jest dokładnie taka, jak jeden z wymienionych poniżej:

- W przypadku strony internetowej:
  1. *Strona internetowa jest **zgodna** z ustawą z dnia 4 kwietnia 2019 r. o dostępności cyfrowej stron internetowych i aplikacji mobilnych podmiotów publicznych.*
  2. *Strona internetowa jest **częściowo zgodna** z ustawą z dnia 4 kwietnia 2019 r. o dostępności cyfrowej stron internetowych i aplikacji mobilnych podmiotów publicznych z powodu niezgodności lub wyłączeń wymienionych poniżej.*
  3. *Strona internetowa jest **niezgodna** z ustawą z dnia 4 kwietnia 2019 r. o dostępności cyfrowej stron internetowych i aplikacji mobilnych podmiotów publicznych. Niezgodność (niezgodności) lub wyłączenia wymieniono poniżej.*
- W przypadku aplikacji mobilnej:
  1. *Aplikacja mobilna jest **zgodna** z ustawą z dnia 4 kwietnia 2019 r. o dostępności cyfrowej stron internetowych i aplikacji mobilnych podmiotów publicznych.*
  2. *Aplikacja mobilna jest **częściowo zgodna** z ustawą z dnia 4 kwietnia 2019 r. o dostępności cyfrowej stron internetowych i aplikacji mobilnych podmiotów publicznych z powodu niezgodności lub wyłączeń wymienionych poniżej.*
  3. *Aplikacja mobilna jest **niezgodna** z ustawą z dnia 4 kwietnia 2019 r. o dostępności cyfrowej stron internetowych i aplikacji mobilnych podmiotów publicznych. Niezgodność (niezgodności) lub wyłączenia wymieniono poniżej.*

Jeżeli podmiot publikujący Deklarację wybiera opcję 2 lub opcję 3, poniżej zamieszcza informacje:

- które wymagania nie zostały spełnione, na przykład „filmy nie posiadają napisów dla osób głuchych”, „formularz kontaktowy nie posiada dowiązanych etykiet tekstowych”, „mapa placówek medycznych nie jest dostępna” itp.
- powody wyłączenia, na przykład „filmy zostały opublikowane przed wejściem w życie ustawy o dostępności cyfrowej”, „poprawienie dostępności strony niósłoby za sobą nadmierne obciążenia dla podmiotu publicznego”, „mapy są wyłączone z obowiązku zapewniania dostępności” itp.

W przypadku wskazania nadmiernego obciążenia jako powodu braku dostępności cyfrowej, dotacza się zatwierdzoną przez kierownika jednostki informację o przeprowadzonej analizie, o której mowa w art. 8, ust. 3 ustawy o dostępności cyfrowej. Link do wyniku analizy oznaczony jest identyfikatorem „a11y-ocena”.

### **Data sporządzenia Deklaracji i metoda oceny dostępności cyfrowej**

Następnie podaje się informacje o dacie sporządzenia Deklaracji Dostępności oraz o metodzie przygotowania tej Deklaracji:

*Oświadczenie sporządzono dnia: **data sporządzenia**.*

A następnie jedną z dwóch metod:

1. *Deklarację sporządzono na podstawie samooceny przeprowadzonej przez podmiot publiczny.*
2. *Deklarację sporządzono na podstawie badania przeprowadzonego przez podmiot zewnętrzny: **nazwa podmiotu zewnętrznego**.*

W miejscu „data sporządzenia” należy wpisać datę sporządzenia Deklaracji Dostępności w formacie rrrr-mm-dd i oznaczyć ją identyfikatorem „a11y-data-sporzadzenie”.

„Podmiot zewnętrzny” to firma, osoba lub organizacja, która przeprowadziła przegląd, badanie lub audyt dostępności cyfrowej strony internetowej lub aplikacji mobilnej. Raport z informacjami powinien być podstawą do przygotowania Deklaracji Dostępności, w tym określenia poziomu dostępności i opisanie ewentualnych braków. Nazwę podmiotu należy oznaczyć identyfikatorem „a11y-audytorka”.

Podmiot publiczny może zamieścić link do dokumentu zawierającego wynik przeglądu, badania lub audytu dostępności cyfrowej strony internetowej lub aplikacji mobilnej.

Przykład:

Oświadczenie sporządzono dnia:

Skróty klawiaturowe

Następnie umieszcza się informację o możliwych do użycia skrótach klawiaturowych, na przykład „Na stronie internetowej można używać standardowych skrótów klawiaturowych przeglądarki”. W tym miejscu umieszcza się także informacje o ewentualnych, dodatkowo zdefiniowanych, specjalnych skrótach klawiaturowych, na przykład „Do wyszukiwarki można się przenieść za pomocą skrótu ‘/’”.

## Informacje zwrotne i dane kontaktowe.

W tej sekcji podaje się informacje o sposobach kontaktowania się z podmiotem publicznym w celu zgłoszenia problemu z dostępnością cyfrową. Do nagłówka sekcji należy dodać identyfikator „a11y-kontakt”. Fragment kodu html:

```
<h2 id=„a11y-kontakt”>Informacje zwrotne i dane kontaktowe</h2>
```

Poniżej zamieszczony jest przykładowy tekst:

*W przypadku problemów z dostępnością strony internetowej prosimy o kontakt. Osobą kontaktową jest **imię i nazwisko do osoby odpowiedzialnej, adres poczty elektronicznej**. Kontaktować można się także dzwoniąc na numer telefonu **numer telefonu**. Tą samą drogą można składać wnioski o udostępnienie informacji niedostępnej oraz składać żądania zapewnienia dostępności.*

W odpowiednim miejscu należy wstawić imię i nazwisko osoby kontaktowej dodając identyfikator „a11y-osoba”. Podaje się także sposoby kontaktu, na przykład adres poczty elektronicznej, numer telefonu, komunikator internetowy itp. Do adresu poczty elektronicznej dodaje się identyfikator „a11y-email”. Do numeru telefonu dodaje się identyfikator „a11y-telefon”.

Przykład:

```
<p>W przypadku problemów z dostępnością strony internetowej prosimy o kontakt. Osobą kontaktową jest <span id=„a11y-osoba”>Jan Nowak</span>, <span id=„a11y-email”>jannowak@domenapoczty.pl</span>. Kontaktować można się także dzwoniąc na numer telefonu <span id=„a11y-telefon”>321 321 321</span>. Tą samą drogą można składać wnioski o udostępnienie informacji niedostępnej oraz składać skargi na brak zapewnienia dostępności.</p>
```

## Informacje na temat procedury

Podmiot publiczny umieszcza informacje na temat procedury opisanej w art. 18 ustawy o dostępności cyfrowej. W tym celu dodaje fragment oznaczony identyfikatorem „a11y-procedura”. Poniższy tekst ma charakter przykładowy i można go zredagować samodzielnie, mając na względzie zgodność z przepisami i czytelność dla odbiorców:

```
<p id=„a11y-procedura”>Každy ma prawo do wystąpienia z żądaniem zapewnienia dostępności cyfrowej strony internetowej, aplikacji mobilnej lub jakiegoś ich elementu. Można także zażądać udostępnienia informacji za pomocą alternatywnego sposobu dostępu, na przykład przez odczytanie niedostępnego cyfrowo dokumentu, opisanie zawartości filmu bez audiodeskrypcji itp. Żądanie powinno zawierać dane osoby zgłaszającej żądanie, wskazanie, o którą stronę internetową lub aplikację mobilną chodzi oraz sposób kontaktu. Jeżeli osoba żądająca zgłasza potrzebę otrzymania informacji za pomocą alternatywnego sposobu dostępu, powinna także określić dogodny dla niej sposób przedstawienia tej informacji. Podmiot publiczny powinien zrealizować żądanie niezwłocznie, nie później niż w ciągu 7 dni od dnia wystąpienia z żądaniem. Jeżeli dotrzymanie tego terminu nie jest możliwe, podmiot publiczny niezwłocznie informuje o tym wnoszącego żądanie, kiedy realizacja żądania będzie możliwa, przy czym termin ten nie może być dłuższy niż 2 miesiące od dnia wystąpienia z żądaniem. Jeżeli
```

zapewnienie dostępności cyfrowej nie jest możliwe, podmiot publiczny może zaproponować alternatywny sposób dostępu do informacji. W przypadku, gdy podmiot publiczny odmówi realizacji żądania zapewnienia dostępności lub alternatywnego sposobu dostępu do informacji, wnoszący żądanie może złożyć skargę w sprawie zapewniania dostępności cyfrowej strony internetowej, aplikacji mobilnej lub elementu strony internetowej, lub aplikacji mobilnej. Po wyczerpaniu wskazanej wyżej procedury można także złożyć wniosek do Rzecznika Praw Obywatelskich.

Elementem obowiązkowym jest także dodanie linku do strony internetowej Rzecznika Praw Obywatelskich.

## Dostępność architektoniczna

W sekcji „Dostępność architektoniczna” podmiot publiczny deklaruje dostępność architektoniczną swojej siedziby. Podaje przy tym adres lub adresy, jeżeli lokalizacji jest kilka, do każdej tworząc oddzielne opisy. Do nagłówka sekcji dodawany jest identyfikator „a11y-architektura”:

**<h2 id="a11y-architektura">Dostępność architektoniczna</h2>**

Opis dostępności architektonicznej powinien zawierać:

1. Opis dostępności wejścia do budynku i przechodzenia przez obszary kontroli.
2. Opis dostępności korytarzy, schodów i wind.
3. Opis dostosowań, na przykład pochylni, platform, informacji głosowych, pętlach indukcyjnych.
4. Informacje o miejscu i sposobie korzystania z miejsc parkingowych wyznaczonych dla osób niepełnosprawnych.
5. Informacja o prawie wstępu z psem asystującym i ewentualnych uzasadnionych ograniczeniach.
6. Informacje o możliwości skorzystania z tłumacza języka migowego na miejscu lub online. W przypadku braku takiej możliwości, taką informację także należy zawrzeć.

W tej sekcji można zawrzeć także inne informacje skierowane do osób niepełnosprawnych, na przykład opis sposobu dojazdu, inne sposoby porozumiewania się itp. Dobrymi praktykami są także umieszczenie informacji w tekście łatwym do czytania i zrozumienia, w języku migowym oraz dodanie fotografii budynku.

Podmiot może dalej umieścić dodatkowe, nieobowiązkowe informacje, na przykład:

- deklaracja o chęci osiągnięcia lub osiągnięciu poziomu wyższego od wymagań prawnych, na przykład „Na stronie internetowej kontrast spełnia wymagania WCAG na poziomie AAA”, „Zapewniamy informacje przetłumaczone na polski język migowy” itp.,
- deklarację o poprawieniu obecnej sytuacji, na przykład „Do końca 2021 roku strona internetowa zostanie w pełni dostosowana do wymagań prawnych”, „Aktualnie trwają prace nad konwersją wszystkich plików PDF do wersji dostępnych cyfrowo” itp.,

- łączy do sprawozdania z oceny dostępności strony internetowej lub aplikacji mobilnej wykonanej przez podmiot publiczny lub podmiot zewnętrzny.

Poza wspomnianymi wymaganiami Deklaracja Dostępności może zawierać również inne elementy i informacje, które mogą być użyteczne pod kątem zapewnienia i informowania o dostępności. Takie elementy mogą być dodane do Deklaracji według uznania.

### **Aplikacje mobilne**

Jeżeli podmiot publiczny posiada i udostępnia aplikacje mobilne, dodaje jeszcze jedną sekcję: „Aplikacje mobilne” oznaczoną identyfikatorem „a11y-aplikacje”. W treści deklaracji wymienia te aplikacje wraz z linkami do pobrania. Może to wyglądać następująco:

Ministerstwo Cyfryzacji udostępnia następujące aplikacje mobilne:

- mObywatel w wersji dla systemu Android
- mObywatel w wersji dla systemu iOS.

Nazwy aplikacji są linkami prowadzącymi do miejsca, z którego można pobrać aplikację, na przykład do sklepu z aplikacjami.

Poza wspomnianymi wymaganiami Deklaracja Dostępności może zawierać również inne elementy i informacje, które mogą być użyteczne pod kątem zapewnienia i informowania o dostępności. Takie elementy mogą być dodane do Deklaracji według uznania.

## **9. Występowanie przez ministra właściwego z zapytaniem**

Art. 13 ustawy o dostępności cyfrowej kreuje specyficzne uprawnienia ministra do spraw informatyzacji służące sprawowaniu przez niego nadzoru nad stosowaniem przepisów ustawy, o którym mowa w jej art. 12. Mianowicie minister w ramach nadzoru – co wynika z art. 13 ust. 1 pkt 1 ustawy o dostępności cyfrowej – występuje do podmiotów publicznych w sprawach związanych z dostępnością cyfrową z zapytaniem, w szczególności o liczbę i sposób załatwienia skarg w sprawie zapewnienia dostępności cyfrowej strony internetowej, aplikacji mobilnej lub elementów strony internetowej, lub aplikacji mobilnej. Natomiast art. 13 ust. 2 ustawy o dostępności cyfrowej zobowiązuje podmiot publiczny, do którego zostało skierowane wystąpienie, do ustosunkowania się do wystąpienia w terminie 30 dni od dnia jego otrzymania.

Niestety ustawodawca nie doprecyzował zakresu zapytania ministra – wiemy jedynie tyle, że może ono dotyczyć w szczególności liczby i sposobu załatwienia skarg w sprawie zapewnienia dostępności cyfrowej. Stąd też pożądanym jest prowadzenie tego typu wykazu – tak, aby mieć „pod ręką” dane do udzielenia odpowiedzi. Może być jednak tak, że zapytanie będzie szersze albo w ogóle nie będzie obejmowało tego elementu – i taka sytuacja też (w świetle przepisów ustawy) nie może nikogo dziwić.

## 10. Weryfikacja wykazu ministra

Art. 14 ust. 4 ustawy o dostępności cyfrowej przewiduje, że minister właściwy do spraw informatyzacji, do dnia 30 kwietnia każdego roku, publikuje na stronie internetowej <https://www.gov.pl/web/dostepnosc-cyfrowa/> wykaz adresów stron internetowych i wykaz aplikacji mobilnych podmiotów publicznych.

Równocześnie według art. 14 ust. 5 ustawy o dostępności cyfrowej podmioty publiczne weryfikują aktualność wyżej wskazanych wykazów w zakresie swoich stron internetowych lub aplikacji mobilnych oraz informują ministra właściwego do spraw informatyzacji o konieczności ich zmiany lub uzupełnienia, w terminie 30 dni od dnia publikacji tych wykazów.

Jak można się domyślić, przepis ten pozbawiony jest sankcji. Niemniej przedmiotowy wykaz może być użyteczny, stąd też w mojej ocenie warto skontaktować się z urzędem obsługującym ministra właściwego do spraw informatyzacji nawet po upływie wskazanego wyżej terminu.

## 11. Żądanie

### 11.1. Uwagi ogólne

W ustawie o dostępności cyfrowej – odmiennie od rozwiązań z ustawy o zapewnieniu dostępności – nie przewidziano wniosku, lecz żądanie. Równocześnie z żądaniem może wystąpić każdy. Według art. 18 ust. 1 ustawy o dostępności cyfrowej każdy ma prawo wystąpić do podmiotu publicznego z żądaniem zapewnienia dostępności cyfrowej wskazanej strony internetowej, aplikacji mobilnej lub elementu strony internetowej, lub aplikacji mobilnej, w tym elementów, o których mowa w art. 3 ust. 2 (lista wyłączeń stosowania ustawy o dostępności cyfrowej) oraz elementów niedostępnych cyfrowo na podstawie art. 8 ust. 1 (koszty) albo o jego udostępnienie za pomocą alternatywnego sposobu dostępu, o którym mowa w art. 7 ustawy o dostępności cyfrowej.

Ponadto w świetle art. 18 ust. 9 ustawy o dostępności cyfrowej do zapewnienia alternatywnego sposobu dostępu do wskazanego elementu strony internetowej lub aplikacji mobilnej stosuje się odpowiednio art. 18 ust. 3-8 tej ustawy dot. żądania i skargi. Odesłanie do „odpowiedniego stosowania przepisów” jest zabiegiem bardzo wygodnym dla ustawodawcy, natomiast dramatycznie trudnym dla stosujących przepisy – albowiem w świetle uchwały Sądu Najwyższego<sup>55</sup> istnieją 3 drogi odpowiedniego stosowania przepisu:

- 1) Stosuje się wprost bez żadnych zmian do zakresu innego zagadnienia;
- 2) Stosuje się z pewnymi zmianami do zakresu innego zagadnienia;
- 3) Nie może być w ogóle stosowany do zakresu innego zagadnienia ze względu na bezprzedmiotowość lub sprzeczność z przepisami ustanowionymi dla tego innego zagadnienia.

---

<sup>55</sup> Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 23 sierpnia 2006 r., III CZP 56/06, LEX nr 190505.



## 11.2. Warianty rozpatrzenia żądania

### 11.2.1 Akceptacja żądania

Ustawodawca w pierwszej kolejności przewiduje w art. 18 ust. 3 ustawy o dostępności cyfrowej, że zapewnienie dostępności cyfrowej strony internetowej, aplikacji mobilnej lub elementu strony internetowej lub aplikacji mobilnej podmiotu publicznego następuje bez zbędnej zwłoki, jednak nie później niż w terminie 7 dni od dnia wystąpienia z żądaniem. Niemniej nie jest to rozwiązanie jedyne, co widać wyraźnie poniżej.

### 11.2.2. Akceptacja żądania w późniejszym terminie

Według art. 18 ust. 4 ustawy o dostępności cyfrowej, jeżeli zapewnienie dostępności cyfrowej strony internetowej, aplikacji mobilnej lub elementu strony internetowej, lub aplikacji mobilnej podmiotu publicznego nie może nastąpić w terminie 7 dni od dnia wystąpienia z żądaniem, podmiot publiczny niezwłocznie powiadamia osobę występującą z żądaniem o przyczynach opóźnienia oraz terminie, w którym zapewni dostępność cyfrową wskazanej strony internetowej, aplikacji mobilnej lub elementu strony internetowej lub aplikacji mobilnej, jednak nie dłuższym niż dwa miesiące od dnia wystąpienia z żądaniem.

W przypadku dostępności architektonicznej wydłużenie terminu na uczynienie zadość żądaniu do dwóch miesięcy – jak wskazywałem – niewiele zmieniało. Natomiast w przypadku dostępności cyfrowej taki okres może być wystarczający – o ile podmiot publiczny posiada odpowiednie środki finansowe.

### 11.2.3. Odmowa zapewnienia dostępności/żądający nie chce dostępu alternatywnego

Ustawodawca wiążąco przewidział w art. 12 ust. 5 ustawy o dostępności cyfrowej, że podmiot publiczny odmawia zapewnienia dostępności cyfrowej elementu strony internetowej lub aplikacji mobilnej, jeżeli wiązałoby się to z ryzykiem naruszenia integralności lub wiarygodności przekazywanych informacji. W takiej sytuacji podmiot publiczny „nie ma wyjścia” – musi odmówić zapewnienia dostępności.

Ponadto w przypadku, gdy podmiot publiczny nie jest w stanie zapewnić dostępności cyfrowej elementu strony internetowej lub aplikacji mobilnej zgodnie z żądaniem, niezwłocznie powiadamia on osobę występującą z żądaniem o przyczynach braku możliwości zapewnienia dostępności cyfrowej wskazanego elementu i wskazuje alternatywny sposób dostępu do tego elementu (art. 12 ust. 6 ustawy o dostępności cyfrowej).

Niemniej w świetle art. 12 ust. 7 ustawy o dostępności cyfrowej w przypadku odmowy zapewnienia dostępności cyfrowej strony internetowej, aplikacji mobilnej lub wskazanego elementu strony internetowej, lub aplikacji mobilnej podmiotu publicznego, wskazanych w żądaniu albo w przypadku odmowy skorzystania z alternatywnego sposobu dostępu przez osobę występującą z żądaniem, zgodnie z ust. 6,

osoba ta ma prawo do złożenia do podmiotu publicznego skargi w sprawie zapewnienia dostępności cyfrowej strony internetowej, aplikacji mobilnej lub elementu strony internetowej lub aplikacji mobilnej.

## 12. Skarga

Raz jeszcze – kiedy może zostać złożona skarga? W przypadku odmowy zapewnienia dostępności cyfrowej strony internetowej, aplikacji mobilnej lub wskazanego elementu strony internetowej, lub aplikacji mobilnej podmiotu publicznego, wskazanych w żądaniu albo w przypadku odmowy skorzystania z alternatywnego sposobu dostępu przez osobę występującą z żądaniem, zgodnie z art. 18 ust. 6, osoba ta ma prawo do złożenia do podmiotu publicznego skargi w sprawie zapewnienia dostępności cyfrowej strony internetowej, aplikacji mobilnej lub elementu strony internetowej, lub aplikacji mobilnej.

Ustawa o dostępności cyfrowej przewiduje jedynie w art. 18 ust. 8, że do skarg stosuje się przepisy działu VIII Kodeksu postępowania administracyjnego. W związku z tym chcę zwrócić uwagę na kluczowe przepisy tego działu.

Według art. 229 Kodeksu, jeżeli przepisy szczególne nie określają innych organów właściwych do rozpatrywania skarg, jest organem właściwym do rozpatrzenia skargi dotyczącej zadań lub działalności:

- 1) rady gminy, rady powiatu i sejmiku województwa – wojewoda, a w zakresie spraw finansowych – regionalna izba obrachunkowa;
- 2) organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego oraz kierowników powiatowych służb, inspekcji, straży i innych jednostek organizacyjnych w sprawach należących do zadań zleconych z zakresu administracji rządowej – wojewoda lub organ wyższego stopnia;
- 3) wójta (burmistrza lub prezydenta miasta) i kierowników gminnych jednostek organizacyjnych, z wyjątkiem spraw określonych w pkt 2 – rada gminy;
- 4) zarządu powiatu oraz starosty, a także kierowników powiatowych służb, inspekcji, straży i innych jednostek organizacyjnych, z wyjątkiem spraw określonych w pkt 2 – rada powiatu;
- 5) zarządu i marszałka województwa, z wyjątkiem spraw określonych w pkt 2 – sejmik województwa;
- 6) wojewody w sprawach podlegających rozpatrzeniu według kodeksu – właściwy minister, a w innych sprawach – Prezes Rady Ministrów;
- 7) innego organu administracji rządowej, organu przedsiębiorstwa państwowego lub innej państwowej jednostki organizacyjnej – organ wyższego stopnia lub sprawujący bezpośredni nadzór;
- 8) ministra – Prezes Rady Ministrów;  
8a) konsula – minister właściwy do spraw zagranicznych;
- 9) organu centralnego i jego kierownika – organ, któremu podlega.

Konkluzja jest prosta – w przypadku skarg „samorządowych” więcej pracy będą miały organy stanowiące j.s.t. oraz wojewodowie. Rodzi się pytanie o to, na ile taki model będzie w ogóle modelem efektywnym?

Dругa regulacja dotyczy sposobu załatwienia skargi, tj. mowa o art. 237 Kodeksu. Według jego § 1 organ właściwy do załatwienia skargi powinien załatwić skargę bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w ciągu miesiąca, a o sposobie załatwienia skargi zawiadamia się skarżącego (§ 3 tegoż artykułu). Równocześnie w razie niezatałwienia skargi w terminie stosuje się przepisy art. 36-38 Kodeksu.

Nie można również zapominać o art. 239 Kodeksu, który stanowi o tym, że w przypadku gdy skarga, w wyniku jej rozpatrzenia, została uznana za bezzasadną i jej bezzasadność wykazano w odpowiedzi na skargę, a skarżący ponowił skargę bez wskazania nowych okoliczności – organ właściwy do jej rozpatrzenia może podtrzymać swoje poprzednie stanowisko z odpowiednią adnotacją w aktach sprawy – bez zawiadamiania skarżącego.

## 13. Kary

### 13.1. Uwagi ogólne

Jak stanowi art. 19 ust. 1 ustawy o dostępności cyfrowej, karze pieniężnej podlega podmiot publiczny, który:

- 1) w sposób nieuzasadniony i uporczywy nie zapewnia dostępności cyfrowej strony internetowej lub aplikacji mobilnej;
- 2) nie sporządza i nie publikuje deklaracji dostępności albo nie zawiera w deklaracji dostępności elementów wskazanych w art. 10 ust. 3-5 ustawy (tj.:
  - informacji lub linku do informacji o sposobie dokonania oceny dostępności cyfrowej;
  - danych teleadresowych siedziby podmiotu publicznego wraz ze wskazaniem danych kontaktowych osoby wyznaczonej do realizacji spraw w zakresie dostępności cyfrowej w tym podmiocie publicznym;
  - informacji na temat utworzonych na stronie internetowej lub w aplikacji mobilnej skrótów klawiszowych służących przemieszczaniu się po elementach strony internetowej lub aplikacji mobilnej i uruchamianiu dostępnych na nich funkcji);
- 3) nie zapewnia dostępności cyfrowej strony podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej, o której mowa w art. 8 ust. 2 pkt 1 ustawy oraz elementów i funkcji strony internetowej lub aplikacji mobilnej, o których mowa w art. 8 ust. 2 pkt 2 ustawy.

Kary nakłada – w świetle art. 13 ust. 1 pkt 2 – minister właściwy do spraw informatyzacji.

## 13.2. Monitorowanie

Kluczowym pojęciem w odniesieniu do nakładania konkretnych rodzajów kar, o których będzie mowa za moment, jest „monitorowanie”. Szczegóły w tym zakresie zostały określone w decyzji wykonawczej Komisji (UE) 2018/1524 z dnia 11 października 2018 r. ustanawiającej metodykę monitorowania i zasady przekazywania przez państwa członkowskie sprawozdań zgodnie z dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/2102 w sprawie dostępności stron internetowych i mobilnych aplikacji organów sektora publicznego<sup>56</sup> (dalej: „decyzja Komisji”).

Art. 3 ust. 2 decyzji Komisji stanowi o tym, że pierwszy okres monitorowania stron internetowych przypada między dniem 1 stycznia 2020 r. a dniem 22 grudnia 2021 roku. Po pierwszym okresie monitorowania monitorowanie przeprowadza się raz w roku. Natomiast w świetle art. 3 ust. 3 decyzji Komisji pierwszy okres monitorowania aplikacji mobilnych przypada między dniem 23 czerwca 2021 r. a dniem 22 grudnia 2021 roku. Równocześnie w unijnym akcie wykonawczym określono częstotliwość dokonywania monitorowania w późniejszym czasie – mianowicie w świetle art. 3 ust. 5 decyzji Komisji po pierwszym okresie monitorowania roczny okres monitorowania zarówno stron internetowych, jak i aplikacji mobilnych przypada między 1 stycznia a 22 grudnia.

Zresztą „nasza” ustawa też zawiera podstawowe informacje w tym zakresie, gdyż art. 12 pkt 2 – określając jedną z kompetencji ministra właściwego do spraw informatyzacji – stanowi o tym, że minister monitoruje, raz w roku, zapewnienie dostępności cyfrowej stron internetowych i aplikacji mobilnych podmiotów publicznych.

Trzeba także zaznaczyć, że w świetle decyzji Komisji podmioty publiczne mają otrzymywać informacje o stwierdzonych nieprawidłowościach. Według art. 7 decyzji Komisji w przypadku stwierdzenia uchybień państwa członkowskie zapewniają, aby organy sektora publicznego otrzymywały dane i informacje na temat zgodności z wymogami dostępności w odniesieniu do uchybień związanych z ich stronami internetowymi i aplikacjami mobilnymi, w rozsądnym terminie i w formie umożliwiającej organom sektora publicznego ich wyeliminowanie.

## 13.3. Rodzaje kar

### 13.3.1. Kara za nieuzasadnione i uporczywe niezapewnienie dostępności cyfrowej

Według art. 19 ust. 2 ustawy o dostępności cyfrowej uporczywym niewywiązaniem się z zapewnienia dostępności cyfrowej strony internetowej lub aplikacji mobilnej jest stwierdzenie braku poprawy dostępności cyfrowej w trzech kolejnych monitorowaniach, o których mowa w art. 12 pkt 2 ustawy (dokonywanych przez właściwego ministra) oraz stwierdzenie rosnącej liczby uzasadnionych skarg, o których mowa w art. 18 ust. 7. Kara z tego tytułu wynosi do 10.000 złotych (art. 19 ust. 5 pkt 1 ustawy o dostępności cyfrowej).

---

<sup>56</sup> Dz. Urz. UE 2018 r., L 256/108.

### **13.3.2. Kara w zakresie deklaracji dostępności**

Kara w tym zakresie jest nakładana na podmiot publiczny w przypadku niesporządzenia i nieopublikowania deklaracji dostępności albo braku wymaganych dla deklaracji dostępności elementów wskazanych w art. 10 ust. 3-5, wykazanego w dwóch kolejnych monitorowaniach (art. 19 ust. 3 ustawy o dostępności cyfrowej). Kara wynosi do 5.000 złotych, co wynika z art. 19 ust. 5 pkt 2 ustawy o dostępności cyfrowej.

### **13.3.3. Kara za niezapewnienie dostępności w zakresie art. 8 ust. 2**

W tym przypadku kara pieniężna jest nakładana na podmiot publiczny w przypadku braku zapewnienia dostępności cyfrowej strony podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej, o której mowa w art. 8 ust. 2 pkt 1 ustawy oraz elementów i funkcji strony internetowej lub aplikacji mobilnej, o których mowa w art. 8 ust. 2 pkt 2 ustawy, wykazanym w dwóch kolejnych monitorowaniach – tak stanowi art. 19 ust. 4 ustawy o dostępności cyfrowej. Maksymalna wysokość kary kształtuje się na poziomie 5.000 zł (art. 19 ust. 5 ustawy o dostępności cyfrowej).

## **13.4. Procedura nakładania kar**

Ustawodawca nie przewidział w tym zakresie żadnej odrębnej procedury czy też stosowanego ostatnio powszechnie odesłania do ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa<sup>57</sup> (szczególnie często pojawia się ono w ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska<sup>58</sup>), a celem takiego zabiegu jest uniknięcie stosowania działu IVa Kodeksu postępowania administracyjnego.

Nie wchodząc w rozważania na temat całego działu IVa Kodeksu chcę zwrócić uwagę na jedną kwestię, a mianowicie na zastosowanie do kar nakładanych przez ministra właściwego do spraw informatyzacji m.in. art. 189f Kodeksu. Mimo tego, że ustawa o dostępności cyfrowej w art. 19 nie pozostawia luzu i stanowi, że „karze podlega podmiot” (zamiast „karze może podlegać podmiot”) czy też, że „wysokość kary [...] wynosi” (zamiast „wysokość kary [...] może wynosić”), to jednak nie oznacza to, że organ powinien „z automatu” wymierzać karę.

Wedle art. 189f § 1 Kodeksu organ administracji publicznej, w drodze decyzji, odstępuje od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej i poprzestaje na pouczeniu, jeżeli:

- 1) waga naruszenia prawa jest znikoma, a strona zaprzestała naruszania prawa lub
- 2) za to samo zachowanie prawomocną decyzją na stronę została uprzednio nałożona administracyjna kara pieniężna przez inny uprawniony organ administracji publicznej lub strona została prawomocnie ukarana za wykroczenie lub wykroczenie skarbowe, lub prawomocnie skazana za przestępstwo lub przestępstwo skarbowe i uprzednia kara spełnia cele, dla których miałyby być nałożona administracyjna kara pieniężna.

<sup>57</sup> t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 1325 z późn. zm.

<sup>58</sup> t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 1219 z późn. zm.

Warto w tym kontekście odwołać się do orzecznictwa dot. art. 40 ust. 12 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych<sup>59</sup>, którego redakcja jest analogiczna – „Za zajęcie pasa drogowego [...] zarządca drogi wymierza, w drodze decyzji administracyjnej, karę pieniężną...”. Jak powiedział WSA w Łodzi w jednym z orzeczeń: „W orzecznictwie sądów administracyjnych wydanych na gruncie art. 40 ust. 12 u.d.p. regulującego instytucję wymierzenia kary pieniężnej za zajęcia pasa drogowego bez zezwolenia przeważa pogląd, który Sąd rozpoznający niniejszą skargę w pełni podziela, zgodnie z którym obowiązkiem organu przed nałożeniem przedmiotowej kary administracyjnej jest rozważenie, czy w sprawie nie zachodzą przesłanki do odstąpienia od nałożenia tej kary i udzielenia pouczenia.”<sup>60</sup>.

Co do znikomej wagi naruszenia, o której traktuje Kodeks postępowania administracyjnego, to jak wskazuje B. Adamiak: „Stopień naruszenia prawa obejmuje: naruszenie kwalifikowane, naruszenie, które nie ma aż ciężaru kwalifikowanego, ale dla zachowania porządku prawnego jest istotne i naruszenie prawa nieistotne. Naruszenie prawa nieistotne to naruszenie przepisów prawa, które nie wywołało negatywnych następstw dla wartości podlegających ochronie.”<sup>61</sup>.

---

<sup>59</sup> t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 470 z późn. zm.

<sup>60</sup> Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 2 października 2019 r., III SA/Łd 115/19, CBOSA.

<sup>61</sup> B. Adamiak, Komentarz do art. 189f [w:] Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, B. Adamiak, J. Borkowski, Warszawa 2019, Legalis.

# Podsumowanie

Podsumowując obydwie ustawy będące przedmiotem publikacji – tj. zarówno ustawę o zapewnianiu dostępności, jak i ustawę o dostępności cyfrowej – trzeba równocześnie pochwalić i skrytykować ich autorów.

Pochwalić za to, że wskazane akty próbują wzmocnić zwracanie przez administrację publiczną uwagi na kwestie dostępnościowe. Skrytykować zaś za to, że aktów odpowiednio nie przedyskutowano na etapie ich tworzenia, zbyt krótko konsultowano. Zapomniano o jednej z podstawowych dewiz legislacji: im szersze są konsultacje publiczne, im dłużej trwają prace parlamentarne, tym finalnie ustawa jest aktem prawnym lepszej jakości.

I na temat zapewniania dostępności, i na temat aktów regulujących to zapewnianie czeka nas w najbliższych latach szeroka dyskusja. Sądzę, że bez korekt legislacyjnych na pewno się nie obejdzie. W związku z tym uważam, iż wszelkie praktyczne problemy należy zdecydowanie sygnalizować odpowiedzialnym resortom, gdyż wtedy ewaluacja i nowelizacja mogą zyskać jak najlepszy kształt.

Trudno także wróżyć z fusów i przesądzać, w jakim zakresie na wielkie potrzeby inwestycyjne w zakresie dostępności będzie odpowiadała nowa perspektywa unijna. Niemniej jedno jest pewne: nie w takim zakresie, aby zaangażowanie środków krajowych na obecnym poziomie było wystarczające. Przypomnijmy, że w 2020 roku przychody Funduszu Dostępności wyniosą 51,5 mln złotych.

Próba wpłynięcia na sposób myślenia, poszerzenie horyzontów – pełna zgoda. Tylko jak już poszerzymy te horyzonty, to tym bardziej będziemy chcieli zrealizować konkretne, „twarde” działania. Wtedy przyjdzie *nomen omen* też twarde zderzenie z rzeczywistością, gdyż z pustego i Salomon nie naleje.







## Bartłomiej Zydel



Prawnik (absolwent Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego), ekspert w Dziale Monitoringu Prawnego i Ekspertyz w Biurze ZPP, redaktor Dziennika Warto Wiedzieć, przygotowuje rozprawę doktorską związaną z prawem samorządu terytorialnego. Autor tekstów naukowych oraz wielu analiz projektów ustaw i rozporządzeń. Reprezentuje ZPP w pracach parlamentarnych oraz uczestniczy w pracach Zespołu ds. Infrastruktury, Rozwoju Lokalnego, Polityki Regionalnej oraz Środowiska Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. Specjalizuje się w zagadnieniach związanych z inwestycjami, infrastrukturą, energetyką, ochroną środowiska. Nieobca jest mu także problematyka ustroju administracji publicznej, w szczególności ustroju samorządu terytorialnego.

Wydawca:  
Związek Powiatów Polskich  
Pałac Kultury i Nauki  
(27 piętro, pokój 2704)

00-901 Warszawa  
Plac Defilad 1

tel. +48 22 656 63 34  
fax +48 22 656 63 33

ISBN 978-83-62251-77-3

ISBN 978-83-62251-76-6 (wersja elektroniczna)