

Dr hab. Katarzyna Roszewska, prof. UKSW

Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego

ORCID: 0000-0002-1452-2497

e-mail: k.roszewska@uksw.edu.pl

Ustawa o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami – zakres przedmiotowy i podmiotowy ustawy. Część druga

The Act of 19 July 2019 on ensuring accessibility to persons with specific needs – the objective and subjective scope of the Act. Part Two

Streszczenie

Celem artykułu jest odpowiedź na pytanie, czy przeW pierwszej części publikacji przedstawiono podłoże prawne i społeczne przyjęcia ustawy z 19 lipca 2019 r. o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami, tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 1062 ze zm. (dalej jako: ustawa dostępnościowa), wskazując przy tym na jej szczególną rolę i sposób potraktowania kwestii niepełnosprawności. Część druga koncentruje się na zakresie przedmiotowym i podmiotowym ustawy. Ustawa nie jest pierwszym aktem prawa dostępnościowego w Polsce. W diagnozie stanu dostępności projektodawca ustawy zauważył, że przepisy prawa w tym zakresie są jednak rozproszone i niewystarczająco skuteczne. Doszedł do przekonania, że dostępność powinna być horyzontalną zasadą realizacji wszystkich polityk publicznych. Jednym z instrumentów realizacji zasady dostępności miała być ustawa, określająca szeroko środki służące zapewnieniu różnych aspektów dostępności dla osób ze szczególnymi potrzebami oraz obowiązki podmiotów publicznych w tym zakresie. Cel ma zostać osiągnięty poprzez stosowanie uniwersalnego projektowania i racjonalnych usprawnień w trzech obszarach dostępności i w zakresie wynikającym co najmniej z minimalnych wymagań. Podmioty publiczne mają też obowiązki uwzględniania potrzeb osób ze szczególnymi potrzebami w planowaniu działalności, usuwania i zapobiegania powstawaniu barier.

Słowa kluczowe

dostępność, osoby z niepełnosprawnościami, Konwencja ONZ o prawach osób niepełnosprawnych, Program Dostępność Plus

JEL: K33, K38

Abstract

The first part of the publication presents the legal and social background for the adoption of the Act of 19 July 2019 on ensuring accessibility to people with specific needs (Journal of Laws of 2020, item 1062, as amended), pointing to its special role and addressing disability issues. The second part focuses on the objective and subjective scope of the Act.

The Act is not the first act of accessibility law in Poland. In the diagnosis of accessibility, the project implementer of the Act noted that the provisions of law in this respect are, however, dispersed and insufficiently effective. They came to the conclusion that accessibility should be a horizontal principle in the implementation of all public policies. One of the instruments for the implementation of the principle of accessibility was to be an act which broadly defined measures to ensure various aspects of accessibility for people with specific needs and the obligations of public entities in this respect.

The goal is to be achieved through the use of universal design and reasonable accommodation in three areas of accessibility and to the extent resulting from at least the minimum requirements. Public entities also have obligations to take into account the needs of people with specific needs in planning activities, removing and preventing the emergence of barriers.

Keywords

Accessibility, persons with disabilities, UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities, The Programme Accessibility Plus

Zakres przedmiotowy ustawy

Uwagi ogólne

Przedmiotem ustawy dostępnościowej jest określenie środków służących zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami i obowiązków podmiotów publicznych w tym zakresie (art. 1 ust. 1). Akty prawne, które wcześniej odnosiły się do dostępności, nie czyniły z niej zasadniczego przedmiotu regulacji, bądź regulowały tylko wybrany obszar dostępności. W tej ustawie dostępność stała się kluczowym przedmiotem normowania, a jej horyzontalny charakter przejawia się w tym, iż swoim zakresem obowiązywania szeroko oddziałuje na różne sfery życia osób ze szczególnymi potrzebami. Jednak materia nią objęta nie została uregulowana kompleksowo i wyczerpująco. Już art. 1 ust. 2 odsyła w obszarze dostępności cyfrowej do ustawy z dnia 4 kwietnia 2019 r. o dostępności cyfrowej stron internetowych i aplikacji mobilnych podmiotów publicznych (Dz.U. poz. 848). Unormowanie dostępności cyfrowej zaledwie kilka miesięcy wcześniej wynikało z konieczności wdrożenia dyrektywy PE i Rady (UE) 2016/2102 z 26.10.2016 r. w sprawie dostępności stron internetowych i mobilnych aplikacji organów sektora publicznego (Dz.U.UE.L. z 2016 r. Nr 327, s. 1). Dostępność transportowa, jako obszar wyróżniany odrębnie w KPON, została całkiem w ustawie pominięta. Z kolei obszary w niej ujęte, nie zostały uregulowane w sposób wyczerpujący. Nadal określone obowiązki i uprawnienia związane z dostępnością architektoniczną oraz informacyjno-komunikacyjną wynikają z wielu innych przepisów. Ustawodawca nie dokonał więc też uporządkowania aktów prawnych z zakresu prawa dostępnościowego. Wprowadził jedynie nieliczne w innych aktach prawnych zmiany terminologiczne, zawierające odwołania do ustawy dostępnościowej lub nakazujące uwzględniać dostępność dla osób ze szczególnymi potrzebami, na ogół ostrożnie podchodząc do ewentualnych zobowiązań podmiotów prywatnych (zob. obowiązki podmiotów prowadzących działalność kulturalną w art. 43, wymóg uwzględnienia w dokumentacji konserwatorskiej „możliwości” dostosowania dla osób ze szczególnymi potrzebami zabytku przeznaczonego na cele użytkowe w art. 49). Najbardziej doniosłe i skonkretyzowane zmiany objęły prawo bankowe (art. 46). Istotną wartość dodaną stanowią również kolejne zmiany w prawie budowlanym (art. 44).

Problem rozproszenia źródeł prawa dostępnościowego dotyczy również prawa europejskiego. Jeszcze przed przyjęciem Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych z 13 grudnia 2006 r. (Dz.U. z 2012 r., poz. 1169; zwanej dalej Konwencją lub KPON) dostępność pojawiała się w różnych aktach prawnych. Można je odnaleźć w wykazie zawartym w dodatku do zał. II decyzji Rady z 26 listopada 2009 r. w sprawie zawarcia przez Wspólnotę Europejską Konwencji Narodów Zjednoczonych o prawach osób niepełnosprawnych (2010/48/WE).

Zakres zobowiązań jest zdeterminowany również zakresem podmiotowym. Obowiązek zapewniania dostępności jest obowiązkiem podmiotów publicznych. Gwa-

rantuje określony poziom dostępności działalności realizowanej przez podmioty publiczne. Do podmiotów prywatnych ma zastosowanie w ograniczonym zakresie.

Mimo postulatów w toku konsultacji publicznych, nie zdecydowano się na nałożenie choćby częściowo analogicznych obowiązków na przedsiębiorstwa użyteczności publicznej, spółdzielnie mieszkaniowe. W efekcie nie nałożono żadnych obowiązków np. na spółki realizujące zadania z zakresu użyteczności publicznej, sklepy wielkopowierzchniowe, a nałożono (co prawda tylko w zakresie zadań powierzonych lub zleconych i zamówień publicznych) na organizacje społeczne bez względu na rozmiar prowadzonej aktywności społecznej.

Uwagi szczegółowe

Ustawa normuje zapewnianie dostępności w art. 4 jako stosowanie uniwersalnego projektowania lub racjonalnych usprawnień. W ramach zapewniania dostępności przewiduje również działania mające na celu: (1) uwzględnianie potrzeb osób ze szczególnymi potrzebami w planowanej i prowadzonej przez podmiot publiczny działalności; (2) usuwanie barier, a także zapobieganie ich powstawaniu. A w przypadku zlecenia lub powierzenia, na podstawie umowy, realizacji zadań publicznych finansowanych z udziałem środków publicznych lub udzielania zamówień publicznych innym podmiotom, podmiot publiczny jest obowiązany określić w treści umowy warunki służące zapewnieniu dostępności w zakresie tych zadań lub zamówień publicznych, z uwzględnieniem minimalnych wymagań wskazanych w art. 6.

Ustawodawca przyjmuje rozumienie uniwersalnego projektowania i racjonalnego usprawnienia w znaczeniu nadanym im w art. 2 KPON, gdzie „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. Z kolei racjonalne usprawnienie oznacza konieczne i odpowiednie zmiany i dostosowania, nie nakładające nieproporcjonalnego lub nadmiernego obciążenia, jeśli jest to potrzebne w konkretnym przypadku, w celu zapewnienia osobom niepełnosprawnym możliwości korzystania z wszelkich praw człowieka i podstawowych wolności oraz ich wykonywania na zasadzie równości z innymi osobami.

Widać zatem, że są dwa różne środki zapewniania dostępności wynikające z różnych okoliczności. Tymczasem ustawa wskazując, że dostępność zapewnia się alternatywnie przez stosowanie uniwersalnego projektowania lub racjonalnych usprawnień sugeruje, że są to równorzędne, alternatywne sposoby realizacji obowiązku zapewniania dostępności. Taki sposób ich ujęcia w ustawie jest sprzeczny z istotą, celami i wzajemnymi relacjami pomiędzy tymi środkami, jakie wyznacza im KPON.

W przypadku uniwersalnego projektowania chodzi o rozwiązania na przyszłość, w przypadku racjonalnego usprawnienia – o konieczne i odpowiednie zmiany i dostosowania dla indywidualnej osoby lub konkretnej grupy osób, a niekiedy nawet przyjętego w określonym kon-

tekście i sytuacji, choć nie jest wykluczone, że mogą stać się rozwiązaniem służącym ogółowi (CRPD, Komentarz ogólny nr 6, s. 6). Obowiązek racjonalnych usprawnień jest też limitowany poprzez „nieproporcjonalne lub nadmierne obciążenia”. Odmowa zapewnienia racjonalnych usprawnień stanowi *ex lege* przejaw dyskryminacji (art. 2 KPON, definicja dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność). Ponadto, „uniwersalne projektowanie” nie wyklucza pomocy technicznych dla szczególnych grup osób niepełnosprawnych, jeżeli jest to potrzebne (art. 2 KPON, zdanie 2-gie definicji uniwersalnego projektowania). Zastosowanie uniwersalnego projektowania nie oznacza też, że nie wystąpi sytuacja wymagająca zastosowania racjonalnego usprawnienia np. ze względu na specyfikę potrzeb w konkretnych wypadkach. Wówczas racjonalne usprawnienie stanowi dopełnienie obowiązku zapewnienia dostępności (szerzej zob. Roszewska, 2021, komentarz do art. 4). Wyjątkowo potrzeba zastosowania racjonalnych usprawnień może pojawić się w razie braku standardów. I w tym znaczeniu racjonalne usprawnienie może stanowić ewentualnie rozwiązanie alternatywne do uniwersalnego projektowania. Nie powinno natomiast zwalniać z konsekwentnego wdrażania i stosowania standardów dostępności i uniwersalnego projektowania. Tymczasem polski ustawodawca uczynił z tej wyjątkowej sytuacji regułę. Jest w pełni zrozumiałe, że projektodawca musiał brać pod uwagę aktualny stan dostępności w Polsce i zaproponować rozwiązania adekwatne do rzeczywistości i możliwe 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 (uzasadnienia projektu ustawy, s. 9). W ustawie brak jednak nawet nakreślonej perspektywy czasowej i podstaw prawnych dla wprowadzania standardów dostępności.

W ramach zapewniania dostępności podmioty publiczne podejmują również działania mające na celu: (1) uwzględnianie potrzeb osób ze szczególnymi potrzebami w planowanej i prowadzonej przez podmiot publiczny działalności; (2) usuwanie barier, a także zapobieganie ich powstawaniu. Oznacza to, że każda działalność podmiotu publicznego (nie tylko skierowana bezpośrednio do osób ze szczególnymi potrzebami) musi zakładać możliwość pełnego korzystania z działalności podmiotu przez wszystkich, a więc również przez osoby ze szczególnymi potrzebami. W związku z tym, podmioty te powinny uwzględniać w swoich działaniach obowiązujące standardy dostępności, podejmować takie środki, które będą brały pod uwagę wszystkie aspekty dostępności, we wszystkich planach, programach, strategiach działania, zarówno w zakresie stałej, bieżącej działalności, jak i planowanych wydarzeń, w instrukcjach, regulaminach wewnętrznych, jak i dotyczących obsługi interesantów, w relacjach z osobami i podmiotami zewnętrznymi.

Realizacja obowiązku zapewniania dostępności to proces, w toku którego podmioty publiczne powinny usuwać istniejące bariery oraz na bieżąco przeciwdziałać

ich powstawaniu. Pojęcie bariery nie zostało zdefiniowane w Konwencji. Definiując je więc w ustawie ustawodawca przyjął własne rozumienie pojęcia bariery, uwzględniające zakres przedmiotowy ustawy. Bariera została określona jako przeszkoda lub ograniczenie architektoniczne, cyfrowe lub informacyjno-komunikacyjne, które uniemożliwia lub utrudnia osobom ze szczególnymi potrzebami udział w różnych sferach życia na zasadzie równości z innymi osobami (art. 2 pkt 1). Jej definicja jest spójna z obszarami dostępności, do których odnosi się ustawa, a więc z pominięciem dostępności transportowej, dostępności produktów, urządzeń, usług, powszechnie dostępnych lub powszechnie zapewnianych, o których mówi KPON. Konwencja przewiduje, że środki służące do zidentyfikowania i usunięcia przeszkód i barier w dostępie stosuje się między innymi do budynków, dróg, transportu oraz innych urządzeń wewnętrznych i zewnętrznych, w tym szkół, mieszkań, instytucji zapewniających opiekę medyczną i miejsca pracy, do informacji, komunikacji i innych usług, w tym usług elektronicznych i służb ratowniczych (art. 9 ust. 1 lit. a i b KPON). Komitet do spraw Praw Osób z Niepełnosprawnościami wskazuje również na konieczność usuwania barier w obiektach organów ścigania, sądów, więzień, instytucji społecznych, w miejscach interakcji społecznej i rehabilitacji społecznej, prowadzonej aktywności kulturalnej, religijnej, politycznej i sportowej oraz w obiektach handlowych. Zaś inne usługi powinny obejmować usługi pocztowe, bankowe, telekomunikacyjne i informacyjne (CRPD, Komentarz ogólny nr 2, s. 6). Wiele z tych podmiotów, instytucji, czy usług to przedsięwzięcia również prywatne, co do których państwo powinno podjąć odpowiednie środki w celu zapewnienia, że te instytucje prywatne, które oferują urządzenia i usługi ogólnie dostępne lub powszechnie zapewniane, będą brały pod uwagę wszystkie aspekty ich dostępności dla osób niepełnosprawnych (art. 9 ust. 2 lit. b KPON). Ustawa tworzy tymczasem dualizm w zakresie realizacji konwencyjnego obowiązku zapewniania dostępności w zależności od statusu prawnego podmiotu lub instytucji prowadzącej. Jego egzekwowanie od podmiotów niepublicznych na podstawie ustawy możliwe jest tylko w przypadku zlecenia lub powierzenia zadań publicznych lub w przypadku udzielenia zamówienia publicznego (art. 4 ust. 3-4) i w zakresie, w jakim przyznane zostają środki publiczne (szerzej zob. Roszewska 2021, komentarz do art. 4 i art. 5). Ponadto, biorąc pod uwagę wertykalny charakter niektórych postanowień Konwencji dotyczących dostępności (Łasak, 2016, s. 274), trudno zważyć, które obowiązki wynikają dla podmiotu wprost z Konwencji, a które powinny być finansowane ze środków publicznych.

Realizując obowiązek zapewniania dostępności działaniami, o których mowa w art. 4, podmiot publiczny powinien doprowadzić co najmniej do spełnienia wymagań, o których mowa w art. 6 ustawy (minimalne wymagania w zakresie dostępności dla obszarów ujętych w ustawie). Co prawda art. 4 wskazujący na obowiązki

podmiotów publicznych odwołuje się do art. 6 wprost jedynie w zakresie zlecenia lub powierzania zadań publicznych bądź udzielania zamówień publicznych innym podmiotom. Nie ma jednak wątpliwości, że art. 6 adresowany jest, jak cała ustawa, przede wszystkim do podmiotów publicznych. Wynika to również z treści art. 6 i 7, obowiązku raportowania zapewniania dostępności (art. 11) oraz postępowania skargowego (rozdział 4 ustawy).

Minimalne wymagania zostały wskazane w ustawie dla obszarów dostępności architektonicznej i informacyjno-komunikacyjnej, a w obszarze dostępności cyfrowej ustawa konsekwentnie odsyła do ustawy o dostępności cyfrowej (art. 6). W zakresie dostępności architektonicznej widać pozytywną zmianę w kierunku postrzegania jej nie tylko jako dostępności obiektów i przestrzeni w sensie fizycznym, ale również dla osób z niepełnosprawnościami sensorycznymi. Natomiast w zakresie dostępności informacyjno-komunikacyjnej dominują wymagania niezbędne dla osób niesłyszących, choć wspomina się o informacjach odczytywalnych maszynowo (dla osób niewidomych, dla których zdecydowanie większą użyteczność mają wymagania zawarte w ustawie o dostępności cyfrowej) i tekście łatwym do czytania (dla osób z niepełnosprawnością intelektualną, z chorobami neurodegeneracyjnymi). I choć nowe technologie wpływają pozytywnie na możliwości komunikowania się, to właśnie dostępność informacyjno-komunikacyjna sprawia największe problemy podmiotom publicznym (Raport o stanie zapewniania dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami przez podmioty publiczne w Polsce, s. 151). Zawarte w ustawie wymagania nie wyczerpują możliwych i koniecznych wymagań dla wielu osób mających szczególne potrzeby w komunikowaniu się. Główną przyczyną jest brak standardów w zakresie komunikacji AAC (Augmentative and Alternative Communication). Wyjściem naprzeciw jest więc art. 6 pkt. 3d), który wymaga zapewnienia, na wniosek osoby ze szczególnymi potrzebami, komunikacji z podmiotem publicznym w formie określonej we wniosku. W Strategii na rzecz Osób z Niepełnosprawnościami 2021-2030 zaproponowano utworzenie Centrum Komunikacji, którego celem będzie wsparcie komunikacji między organami administracji publicznej a osobami ze szczególnymi potrzebami. Koncepcja takiego Centrum pojawiła się również w literaturze (Gronkiewicz, 2022).

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 dostępności architektonicznej lub informacyjno-komunikacyjnej, jest obowiązany zapewnić takiej osobie dostęp alternatywny (art. 7). Polega on w szczególności na zapewnieniu (1) wsparcia innej osoby, (2) wsparcia technicznego, w tym z wykorzystaniem nowoczesnych technologii, lub (3) wprowadzeniu takiej organizacji podmiotu publicznego, która umożliwi realizację potrzeb, w niezbędnym zakresie dla takiej osoby lub grupy osób. W przypadku

braku możliwości zapewnienia dostępności cyfrowej, zastosowanie mają przepisy art. 7 ustawy o dostępności cyfrowej. Z treści obowiązku zapewnienia dostępu alternatywnego wynika, że ma on charakter subsydiarny. Pojawia się każdorazowo w indywidualnym przypadku, jeżeli podmiot publiczny nie jest w stanie z różnych względów zapewnić dostępności nawet w minimalnym wymaganym zakresie. W niektórych przypadkach, zwłaszcza wobec skromnego katalogu minimalnych wymagań ustawowych, braku standardów dostępności, dostęp alternatywny może przez pewien czas być rozwiązaniem dominującym w ramach obowiązku zapewniania dostępności przez podmioty publiczne.

Zapewnianie minimalnych wymagań nie wyczerpuje działań, które powinny podejmować podmioty publiczne, a które wynikają z KPON. Zaś osobom z niepełnosprawnościami, niezależnie od instrumentów wskazanych w ustawie, przysługuje uprawnienie do dochodzenia roszczeń przed sądem powszechnym z tytułu odmowy racjonalnego usprawienia, będącego przejawem dyskryminacji w rozumieniu art. 2 KPON.

Zakres podmiotowy ustawy

Uwagi ogólne

Ustawa wskazuje bardzo szeroki zakres podmiotowy osób uprawnionych do korzystania ze środków służących zapewnianiu dostępności – osoby ze szczególnymi potrzebami. Kategoria osób ze szczególnymi potrzebami nie jest kategorią nową, ale na poziomie ustawowym została zdefiniowana dopiero w ustawie o zapewnieniu dostępności. Oznacza osoby, które ze względu na swoje cechy zewnętrzne lub wewnętrzne, albo ze względu na okoliczności, w których się znajdują, muszą podjąć dodatkowe działania lub zastosować dodatkowe środki w celu przezwyciężenia bariery, aby uczestniczyć w różnych sferach życia na zasadzie równości z innymi osobami. Definicja ma na tyle ogólny charakter, że narzuca wręcz posługiwanie się nią w sposób dynamiczny, zależny od okoliczności.

Inaczej przedstawia się zakres podmiotów zobowiązanych do zapewniania dostępności. Obejmuje on, co do zasady, podmioty publiczne i tylko w określonych sytuacjach podmioty prywatne. Rozwiązanie przyjęte celowo względem podmiotów prywatnych miało na uwadze zaawansowane prace nad dyrektywą EAA, która przewidywała znacznie późniejszy termin implementacji i określone okresy przejściowe, niż wejście w życie ustawy o dostępności, a nakłada obowiązek zapewnienia dostępności przez podmioty prowadzące działalność komercyjną w określonych sektorach gospodarki (zob. na temat prac nad dyrektywą: Drabarz, 2020 oraz skutków, jakie za sobą niesie: Drabarz, 2021). Projektodawca uzasadniał, że wprowadzenie „twardego” obowiązku dla podmiotów innych niż publiczne przed implementacją dyrektywy EAA spowodowałoby niepotrzebne komplikacje prawne i koszty administracyjne wynikające z rozwiązania przejściowego (uzasadnienie do projektu usta-

wy, s. 10). Warto wspomnieć, że pierwotnie Program Dostępność Plus przewidywał, że ustawa będzie nakładała obowiązki również na przedsiębiorstwa realizujące usługi o charakterze powszechnym (*Program rządowy Dostępność Plus 2018-2025*, MİR, s. 58).

Uwagi szczegółowe

Osoby ze szczególnymi potrzebami są identyfikowane w przeważającej mierze jako osoby z różnymi niepełnosprawnościami. Sama ustawa odwołuje się również do Konwencji ONZ. Będą to osoby niepełnosprawne nie tylko w znaczeniu prawnym, ale również w znaczeniu biologicznym, nie legitymujące się żadnym orzeczeniem poświadczającym naruszenie sprawności organizmu. Jednak nie należy osób ze szczególnymi potrzebami utożsamiać wyłącznie z osobami z niepełnosprawnościami. Szczególne potrzeby związane z dostępnością mogą wystąpić u osób starszych, u których określone potrzeby związane z dostępnością pojawiają się w wyniku naturalnego procesu starzenia się organizmu, u osób chorujących, osób z czasowo naruszoną sprawnością – korzystających z kul, ortez, osób z otyłością, kobiet w ciąży, osób z małymi dziećmi, w tym z wózkami dziecięcymi, osób o nietypowym wzroście (w tym również dzieci), a nawet dotyczyć osób z ciężkim lub nieporęcznym bagażem bądź towarem (por. uzasadnienie do projektu ustawy, s. 7).

Kategoria osób ze szczególnymi potrzebami zbliżona jest do unijnego określenia osób doświadczających ograniczeń funkcjonalnych (dyrektywa PE i Rady (UE) 2019/882 z 17 kwietnia 2019 r. w sprawie wymogów dostępności produktów i usług, Dz.U. EU L 151 z 7.6.2019, s. 70-115, zwana dalej dyrektywą EAA od nazwy European Accessibility Act). Dyrektywa EAA jest skierowana, co do zasady, do osób z niepełnosprawnościami w rozumieniu KPN. A poza tym wskazuje, iż może przynieść korzyść również innym osobom, które doświadczają ograniczeń funkcjonalnych, takim jak osoby starsze, kobiety w ciąży czy osoby podróżujące z bagażem. Dalej definiuje jednak osoby z ograniczeniami funkcjonalnymi jako osoby, które mają naruszoną sprawność (fizyczną, psychiczną, intelektualną lub w zakresie zmysłów), osoby, które doświadczają naruszenia sprawności wynikającego z wieku lub z innych przyczyn związanych z niepełną sprawnością fizyczną, w sposób trwały lub czasowy, które to naruszenia sprawności mogą, w oddziaływaniu z różnymi barierami, zmniejszać dostęp takich osób do produktów i usług (...). Natomiast Polska definicja osób ze szczególnymi potrzebami abstrahuje zupełnie od niepełnosprawności i od „naruszenia sprawności”, przez co wydaje się mieć jeszcze bardziej ogólny i szerszy zakres. Sam projektodawca nie do końca zrozumiale wyjaśniał (uzasadnienie do projektu ustawy, s. 7), że tak zdefiniowane w ustawie pojęcie osób ze szczególnymi potrzebami stanowi próbę połączenia dwóch różnych porządków normatywnych: definicji prawnej (medyczna) i biologicznej (interaktywna). W projekcie ustawy implementującej dyrektywę EAA (implementacja miała nastąpić do 28 czerwca 2022) po-

służono się funkcjonującym już w naszym ustawodawstwie pojęciem osoby ze szczególnymi potrzebami w rozumieniu nadanym jej przez ustawę dostępowością (projekt z 24 marca 2022, nr z wykazu UC 119).

Warto wspomnieć, że w ustawodawstwie unijnym pojawiają się również pojęcia osób o ograniczonej sprawności ruchowej, pasażerów z niepełnosprawnościami lub o ograniczonej sprawności ruchowej. Terminy te – podobnie jak osoby doświadczające ograniczeń funkcjonalnych – nie odnoszą się wyłącznie do osób z niepełnosprawnościami, lecz obejmują osoby starsze, dzieci, osoby z otyłością, w ciąży itd. Osobno też próbuje się definiować osoby o złożonych potrzebach komunikacyjnych. W Polsce, z myślą głównie o osobach z niepełnosprawnością intelektualną, w spektrum autyzmu i coraz częściej z uwzględnieniem osób z chorobami neurodegeneracyjnymi, po udarze, wylewie, które utraciły pełną sprawność komunikacji werbalnej, a w wielu krajach Europy zachodniej, USA i Kanadzie z niektórych rozwiązań, zwłaszcza z tzw. prostego języka (*Plain Language*), korzystać mogą również imigranci uczący się języka, którzy mają trudności w asymilacji, rekomenduje się szerokie stosowanie prostego języka w komunikowaniu się ze społeczeństwem.

Obok osób uprawnionych do dostępności ustawa wskazuje również katalog podmiotów zobowiązanych. Co do zasady są to podmioty publiczne wymienione w art. 3 ustawy. Należą do nich jednostki sektora publicznego i osoby prawne utworzone w szczególnym celu zaspokajania potrzeb o charakterze powszechnym niemających charakteru przemysłowego ani handlowego, z odpowiednim udziałem podmiotów publicznych. Katalog ten odpowiada ujęciu podmiotów publicznych w ustawie z 11 września 2019 – Prawo zamówień publicznych (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 1710 ze zm.).

Na wszystkich podmiotach publicznych spoczywają podstawowe obowiązki i zadania w zakresie dostępności. Pośród nich szczególną kategorię podmiotów stanowią organy władzy publicznej, w tym organy administracji rządowej i samorządowej, organy kontroli państwowej i ochrony prawa oraz sądy i trybunały – zobowiązane do wyznaczenia koordynatora ds. dostępności. Szczególna rola przypada również Ministrowi właściwemu do spraw rozwoju regionalnego w zakresie koordynacji zapewniania dostępności i certyfikacji dostępności i Prezesowi Zarządu PFRON w postępowaniu skargowym.

Ustawa natomiast znajduje jedynie w wąskim zakresie zastosowanie do podmiotów niepublicznych (art. 4 ust. 3 i 4 oraz art. 5 i niektóre przepisy zmieniające). Wskazano już, że ustawa znajdzie częściowo do nich zastosowanie w przypadku zlecenia lub powierzenia na podstawie umowy, realizacji zadań publicznych finansowanych z udziałem środków publicznych lub udzielania zamówień publicznych innym podmiotom. Regułą jest jednak brak egzekwowalnych obowiązków po stronie podmiotów prywatnych, w tym przedsiębiorców i organizacji społecznych. Art. 5 przewiduje, że przedsiębiorcy i organizacje pozarządowe dążą w prowadzonej dzia-

łałości do zapewniania dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami. Wskazuje zatem na zachowanie lub działanie pożądane z prawnego punktu widzenia, lecz niezabezpieczone konkretną sankcją (*lex imperfecta*). Przepis art. 5 ustawy nie jest jednak tak zupełnie pozbawiony znaczenia normatywnego. Dążenie do zapewnienia dostępności może być rezultatem określonych mechanizmów zachęty w tym celu. Już sama ustawa o zapewnianiu dostępności przewiduje mechanizm obniżenia wpłat na Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych dla tych podmiotów, które posiadają certyfikat dostępności (art. 45). Zachęta ta ma jednak ograniczony zakres podmiotowy wynikający z regulacji wpłat na PFRON. Ponadto, może odnieść pozytywny skutek względem większych podmiotów świadczących usługi dla ogółu, na które niezależnie od ustawy presja na zapewnianie dostępności będzie wywoływała opinia publiczna, organizacje społeczne działające na rzecz osób z niepełnosprawnościami.

W wielu wypadkach brak dostępności podmiotów prywatnych w obszarach uregulowanych ustawą dostępnościową nie pozostanie bez ochrony w prawie polskim. Dla przykładu, istotne zmiany w wyniku jej przepisów zmieniających objęły prawo bankowe (art. 109 ustawy z 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe, tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 2324 ze zm.), prawo budowlane (art. 5 ust. 1 pkt. 4 i art. 7 ust. 4 ustawy z 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane, tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 2351 ze zm.). Innym przykładem jest możliwość wstępu wraz z psem asystującym do wszystkich obiektów użyteczności publicznej (z uwzględnieniem więc również podmiotów prywatnych), parków narodowych, rezerwatów przyrody, na plaże i kąpieliska oraz w środkach transportu kolejowego, drogowego, lotniczego i wodnego oraz w innych środkach komunikacji publicznej przewidziana w art. 20a ust. 1 ustawy z 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 100 ze zm.). Zawarty w tej ustawie wymóg racjonalnych usprawnień dotyczy wszystkich pracodawców (art. 23a). Zastosowanie do określonych podmiotów prywatnych znajdzie również ustawa implementująca dyrektywę EAA.

Wnioski

Ustawa o zapewnieniu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami miała w ocenie projektodawcy tworzyć

wraz z ustawą o dostępności cyfrowej spójny system norm regulujących dostępność podmiotów publicznych (uzasadnienie do projektu, s. 34). Obie ustawy stanowią istotny fundament zobowiązania międzynarodowego wynikającego z Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych ONZ do zapewnienia osobom niepełnosprawnym dostępności. Dokonały internalizacji idei dostępności w sferze politycznej i administracyjnej. Trwałym efektem obu ustaw stało się na tym etapie przynajmniej formalne włączenie problematyki dostępności do większości polityk publicznych, do praktyki planowania, realizacji i oceny funkcjonowania państwa, samorządów i instytucji publicznych.

Sama ustawa, obok zasług dla upowszechnienia dostępności, jest jednak również wyrazem dużej ostrożności ustawodawcy w nakładaniu i egzekwowaniu obowiązków na instytucje publiczne. Nie udało się ująć w jednym akcie szerokiego już zakresu regulacji obejmujących kwestie dostępności choćby tylko podmiotów publicznych. Z pewnością uporządkowanie obowiązków podmiotów publicznych byłoby nie tylko pomocne, ale wydaje się coraz bardziej konieczne. Problem ten zauważył sam ustawodawca w uzasadnieniu do projektu ustawy.

Niesporne jest, że podstawowa odpowiedzialność za zapewnienie poszanowania praw człowieka osób niepełnosprawnych spoczywa na państwach, lecz Konwencja zawiera postanowienia skierowane do innych podmiotów. Nasz ustawodawca nie zdecydował się na kompleksowe wprowadzenie środków w celu zapewnienia, że instytucje prywatne, które oferują urządzenia i usługi ogólnie dostępne lub powszechnie zapewniane, będą brały pod uwagę wszystkie aspekty ich dostępności (art. 9 ust. 2 lit. b KPON).

Warto jednak pamiętać, że spójnej, konsekwentnej i logicznej legislacji nie sprzyja z pewnością ciągle brak dojrzałej koncepcji prawa dostępnościowego. Dostępność jako instytucja prawa stanowi niewątpliwie nową i zarazem jedną z bardziej owocnych aktualnie koncepcji. Stworzyła bogactwo nowych metod realizacji praw człowieka, dała początek nowym obszarom, które stopniowo zbiegają się w jedną szerszą dziedzinę badawczą (*Accessibility Studies*) zajmującą się krytycznym badaniem procesów i zjawisk związanych z dostępnością oraz projektowaniem, wdrażaniem i oceną metodologii opartych na dostępności i zorientowanych na dostępność (Greco 2016, p. 219). Mając to na uwadze, ustawa dostępnościowa z pewnością stawia Polskę w awangardzie krajów UE.

Bibliografia/References

- Drabarz, A. (2020). Harmonising Accessibility in the EU Single Market: Challenges for Making The European Accessibility Act Work, *Review of European and Comparative Law*, XLIII(4), 83–102. <https://doi.org/10.31743/recl.9465>
- Drabarz, A. (2021). When social meets economic: the case of the European Accessibility Act – remarks from Poland's perspective, *Business Law Journal* (9). <https://doi.org/10.33226/0137-5490.2021.9.1>
- Greco, G. M. (2018). The nature of accessibility studies, *Journal of Audiovisual Translation*, 1(1), 205–232.

- Gronkiewicz, A. (2022). Agencja/Centrum Komunikacji – kaprys czy konieczność w demokratycznym państwie prawa? *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska*, 69(1). <http://dx.doi.org/10.17951/g.2022.69.1.23-42>
- Łasak, K. (2016). Dostępność usług bankowych dla osób niedowidzących i niewidomych. Uwagi na tle opinii komitetu do spraw praw osób niepełnosprawnych w sprawie Szilvia Nyusti i Péter Takács przeciwko Węgrom, *Gdańskie Studia Prawnicze*, (1), 265–280. https://prawo.ug.edu.pl/sites/prawo.ug.edu.pl/files/_nodes/strona/33461/files/35lasak.pdf
- Program rządowy Dostępność Plus 2018–2025, MliR https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/62311/Program_Dostepnosc_Plus.pdf (dostęp: 20.03.2023).
- Projekt ustawy o dostępności niektórych produktów i usług z 24.03.2022, nr z wykazu UC 119, <https://legislacja.gov.pl/docs/2/12358257/12865984/12865985/dokument549116.pdf> (dostęp: 20.03.2023).
- Raport o stanie zapewniania dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami przez podmioty publiczne w Polsce według stanu na 1 stycznia 2021, Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, listopad 2021, https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/106495/Raport_z_badania.pdf (dostęp 30.03.2023).
- Roszeńska, K. (Red.). (2021). *Ustawa o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami*. Komentarz, LEX/el. 2021.
- Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami. Druk nr 3579 VIII kadencji Sejmu.
- Komentarz ogólny nr 2 (2014). Artykuł 9: Dostępność, Komitet do spraw Praw Osób z Niepełnosprawnościami (CRPD/C/GC/2)
- Komentarz ogólny nr 6 (2018) dotyczący równości i niedyskryminacji, Komitet do spraw Praw Osób z Niepełnosprawnościami (CRPD/C/GC/6).

Dr hab. Katarzyna Roszeńska, prof. UKSW, Katedra Prawa Pracy na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego. Autorka publikacji z zakresu prawa pracy, zabezpieczenia społecznego i praw osób z niepełnosprawnościami.

Dr hab. Katarzyna Roszeńska, Prof. UKSW, at the Labour Law Department, at the Faculty of Law and Administration of the Cardinal Stefan Wyszyński University in Warsaw. Author of numerous publications on labour law social security and the rights of persons with disabilities.

ZAPOWIEDŹ

Agnieszka Modras

ZARZĄDZANIE RYZYKIEM PRAWNYM W BANKOWOŚCI



POLSKIE WYDAWNICTWO EKONOMICZNE

Agnieszka Modras

ZARZĄDZANIE RYZYKIEM PRAWNYM W BANKOWOŚCI

Tematyka ryzyka prawnego jest rzadko poruszana w literaturze naukowej i fachowej. Wynika to w dużym stopniu z konieczności połączenia przy jego analizie zagadnień z różnych dyscyplin. Problematyka „zarządzania ryzykiem” łączy w sobie zagadnienia zarządzania, finansów i elementy nauk prawnych. Autorka wykorzystała posiadaną wiedzę teoretyczną i zawodową w sposób, który umożliwił oryginalne rozwiązanie problemu naukowego. Za szczególnie cenne uznają połączenie i zintegrowane wykorzystanie informacji i danych z różnych źródeł, a także ich przekrojową analizę i sformułowane wnioski. Autorka wskazała też luki występujące w istniejących rozwiązaniach regulacyjnych i praktyce banków.

Z recenzji prof. dr hab. Małgorzaty Iwanicz-Drozdowskiej

Powstała praca, która – w moim odczuciu – jest bez wątpienia kamieniem milowym w formułowaniu wiedzy na temat ryzyka operacyjnego w części dotyczącej ryzyka prawnego. Autorka zestawia obszernie i wnikliwie stan wiedzy dotyczący ryzyka prawnego, która dotąd była właściwie rozproszona w publikacjach poświęconych ryzyku operacyjnemu i przyczynkowym publikacjach. Doktorantce udało się uporządkować tę wiedzę, zebrać w spójnym zestawieniu i zaproponować autorską syntezę, zweryfikowaną badaniami, a to daje nauce punkt startu do rozwijania tej problematyki. Mam wrażenie, że praca taka nie miałaby szans powodzenia, gdyby nie to, że autorka jest praktykiem i menedżerem w sektorze bankowym, a także że jest praktykującym prawnikiem z tego sektora.

Z recenzji dr. hab. inż. Janusza Zawity-Niedźwieckiego, prof. Politechniki Warszawskiej

Książka dostępna na stronie www.pwe.com.pl