



**KANCELARIA  
SENATU**

BIURO LEGISLACYJNE

Warszawa, dnia 30 lipca 2019 r.

**Opinia do ustawy  
o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami**

**(druk nr 1249)**

**I. Cel i przedmiot ustawy**

Zgodnie z zakresem przedmiotowym wskazanym w art. 1 ustawy, opiniowana ustawa określa środki służące zapewnianiu dostępności architektonicznej, cyfrowej oraz informacyjno-komunikacyjnej osobom ze szczególnymi potrzebami oraz obowiązki podmiotów publicznych w tym zakresie.

Ustawa za osoby ze szczególnymi potrzebami uznaje 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 barier, które uniemożliwiają lub utrudniają im udział w różnych sferach życia na zasadzie równości z innymi osobami.

Za bariery ustawa uznaje przeszkody lub ograniczenia architektoniczne, cyfrowe lub informacyjno-komunikacyjne, które uniemożliwiają lub utrudniają osobom ze szczególnymi potrzebami udział w różnych sferach życia na zasadzie równości z innymi osobami.

Dostępność architektoniczna, cyfrowa oraz informacyjno-komunikacyjną, to (zgodnie z ustawą) dostępność spełniająca wymagania uniwersalnego projektowania i racjonalnych usprawnień w rozumieniu Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych, co najmniej w zakresie:

1) dostępności architektonicznej obejmującej:

- a) zapewnienie wolnych od barier poziomych i pionowych przestrzeni komunikacyjnych budynków,
  - 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,
  - e) zapewnienie osobom ze szczególnymi potrzebami możliwości ewakuacji lub ich uratowania w inny sposób,
- 2) dostępności informacyjno-komunikacyjnej obejmującej:
- 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 (Dz. U. z 2017 r. poz. 1824), 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,
- 3) dostępności cyfrowej obejmującej wymagania określone w ustawie z dnia 4 kwietnia 2019 r. o dostępności cyfrowej stron internetowych i aplikacji mobilnych podmiotów publicznych.

Zgodnie z ustawą zapewnienie dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami jest obowiązkiem podmiotów publicznych.

Za koordynację zapewnienia dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami odpowiadać będzie minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego, przy którym działać będzie Rada Dostępności.

Ustawa wprowadza przepisy dotyczące certyfikacji dostępności, dostępu alternatywnego oraz postępowania skargowego w sprawie braku zapewnienia dostępności architektonicznej lub informacyjno-komunikacyjnej.

Ustawa tworzy Fundusz Dostępności, jako państwowy fundusz celowy na realizację zadań polegających na wsparciu działań w zakresie zapewniania dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami lub jej poprawy.

Ustawa wprowadza także szereg zmian w obowiązujących przepisach, których celem są nowe rozwiązania oraz korekty i uzupełnienia związane z zapewnieniem dostępności architektonicznej, cyfrowej oraz informacyjno-komunikacyjnej osobom ze szczególnymi potrzebami.

Zasadniczy termin wejścia w życie ustawy to upływ 14 dni od dnia ogłoszenia. W odrębnym terminie mają wejść w życie przepisy dotyczące certyfikacji dostępności (po upływie 18 miesięcy od dnia ogłoszenia), a także przepisy dotyczące umów zawieranych z wykorzystaniem środków publicznych, postępowania skargowego oraz prawa do przedstawiania informacji na podstawie art. 12 ustawy o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta (po upływie 24 miesięcy od dnia ogłoszenia).

## **II. Przebieg prac legislacyjnych**

Sejm uchwalił ustawę na 84. posiedzeniu w dniu 19 lipca 2019 r. w oparciu o przedłożenie rządowe (druk sejmowy nr 3579).

Projekt stanowił przedmiot prac sejmowej Komisji Infrastruktury. Komisja wprowadziła do projektu poprawki o charakterze techniczno-redakcyjnym. W trakcie drugiego czytania projektu (na posiedzeniu Sejmu) nie wniesiono dodatkowych poprawek. Ustawa została uchwalona w brzmieniu przedłożenia rządowego wraz z poprawkami Komisji Infrastruktury.

Ustawa została przekazana do Senatu w dniu 23 lipca 2019 r.

### III. Uwagi ogólne

1. Zgodnie z zasadą określoności przepisów jako pochodną zasady demokratycznego państwa prawnego, stanowiącą wyraz zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, ustawodawca powinien tworzyć uregulowania w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. W szczególności zasada określoności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych nie budzących wątpliwości, co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw (precyzja przepisu powinna więc przejawiać się w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw tak, by ich treść była oczywista i pozwalała na ich wyegzekwowanie)<sup>1</sup>. Tak rozumianej zasadzie określoności przepisów „towarzyszy” zasada poprawnej legislacji, wyrażona § 11 Zasad techniki prawodawczej, zgodnie z którą w ustawie nie zamieszcza się wypowiedzi, które nie służą wyrażeniu norm prawnych, w szczególności apeli, postulatów, zaleceń, upomnień oraz uzasadnień formułowanych norm. W kontekście tych zasad ustawodawca powinien też, regulując daną dziedzinę spraw, mieć na względzie, takie opisanie regulowanej materii, aby była ona skutecznym środkiem oddziaływania prawnego.

Część z przepisów opiniowanej ustawy, bez wątpienia zawiera normy prawne wyraźnie wyznaczające zakres nakazanego lub zakazanego zachowania konkretnych adresatów oraz normy sankcjonujące brak nakazanego działania lub działanie zakazane. Część z przepisów ustawy można jednak uznać za *leges imperfecta*, czy wręcz normy programowe, postulaty lub powtórzenia norm już obowiązujących, które wymagałyby doprecyzowania lub rezygnacji z regulacji ustawowej. Programowy charakter norm wynika m. in. z zastosowanych wprost w ustawie odesłań do uniwersalnego projektowania i racjonalnych usprawnień z Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych, które siłą rzeczy jako normy prawa międzynarodowego skierowanego do szeregu państw o różnych systemach prawnych nie mogą charakteryzować się precyzją i jednoznacznością sformułowań.

2. Opiniowana ustawa za osoby ze szczególnymi potrzebami uznaje 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 barier, które uniemożliwiają lub utrudniają im udział w różnych

---

<sup>1</sup> Wyroki TK: z dnia 21 marca 2001 r., K 24/00, 7 listopada 2006 r., SK 42/05 oraz z dnia 19 grudnia 2008 r. K 19/07.

sferach życia na zasadzie równości z innymi osobami. Tym samym jej zakres podmiotowy obejmuje nie tylko osoby niepełnosprawne, ale też, jak wskazuje uzasadnienie do projektu ustawy, także inne osoby niesamodzielne, osoby starsze, czy też inne osoby napotyające bariery np. rodziców z dziećmi w wózkach dziecięcych.

Projektodawcy ustawy nie odnieśli się w szerszym zakresie do relacji pomiędzy dotychczasowymi ustawami dotyczącymi wprost osób niepełnosprawnych (cały szereg obowiązujących ustaw posługujących się określeniem „osoba niepełnosprawna”) a nową definicją „osób ze szczególnymi potrzebami”. Zwraca uwagę, że opiniowana ustawa nowelizując część z ustaw „merytorycznych” pozostawia te dwa określenia obok siebie (większość nowelizowanych ustaw, np. Prawo budowlane) albo zamienia jedno określenie drugim (tak w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym).

Również ustawa z dnia 4 kwietnia 2019 r. o zapewnieniu dostępności cyfrowej stron internetowych i aplikacji mobilnych podmiotów publicznych, która w zamierzeniu projektodawców ustawy, ma współtworzyć zakres w ramach którego ma być zapewniona dostępność osobom ze szczególnymi potrzebami, sama w sobie, nie posługuje się pojęciem osób ze szczególnymi potrzebami, odnosi się zaś w swoich przepisach, wprost do osób niepełnosprawnych (np. załącznik do tej ostatniej określający wytyczne dla dostępności treści internetowych w zakresie dostępności dla osób niepełnosprawnych).

Szczegółowe odniesienie się do niektórych aspektów tak przedstawionych uwag znajdzie wyraz w dalszej części opinii.

### **III. Uwagi szczegółowe**

#### 1) tytuł i zakres opiniowanej ustawy.

Zgodnie z § 2 Zasad techniki prawodawczej (Ztp) ustawa powinna wyczerpująco regulować daną dziedzinę spraw, nie pozostawiając poza zakresem swego unormowania istotnych fragmentów tej dziedziny.

Zgodnie z § 18 Ztp tytuł ustawy określa się możliwie najzwięźle, jednakże w sposób adekwatnie informujący o jej treści.

Wskazanie na przedmiot ustawy, adekwatnie do jej treści, to zgodnie z regułami poprawnej legislacji także rola przepisu art. 1, określającego zakres podmiotowy i przedmiotowy ustawy (zob. komentarze do Zasad techniki prawodawczej).

W kontekście powyższych dyrektyw przyzwoitej legislacji postulować należy zmianę tytułu ustawy, który nie informuje adekwatnie o zakresie przedmiotowym ustawy, a także rozważyć zmianę art. 1 ust. 1 ustawy, który określa zakres przedmiotowy ustawy oraz uporządkować inne przepisy ustawy.

**Po pierwsze**, ogólnikowość tytułu ustawy nie pozwala na właściwe oddanie jego funkcji informacyjnej. W szczególności, w kontekście tytułu ustawy, otwarte pozostają pytania jakiego rodzaju dostępność ustawa reguluje i jakim podmiotom tą dostępność zapewnia (czy też ściślej, czym są szczególne potrzeby).

**Po drugie**, zwraca uwagę, że zasady dostępności cyfrowej reguluje ustawa z dnia 4 kwietnia 2019 r. o dostępności cyfrowej stron internetowych i aplikacji mobilnych podmiotów publicznych. Materia regulowana tą ustawą oraz materia regulowana opiniowaną ustawą powinna więc stanowić przedmiot jednej ustawy (określającej całościowo zarówno dostępność architektoniczną, cyfrową oraz informacyjno-komunikacyjną). Inaczej wbrew art. 1 ust. 1 opiniowanej ustawy, istotna część środków służących zapewnieniu dostępności cyfrowej będzie wprost wyłączona z regulacji opiniowanej ustawy (będzie uregulowana w odrębnej ustawie – tak w zakresie minimalnych wymagań, zapewnienia dostępu alternatywnego, monitorowania zapewnienia dostępności, postępowania skargowego w zakresie braku zapewnienia dostępności), część przepisów będzie w odmienny (inny) lub niezależny (jedyne) sposób regulować tę samą materię (tak w przypadku pozostałych przepisów opiniowanej ustawy), a wzajemne relacje pomiędzy tymi przepisami mogą prowadzić do niejednoznacznych wniosków interpretacyjnych.

Przedstawienie **propozycji poprawek** wymaga ustalenia intencji ustawodawcy co do zakresu i kierunku ewentualnej zmiany.

2) art. 2 pkt 4 i 5 opiniowanej ustawy.

Rolą definicji ustawowych jest, zgodnie z § 146 Ztp, zdefiniowanie, wyrażenia wieloznacznego, nieostrego lub powszechnie niezrozumiałego. Propozycja poprawki skreśla te fragmenty przepisów, które nie mają charakteru definicyjnego, a którym można przypisać charakter deklaracji, czy też powtórzenia innych przepisów ustawy. (Zgodnie z art. 4 podmiot

publiczny zapewnia dostępność osobom ze szczególnymi potrzebami przez stosowanie uniwersalnego projektowania lub racjonalnych usprawnień).

**Propozycja poprawki:**

– w art. 1:

a) w pkt 4 skreśla się wyrazy „, uwzględniane w szczególności w celu spełnienia minimalnych wymagań, o których mowa w art. 6, dla zapewnienia dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami”;

b) w pkt 5 skreśla się wyrazy „,stosowane w szczególności w celu spełnienia minimalnych wymagań, o których mowa w art. 6, dla zapewnienia dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami”;

3) art. 4 ust. 4 opiniowanej ustawy.

Zgodnie z art. 4 ust. 4 zapewnienie dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami w ramach umowy finansowanej ze środków publicznych następuje, o ile jest to możliwe, z uwzględnieniem uniwersalnego projektowania. Propozycja poprawki, skreśla oceną i nieprecyzyjną przesłankę stosowania przepisu „o ile jest to możliwe”.

**Propozycja poprawki:**

– w art. 4 w ust. 4 skreśla się wyrazy „o ile jest to możliwe”;

4) art. 5 ust. 1 opiniowanej ustawy.

Zgodnie z art. 5 ust. 1 przedsiębiorcy oraz organizacje pozarządowe dążą w prowadzonej działalności do zapewniania dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami. Propozycja poprawki skreśla przepis o charakterze zalecenia (zob. § 11 Ztp).

**Propozycja poprawek:**

1) w art. 5 skreśla się ust. 1;

2) w art. 15 w ust. 1 wyrazy „podmiot, o którym mowa w art. 5 ust. 1, zapewnia” zastępuje się wyrazami „przedsiębiorcy oraz organizacje pozarządowe, o których mowa w art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2019 r. poz. 688), zapewniają”;

5) art. 7 ust. 1 i ust. 2 pkt 3 opiniowanej ustawy.

Zgodnie z art. 7 ust. 1 w indywidualnym przypadku, jeżeli podmiot publiczny nie jest w stanie, zapewnić dostępności osobie ze szczególnymi potrzebami podmiot ten jest obowiązany zapewnić takiej osobie dostęp alternatywny.

Zgodnie z art. 7 ust. 2 dostęp alternatywny polega w szczególności na wprowadzeniu takiej organizacji podmiotu publicznego, która umożliwi realizację potrzeb osób ze szczególnymi potrzebami, w niezbędnym zakresie dla tych osób.

Porównanie obydwu przepisów skazuje, że „indywidualny przypadek”, o którym mowa w art. 7 ust. 1 dotyczy podmiotu publicznego, a nie osoby ze szczególnymi potrzebami. Inaczej, pomiędzy art. 7 ust. 1 a art. 7 ust. 2 pkt 3 istniałby błąd logiczny (indywidualny przypadek nie może dotyczyć „wszystkich” osób ze szczególnymi potrzebami). Powstaje pytanie, czy taki był cel ustawodawcy.

**Propozycja poprawki:**

- w art. 7 w ust. 1 wyrazy „*W indywidualnym przypadku, jeżeli podmiot*” zastępuje się wyrazami „*Jeżeli podmiot*”;

6) art. 7 ust. 3 opiniowanej ustawy.

Propozycja poprawki skreśla przepis o charakterze informacyjnym.

Konsekwencją poprawki będzie zmiana art. 73 opiniowanej ustawy.

**Propozycja poprawki:**

- w art. 7 skreśla się ust. 3;

7) art. 8, art. 9 pkt 2–7, art. 10, art. 11 i art. 12 opiniowanej ustawy.

Zgodnie z art. 8 ustawy minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego koordynuje zapewnianie dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami, czyli dostępności architektonicznej, cyfrowej oraz informacyjno-komunikacyjnej. Między innymi inicjuje zmiany przepisów, wyznacza kierunki działań, inicjuje i realizuje odpowiednie programy rządowe (art. 10), przyjmuje raporty o stanie zapewnienia dostępności, występuje o przedstawianie sprawozdań. Jednocześnie w zakresie dostępności cyfrowej regulowanej, co do zasady, ustawą o dostępności cyfrowej stron internetowych i aplikacji mobilnych podmiotów publicznych właściwym będzie minister właściwy do spraw informatyzacji.



Powstaje pytanie, o zasadność wskazanego „dualizmu” kompetencji ministrów odpowiadających za dwa różne działy administracji rządowej.

8) art. 14 opiniowanej ustawy.

Zgodnie z art. 14 każdy organ władzy publicznej wyznacza koordynatora do spraw dostępności, który ma za zadanie między innymi przygotować i koordynować wdrożenie planu działania na rzecz poprawy zapewnienia dostępności. Plan działania obejmuje w szczególności analizę stanu zapewnienia dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami przez podmiot, o którym mowa w ust. 1, oraz planowane działania w zakresie poprawy realizacji zadań w zakresie dostępności przez ten podmiot.

Wprowadzenie instytucji planu działania na rzecz poprawy zapewnienia dostępności jedynie poprzez perspektywę przygotowania i koordynacji wdrożenia planu jako zadania koordynatora należy uznać za błąd legislacyjny. Brak przepisów merytorycznych określających, kto w istocie przyjmuje (zatwierdza) plan oraz w jaki sposób go realizuje, a także konsekwencji nieprzygotowania i niezrealizowania planu czyni tą instytucję niepełną.

Dodatkowo zauważyć należy, że wobec planowanego przepisem dostosowującym (art. 59) późniejszego powołania koordynatorów (do dnia 30 września 2020r.) również przepisy dotyczące planu działania na rzecz poprawy zapewnienia dostępności, w praktyce mogą zafunkcjonować później niż zasadniczy termin wejścia w życie ustawy.

Przedstawienie **propozycji poprawek** wymaga ustalenia intencji ustawodawcy co do zakresu i kierunku ewentualnej zmiany.

9) art. 28 ust. 2 pkt 1 opiniowanej ustawy.

Zgodnie z art. 28 ust. 2 pkt 1 minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego, po zasięgnięciu opinii Rady, określi, w drodze rozporządzenia szczegółowe wymogi, jakie muszą spełniać podmioty dokonujące certyfikacji.

Wspólną wytyczną do wydania rozporządzenia określającego szczegółowe wymogi, jakie muszą spełniać podmioty dokonujące certyfikacji (także określającego wzór wniosku o wydanie certyfikatu i wzór certyfikatu) każą uwzględnić konieczność stworzenia efektywnych warunków dokonywania certyfikacji w skali kraju, zapewnienia jawności

i jednolitości procesu certyfikacji, zagwarantowania poprawności i kompletności informacji zawartych we wniosku oraz potrzebę ujednoczenia wydawanych dokumentów.

Jedynym materialnym przepisem ustawy wskazującym na wymogi stawiane podmiotom dokonującym certyfikacji jest ust. 3, zgodnie z którym certyfikacji dokonują wyłącznie podmioty posiadające zasoby organizacyjne, kadrowe oraz narzędzia pozwalające na należyte przeprowadzenie certyfikacji.

Powyższe wskazuje, że upoważnienie do wydania rozporządzenia określającego szczegółowe wymogi, jakie muszą spełniać podmioty dokonujące certyfikacji ma w istocie **charakter blankietowy**. Pozostaje to w sprzeczności z art. 92 Konstytucji. Należy pamiętać, że rozporządzenie może jedynie wykonywać ustawę, a nie uzupełniać ją w sposób samoistny, regulując w zasadzie dowolnie, kwestie pominięte przez ustawodawcę<sup>2</sup>.

Przedstawienie **propozycji poprawek** wymaga ustalenia intencji ustawodawcy co do zakresu i kierunku ewentualnej zmiany.

10) art. 29 opiniowanej ustawy.

Wskazana jest zmiana **skreślająca przepis** zgodnie z którym, każdy, bez konieczności wykazania interesu prawnego lub faktycznego, ma prawo poinformować podmiot publiczny o braku dostępności architektonicznej lub informacyjno-komunikacyjnej, o których mowa odpowiednio w art. 6 pkt 1 lub 3, tego podmiotu.

Pomimo skreślenia przepisu, bez wątplenia, każdy, zgodnie z niebudzącą wątpliwości w państwie prawnym zasadą skierowaną do jego obywateli – co nie jest zakazane jest dozwolone – bez konieczności wykazania interesu prawnego lub faktycznego, ma prawo poinformować podmiot publiczny o braku dostępności architektonicznej lub informacyjno-komunikacyjnej. Przyjęcie przepisu – zgodnie z kolejną podstawową zasadą dotyczącą reguł interpretacji tekstów prawnych (każda wypowiedź prawodawcy niesie za sobą wartość normatywną) – oznaczałoby, że skoro każdy może poinformować jedynie o braku dostępności z pkt 1 lub 3 ustawy, czyli dostępności architektonicznej i dostępności informacyjno-komunikacyjnej, to wnioskując z przeciwieństwa (*a contrario*) przyjąć należy, że nie może poinformować o braku dostępności cyfrowej.

---

<sup>2</sup> zob. Wyroki TK: z dnia 28 czerwca 2000 r., K 25/99, 7 listopada 2000 r., K 16/00 oraz z dnia 11 lutego 2010 r. K 15/09.

**Propozycja poprawki:**

– *skreśla się art. 29;*

11) art. 30 ust. 1 opinowanej ustawy.

Wskazana jest zmiana skreślająca normatywnie zbędny fragment przepisu. Pozostawienie przepisu w brzmieniu dotychczasowym może np. wywołać wątpliwości, czy możliwym jest wystąpienie z wnioskiem, nie przez przedstawiciela ustawowego, a przez pełnomocnika strony.

**Propozycja poprawki:**

– *w art. 30 w ust. 1 skreśla się wyrazy „lub jej przedstawiciel ustawowy”;*

12) art. 30 ust. 1 opinowanej ustawy.

Wskazana jest zmiana skreślająca fragment przepisu uzależniający prawo osoby ze szczególnymi potrzebami do wystąpienia z wnioskiem o zapewnienie dostępności od wykazania „interesu faktycznego”. Pojęcie interesu faktycznego jest pojęciem języka prawniczego związanym z legitymacją strony w postępowaniu administracyjnym. Z reguły interesem faktycznym wykazać się powinien ten, któremu żaden przepis prawa materialnego nie daje projektantowi samodzielnych uprawnień do występowania w postępowaniu (zob. np. wyrok NSA IV SA 815/97). Opiniowana ustawa tworzy takie materialne uprawnienia. Stąd powołanie się dodatkowo na interes faktyczny jest niezrozumiałe.

Dodatkowym argumentem za postulowaną poprawką jest fakt, iż w analogicznym postępowaniu w sprawie zapewnienia dostępności cyfrowej z ustawy o dostępności cyfrowej stron internetowych i aplikacji mobilnych podmiotów publicznych nie sformułowano uzależniającego prawo do wystąpienia z wnioskiem o zapewnienie dostępności od wykazania „interesu faktycznego”.

**Propozycja poprawki:**

– *w art. 30 w ust. 1 skreśla się wyrazy „, po wykazaniu interesu faktycznego,”;*

13) art. 31 ust. 3 opinowanej ustawy.

Wskazana jest zmiana techniczno-legislacyjna oddająca istotę przepisu i wyraźnie wskazująca na „sekwencję zdarzeń” w przypadku odmowy zapewnienia dostępności.

**Propozycja poprawki:**

- w art. 31 w ust. 3 skreśla się wyrazy „, co nie zwalnia podmiotu publicznego z obowiązku zapewnienia dostępu alternatywnego” zastępuje się wyrazami „i wskazuje alternatywny sposób dostępu”;

14) art. 31 ust. 5 opiniowanej ustawy.

Wątpliwość budzi szerokie wyłączenie stosowania przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego do postępowania w sprawie zapewnienia dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami.

15) art. 32 ust. 6 opiniowanej ustawy.

Zgodnie z art. 32 ust. 6 Prezes Zarządu PEFRON odmawia nakazania podmiotowi publicznemu zapewnienia dostępności jeżeli podmiot ten wykaze nie zapewnił dostępności, a zapewnił dostęp alternatywny.

Tak szerokie ograniczenie skutecznego wniesienia skargi budzi uzasadnione wątpliwości. Jednocześnie nie wydaje się być intencją ustawodawcy.

Propozycja poprawki skreśla art. 32 ust. 6 ustawy.

**Propozycja poprawki:**

- w art. 31 skreśla się ust. 6;

16) art. 42 opiniowanej ustawy, art. 5a ust. 7 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Zgodnie z art. 5a ust. 7 ustawy o samorządzie gminnym rada gminy określa wymagania jakie powinien spełniać projekt budżetu obywatelskiego – z uwzględnieniem, o ile jest to możliwe, uniwersalnego projektowania. Propozycja poprawki, skreśla oceną i nieprecyzyjną przesłankę stosowania przepisu „o ile jest to możliwe”.

**Propozycja poprawki:**

- w art. 42, w pkt 1 skreśla się wyrazy „o ile jest to możliwe”;

- 17) art. 44 opinowanej ustawy, art. 7 ust. 1 i ust. 4 oraz art. 34 ust. 2 i 3 Prawa budowlanego.

Zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt 4 Prawa budowlanego obiekty budowlane należy projektować i budować zapewniając:

- 1) niezbędne warunki do korzystania z obiektów użyteczności publicznej i mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego przez osoby niepełnosprawne, o których mowa w art. 1 Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych, w tym osoby starsze,
- 2) minimalny udział lokali mieszkalnych dostępnych dla osób niepełnosprawnych, o których mowa w art. 1 Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych, w tym osób starszych w ogólnej liczbie lokali mieszkalnych w budynku wielorodzinnym.

Zgodnie z art. 9 ust. 1 Prawa budowlanego odstępstwo od przepisów techniczno-budowlanych nie może powodować ograniczenia dostępności obiektów użyteczności publicznej i mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego dla osób niepełnosprawnych, o których mowa w art. 1 Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych, sporządzonej w Nowym Jorku dnia 13 grudnia 2006 r., w tym osób starszych.

Zgodnie z art. 34 ust. 3 pkt 2 Prawa budowlanego projekt budowlany powinien zawierać – w stosunku do obiektów użyteczności publicznej i mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego – opis dostępności dla osób niepełnosprawnych, o których mowa w art. 1 Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych, w tym osób starszych.

Zgodnie z Prawem budowlanym odstępstwo od warunków korzystania z obiektu użyteczności publicznej i mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego przez osoby niepełnosprawne jest istotnym odstępstwem od projektu i pociąga za sobą szereg kolejnych konsekwencji. Zapewnienia warunków niezbędnych do korzystania z obiektu użyteczności publicznej i mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego przez osoby niepełnosprawne, o których mowa w art. 1 Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych., w tym osoby starsze – jest też przedmiotem kontroli przeprowadzanych podczas procesu inwestycyjnego.

Opiniowana ustawa nowelizując Prawo budowlane nie odnosi się do tak określonych przepisów. Wprowadza natomiast nową kategorię podmiotów – osoby ze szczególnymi potrzebami (w inny sposób implementując postanowienia Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych, niż dotychczasowe przepisy Prawa budowlanego).

Nowelizacja art. 7 Prawa budowlanego ustawy polega na dodaniu wytycznej do wydania rozporządzenia określającego warunki techniczne jakim powinny odpowiadać obiekty budowlane i ich usytuowanie). Wprowadzając nową wytyczną – potrzeby osób ze szczególnymi potrzebami – ustawodawca pozostawia również (poprzez odesłanie do art. 5 ust. 1) dotychczasową wytyczną, czyli potrzeby osób niepełnosprawnych.

Nowelizacja art. 34 polega na doprecyzowaniu, że zakres i treść projektu budowlanego powinny być dostosowane do specyfiki i charakteru obiektu, stopnia skomplikowania robót budowlanych oraz w zależności od przeznaczenia projektowanego obiektu powinny określać niezbędne warunki korzystania z obiektu przez osoby ze szczególnymi potrzebami. Jednocześnie jednak, już obowiązujący art. 34 ust. 3 pkt 2 stanowi, że projekt budowlany powinien zawierać – w stosunku do obiektów użyteczności publicznej i mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego – opis dostępności dla osób niepełnosprawnych, o których mowa w art. 1 Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych, w tym osób starszych.

Powyższe wskazuje, że ustawodawca w Prawie budowlanym „po raz drugi” dokonuje swoistej implementacji do polskiego do porządku prawnego, w różny sposób, postanowień tej samej Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych. Takie rozwiązanie, bez ujednolicenia przepisów (także odniesienia się do już obowiązujących przepisów w uzasadnieniu nowelizacji) budzi uzasadnione wątpliwości i może być źródłem niezamierzonych trudności interpretacyjnych w stosowaniu przepisów.

18) art. 50 opinowanej ustawy, art. 4 ust. 4 ustawy o ochronie przyrody.

Wskazana jest zmiana techniczno-legislacyjna skreślająca zbędne odesłanie. Tym samym zapewniająca konsekwentne powołanie na formy ochrony przyrody we wszystkich przepisach ustawy o ochronie przyrody.

**Propozycja poprawki:**

– w art. 50, w ust. 4 skreśla się wyrazy „, o których mowa w art. 6, ”;

19) art. 53 opinowanej ustawy, art. 9 ust. 1 ustawy o rewitalizacji.

Znowelizowany art. 9 ust. 1 do negatywnych zjawisk społecznych zalicza wysoką liczbę mieszkańców będących osobami ze szczególnymi potrzebami (obok bezrobocia, ubóstwa, przestępczości, niskiego poziomu edukacji lub kapitału społecznego, a także niewystarczającego poziomu uczestnictwa w życiu publicznym i kulturalnym).

Należy przyjąć, że w ocenie ustawodawcy wysoka liczba mieszkańców będących osobami ze szczególnymi potrzebami, nie może być uznana za negatywne zjawisko społeczne. Należy postulować odpowiednią poprawkę, która pozwoli zachować intencję ustawodawcy, przy jednoczesnym uniknięciu nacechowania przepisu oceną przesłanką negatywnego zjawiska społecznego.

**Propozycja poprawki:**

– w art. 53 w pkt 1 w lit. a wprowadzenie do wyliczenia otrzymuje brzmienie:

*„Obszar gminy znajdujący się w stanie kryzysowym z powodu koncentracji negatywnych zjawisk społecznych, w szczególności bezrobocia, ubóstwa, przestępczości, niskiego poziomu edukacji lub kapitału społecznego, niewystarczającego poziomu uczestnictwa w życiu publicznym i kulturalnym, a także obszar gminy o wysokiej liczbie mieszkańców będących osobami ze szczególnymi potrzebami, o których mowa w ustawie z dnia 19 lipca 2019 r. o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami (Dz. U. poz. ...), można wyznaczyć jako obszar zdegradowany w przypadku występowania na nim ponadto co najmniej jednego z następujących negatywnych zjawisk:”*

20) art. 54 i art. 66 opiniowanej ustawy, art. 58 ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych o raz inwestycji towarzyszących, art. 7 ust. 2 i 3 oraz art. 34 ust. 6 Prawa budowlanego.

Niezbędne są poprawki, które skreślą przepisy czasowo utrzymujące w mocy dotychczasowe rozporządzenia.

Zgodnie z regułami walidacyjnymi rządzącymi obowiązywaniem rozporządzeń w wyniku zmiany przepisów upoważniających do ich wydania „zebranymi” w § 33 Ztp można wyjątkowo zachować w mocy rozporządzenie:

- 1) do czasu wydania nowych przepisów wykonawczych,
- 2) tylko jeden raz.

Kwestionowane przepis łamią te zasady. Utrzymują przepisy wykonawcze wydane na podstawie Prawa Budowlanego, już raz utrzymane w mocy na podstawie ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych o raz inwestycji towarzyszących. Ponadto art. 58 ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych o raz inwestycji towarzyszących zakłada, że przepisy te

zachowują moc i mogą być zmieniane, bez wskazania, że przepisy te zachowują moc do czasu wydania nowych przepisów wykonawczych.

Należy stwierdzić niezgodność utrzymania w mocy rozporządzeń z § 33 Zasadami techniki prawodawczej, a także nieadekwatność i nieskuteczność formuł utrzymujących te rozporządzenia (obecnie podstawą obowiązywania rozporządzeń jest art. 58 ustawy), a także podnieść wątpliwości co do zgodności takiego rozwiązania z Konstytucją (co najmniej w zakresie utrzymania przepisów rozporządzenia przez art. 58 bez wskazania „następców” (nie dłużej niż do wydania nowego rozporządzenia).

Dodatkowo, porównanie art. 58 ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących (znowelizowany opiniowanej ustawą) oraz art. 66 opiniowanej ustawy (dodany opiniowaną ustawą) wskazuje, że przepisy te w różny sposób, w dwóch różnych formułach, utrzymują w mocy te same rozporządzenia.

Biorąc pod uwagę Zasady techniki prawodawczej oraz postulat pewności prawa i nakaz tworzenia jasnych i niesprzecznych przepisów należy skreślić art. 54 i art. 66 opiniowanej ustawy. Jednocześnie, z tych samych powodów, należy stwierdzić, że właściwy minister powinien wydać stosowne, nowe rozporządzenia z dniem wejścia w życie ustawy.

**Propozycja poprawek:**

1) *skreśla się art. 54;*

2) *skreśla się art. 66;*

21) art. 60 opiniowanej ustawy.

Zmienione przepisy Prawa bankowego, zgodnie przepisem przejściowym opiniowanej ustawy, stosuje się do ogólnych warunków umów i regulaminów dołączanych do umów lub opracowywanych po upływie 2 miesięcy od dnia wejścia w życie opiniowanej ustawy.

Rolą przepisu przejściowego jest rozstrzygnięcie problemów intertemporalnych – wątpliwości adresatów związanych z odpowiedzią na pytanie jaki prawo stosować (dotychczasowe lub nowe) – zob. § 30 Zasad techniki prawodawczej.

Rolą przepisu o wejściu w życie ustawy jest rozstrzygnięcie od jakiego momentu należy stosować nowe przepisy (zob. komentarze do § 44 Zasad techniki prawodawczej).

Wskazane są poprawki uwzględniające powyższe zastrzeżenia.



**Propozycja poprawek:**

1) w art. 60 skreśla się wyrazy „po upływie dwóch miesięcy”;

2) w art. 73 dodaje się pkt 1a w brzmieniu:

„1a) art. 46, który wchodzi w życie po upływie 2 miesięcy od dnia ogłoszenia;”;

22) art. 61 i 65 opiniowanej ustawy.

Zmienione przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zgodnie z przepisem przejściowym opiniowanej ustawy, stosuje się do studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, których sporządzenie albo zmianę rozpoczęto po upływie 6 miesięcy od dnia wejścia w życie opiniowanej ustawy.

Zmienione przepisy ustawy o rewitalizacji, zgodnie z przepisem przejściowym opiniowanej ustawy, stosuje się do gminnych programów rewitalizacji przyjmowanych albo aktualizowanych po upływie 6 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy.

Rolą przepisu przejściowego jest rozstrzygnięcie problemów intertemporalnych – wątpliwości adresatów związanych z odpowiedzią na pytanie jaki prawo stosować (dotychczasowe lub nowe) – zob. § 30 Zasad techniki prawodawczej.

Rolą przepisu o wejściu w życie ustawy jest rozstrzygnięcie od jakiego momentu należy stosować nowe przepisy (zob. komentarze do § 44 Zasad techniki prawodawczej).

Wskazane są poprawki uwzględniające powyższe zastrzeżenia.

**Propozycja poprawek:**

1) skreśla się art. 61;

1) skreśla się art. 65;

2) w art. 73 dodaje się pkt 1b w brzmieniu:

„1a) art. 48 i art. 53, które wchodzi w życie po upływie 6 miesięcy od dnia ogłoszenia;”;

23) art. 63 opiniowanej ustawy.

Zmienione przepisy ustawy o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta, zgodnie z przepisem przejściowym opiniowanej ustawy (art. 63), stosuje się do informacji, o których mowa w tej ustawie, po upływie 2 miesięcy od dnia wejścia w życie opiniowanej ustawy. Innymi słowy przepisy te mają znaleźć zastosowanie, po upływie 14 dni do dnia ogłoszenia

(termin wejścia w życie ustawy) oraz po upływie dodatkowych 2 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy. Jednocześnie art. 51, czyli artykuł wprowadzający zmiany w do ustawy o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta wejdzie w życie (zgodnie z art. 73 pkt 3) po upływie 24 miesięcy od dnia ogłoszenia. Powyższe normy są więc wzajemnie sprzeczne. Zakładają stosowanie tych samych przepisów ustawy o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta w dwóch różnych terminach.

Rolą przepisu przejściowego jest rozstrzygnięcie problemów intertemporalnych – wątpliwości adresatów związanych z odpowiedzią na pytanie jaki prawo stosować (dotychczasowe lub nowe) – zob. § 30 Zasad techniki prawodawczej.

Rolą przepisu o wejściu w życie ustawy jest rozstrzygnięcie od jakiego momentu należy stosować nowe przepisy (zob. komentarze do § 44 Zasad techniki prawodawczej).

Wskazana jest poprawka uwzględniająca powyższe zastrzeżenia.

**Propozycja poprawki:**

– *skreśla się art. 63;*

24) art. 69 ust. 1 opiniowanej ustawy.

Zgodnie z art. 69 ust. 1 opiniowanej ustawy pierwszy plan finansowy Funduszu Dostępności, o którym mowa w art. 41 niniejszej ustawy, sporządza jego dysponent na okres od dnia utworzenia Funduszu Dostępności do dnia 31 grudnia 2019 r.

Powstaje pytanie jakim dniem jest dzień „utworzenia” Funduszu Dostępności. Przepisy dotyczące funduszu wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia. To ten en dzień należałoby przyjąć za pierwszy dzień okresu za który sporządza się plan finansowy. Jednocześnie jednak zgodnie z art. 69 ust. 2 projekt planu, o którym mowa w ust. 1, jest sporządzany w terminie 14 dni od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy.

Wskazana jest poprawka porządkująca przepisy.

**Propozycja poprawek:**

1) w art. 69:

a) w ust. 1 wyrazy „od dnia utworzenia Funduszu Dostępności” zastępuje się wyrazami „od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy”;

b) *skreśla się ust. 2;*

2) w art. 73 dodaje się pkt 1a w brzmieniu:

„1a) art. 69, który wchodzi w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia;”;

25) art. 70 opiniowanej ustawy.

Zgodnie z art. 70 ustawy jeżeli podmiot publiczny, w okresie 24 miesięcy od dnia ogłoszenia opiniowanej ustawy, nie zapewni dostępności osobie ze szczególnymi potrzebami, zapewnienie dostępu alternatywnego jest traktowane jako zapewnienie dostępności.

Wykładnia językowa powyższego przepisu prowadzi do wniosku, że jeżeli podmiot publiczny przez okres 24 miesięcy nie zapewni dostępności (warunek), to po tym okresie będzie mógł zapewniać jedynie dostęp alternatywny. Takie ukształtowanie przepisu nie wydaje się być celem ustawodawcy.

Dodatkowo zauważyć należy, że okres o którym mowa w przepisie powinien być liczony od dnia wejścia w życie przepisów, a nie ich ogłoszenia.

**Propozycja poprawki:**

– art. 70 otrzymuje brzmienie:

*„Art. 70. W okresie 24 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy, zapewnienie dostępu alternatywnego, o którym mowa w art. 7, jest traktowane jako zapewnienie dostępności osobie ze szczególnymi potrzebami, jeżeli podmiot publiczny, nie zapewni dostępności, a zapewni dostęp alternatywny.”;*

26) art. 73 opiniowanej ustawy

Przepis art. 73 ustawy, który określa termin wejścia w życie ustawy (po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia) formułuje wyjątki od zasadniczego terminu wejścia w życie ustawy. W odrębnych terminach mają wejść w życie przepisy art. 1 ust. 2, art. 6 pkt 2 oraz art. 7 ust. 3 ustawy w zakresie jakim dotyczą:

- 1) stron internetowych podmiotów publicznych nieopublikowanych przed dniem 23 września 2018 r. – z dniem 23 września 2019 r.
- 2) stron internetowych podmiotów publicznych opublikowanych przed dniem 23 września 2018 r. – z dniem 23 września 2020 r.;
- 3) aplikacji mobilnych podmiotów publicznych – z dniem 23 czerwca 2021 r.

Poprawnie formułowany przepis o wejściu w życie ustawy powinien, w sposób niebudzący wątpliwości dla adresatów ustawy, ustalić konkretne brzmienie nowoprowadzanych przepisów. Tymczasem art. 73 opiniowanej ustawy zakłada, że

zasadnicza część z przepisów ustawy wejdzie w życie nie „w całości”, a jedynie w zakresie części nowości normatywnej dokonywanej w ramach jednej zmiany (ten same przepisy wejdą w życie „3 razy”, po raz pierwszy w zakresie stron internetowych opublikowanych od dnia 23 września 2018 r., po raz drugi w zakresie stron opublikowanych przed tym dniem, po raz trzeci w zakresie aplikacji mobilnych. Tymczasem rolą przepisu o wejściu w życie ustawy jest niebudzące wątpliwość określenie, od kiedy obowiązuje ustawa (jej poszczególne przepisy) rozumiane jako konkretne jednostki redakcyjne, a nie od kiedy obowiązują wyinterpretowane z tych przepisów normy prawne. Tym samym różnicując (wyjątkowo) termin wejścia w życie poszczególnych przepisów ustawy ustawodawca musi wyczerpująco wymienić te przepisy, które mają wejść w życie odrębnym terminie, tak aby adresat norm prawnych nie miał wątpliwości jakie przepisy go wiążą. W tym przypadku ustawodawca obowiązek interpretacji, co do obowiązywania przepisów, „przerzucił” na ich adresata. W konsekwencji nie da się ustalić jakiej treści przepis obowiązuje w dniu wejścia w życie ustawy. Ustawodawca nie sformułował bowiem normy konwencjonalnej o wejściu w życie przepisu (do czego jest jedynie uprawniony), a określił, że normy prawne wyinterpretowane z przepisu o tym samym brzmieniu znajdują zastosowanie w dwóch różnych terminach.

Propozycja poprawki opiera się na założeniu, że przepisy opiniowanej ustawy dotyczące dostępności cyfrowej, jako takie, nie tworzą samodzielnych norm prawnych, a jedynie odsyłają do zasad uregulowanych całościowo (także w zakresie stosowania konkretnych przepisów w zróżnicowanym terminie) w ustawie ustawy z dnia 4 kwietnia 2019 r. o dostępności cyfrowej stron internetowych i aplikacji mobilnych podmiotów publicznych.

**Propozycja poprawki:**

– w art. 73 *skreśla się pkt 1.*

*Szymon Giderewicz*

*Główny legislator*