t. LXIII, nr 12/2022 DOI 10.33226/0032-6186.2022.12.4

Studia i opracowania

Dr hab. Katarzyna Roszewska, prof. UKSW
Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego
e-mail: k.roszewska@uksw.edu.pl
ORCID: 0000-0002-1452-2497

Ustawa o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami — podłoże prawne i społeczne przyjęcia ustawy. Część 1

The Act of 19 July 2019 on ensuring accessibility to persons with specific needs — the legal and social basis for the adoption of the law. Part One

Streszczenie
Ustawa z 19 lipca 2019 r. o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 1062 ze zm.) to akt szczególny z kilku powodów. Ma horyzontalny i w miarę kompleksowy zakres obowiązywania, obejmuje różne obszary życia społecznego regulowane do tej pory w odrębnych aktach prawnych. Dokonując implementacji zasady dostępności wyrażonej w Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych (sporządzonej w Nowym Jorku dnia 13 grudnia 2006 r., Dz.U. z 2012 r., poz. 1169) wyprzedza prawo UE w tym zakresie. Traktuje kwestię niepełnosprawności w sposób *mainstreamowy,* w tym znaczeniu, że odnosi się do różnych grup osób mających choćby przejściowe trudności związane z napotykanymi barierami. Nie oznacza to, że przyjęte rozwiązania są wolne od wad. Wiele z nich wskazano szczegółowo w komentarzu do do tej ustawy (Roszewska, (red.), 2021).
Niezależnie od oceny merytorycznej samej ustawy, z pewnością zasługuje ona na przyjrzenie się podłożu jej wprowadzenia. Wspomniana Konwencja ONZ została przyjęta również przez UE. A wzajemne relacje między konwencjami praw człowieka a prawem UE są złożone. Wyjątkowe było również tło społeczne przyjęcia ustawy. Poprzedziła ją intensywna kampania społeczna środowiska osób z niepełnosprawnościami na rzecz dostępności zwieńczona przyjęciem Programu Dostępność Plus. A jednym z jego rezultatów jest właśnie ustawa dostępnościowa. Tym kwestiom poświęcona jest część pierwsza. W części drugiej wskazany zostanie zakres ustawy.

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

JEL: K33, K38

Abstract
The Act of 19 July 2019 on ensuring accessibility to persons with specific needs (Journal of Laws of 2020, item 1062) is a special act for a number of reasons. It has a horizontal and relatively comprehensive scope.
It covers various areas of social life previously regulated by separate legal acts. Implementing the principle of accessibility from the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities, it predates EU law in this regard. It treats the issue of disability in a mainstream manner/way. In the sense that it addresses different groups of people with even temporary difficulties related to the barriers they face. This does not mean that the solutions adopted are free of defects. Many of them are pointed out in detail in the commentary to the Act (Roszewska, (ed.), 2021).
Regardless of the substantive assessment of the act itself, it certainly deserves a look at the grounds for its introduction. The aforementioned UN Convention has also been adopted by the EU. However, the interaction between human rights conventions and EU law is complex. The social background of the law's adoption/of the enactment of the act was also unique.
It was preceded by an intensive social campaign of the community of persons with disabilities for accessibility, which culminated in the adoption of the Accessibility Plus Program. One of its results is precisely the act on ensuring accessibility to persons with specific needs. Part one is devoted to these issues. In part two, the scope of the act will be indicated.

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

Zobowiązania międzynarodowe wdrażania dostępności

Prawna regulacja niektórych aspektów dostępności rozwija się w ustawodawstwach krajowych w różnym stopniu od lat 70-tych XX wieku. Szczególna rola przypadła ustawodawstwu Stanów Zjednoczonych, z tego względu, że ustawa o Amerykanach z niepełnosprawnościami z 1990 r. (*The Americans with Disabilities Act*) jest wskazywana jako model najczęściej naśladowany [Stein, 2007, p. 90]. Dostępność pojawiała się również incydentalnie w prawie międzynarodowym. Jej przykłady przywołał choćby Komitet ONZ ds. praw osób z niepełnosprawnościami w komentarzu ogólnym nr 2 z 2014 r. zat. Art. 9: Dostępność [par. 14] (CRPD/C/GC/2).

Jednym z kluczowych elementów podniesienia rangi dostępności stała się koncepcja niepodzielności praw człowieka zawarta w Deklaracji wiedeńskiej i Programie Działań z 25 czerwca 1993 r. przyjętej na Światowej Konferencji Praw Człowieka (UN A/CONF. 157/23). Deklaracja potwierdziła, że wszystkie prawa człowieka i podstawowe wolności są uniwersalne i bez zastrzeżeń obejmują osoby niepełnosprawne. Podkreśliła, że równe szanse w pełnym uczestnictwie w życiu społecznym należy gwarantować poprzez eliminowanie barier (fizycznych, finansowych, społecznych czy psychologicznych). Z kolei konceptualizacja dostępności umownie jest łączona z przyjęciem przez Zgromadzenie Ogólne ONZ uchwały w sprawie Standardowych Zasad Wyrównywania Szans dla Osób z Niepełnosprawnościami z 20 grudnia 1993 r. (A/RES/48/96; dalej jako: Standardowe Zasady Wyrównywania Szans), które odwoływały się do dostępności we wszystkich sferach życia, do dostępności nie tylko środowiska fizycznego, ale dostępności informacji i komunikacji, i ujęły różne aspekty dostępności w jedną zasadę (zasada 5 *Accessibility*). Standardowe Zasady Wyrównywania Szans podkreśliły też, że proces, w ramach którego każdy aspekt organizacji społeczeństwa jest dostępny, stanowi podstawowy cel społeczno-gospodarczego rozwoju.

Kompleksowy, normatywny charakter nadała dostępności jednak dopiero Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych, która wprowadziła nowy paradygmat postrzegania praw osób z niepełnosprawnościami do międzynarodowego porządku prawnego. Konwencja podniosła dostępność do rangi zasady prawnej obok takich innych zasad, jak m.in. równość kobiet i mężczyzn oraz równość szans, niedyskryminacja, poszanowanie przyrodzonej godności, autonomii osoby, odmienności, akceptacja osób niepełnosprawnych, poszanowanie rozwijających się zdolności niepełnosprawnych dzieci oraz poszanowanie ich prawa do zachowania tożsamości, pełny i skuteczny udział w społeczeństwie i integracja społeczna [art. 3]. Konwencja co prawda nie przewidziała definicji dostępności, ale w art. 9 zawarte zostało zobowiązanie do podjęcia odpowiednich środków w celu zapewnienia dostępności na równi z innymi osobami ze wskazaniem przykładowych obszarów dostępności [dostępność do środowiska fizycznego, transportu, informacji i komunikacji], ich celów [rozpoznanie i eliminację przeszkód i barier w zakresie dostępności] oraz przykładowych obiektów, produktów i usług, do których w szczególności należy zapewnić dostęp. Obowiązek zapewnienia dostępności został podkreślony również w kilku przepisach szczegółowych Konwencji.

Interpretacji art. 9 dokonał Komitet ds. praw osób z niepełnosprawnościami we wspomnianym Komentarzu Ogólnym nr 2 (2014). Zależnie od kontekstu, określił dostępność jako podstawową zasadę, która wpisuje się w realizację pozostałych artykułów (p. 1), podstawowy warunek wstępny do pełnego i równego uczestnictwa osób z niepełnosprawnościami w społeczeństwie i skutecznego korzystania ze wszystkich praw człowieka i podstawowych wolności, (2) za zasadę, (3) za środek, ale również jako (4) samodzielne prawo człowieka — *right to access* [par. 2,3,14][1]. Rozpatrywanie dostępności w kategoriach nowego prawa człowieka ma też swoje podłoże doktrynalne (zob. Łasak, 2016, s. 277; Roszewska, 2021 i wskazana tam literatura).

Komitet podkreślił, że nie ma znaczenia status prawny podmiotów, budynków, infrastruktury transportowej, pojazdów, informacji i komunikacji oraz usług. Towary, produkty i usługi oferowane w sposób otwarty lub dostarczane społeczeństwu, muszą być dostępne dla wszystkich, niezależnie od tego, czy ich właścicielem lub dostawcą jest organ publiczny czy przedsiębiorstwo prywatne. A odmowa dostępu powinna być uznawana za akt dyskryminacyjny, niezależnie od tego, czy sprawcą jest podmiot publiczny czy prywatny [par. 13].

Komitet wskazał również, że Konwencja wymaga zmian legislacyjnych wdrażających w prawie krajowym ramy prawne dla dostępności oraz opracowania i przyjęcia odpowiednich standardów dostępności [par. 28]. Szczegółowe wskazówki wdrażania obowiązków w zakresie projektowania uniwersalnego i racjonalnych usprawnień zawierają komentarze ogólne Komitetu do art. 5 i art. 9 KPON. W zakresie praw szczegółowych można się również posiłkować komentarzami ogólnymi dotyczącymi praw szczegółowych.

Określone konsekwencje zrodziło przyjęcie Konwencji przez UE. Od wejścia w życie Konwencja ONZ stanowi integralną część prawa UE. W ocenie TS, nie kwestionując ważności wcześniejszych dyrektyw równościowych, powinny one być w miarę możliwości interpretowane w zgodzie z Konwencją (wyroki TS w sprawach połączonych C-335/11 i C-337/11 oraz C-363/12, C406/15). Szereg aktów prawa unijnego, które przed podpisaniem Konwencji regulowały prawa osób z niepełnosprawnościami, w tym odnosiły się do dostępności, zostały ujęte w dodatku do zał. II decyzji Rady z dnia 26 listopada 2009 r. w sprawie zawarcia przez Wspólnotę Europejską Konwencji Narodów Zjednoczonych o prawach osób niepełnosprawnych (2010/48/WE). Akty te wymieniono w sposób porządkujący poszczególne obszary regulowane zarówno przez Konwencję, jak i prawo UE. Jeden z obszarów odnosi się do dostępności i wskazuje aż 15 dyrektyw, jedno rozporządzenie Rady WE i jedną decyzję Komisji. Nie jest

to podział wyłączny. Osobno bowiem wymieniono akty unijne dotyczące dostępu do informacji, z kolei łącznie potraktowano obszary samodzielnego życia, włączenia społecznego, pracy i zatrudnienia, gdzie wymieniono dyrektywę Rady 2000/78/WE z 27 listopada 2000 r. ustanawiającą ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy (Dz.U. L 303 z 2.12.2000, s. 16). Ta, jak wiadomo, wprowadziła racjonalne usprawnienia [art. 5] w zatrudnieniu. W dokumencie tym zwrócono uwagę, na różne uprawnienia kompetencyjne WE (m.in. wyłączne, dzielone z państwami członkowskimi) w materii, której dotyczy Konwencja. To z kolei ma wpływ na możliwości implementacyjne Konwencji na poziomie UE, jak i możliwości oddziaływania na ustawodawstwa państw członkowskich.

Kwestia potraktowania dostępności przez UE została krytycznie oceniona przez Komitet ds. osób niepełnosprawnych w toku oceny pierwszego sprawozdania z realizacji konwencji (CRPD/C/EU/CO/1, pkt. 18). Krokiem w kierunku realizacji zasady dostępności w zgodzie z Konwencją miała być Dyrektywa PE i Rady (EU) 2019/882 z 17 kwietnia 2019 w sprawie wymogów dostępności produktów i usług (OJ L 151, 7.06.2019, pp. 70–115), zwana *European Accessibility Act* (EAA). Jej celem jest zbliżenie ustawodawstw państw członkowskich w odniesieniu do wymogów dostępności niektórych produktów i usług, w szczególności poprzez wyeliminowanie i zapobieganie powstawaniu barier dla swobodnego przepływu niektórych dostępnych produktów i usług, które wynikają z rozbieżnych wymogów dostępności w poszczególnych państwach członkowskich. Dyrektywa odwołuje się do rozumienia dostępności w KPON i wskazuje, że dostępność i projektowanie uniwersalne należy interpretować zgodnie z Komentarzem ogólnym nr 2 (2014) — (Par. 50 Preambuły). Niestety dyrektywa EAA nie realizuje w pełni art. 9 KPON w zakresie dostępności, m.in. ze względu na bardzo wąski zakres przedmiotowy regulacji. Warto wspomnieć, że Komitet do spraw Osób Niepełnosprawnych odnosząc się z kolei do realizacji art. 5 KPON, wyraził zaniepokojenie faktem, że dyrektywy: Rady nr 2000/43 z 29 czerwca 2000 r. wprowadzającą w życie zasadę równego traktowania osób bez względu na pochodzenie rasowe lub etniczne (Dz.Urz. UE L 180 z 19.07.2000, ss. 0022–0026) i nr 2004/113 z 13 grudnia 2004 r. wprowadzającą w życie zasadę równego traktowania mężczyzn i kobiet w zakresie dostępu do towarów i usług oraz dostarczania towarów i usług (Dz.Urz. UE L 373 z 21.12.2004, ss. 37–43), oraz dyrektywa Rady i Parlamentu Europejskiego nr 2006/54 z 5 lipca 2006 r. w sprawie wprowadzenia w życie zasady równości szans oraz równego traktowania kobiet i mężczyzn w dziedzinie zatrudnienia i pracy (Dz.Urz. UE L 204 z 26.07.2004, ss. 23–36) nie zakazują wyraźnie dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność i nie zapewniają osobom niepełnosprawnym racjonalnych usprawnień w zakresie ochrony socjalnej, opieki zdrowotnej, (re)habilitacji, edukacji oraz dostarczania towarów i usług, takich jak mieszkanie, transport i ubezpieczenie. Wobec tego zalecił w uwagach końcowych do raportu Unii Europejskiej z 2 października 2015 r., aby przyjęła dyrektywę horyzontalną w sprawie równego traktowania, rozszerzającą ochronę przed dyskryminacją na osoby niepełnosprawne, w tym poprzez zapewnienie racjonalnych usprawnień we wszystkich obszarach kompetencji oraz aby zapewniła, że wszelkie aspekty związane z niepełnosprawnością będą zabronione, w tym dyskryminacja wielokrotna i krzyżowa (*Concluding observations on the initial report of the European Union*, para 18, p. 3, CRPD/C/EU/CO/1). Zobowiązania tego UE nie wykonała. W kolejnym okresie sprawozdawczym Komitet dopytuje więc UE o dyrektywę horyzontalną i możliwość poszerzenia zakresu dostępności o obszary nie ujęte w dyrektywie EAA (List of issues prior to submission of the 2nd and 3rd periodic reports of the European Union, Committee on the Rights of Persons with Disabilities, 20 April 2022, CRPD/C/EU/QPR/2-3).

W doktrynie pojawiają się też wątpliwości co do zgodności niektórych rozwiązań szczegółowych prawa UE z Konwencją. Komitet do spraw osób niepełnosprawnych w komentarzu ogólnym nr 6 (2018) dotyczącym równości i niedyskryminacji (pkt. 73 lit. i oraz pkt. 26 lit. g), (CRPD/C/GC/6) opowiada się za wprowadzeniem odwróconego ciężaru dowodu w przypadkach, gdy istnieją fakty, na podstawie których można domniemywać, że miała miejsce dyskryminacja, zaś w sprawach dotyczących odmowy racjonalnego usprawnienia, aby ciężar dowodu spoczywał na osobie zobowiązanej, która twierdzi, że jej obciążenie byłoby nieproporcjonalne w przypadku wniosku o racjonalne usprawnienie. Dyrektywa 2000/78/WE tymczasem przewiduje częściowe odwrócenie ciężaru dowodu w przypadku, w którym uprawdopodobnione zostanie zaistnienie nierównego traktowania (art. 10 ust. 1). Państwa UE mogą ustanowić co prawda korzystniejsze zasady dowodowe dla strony skarżącej (art. 10 ust. 2 dyrektywy[2]), zwraca się jednak uwagę, że nieuzasadniony brak racjonalnego usprawnienia nie jest wyraźnie określony jako forma dyskryminacji na mocy dyrektywy. Jest to niezgodne z Konwencją i może stanowić mylny sygnał dla państw UE (Waddington, Broderick, 2018). Rozbieżności interpretacyjne pojawiły się również na tle rozumienia pojęcia „racjonalne". TS stwierdził, że środek usprawniający, do którego osoba niepełnosprawna ma prawo, musi być „racjonalny" w tym sensie, że nie może stanowić nieproporcjonalnie wysokiego obciążenia dla pracodawcy[3]. Tymczasem zgodnie z interpretacją Komitetu racjonalność nie może być weryfikowana przez koszt, jaki wiąże się z zastosowaniem usprawnienia. Usprawnienie jest racjonalne, gdy jest przydatne, odpowiednie i skuteczne dla osoby, innymi słowy, gdy spełnia swój cel. Natomiast nieproporcjonalne lub nadmierne obciążenie rozumiane jest jako granica obowiązku zapewnienia racjonalnych usprawnień (Komentarz ogólny nr 6, 2018, pkt. 25). Ustalenie, czy racjonalne usprawnienie jest nieproporcjonalne lub nadmiernie uciążliwe, wymaga oceny proporcjonalnego związku między zastosowanymi

środkami a ich celem, którym jest korzystanie z danego prawa. Państwa mają pewien margines swobody przy ocenie racjonalności proporcjonalności środków dostosowawczych[4]. Niemniej kwestię kosztów należy rozważać osobno, w ramach obrony nieproporcjonalnego lub nadmiernego obciążenia. Interpretacja TS jest więc niezgodna z interpretacją Komitetu CRPD (Waddington, Broderick, 2018).

Relacje między międzynarodowymi aktami praw człowieka a prawem UE są niewątpliwie obciążone historycznie i dość złożone. Począwszy od ambiwalentnego stosunku do kwestii regulowania praw człowieka w pierwszych źródłach statuujących Wspólnotę, poprzez trudności z akceptacją koncepcji niepodzielności praw człowieka w regulacjach UE, a skończywszy na kwestii zróżnicowanych kompetencji UE (de Búrca 2011; Brandtner, Rosas 1998).

Podłoże społeczne przyjęcia ustawy

Dostępność nie jest całkiem nowym obszarem interwencji prawnej. W okresie przedkonwencyjnym największe zmiany zachodziły w prawie oświatowym i prawie budowlanym, choć nie można ich utożsamiać z praktyką ich stosowania. Na etapie implementacji Konwencji (przed ratyfikacją) wprowadzono wymogi zapewnienia niezbędnych warunków do korzystania z obiektów użyteczności publicznej i mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego przez osoby niepełnosprawne, jak i minimalny udział lokali mieszkalnych dostępnych dla osób niepełnosprawnych w budownictwie wielorodzinnym na podstawie przepisów prawa budowlanego. Zmiany w kierunku dostępności objęły prawo telekomunikacyjne, pocztowe, prawo mediów, prawo informatyczne (w zakresie działalności podmiotów realizujących zadania publiczne). Spośród szczegółowych rozwiązań wprowadzono, m.in. prawo wstępu z psem asystującym osobom niepełnosprawnym do obiektów użyteczności publicznej. Jako ciekawostkę wskazać można, że choć zmiana ta (art. 20a ustawy z 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 573 ze zm.; dodany przez art. 1 pkt. 2 ustawy zmieniającej z 21 listopada 2008 r.; Dz.U. Nr 223, poz. 1463) nastąpiła po podpisaniu przez Polskę Konwencji — w uzasadnieniu projektu ustawy zmieniającej nie powołano się na wymóg dostosowywania prawa polskiego celem jak najszybszej ratyfikacji Konwencji, a na uchwałę Sejmu RP z 1 sierpnia 1987 r., która uznała m.in. prawo osób niepełnosprawnych do życia w środowisku wolnym od barier funkcjonalnych, w tym dostępu do urzędów, punktów wyborczych i obiektów użyteczności publicznej, czy pełnego uczestnictwa w życiu publicznym i społecznym. Efektem przygotowania do ratyfikacji konwencji była ustawa z 9 sierpnia 2011 r. o języku migowym i innych środkach komunikowania się (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 1824 ze zm.). Część z wprowadzonych regulacji dotyczyła tylko podmiotów publicznych, ale wiele obejmowało również podmioty prywatne. Niektóre sektory gospodarki dokonywały nawet samoregulacji w kwestii standardów dostępności. W Polsce był to zwłaszcza sektor bankowy (Drabarz, 2021, s. 7). Grupa robocza ds. obsługi osób z niepełnosprawnościami przez banki przy Związku Banków Polskich powstała już w 2011 r. Choć zapewne nie bez wpływu na przyjmowane standardy obsługi była opinia Komitetu ds. praw osób z niepełnosprawnościami z 16 kwietnia 2013 r. w sprawie Szilvia Nyusti and Péter Takács przeciwko Węgrom skierowana w związku z niedostępnością bankomatów prywatnego banku dla osób z wadą wzroku (Communication No. 1/2010, CRPD/C/9/D/1/2010) (omówienie sprawy zob. Łasak, 2016). Przede wszystkim jednak zakres zobowiązań ustawowych był daleko niepełny i niespójny. Odpowiedzią miała być ustawa o dostępności. A prace nad nią miały dość efektowny przebieg.

Inicjatywa powołania do życia horyzontalnej ustawy o dostępności w Polsce pojawiła się w ramach ruchu społecznego skupionego wokół Kongresu Osób z Niepełnosprawnościami, który od 8 lat co roku gromadzi setki ludzi z całej Polski. Zadaniem Kongresu jest promocja Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych, wypracowywanie rekomendacji dla polityki publicznej wobec osób z niepełnosprawnościami, wskazywanie dobrych praktyk m.in. przez przyznawanie tytułu Ambasadora Konwencji dla aktywistów i urzędników. Na III Kongresie w październiku 2017 r. w Warszawie publicznie zaprezentowano i poddano konsultacjom społeczne „Założenia do projektów ustaw dla Nowego Systemu Wsparcia osób z niepełnosprawnościami”[5]. Wśród nich pojawiła się propozycja przygotowania odrębnej ustawy o dostępności. Nowa ustawa miała efektywnie wdrażać zasadę dostępności wyrażoną w art. 9 Konwencji. Zaproponowano jednak, aby dotyczyła wszystkich osób napotykających bariery w otoczeniu, a nie tylko osób z niepełnosprawnościami. Z tego względu rozwiązania prawne miały znaleźć się poza ustawą o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych z 1997 r. (Założenia do projektu ustaw …, s. 31).

Jeszcze tego samego roku kwestia dostępności weszła do agendy rządowej. W *expose* Premiera z grudnia 2017 r. pojawiła się zapowiedź przygotowania projektu pod hasłem Przyjazna Polska, który miał pomóc usunąć bariery infrastrukturalne i prawne, utrudniające życie między innymi osobom starszym i osobom z niepełnosprawnościami. W ramach tzw. Piątki Morawieckiego pojawił się punkt zatytułowany „Wsparcie dla niepełnosprawnych i seniorów (23 mld. zł. w ciągu kilku lat)”, którego celem miała być poprawa warunków życia osób starszych, słabszych i niepełnosprawnych.

Dostępność mieściła się więc w jednym z pięciu priorytetowych działań rządu. Autorem projektu było Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju. Prace nad nim rozpoczęły się już w 2017 r., a w marcu 2018 r. projekt trafił do konsultacji. Od początku przewidywał przyjęcie docelowo horyzontalnej ustawy o zapewnieniu dostępności. W kwietniu 2018 r. dokonano inauguracji Programu

i podpisano deklarację Partnerstwa na rzecz dostępności. Była to wspólna deklaracja rządu, organizacji pozarządowych, a także przedstawicieli przedsiębiorców, którzy zobowiązali się działać na rzecz likwidacji barier w życiu osób z niepełnosprawnościami. Deklaracja stanowiła również zobowiązanie współpracy na rzecz realizacji założeń programu Dostępność plus. Deklaracja jest dokumentem otwartym. Grono sygnatariuszy partnerstwa sukcesywnie się powiększa[6].

Program „Dostępność Plus"

Rządowy Program Dostępność Plus 2018–2025 (zwany dalej Programem Dostępność Plus) został przyjęty uchwałą Rady Ministrów nr 102/2018 w dniu 17 lipca 2018 r.[7]. Programowanie polityki publicznej jest stałym instrumentem realizacji strategii ustanawianych przez rząd. Strategie rozwoju kraju [regionu lub określonego sektora] mają swoje funkcjonalne umocowanie w ustawie z 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 1057 ze zm.). i są również częścią systemu realizacji wspólnotowej polityki rozwoju na terytorium kraju. Podniesienie kwestii dostępności do poziomu strategicznego działania państwa (programowi nadano charakter ponadsektorowy, próbując całościowo ująć temat dostępności) wpisuje się w politykę UE wobec niepełnosprawności. Dostępność została wskazana jako jeden z obszarów wspólnych działań UE i państw członkowskich w Europejskiej strategii w sprawie niepełnosprawności 2010–2020: Odnowione zobowiązanie do budowania Europy bez barier (Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów z 15.11.2010 r. Europejska strategia w sprawie niepełnosprawności 2010–2020: Odnowione zobowiązanie do budowania Europy bez barier, COM/2010/0636 wersja ostateczna). Dalej idące i bardziej uszczegółowione zobowiązania zostały przyjęte w obecnie obowiązującej strategii Unia równości: Strategia na rzecz praw osób z niepełnosprawnościami na lata 2021–2030 (Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów z 3.03.2021 r. Unia równości: Strategia na rzecz praw osób z niepełnosprawnościami na lata 2021–2030, COM/2021/101 wersja ostateczna). Wiąże ona m.in. wykorzystanie środków UE z zapewnieniem dostępności w realizowanych działaniach, unikaniem rozwiązań, które przyczyniałyby się do segregacji i wykluczenia.

Uchwała Rady Ministrów ustanawiająca Program nie została oficjalnie opublikowana. Zamieszczono ją jedynie na stronie funduszeeuropejskie.gov.pl., a sam Program Dostępność Plus będący jej załącznikiem — na stronie Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju [obecnie na stronie Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej]. Obowiązki w zakresie publikacji aktów prawnych reguluje ustawa z 20 lipca 2000 o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 1461). Publikacji w Monitorze Polskim podlegają *uchwały Rady Ministrów* i zarządzenia Prezesa *Rady Ministrów*, które są wydane na podstawie ustawy (art. 10 ust. 1 pkt. 2). Akty te mają charakter normatywny, wewnętrznie obowiązujący. Ich ogłoszenie jest obowiązkowe. Jedynie wyraźny przepis ustawy może ten obowiązek wyłączyć (art. 2 ust. 1 i ust. 2; Wierczyński, 2016). Przepis może wydawać się nieprecyzyjny i budzić wątpliwości czy odniesienie do ustawy dotyczy obu rodzajów aktów, czy tylko zarządzenia (Bałaban, 2003, rozdz. VI, publ. elektr.). Przy założeniu (które dominuje), że chodzi również o uchwały wydawane na podstawie ustawy, pojawić się z kolei może inna wątpliwość, a mianowicie czy obowiązek publikacji w dzienniku urzędowym obejmuje tylko te uchwały, których podstawa prawna wynika z konkretnych ustaw materialnych, regulujących dany obszar polityki publicznej (np. art. 12 ustawy z dnia 4 listopada 2016 r. o wsparciu kobiet w ciąży i rodzin „Za życiem", tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 1329]. Program Dostępność Plus w momencie jego przyjęcia uchwałą Rady Ministrów takiej wyraźnej podstawy nie miał. Nie jest to jednak prawidłowa interpretacja uzasadniająca brak jego publikacji. Brzmienie art. 10 ust. 1 pkt. 2 odnoszące się do uchwał wydawanych na podstawie ustawy wynika z faktu, iż uchwały Rady Ministrów mogą być wydawane bądź na podstawie ustawy (art. 93 Konstytucji), bądź na podstawie ogólnej normy kompetencyjnej (art. 146 Konstytucji; § 133 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej", tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 283). Brzmienie podstawy ustawowej nie musi szczegółowo wskazywać na skonkretyzowany program. Podstawą prawną wydania uchwały jest przepis prawny, który 1) upoważnia dany podmiot do uregulowania określonego zakresu spraw; 2) wyznacza zadania i kompetencje danego podmiotu (§ 134 wspomnianego rozporządzenia dotyczącego zasad techniki prawodawczej).

Podstawy prawnej rządowych programów strategicznych należy upatrywać we wspomnianej ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Art. 15 ust. 1 tej ustawy stanowi podstawę przyjęcia programów będących dokumentami o charakterze operacyjno-wdrożeniowym ustanawianymi w celu realizacji strategii rozwoju, określającymi działania przewidziane do realizacji zgodnie z ustalonym systemem realizacji programu i planem finansowym, stanowiącymi element programu. Przepis wskazuje, że programy te przyjmuje się w drodze uchwały lub decyzji odpowiedniego organu. W przypadku Programu Dostępność Plus nawet jego struktura odpowiada wymaganiom ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Dodatkowym ustawowym źródłem prawa, zwłaszcza wieloletnich programów inwestycyjnych, jest art. 136 ust. 2 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 1634 ze zm.) Obie regulacje prawne w praktyce stanowią podstawę przywoływaną w uchwałach wprowadzających wieloletnie programy rządowe.

Z dniem wejścia w życie ustawy z 19 lipca 2019 r. o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi po-

trzebami (zwanej dalej ustawą o zapewnianiu dostępności) status prawny programu Dostępność Plus uległ zmianie. Stał się on z mocy tej ustawy rządowym programem służącym wsparciu działań na rzecz dostępności i mającym szczegółową podstawę prawną (art. 57). Po wejściu w życie ustawy dostępnościowej nadal jednak nie został opublikowany w Monitorze Polskim. Ustawa przewidziała również, że program ten może ulegać zmianom. Do zmian skłaniają na pewno szczegółowe działania wskazane w Strategii UE na rzecz praw osób z niepełnosprawnościami na lata 2021–2030.

Jednym z działań Programu (działanie 35) było przygotowanie prawa dla dostępności. Wskazano, że wadą obecnych przepisów prawa w Polsce w zakresie dostępności jest brak skutecznych mechanizmów kontrolnych, gwarantujących realizację dostępności dla nowych obiektów i przestrzeni, jako w pełni dostosowanych do potrzeb osób z różnymi niepełnosprawnościami. Choć nie przesądzał ostatecznego kształtu rozwiązań prawnych, wskazywał, że pożądanym kierunkiem zmian jest odrębna, horyzontalna ustawa o dostępności, która umożliwi wielowymiarowe podejście do dostępności, wykraczające poza wymiar niepełnosprawności. Przyszła ustawa miała zatem efektywnie wdrażać art. 9 Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych w obszarach: architektonicznym, informacyjnym, komunikacyjnym i transportowym. Z założeniem horyzontalnego aktu prawnego od początku kłóciły się jednak plany dalszych rozwiązań szczegółowych w aktach prawnych regulujących określone obszary funkcjonowania życia obywateli (np. nowelizacja ustawy o radiofonii i telewizji; ustawa o transporcie zbiorowym).

Beneficjentami ustawy miały być zarówno osoby z niepełnosprawnościami, jak i osoby starsze, inne osoby mające trwałe lub czasowe ograniczenia w mobilności czy percepcji. Wskazywano jako przykłady, osoby poruszające się przy pomocy kul, lasek, balkoników, protez, wózków inwalidzkich, osoby niesłyszące, niedowidzące, z trudnościami manualnymi i poznawczymi po udarze czy też chorujące na Alzheimera, ale także kobiety w ciąży, osoby z wózkiem dziecięcym, z ciężkim bagażem oraz słabsze fizycznie.

Przewidywano, że zobowiązanymi do stosowania dostępności będą podmioty realizujące zadania publiczne, w tym administracja centralna i samorządowa, agencje i fundusze, jednostki budżetowe, fundacje skarbu państwa i z jego udziałem; podmioty, którym powierzono realizację zadań publicznych, w tym przedsiębiorstwa i organizacje pozarządowe; przedsiębiorstwa realizujące usługi o charakterze powszechnym; przedszkola, szkoły, szkoły wyższe.

Program zakładał również powołanie w ustawie o zapewnianiu dostępności funduszu na rzecz dostępności i opracowanie standardów dostępności opartych na zasadach uniwersalnego projektowania. Krajowe standardy mają dotyczyć, m.in. budownictwa, transportu, cyfryzacji a także rozwiązań organizacyjnych, w tym np. jakości usług w służbie zdrowia czy w edukacji. Zaplanowano prowadzenie bieżącego monitoringu jakości działań normatywnych pod kątem tworzenia przepisów sprzyjających zapewnieniu dostępności i wzmocnienie procesu konsultacji społecznych dla zwiększenia partycypacji społecznej obywateli z ograniczeniami mobilności i percepcji w procesie stanowienia prawa. Tematyka dostępności miała być na trwałe włączona w procesy decyzyjne i legislacyjne, podejmowane w administracji publicznej, w tym uwzględniać wypracowanie mechanizmów oceny skutków regulacji (OSR) w odniesieniu do wpływu projektów aktów prawnych w wybranych obszarach na poprawę stopnia dostępności w Polsce.

Wnioski

Dostępność nie jest zjawiskiem nowym w prawie. Jej początki sięgają lat 70-tych XX wieku i pozostają silnie związane z prawami obywatelskimi i prawami człowieka. Prawo polskie pod wpływem prawa antydyskryminacyjnego również przewidywało pewne zobowiązania w zakresie dostępności dla osób niepełnosprawnych, głównie skierowane do osób z niepełnosprawnością ruchową i wzroku. Miały one na ogół charakter rozwiązań specjalnych, przystosowanych do potrzeb osób z niepełnosprawnościami. Zmieniające się tendencje w postrzeganiu niepełnosprawności przyczyniły się do zmiany jego paradygmatu w ujęciu prawnym. Prawa osób z niepełnosprawnościami z czasem zyskały nowy — prawnoczłowieczy wymiar. Ich rozwój zaczął postępować już nie tylko w dziedzinie zabezpieczenia społecznego, ochrony zdrowia czy rehabilitacji zawodowej, ale wkroczył na ścieżkę realizacji praw do pełnego udziału w życiu społecznym, co przyczyniło się do wzrostu znaczenia dostępności. Dostępność traktowana jako instrument realizacji zasad równości i niedyskryminacji wyrosła na odrębną zasadę prawa międzynarodowego. Znalazło to normatywne potwierdzenie w Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych z 2006 r., a w konsekwencji zrodziło zobowiązanie prawnego unormowania dostępności na poziomie krajowym przez państwa-strony konwencji. Chodzi zarówno o przyjęcie określonych ram prawnych, jak i technicznych standardów dostępności. W kraju członkowskim UE zadanie to wymaga uwzględnienia w odpowiednim zakresie również prawa unijnego wraz z jego interpretacją dokonywaną przez TS, które z kolei podlega zmianie w duchu art. 9 Konwencji, ale nie bez obiektywnych trudności.

Istotnym czynnikiem wpływającym na jurydyzację dostępności w Polsce jest duża aktywność środowiska osób z niepełnosprawnościami w tym obszarze, a Program Dostępność Plus jest przykładem współpracy strony pozarządowej z jego twórcami (ówczesne Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju). Nie wszystkie jego ambitne założenia zostały ostatecznie zrealizowane, zaś te które zostały podjęte, realizowane są wolniej niż zakładano (przede wszystkim w zakresie opracowywania standardów dostępności). Jednak niekwestionowanym osiągnięciem Programu jest włączenie dostępności do *mainstreamu* polityk publicznych i ponadsektorowe, horyzontalne postrzeganie. Trwałym dorobkiem Programu jest również ustawa o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami z 2019 r. Jej zakres podmiotowy i przedmiotowy wskazany zostanie w drugiej części publikacji.

Przypisy/Notes

[1] Zob. również *right to accessibility*, The Day of General Discussion on Accessibility, 7 October 2010, Committee on The Rights of Persons with Disabilities, CRPD/C/4/SR.7; p. 5,6.

[2] Zob. również art. 8 dyrektywy 2000/43/WE z 29 czerwca 2000 r. wprowadzającej w życie zasadę równego traktowania osób bez względu na pochodzenie rasowe lub etniczne (Dz.Urz. UE L 180, s. 22); art. 19 dyrektywy 2006/54/WE z 5 lipca 2006 r. w sprawie wprowadzenia w życie zasady równości szans oraz równego traktowania kobiet i mężczyzn w dziedzinie zatrudnienia i pracy (Dz.Urz. UE L 204, s. 23). Polski ustawodawca posłużył się domniemaniem, że niedokonanie niezbędnych *racjonalnych usprawnień* uważa się za naruszenie zasady równego traktowania w zatrudnieniu.

[3] Wyrok w sprawach połączonych C-335/11 i C-337/11, HK Danmark, pkt 58.

[4] CRPD, *Communication No. 5/2011. Views adopted by the Committee at its twelfth session (15 September-3 October 2014)*, M-L. Jungelin vs. Sweden, https://undocs.org/en/CRPD/C/12/D/5/2011, pkt 10.5.

[5] ttps://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/III%20Kongres%20ON%20-%20Założenia%20dla%20projektów%20ustaw%20dla%20Nowego%20Systemu%20Wsparcia%20osób%20z%20niepełnosprawnościami%20v2.0%202017.10.23.pdf [dostęp: 17.10.2022]. Wykorzystano link do strony BRPO ze względu na czasowe zawieszenie strony www.konwencja.org.pl

[6] https://www.funduszeeuropejskie.gov.pl/strony/o-funduszach/fundusze-europejskie-bez-barier/dostepnosc-plus/partnerstwo-na-rzecz-dostepnosci/lista-sygnatariuszy/ dane na dzień 16.08.2022 [dostęp: 17.10.2022].

[7] ttps://www.funduszeeuropejskie.gov.pl/media/62312/uchwala_RM_17_07_2018.pdf [dostęp: 30.09.2022].

Bibliografia/References

Bałaban, A. (2003). Rozdział VI. System źródeł prawa w polskiej Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. W: *Polskie problemy ustrojowe. Konstytucja, źródła prawa, samorząd terytorialny, prawa człowieka*. Wydawnictwo elektroniczne. Zakamycze, Kraków.

de Búrca, G. (2011). The Road Not Taken: The EU as a Global Human Rights Actor. *American Journal of International Law*, *105* (4), October 2011, pp. 649 – 693. DOI: https://doi.org/10.5305/amerjintelaw.105.4.0649

Brandtner, B., Rosas, A. (1998). Human Rights and the External Relations of the European Community: An Analysis of Doctrine and Practice, *European Journal of International Law* 9, pp. 468–490. DOI: https://doi.org/10.1093/ejil/9.3.468

Committee on The Rights of Persons with Disabilities (2010). *The Day of General Discussion on Accessibility*, CRPD/C/4/SR.7.

CRPD, *Communication No. 5/2011. Views adopted by the Committee at its twelfth session (15 September–3 October 2014)*, M-L. Jungelin vs. Sweden, https://undocs.org/en/CRPD/C/12/D/5/2011, pkt 10.5.

Drabarz, A. (2021). When social meets economic: the case of the European Accessibility Act — remarks from Poland's perspective, *Business Law Journal*, (9), pp. 2–9. DOI: 10.33226/0137-5490.2021.9.1

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

Roszewska, K. (Red.). (2021). *Ustawa o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami*. Komentarz, LEX/el

Roszewska, K. (2021). Accessibility — One of the Human Rights or the Means of Their Implementation, *Prawo i Więź*, *3* (37), 158–176. DOI: https://doi.org/10.36128/priw.vi37.291

Stein, M. A. (2007). Disability Human Rights, *California Law Review*, *95* (1). https://hpod.law.harvard.edu/pdf/disability-hr-stein.pdf

Uwagi końcowe do raportu Unii Europejskiej, Committee on the Right of Persons with Disabilities, 2 października 2015, CRPD/C/EU/CO/1, pkt. 18, s. 3.

Waddington, L., Broderick A. (2018). *Combatting* disability discrimination and realising equality. A comparison of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities and EU equality and non-discrimination law, Brussels, p. 11, 84, 89. https://data.europa.eu/doi/10.2838/208695

Wierczyński, G. (2016). Komentarz do ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Art. 10. W: *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz*, wyd. II, elektroniczne. Wolters Kluwer [dostęp: 10.10.2022].

Założenia do projektów ustaw dla Nowego Systemu Wsparcia osób z niepełnosprawnościami. (2017). https:////bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/III%20Kongres%20ON%20-%20Założenia%20dla%20projektów%20ustaw%20dla%20Nowego%20Systemu%20Wsparcia%20osób%20z%20niepełnosprawnościami%20v2.0%202017.10.23.pdf [dostęp: 17.10.2022].

Dr hab. Katarzyna Roszewska, 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 Roszewska, 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.