

## UZASADNIENIE

### I. Potrzeba i cel nowej regulacji

#### I.1. Ramy nowej regulacji

Celem projektowanej ustawy jest transpozycja do polskiego porządku prawnego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/882 z 17 kwietnia 2019 r. w sprawie wymogów dostępności produktów i usług (tzw. Europejski akt o dostępności, ang. European Accessibility Act, EAA)<sup>1)</sup>, zwanej dalej „dyrektywą 2019/882”. Akt wszedł w życie w dniu 27 czerwca 2019 r.

W celu transpozycji dyrektywy 2019/882 zaplanowano przyjęcie ustawy o zapewnianiu spełniania wymogów dostępności niektórych produktów i usług przez podmioty gospodarcze. Obowiązki nałożone w ramach nowej regulacji będą stosowane od dnia 28 czerwca 2025 r. Projekt ustawy przewiduje dla niektórych rodzajów produktów i usług dłuższe okresy przejściowe.

Państwa członkowskie Unii Europejskiej (UE) są zobowiązane do transpozycji przepisów dyrektywy 2019/882 do swoich porządków prawnych do dnia 28 czerwca 2022 r. W Polsce za koordynację wdrożenia przepisów dyrektywy 2019/882 odpowiedzialne jest Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej. Przepisy szczegółowe dla poszczególnych sektorów objętych dyrektywą 2019/882 były i są opracowywane we współpracy z właściwymi dla danego obszaru resortami.

#### I.2. Cele nowej regulacji i rozwiązywane problemy

Dyrektywa 2019/882 ma na celu harmonizację wymogów dotyczących dostępności wybranych produktów i usług, tak aby zapewnić sprawniejsze funkcjonowanie rynku wewnętrznego UE w drodze eliminowania i zapobiegania powstawaniu barier swobodnego przepływu, które mogą wynikać z rozbieżnych przepisów krajowych. Istnieje rozbieżność między krajowymi wymogami dostępności związanymi z produktami i usługami wprowadzanymi do obrotu i świadczonymi na rynku UE, co prowadzi do fragmentacji rynku wewnętrznego. Ta rozbieżność nasila się w szczególności ze względu na zobowiązania przyjęte w Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych, sporządzonej w Nowym Jorku dnia 13 grudnia 2006 r.<sup>2)</sup>, zwanej dalej „KPON”, której stronami są UE i wszystkie jej państwa członkowskie.

---

<sup>1)</sup> Dz. Urz. UE L 151 z 07.06.2019, str. 70.

<sup>2)</sup> Dz. U. z 2012 r. poz. 1169, z późn. zm.

Ogólny charakter zobowiązań wynikających z KPOW w zakresie dostępności prowadzi zarówno do różnic we wdrażaniu ich na szczeblu krajowym, jak i do dalszych rozbieżności prawnych na rynku UE, zwłaszcza w odniesieniu do sprzętu komputerowego i systemów operacyjnych, usług i sprzętu telewizji cyfrowej, usług telekomunikacyjnych i obsługujących je urządzeń końcowych, e-booków, terminali samoobsługowych, usług e-commerce; usług bankowych (w zakresie bankomatów, stron internetowych i otoczenia biznesowego), usług transportu pasażerskiego – lotniczego, kolejowego, autobusowego i morskiego (w zakresie biletomatów i automatów do odprawy, stron internetowych i środowiska zbudowanego).

Wraz z rozwojem technologii informacyjno-komunikacyjnych oraz postępującą digitalizacją wszystkich sfer życia, popyt na dostępne produkty i usługi, jak i dostępnych informacji na temat tych produktów i usług, zwiększa się. Jest to spowodowane stałym wzrostem liczby osób, które napotykają na ograniczenia funkcjonalne podczas korzystania z produktów i usług (przede wszystkim osoby z niepełnosprawnościami, osoby starsze, migranci) oraz zmianami w zachowaniach i przyzwyczajeniach konsumenckich (np. poleganie na różnorodnych kanałach komunikacyjnych). Podaż dostępnych produktów i usług na wewnętrznym rynku nie jest obecnie w stanie zaspokoić tego popytu na satysfakcjonującym poziomie.

Dyrektywa 2019/882 jest pierwszym aktem w prawie unijnym o tak szerokiej regulacji, który ma zagwarantować, że podmioty gospodarcze oraz władze publiczne będą zobowiązane do stosowania wspólnych zasad dostępności, gwarantujących większą pewność obrotu gospodarczego. Zasadniczymi celami tej regulacji są: usprawnienie funkcjonowania rynku wewnętrznego określonych produktów i usług spełniających wymogi dostępności, przy jednoczesnym ułatwieniu funkcjonowania przedsiębiorstw i zaspokojeniu potrzeb konsumentów, a także przyczynienie się do realizacji ogólnych celów strategicznych UE oraz założeń Europejskiej Strategii w sprawie niepełnosprawności.

Celem gospodarczym dyrektywy 2019/882 jest zatem wspieranie właściwych mechanizmów rynku wewnętrznego UE, a także usuwanie barier dla swobodnego przepływu produktów i usług oraz zapobieganie powstawaniu takich barier, które wynikają bądź mogłyby wynikać z rozbieżnych przepisów krajowych w zakresie dostępności. Regulacja ma pomóc w uzyskiwaniu przez przedsiębiorców korzyści skali, ułatwić handel transgraniczny i transgraniczną mobilność, a także pomóc firmom w koncentrowaniu zasobów na innowacjach, zamiast wykorzystywania ich na wydatki wynikające z rozdrobnienia przepisów w UE. Wejście w życie przepisów powinno zatem poprawić konkurencyjność podmiotów

gospodarczych funkcjonujących w ramach obrotu produktami i świadczenia usług na jednolitym rynku.

Równocześnie dyrektywa 2019/882 realizuje cel społeczny, którym jest ograniczenie wykluczenia społecznego i umożliwienie niezależnego życia osób z niepełnosprawnościami w społeczeństwie. Poza osobami niepełnosprawnymi w rozumieniu ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz.U. z 2021 r. poz. 573, z późn. zm. z przepisów dyrektywy 2019/882 skorzystają także inne grupy konsumentów, m.in. osoby starsze i te, które czasowo doświadczają ograniczeń funkcjonalnych.

Projektowana ustawa odpowiada na wskazane problemy i realizuje cele dyrektywy 2019/882 w obszarze obowiązywania prawa polskiego. Jednocześnie uwzględnia krajowy kontekst społeczno-ekonomiczny. W efekcie, dzięki możliwości zapewnienia pełniejszej i skuteczniejszej dostępności konsumentów skorzystają na szerszym dostępie do produktów i usług, co z kolei bezpośrednio przyczyni się do ułatwienia korzystania z wielu obszarów życia, takich jak edukacja, praca, mobilność, ochrona zdrowia, kultura – a w wielu przypadkach w ogóle pozwoli na dostęp do nich z poszanowaniem godności i równości.

Projektowana ustawa opiera się również na zasadach demokratycznego państwa prawa i wpisanej w nią ochronie podstawowych praw człowieka. W praktyce oznacza to równość szans w procesie osiągania pozycji społecznej, dóbr materialnych czy realizacji potrzeb i osobistych ambicji każdej samodzielnej jednostki. Karta praw podstawowych Unii Europejskiej<sup>3)</sup>, zwana dalej „Kartą”, zawiera szereg przepisów, które dotyczą osób z ograniczeniami funkcjonalnymi, w tym osób z niepełnosprawnościami, w szczególności: art. 1 Karty – prawo do godności ludzkiej, art. 3 Karty – prawo do integralności osoby, art. 14 Karty – prawo do nauki, art. 15 Karty – prawo wyboru zawodu i prawo do podejmowania pracy i art. 45 Karty – swoboda przemieszczania się i zamieszkania. Zwłaszcza w art. 25 Karty zapisano, że UE uznaje i szanuje prawo osób w podeszłym wieku do godnego i niezależnego życia oraz do uczestniczenia w życiu społecznym i kulturalnym. W art. 26 Karty zapisano, że UE uznaje i szanuje prawo osób z niepełnosprawnościami do korzystania ze środków mających zapewnić im samodzielność, integrację społeczną i zawodową oraz udział w życiu społeczności.

---

<sup>3)</sup> Dz. Urz. UE C 326 z 26.10.2012, str. 391.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.<sup>4)</sup> w art. 32 stanowi, że nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiejkolwiek przyczyny, również bez względu na różnice wynikające z niepełnosprawności czy trwałych lub czasowych ograniczeń w mobilności i percepcji. Postulat równości został także sformułowany jako istotna przesłanka organizowania ładu społecznego opartego na solidarności, w którym odrzuca się jakiejkolwiek formy wykluczenia społecznego.

Projekt ustawy wpisuje się także w realizację postanowień KPON, ratyfikowanej przez Polskę w dniu 6 września 2012 r., która zobowiązuje strony do podjęcia odpowiednich środków w celu zapewnienia osobom z niepełnosprawnościami, na zasadzie równości z innymi osobami, dostępu m.in. do technologii i systemów informacyjno-komunikacyjnych, do opracowywania, ogłaszania i monitorowania oraz wdrażania minimalnych standardów i wytycznych w sprawie dostępności urządzeń i usług powszechnie dostępnych lub powszechnie zapewnianych oraz do popierania dostępu osób z niepełnosprawnościami do nowych technologii i systemów informacyjno-komunikacyjnych, w tym dostępu do Internetu.

Projekt ustawy wpisuje się także w założenia rządowego programu Dostępność Plus ustanowionego uchwałą Rady Ministrów z dnia 17 lipca 2018 r. w sprawie ustanowienia Rządowego Programu Dostępność Plus<sup>5)</sup>, którego głównym celem jest podniesienie jakości życia i zapewnienie niezależności obywateli, którzy ze względu na stan zdrowia, wiek czy niepełnosprawność napotykać na ograniczenia mobilności i percepcji w życiu codziennym. Program Dostępność Plus zapewnia poprawę dostępności przestrzeni publicznej oraz produktów i usług w aspekcie architektonicznym, informacyjnym i komunikacyjnym. Jego cele szczegółowe zostały zdefiniowane wokół trzech filarów dotyczących stworzenia ram prawnych i instytucjonalnych dla wdrażania dostępności, poprawy dostępności fizycznej, cyfrowej i usług oraz wykorzystania dostępności produktów i usług do zwiększania przewagi konkurencyjnej polskich przedsiębiorstw, w tym także na rynkach międzynarodowych.

Dostępność jest rozumiana jako zbiór takich cech otoczenia, które sprawiają, że osoby z niepełnosprawnościami, mogą na prawach równych z innymi korzystać ze środowiska zbudowanego, transportu, informacji i komunikacji, w tym technologii i systemów informacyjno-komunikacyjnych, a także z innych urządzeń i usług, powszechnie dostępnych lub powszechnie zapewnianych. Odwołując się do szerokiego pojęcia dostępności,

---

<sup>4)</sup> Dz. U. poz. 483, z późn. zm.

<sup>5)</sup> Uchwała nr 102/2018 Rady Ministrów z dnia 17 lipca 2018 r. w sprawie ustanowienia Rządowego Programu Dostępność Plus, [https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/62312/uchwala\\_RM\\_17\\_07\\_2018.pdf](https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/62312/uchwala_RM_17_07_2018.pdf).

zaczepniętego z KPON, przepisy koncentrują się na zapewnieniu dostępności wybranych produktów i usług.

Mimo tego, że projektowana regulacja odnosi się do dostępności produktów i usług dla wszystkich konsumentów, jej przepisy odwołują się przede wszystkim do osób ze szczególnymi potrzebami, zwłaszcza do osób z niepełnosprawnościami, których potrzeby i możliwości stanowią swoisty probierz dla spełnia kryterium dostępności przez produkty i usługi.

Według wyników Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań z 2011 r. liczba osób z niepełnosprawnościami w Polsce wynosiła pod koniec marca 2011 r. niemal 4,7 mln (dokładnie 4 697,0 tys.)<sup>6)</sup>. Tym samym liczba osób z niepełnosprawnościami stanowiła wówczas 12,2% ludności kraju. Natomiast w świetle wyników Europejskiego Ankietowego Badania Zdrowia (European Health Interview Survey – EHIS) w 2014 r. w Polsce było 7,7 mln (dokładnie 7 689,8 tys.) osób niepełnosprawnych biologicznie, tj. osób, które zadeklarowały ograniczoną zdolność wykonywania czynności jakie ludzie zwykle wykonują (zgodnie z jednolitą dla UE definicją zastosowaną w badaniu uwzględniono zarówno poważne, jak i mniej poważne ograniczenia, powodujące niemożność wykonywania ww. czynności przez okres co najmniej 6 ostatnich miesięcy). Wśród nich było 2 464,8 tys. osób z poważnymi ograniczeniami sprawności i 5 225 tys. osób z mniej poważnymi ograniczeniami. Warto wskazać, że w zależności od przyjętego kryterium niepełnosprawności biologicznej (a ściślej poziomu ograniczeń) populacja osób niepełnosprawnych w Polsce może liczyć od 4,9 mln osób do 7,7 mln osób. Liczbę tę można powiększyć o część osób starszych, które choć nie mają poczucia przynależności do grupy osób z niepełnosprawnościami i się z tą grupą nie identyfikują, to stawiane są przed tymi samymi wyzwaniami co osoby z niepełnosprawnościami, szczególnie podczas wykonywania czynności związanych z używaniem narządu wzroku czy motoryki.

W raporcie za 2018 r.<sup>7)</sup> Główny Urząd Statystyczny (GUS) podaje, że, podobnie jak w poprzednich latach, największy odsetek wśród seniorów stanowiły osoby w wieku 60-64 lata – to 30,4% wszystkich. Kolejne 25,1 % seniorów to ci w wieku od 65 do 70 lat. Najstarsi – powyżej 85. roku życia – stanowią 8,2 % starszych Polaków. Obecnie w Polsce osoby powyżej

---

<sup>6)</sup> Biuro Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych, Dane demograficzne, <http://www.niepelnosprawni.gov.pl/p,78,dane-demograficzne>.

<sup>7)</sup> Główny Urząd Statystyczny, Urząd Statystyczny w Białymstoku, Sytuacja osób starszych w Polsce w 2018 r., Warszawa, Białystok 2020; <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/osoby-starsze/osoby-starsze/sytuacja-osob-starszych-w-polsce-w-2018-roku,2,1.html>.

65. roku życia stanowią ok. 16% mieszkańców. W 2025 r. będzie to już 22% ludności, a w 2050 r. 33%. Według prognoz, seniorzy będą stanowili coraz liczniejszą grupę społeczną – zdrowszą i dłużej aktywną (także zawodowo) niż dziś, ale w znacznej części wymagającą opieki i wsparcia w samodzielnym funkcjonowaniu (szczególnie w przypadku osób sędziwych po 80. roku życia, których liczba w 2030 r. wyniesie ok. 2,2 mln)<sup>8)</sup>. Wraz z wydłużaniem się życia zauważalny jest wzrost liczby osób z niepełnosprawnościami wynikającymi między innymi z osłabienia wzroku, słuchu czy narządu ruchu. Przy tym odsetek regularnych użytkowników Internetu w analizowanej grupie wieku systematycznie rośnie. W 2018 r. regularnie (co najmniej raz w tygodniu) z Internetem łączyło się 29,8% osób mających 65–74 lata. W relacji do roku poprzedniego wzrósł on o 3,8 p. p.

W Polsce nie przeprowadzono do tej pory kompleksowego badania dostępności produktów i usług oferowanych powszechnie przez podmioty prywatne. Dostępne dane odnoszą się wyłącznie do charakterystyki infrastruktury i działania podmiotów publicznych. Diagnozę opartą o dostępne dane w wymiarze dostępności architektonicznej, transportowej, cyfrowej oraz między innymi w dostępie do edukacji, zdrowia i kultury zawiera Program Dostępność Plus. Stan dostępności obrazują także wyrywkowe badania prowadzone przez Najwyższą Izbę Kontroli na poziomie miast wojewódzkich lub wybranych powiatów oraz przez różne organizacje pozarządowe zajmujące się tą tematyką.

„Badanie potrzeb osób niepełnosprawnych”, przeprowadzone na zlecenie Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (PFRON) w 2017 r., wskazuje, że brak dostępności – w wielu obszarach – jest jedną z największych barier w życiu społecznym i zawodowym dla osób z niepełnosprawnościami. Na podstawie wyników badania ilościowego, obszar komunikacji i dostępu do informacji należy uznać za dość istotny w kontekście potrzeb ogółu osób z niepełnosprawnościami, których zaspokojenie zapewni im optymalne funkcjonowanie. Wśród spontanicznych wskazań badanych wymieniano zapotrzebowanie na różnego rodzaju przyrządy/urządzenia/technologie – łącznie aspekt ten wskazało 37% badanych. Należy podkreślić, że dostęp do przyrządów, urządzeń oraz technologii jest szczególnie istotny dla osób z dysfunkcją wzroku (58%) oraz słuchu (50%) – jest to najważniejsza potrzeba w przypadku tych dwóch grup.

Ponadto, ogółem 36% wymieniło sprawy związane z transportem/przemieszczaniem się – głównie zniesienie barier architektonicznych (29%), które jak pokazują wyniki badania nadal

---

<sup>8)</sup> Główny Urząd Statystyczny, Sytuacja demograficzna osób starszych i konsekwencje starzenia się ludności Polski w świetle prognozy na lata 2014-2050, Warszawa 2014.

powszechnie występują. Obszar ten należy do najważniejszych potrzeb osób z dysfunkcją narządu ruchu (51%). Jest to potrzeba również istotna dla osób z dysfunkcją wzroku (34%).

Dodatkowo dla 17% badanych istotne jest zniesienie barier komunikacyjnych (sygnalizacja głosowa, większy druk, tablice tyflo, alfabet Braille’a, czy też dostępność tłumacza migowego), a dla 9% dostęp do informacji (finansowanie dostępu do Internetu, pomoc w załatwianiu spraw urzędowych, czy dostępność dokumentów dla osób z niepełnosprawnościami). Bariery komunikacyjne dotyczą przede wszystkim grupy osób z dysfunkcją słuchu (39%) oraz wzroku (41%).

W związku z faktem, że nie istnieje jednorodna grupa osób z niepełnosprawnościami i, szerzej, osób ze szczególnymi potrzebami mających te same potrzeby i możliwości, właściwe wydaje się podejście do dostępności pozwalające na najwyższy stopień indywidualizacji sposobu korzystania z produktów i usług. Zauważyć należy, iż część osób z niepełnosprawnościami wykorzystuje do tego specjalistyczne narzędzia wspomagające, np. czytniki ekranu, programy powiększające czy zmieniające kolorystykę ekranu, część osób potrzebuje specjalistycznych urządzeń, np. specjalne klawiatury czy myszki uruchamiane ruchem głowy. Część osób z niepełnosprawnościami potrzebuje, by informacje prezentowane na ekranie komputera lub urządzenia mobilnego były napisane językiem zrozumiałym albo by w każdej sytuacji miały one odpowiednio dużo czasu na podjęcie działań. Wskazania te stanowią część wymogów skierowanych do podmiotów gospodarczych w ramach nowej regulacji. Funkcjonalne podejście do dostępności daje możliwość elastycznego projektowania dostępności w produktach i usługach oraz stosowania rozwiązań innowacyjnych adekwatnych do stale zmieniających się uwarunkowań konsumenckich i technologii informacyjno-komunikacyjnych.

## **II. Stan rzeczywisty prawa krajowego w dziedzinie regulacji**

Dotychczas kwestie dostępności produktów i usług nie były regulowane kompleksowo w prawie polskim. Wybrane obszary dostępności są przedmiotem regulacji m.in. w przepisach: prawa budowlanego, o zapewnieniu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami, o dostępności cyfrowej stron internetowych i aplikacji mobilnych podmiotów publicznych, prawa zamówień publicznych, o transporcie kolejowym, o transporcie drogowym, o transporcie zbiorowym, prawa telekomunikacyjnego czy o radiofonii i telewizji.

Przepisy te pozostają do tej pory rozproszone i nie tworzą zespołu norm zapewniających odpowiedni poziom dostępności produktów i usług. Zwłaszcza prywatne podmioty gospodarcze nie są objęte spójną i kompletną regulacją w tym zakresie.

Ostatnie zmiany prawa polskiego w tym zakresie skierowane były do podmiotów publicznych:

1. W dniu 20 września 2019 r. weszła w życie ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami<sup>9)</sup>. Ustawa określa środki służące zapewnianiu dostępności architektonicznej, cyfrowej oraz informacyjno-komunikacyjnej osobom ze szczególnymi potrzebami. Osobami takimi w rozumieniu ustawy są 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. Obowiązek zapewnienia wskazanej dostępności dotyczy podmiotów publicznych i ma być realizowany przez stosowanie uniwersalnego projektowania albo racjonalnego usprawnienia w rozumieniu KPON. Utworzono ponadto Fundusz Dostępności jako państwowy fundusz celowy, którego środki przeznacza się na realizację zadań polegających na wsparciu działań w zakresie zapewniania dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami. Za koordynację działań dotyczących zapewnienia dostępności odpowiedzialny jest minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego, przy którym utworzono Radę Dostępności. Ustawa wprowadziła także odpowiednie zmiany w innych ustawach, w tym w ustawie z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane<sup>10)</sup>, w której nałożono obowiązek określenia w treści projektu budowlanego, w zależności od przeznaczenia projektowanego obiektu, niezbędnych warunków do korzystania z obiektu przez osoby ze szczególnymi potrzebami.

2. W dniu 23 maja 2019 r. weszła w życie ustawa z dnia 4 kwietnia 2019 r. o dostępności cyfrowej stron internetowych i aplikacji mobilnych podmiotów publicznych<sup>11)</sup>. Ustawa dotyczy dostępności cyfrowej stron internetowych i aplikacji mobilnych podmiotów publicznych. Wprowadza obowiązek umieszczania na stronach www deklaracji dostępności. Określa kompetencje ministra właściwego do spraw informatyzacji w zakresie monitoringu stron www i aplikacji mobilnych. Opisuje procedurę w razie nieprzestrzegania dostępności cyfrowej. Dostępność cyfrowa oznacza zgodność z wymaganiami WCAG 2.1. AA określonymi w tabeli

---

<sup>9)</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 1062.

<sup>10)</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 2351, z późn. zm.

<sup>11)</sup> Dz. U. poz. 848.



załączonej do ustawy. Wymagania te pokrywają się z pkt 9, 10 i 11 normy ETSI EN 301 549 V3.2.1:2021. Ustawa wdraża dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/2102 z dnia 26 października 2016 r. w sprawie dostępności stron internetowych i mobilnych aplikacji organów sektora publicznego<sup>12)</sup>. Zmienia też ustawę z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne<sup>13)</sup>.

Analizując zakres podmiotowy i przedmiotowy Ustawy z dnia 13 kwietnia 2016 r. o systemach oceny zgodności i nadzoru rynku, projekt niniejszej ustawy należy traktować jako uregulowanie szczególne (*lex specialis*). Podobna relacja zachodzi między tym projektem a projektem ustawy o krajowym systemie nadzoru rynku w odniesieniu do produktów podlegających unijnemu prawodawstwu harmonizacyjnemu, przygotowanym przez Ministerstwo Rozwoju i Technologii.

### **III. Istota rozwiązań ujętych w projekcie**

Rozwiązania przyjęte w projekcie ustawy wynikają z przepisów dyrektywy 2019/882 i implementują w całości jej obligatoryjne elementy.

W zakresie rozwiązań, w odniesieniu do których prawo UE pozostawia państwom członkowskim możliwość swobodnego kształtowania zakresu i treści przepisów krajowych, pod uwagę wzięto szereg czynników, w tym:

- 1) skuteczność funkcjonujących w Polsce instrumentów na rzecz zapewniania dostępności;
- 2) obserwowany stan dostępności produktów, usług i środowiska zbudowanego w Polsce;
- 3) sytuację osób ze szczególnymi potrzebami w Polsce;
- 4) kondycję ekonomiczną podmiotów gospodarczych funkcjonujących w sektorach gospodarki objętych regulacją, zwłaszcza małych i średnich przedsiębiorstwach;
- 5) zmiany gospodarcze i społeczne będące wynikiem pandemii wirusa SARS-CoV-2 po 2020 r.

Dane do tego potrzebne zostały uzyskane na podstawie m.in. opracowań GUS oraz wyników analizy wpływu transpozycji dyrektywy 2019/882 na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość oraz funkcjonowanie przedsiębiorstw zleconej przez Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej w 2020 r.

---

<sup>12)</sup> Dz. Urz. UE L 327 z 02.12.2016, str. 1.

<sup>13)</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 2070.

Projekt ustawy obejmuje przepisy merytoryczne dotyczące planowanych rozwiązań w zakresie dostępności określonych produktów i usług, w tym wprowadza nowe obowiązki dla podmiotów gospodarczych w zakresie zapewnienia dostępności oferowanych produktów i świadczonych usług oraz system nadzoru, który ma zapewnić kontrolę spełniania przez produkty i usługi wymogów dostępności.

Rozdział pierwszy projektu ustawy zawiera przepisy ogólne.

Projekt w art. 1 określa zakres przedmiotowy ustawy: wymogi dostępności mające zastosowanie do wybranych produktów i usług, obowiązki podmiotów gospodarczych w zakresie spełniania tych wymogów oraz system, zasady i tryb sprawowania nadzoru w celu zapewnienia dostępności produktów i usług.

Art. 2 określa zakres podmiotowy regulacji. Zobowiązanymi na mocy projektu ustawy są podmioty gospodarcze uczestniczące w łańcuchu dostaw i dystrybucji: producenci, upoważnieni przedstawiciele, importerzy, dystrybutorzy, jak również podmioty gospodarcze świadczące usługi.

W art. 3 projekt ustawy wskazuje produkty i usługi, które są objęte regulacją. Przepisy te wprowadzają nowe obowiązki dla wskazanych w art. 2 podmiotów gospodarczych w zakresie zwiększenia dostępności oferowanych produktów i świadczonych usług.

Produkty i usługi objęte zakresem stosowania ustawy i dyrektywy zostały wybrane na podstawie analizy badania przeprowadzonego w trakcie przygotowywania oceny skutków dyrektywy; badanie to pozwoliło zidentyfikować produkty i usługi, które są istotne dla osób z niepełnosprawnościami oraz w odniesieniu do których państwa członkowskie przyjęły lub mogą przyjąć rozbieżne krajowe wymogi dostępności, co zakłócałoby funkcjonowanie rynku wewnętrznego.

Projekt ustawy formułuje wymogi dostępności w stosunku do następujących rodzajów produktów:

- konsumenckich systemów sprzętu komputerowego ogólnego przeznaczenia i ich systemów operacyjnych;
- terminali samoobsługowych:
  - a. płatniczych,
  - b. przeznaczonych do świadczenia usług objętych ustawą:
    - i. bankomatów,
    - ii. automatów biletowych,

- iii. urządzeń do odprawy samoobsługowej,
- iv. interaktywnych terminali samoobsługowych przeznaczonych do udzielania informacji, z wyjątkiem terminali instalowanych jako zintegrowane części pojazdów samochodowych, statków powietrznych, statków wodnych i taboru kolejowego;
  - konsumenckich urządzeń końcowych z interaktywnymi zdolnościami obliczeniowymi wykorzystywanych do świadczenia usług telekomunikacyjnych i usług dostępu do audiowizualnych usług medialnych;
  - czytników książek elektronicznych.

Projekt ustawy określa wymogi dostępności w odniesieniu do następujących rodzajów usług (z wyłączeniem usług świadczonych przez mikroprzedsiębiorców):

- telekomunikacyjnych, z wyjątkiem usług transmisji wykorzystywanych do świadczenia usług komunikacji maszyna-maszyna;
- dostępu do audiowizualnych usług medialnych;
- towarzyszących usługom pasażerskiego transportu drogowego, lotniczego, wodnego oraz kolejowego w zakresie:
  - a. stron internetowych,
  - b. usług opartych na urządzeniach mobilnych, w tym aplikacji mobilnych,
  - c. biletów elektronicznych i usług elektronicznych systemów sprzedaży biletów,
  - d. dostarczania informacji związanych z tą usługą, w tym informacji o podróży w czasie rzeczywistym – przy czym, w odniesieniu do ekranów informacyjnych, wyłącznie do interaktywnych ekranów znajdujących się na terytorium UE,
  - e. interaktywnych terminali samoobsługowych znajdujących się na terytorium UE, z wyjątkiem terminali instalowanych jako zintegrowane części pojazdów samochodowych, statków powietrznych, statków wodnych i taboru kolejowego;
- bankowości detalicznej;
- rozpowszechniania książek elektronicznych;
- handlu elektronicznego.

Terminale instalowane jako zintegrowane części pojazdów samochodowych, statków powietrznych, statków wodnych i taboru kolejowego zostały wyłączone ze stosowania ustawy, gdyż są one częścią pojazdów, statków powietrznych, statków wodnych lub taboru kolejowego, które nie są objęte ustawą.

Zgodnie z motywem 90 dyrektywy 2019/882 odnoszącym się do Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE i 2014/25/UE w sprawie zamówień publicznych,

określających procedury udzielania zamówień publicznych i konkursów odnośnie do niektórych dostaw (produktów), usług i robót budowlanych, stanowiących, że w przypadku wszystkich zamówień, które przeznaczone są do użytku osób fizycznych – zarówno ogółu społeczeństwa, jak i pracowników instytucji zamawiającej lub podmiotu zamawiającego – przedmiotowe specyfikacje techniczne sporządza się, z wyjątkiem przypadków należycie uzasadnionych, w taki sposób, aby uwzględnić kryteria dostępności dla osób niepełnosprawnych lub projektowanie dla wszystkich użytkowników. Dyrektywy te wymagają, by w przypadku gdy obowiązkowe wymogi w zakresie dostępności są przyjmowane w formie aktu prawnego Unii, specyfikacje techniczne określano – jeżeli chodzi o kryteria dostępności dla osób z niepełnosprawnościami lub projektowanie dla wszystkich – przez odesłanie do tego aktu. W związku z tym w art. 3 ust. 3 ustawy zawarto przepis, wdrażający art. 24 dyrektywy 2019/882 zgodnie z którym wymogi dostępności produktów i usług, określone w ustawie, stanowią wymagania w zakresie dostępności dla osób niepełnosprawnych lub projektowania z przeznaczeniem dla wszystkich użytkowników w rozumieniu ustawy z dnia 11 września 2019 r. - Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2021 r., poz. 1129 z późn. zm.) w odniesieniu do produktów i usług objętych ustawą. Oprócz przepisu art. 3 ust. 3 w projektowanej ustawie, zgodność z art. 24 dyrektywy jest zapewniona poprzez obowiązujący art. 100 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych.

Art. 4 wskazuje produkty i usługi, które są wyjęte z zakresu obowiązywania ustawy. Ponieważ mikroprzedsiębiorstwa wyróżniają się spośród wszystkich innych przedsiębiorstw swoimi ograniczonymi zasobami ludzkimi, niewielkim rocznym obrotem lub niewielkim bilansem rocznym, w ustawie w odniesieniu do mikroprzedsiębiorców oferujących produkty ograniczono obowiązki wynikające z ustawy, a także wyłączono z zakresu stosowania ustawy mikroprzedsiębiorców świadczących usługi.

Ustawy nie stosuje się do stron internetowych i aplikacji mobilnych w odniesieniu do następujących treści:

- 1) map internetowych i internetowych usług mapowania, jeżeli w przypadku map przeznaczonych do zastosowań nawigacyjnych podstawowe informacje są dostarczane w sposób dostępny w formie cyfrowej;
- 2) pochodzących od stron trzecich treści, które nie są finansowane ani tworzone przez dany podmiot gospodarczy ani nie znajdują się pod jego kontrolą;

Ponadto, ustawy nie stosuje się do usług komunikacji miejskiej oraz do metropolitalnych, gminnych, powiatowych, powiatowo-gminnych i wojewódzkich przewozów pasażerskich, o

których mowa w art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1371 i 2445) z wyjątkiem art. 3 ust. 2 pkt 3 lit. e.

Jednak zgodnie z motywem 38 dyrektywy, należy zachęcać władze miejskie, by w swoich planach zrównoważonej mobilności miejskiej uwzględniały pozbawioną barier dostępność do miejskich usług transportowych, a także by regularnie publikowały wykazy najlepszych praktyk w zakresie pozbawionej barier dostępności miejskiego transportu publicznego i miejskiej mobilności.

Art. 5 zawiera objaśnienia pojęć występujących w projekcie ustawy. W projekcie znalazły się definicje pojęć, które są niezbędne do prawidłowego stosowania ustawy. Konieczność zdefiniowania aż 39 pojęć wynika z innego ich rozumienia w dyrektywie niż w polskim porządku prawnym, z braku takiej definicji w polskim porządku prawnym, a także z konieczności precyzyjnego określenia stosowania ustawy.

Art. 6 zawiera nowe uprawnienia i obowiązki ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego wynikające z ustawy, dotyczące:

- 1) inicjowania zmian przepisów prawnych w zakresie dostępności produktów i usług;
- 2) opiniowania projektów aktów prawnych i programów dotyczących dostępności produktów i usług;
- 3) opiniowania sprawozdania dotyczącego funkcjonowania systemu kontroli produktów i usług objętych zakresem ustawy;
- 4) współpracy na rzecz zwiększania dostępności produktów i usług z organami nadzoru rynku, organami celnymi, Pełnomocnikiem Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych, i innymi podmiotami;
- 5) prowadzenia i koordynowania działań informacyjno-promocyjnych, dotyczących dostępności produktów i usług;
- 6) inicjowania i organizowania badań naukowych w zakresie dostępności produktów i usług;
- 7) inicjowania i organizowania działań na rzecz poprawy świadomości społecznej w zakresie dostępności produktów i usług;
- 8) promowania współpracy w zakresie dostępności produktów i usług;
- 9) opracowywania wytycznych i zapewniania narzędzi, w celu ułatwienia mikroprzedsiębiorcom zapewniania dostępności produktów i usług

Warte podkreślenia jest, iż mimo że mikroprzedsiębiorstwa świadczące usługi są zwolnione z obowiązków przewidzianych w ustawie, to ustawodawca powinien zachęcać wszystkie

mikroprzedsiębiorstwa do produkowania, przywozu lub dystrybucji produktów oraz świadczenia usług, które spełniają wymogi dostępności, tak by zwiększyć ich konkurencyjność oraz ich potencjał wzrostu na rynku wewnętrznym. Dlatego zgodnie z art. 6 pkt 9 minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego opracowuje wytyczne i zapewnia narzędzia, w porozumieniu z odpowiednimi podmiotami, aby ułatwić mikroprzedsiębiorcom zapewnianie dostępności produktów i usług.

Rozdział drugi projektu ustawy wprowadza nowe wymogi wobec produktów udostępnianych na rynku oraz oferowanych i świadczonych usług. Wymogi dostępności określone w projekcie ustawy mają charakter wymogów funkcjonalnych. W związku z postępującym rozwojem technologicznym i różnorodnymi podejściami do projektowania, tworzenie technicznych wymogów i standardów dostępności byłoby rozwiązaniem nieracjonalnym. Byłoby to niepraktyczne również z punktu widzenia regulacji prawnej, gdyż każda zmiana standardu wiązałaby się z potrzebą nowelizacji wszystkich przepisów obowiązujących w tym zakresie. Przepisy dyrektywy przewidują utworzenie normy europejskiej dla tego konkretnego aktu prawnego, która będzie brała pod uwagę najnowszy standard WCAG. Norma jest w trakcie opracowywania, instytucje normalizacyjne pracują nad jej ostatecznym kształtem. Dostępne są także dobre praktyki i specyficzne wymogi techniczne, z których mogą korzystać zarówno producenci, jak i organy nadzoru. Przedsiębiorcy mogą korzystać z obowiązujących norm i standardów, ale nie są do tego zobowiązani tak długo jak wymóg funkcjonalny określony w ustawie jest spełniony.

Produkty muszą spełniać wymogi ogólne, określone w art. 7-8 oraz szczegółowe dla określonych produktów, opisane w art. 7-11. W art. 7-11 określone zostały wymogi dostępności produktów, w tym wymogi dotyczące udzielania informacji o produkcie i jego użytkowaniu, wymogi dotyczące interfejsu użytkownika i projektowania uwzględniającego potrzebę funkcjonalności oraz przepisy dotyczące poszczególnych produktów: terminali samoobsługowych, czytników książek elektronicznych, konsumenckich urządzeń końcowych mających interaktywne zdolności obliczeniowe wykorzystywane do usługi łączności elektronicznej. Wprowadzenie tych wymogów będzie skutkowało stosowaniem przez podmioty gospodarcze rozwiązań informacyjnych i technologicznych, które umożliwią i ułatwią korzystanie ze wskazanych produktów przez osoby ze szczególnymi potrzebami i będą redukować ich wykluczenie społeczne.

**Art. 7.** reguluje spełnianie wymogów dostępności w zakresie informacji o produkcie. Zgodnie z ust. 1 pkt 1 jest ono zapewnione jeżeli instrukcje, etykiety i ostrzeżenia dotyczące użytkowania produktu, które zostały zamieszczone w lub na produkcie są:

a) udostępniane za pomocą więcej niż jednego kanału sensorycznego co może zostać spełnione poprzez np. zapewnienie informacji wizualnej i dotykowej lub wizualnej i dźwiękowej wskazującej miejsce, w które należy wprowadzić kartę w terminalu samoobsługowym, tak by z terminala mogły skorzystać osoby niewidome i niesłyszące.

b) przedstawione w sposób zrozumiały co może zostać spełnione poprzez np. stosowanie tego samego słownictwa w sposób spójny lub zgodnie z jasną i logiczną strukturą, tak by osoby z niepełnosprawnościami intelektualnymi mogły je lepiej zrozumieć.

c) przedstawione w sposób postrzegalny, co może zostać zapewnione poprzez np. zapewnienie wypukłych oznaczeń dotykowych lub dźwięków wraz z ostrzeżeniem tekstowym tak by osoby niewidome mogły to ostrzeżenie odebrać.

d) przedstawione za pomocą czcionki o odpowiednim rozmiarze i kroju, z uwzględnieniem przewidywalnych warunków użytkowania oraz z zastosowaniem wystarczającego kontrastu i odstępów między literami, wierszami i akapitami, co może zostać spełnione poprzez np. zapewnienie, by tekst mogły odczytać osoby słabowidzące.

e) instrukcje dotyczące użytkowania produktu, w szczególności instrukcje dotyczące funkcji produktu ułatwiających dostęp do nich, sposobu ich aktywacji i ich interoperacyjności z narzędziami wspomagającymi, które nie zostały zamieszczone w lub na produkcie, ale są udostępnione w inny sposób, w szczególności za pośrednictwem strony internetowej, są udostępnione publicznie w momencie wprowadzania produktu do obrotu wraz z informacją o miejscu ich udostępnienia umieszczoną na produkcie lub opakowaniu produktu:

- obejmują alternatywną prezentację treści nietekstowych, co może zostać spełnione poprzez np. dołączanie do diagramu opisu tekstowego określającego jego główne elementy lub opisującego najważniejsze działania.

- obejmują opis oprogramowania i sprzętu łączących produkt z narzędziami wspomagającymi, wraz z wykazem narzędzi wspomagających, które były testowane razem z produktem co może zostać spełnione poprzez np. uwzględnienie w bankomacie gniazdka i oprogramowania, które umożliwią podłączenie słuchawek odbierających wyświetlony na ekranie tekst w formie dźwiękowej.

**Art. 8.** określa rozwiązania w produkcie, w tym w interfejsie użytkownika produktu. W pkt 1a

określona została sytuacja, w której produkt umożliwia komunikowanie się. Zgodnie z projektem zapewnione powinno zostać, by funkcja ta była dostępna przez więcej niż jeden kanał sensoryczny i obejmowała rozwiązania alternatywne dla elementów wizualnych i dźwiękowych, elementów mowy i elementów dotykowych, co może być spełnione poprzez np. dostarczanie instrukcji w formie głosowej i tekstowej lub umieszczenie oznakowania dotykowego na klawiaturze, tak by osoby niewidome lub niedosłyszające mogły korzystać z produktu.

W pkt 1b przyjęto natomiast rozwiązanie, zgodnie z którym w sytuacji, gdy produkt wykorzystuje mowę na potrzeby komunikacji, obsługi, sterowania i orientacji zapewnia się rozwiązania alternatywne dla mowy i wprowadzania danych głosowych, co może być spełnione poprzez zapewnienie, by terminal samoobsługowy wydający instrukcje głosowe wyświetlał je np. także w formie tekstu lub obrazów, tak by wymagane działanie mogły wykonać także osoby niesłyszające.

Pkt 1 c) wskazuje, że jeżeli produkt wykorzystuje elementy wizualne – zapewnia się elastyczne sposoby poprawy wyrazistości wizji oraz rozwiązania umożliwiające powiększanie obrazu, zwiększanie jasności i kontrastu dla komunikacji, informacji i obsługi, a także interoperacyjność z narzędziami wspomagającymi i programami umożliwiającymi nawigację po interfejsie użytkownika produktu, co może być spełnione poprzez umożliwienie użytkownikom powiększenia tekstu, powiększenia konkretnego piktogramu lub zwiększenia kontrastu, tak by osoby słabowidzące mogły zapoznać się z przedstawionymi informacjami

Pkt 1 d) opisuje, że jeżeli produkt wykorzystuje kolor do przekazywania informacji, wskazania działania, które należy wykonać, wskazania konieczności reakcji ze strony użytkownika lub zaznaczenia pewnych elementów – zapewnia się rozwiązanie alternatywne do stosowania kolorów, co może być spełnione poprzez zapewnienie – oprócz możliwości wciśnięcia, przykładowo, zielonego lub czerwonego przycisku w celu wyboru jednej z opcji – opisowego oznaczenia przycisków, tak by wyboru mogły dokonać osoby z zaburzeniem widzenia barw.

Pkt 1 e) reguluje sytuację, w której jeżeli produkt wykorzystuje sygnały dźwiękowe do przekazywania informacji, wskazania działania, które należy wykonać, wskazania konieczności reakcji ze strony użytkownika lub zaznaczenia pewnych elementów – zapewnia się rozwiązanie alternatywne do stosowania sygnałów dźwiękowych co może być spełnione poprzez zapewnienie, by komputer, wydając sygnał błędu, wyświetlał tekst lub obraz informujący o błędzie, tak by komunikat o błędzie był zrozumiały dla osób niesłyszających.

Natomiast zgodnie z pkt 1 f) jeżeli produkt wykorzystuje elementy dźwiękowe – zapewnia się



możliwość sterowania głośnością i szybkością odtwarzania oraz zaawansowane funkcje dźwiękowe, w tym redukcję zakłóceń ze strony sygnałów dźwiękowych pochodzących od znajdujących się w pobliżu produktów, i wyrazistość dźwięku co może być spełnione poprzez umożliwienie dodatkowego kontrastu w obrazach pierwszego planu, tak by mogły je zobaczyć osoby niedowidzące.

W pkt 1 g) uregulowano kwestię wymogu ręcznej obsługi i sterowania – w takim przypadku umożliwia się sterowanie sekwencyjne i alternatywne rozwiązania z zakresu motoryki małej oraz unika się konieczności jednoczesnego poruszania więcej niż jednym przełącznikiem, a przełączniki są możliwe do rozróżnienia za pomocą dotyku, co może być spełnione poprzez umożliwienie użytkownikowi telefonu wyboru poziomu głośności i zmniejszenie interferencji z aparatem słuchowym, tak by z telefonu mogły korzystać osoby niedosłyszające.

Opisana w pkt 2) regulacja wskazuje, że w produkcie nie stosuje się trybów pracy wymagających wykonywania ruchów o dużym zasięgu lub użycia dużej siły fizycznej co może zostać spełnione odpowiednio poprzez: zwiększenie rozmiaru przycisków na ekranie dotykowym i odległości między nimi, tak by można je było wcisnąć drżącą dłonią lub zapewnienie, by wciskanie przycisków nie wymagało dużej siły fizycznej, tak by mogły z nich korzystać osoby o mniejszej sprawności motorycznej

W pkt 3) opisano rozwiązania ograniczające prawdopodobieństwo wywołania ataków padaczki fotogennej poprzez unikanie migoczących obrazów, tak by nie powodować zagrożenia dla osób, u których może wystąpić atak

Natomiast w pkt 4), iż przy korzystaniu z właściwości zapewniających spełnianie wymogów dostępności zapewnia się ochronę prywatności użytkownika poprzez np. umożliwienie korzystania ze słuchawek, gdy bankomat udziela informacji głosowych.

W pkt 5a wskazano, iż zapewnia się rozwiązania alternatywne dla identyfikacji biometrycznej i kontroli danych biometrycznych poprzez np. umożliwienie osobom, które nie mogą używać rąk – jako alternatywę dla stosowania odcisków palca – ustawienia hasła blokującego i odblokowującego telefon.

W pkt 5b przyjęto regulację, iż zapewnia się spójność funkcji i wystarczająco długi czas na interakcję oraz możliwość elastycznego dostosowywania czasu poprzez np. zapewnienie, by przy wykonywaniu konkretnego działania oprogramowanie reagowało w sposób przewidywalny, oraz zapewnienie odpowiedniego czasu na wprowadzenie hasła, tak by osoby z niepełnosprawnościami intelektualnymi nie miały problemów z korzystaniem z danego oprogramowania.

Pkt 5c wskazuje, iż zapewnia się oprogramowanie i sprzęt służące do łączenia się z narzędziami wspomagającymi poprzez np. umożliwienie połączenia z odświeżalnym monitorem brajlowskim, tak by osoba niewidoma mogła korzystać z komputera.

Oprócz ogólnych zasad dostępności skierowanych do wszystkich kategorii produktów określonych w projekcie w art. 9-11, wskazane zostały szczegółowe rozwiązania dotyczące określonych kategorii produktów. W art. 9 opisane zostały dodatkowe kryteria spełniania wymogów dostępności odnoszące się wyłącznie do terminali samoobsługowych. Natomiast kolejno w art. 10-11 uregulowane zostały dodatkowe obowiązki zapewnienia dostępności przez następujące kategorie produktów: czytniki książek elektronicznych i urządzenia końcowe z interaktywnymi zdolnościami obliczeniowymi wykorzystywanymi w ramach świadczenia usług telekomunikacyjnych i dostępu do audiowizualnych usług medialnych.

Przepisy art. 12–18 regulują wymogi dostępności usług. Usługi muszą spełniać wymogi ogólne, określone w art. 12 oraz szczegółowe dla poszczególnych usług, opisane w art. 13-18. Aby zapewnić dostępność usług, które są objęte zakresem stosowania ustawy, wykorzystane do świadczenia takich usług produkty, z którymi konsument wchodzi w interakcję, również powinny spełniać odpowiednie wymogi dostępności określone w ustawie. Artykuł 12 określa ogólne wymogi dostępności usług, a kolejne artykuły dotyczą wymogów dostępności w odniesieniu do następujących usług: usług łączności elektronicznej, usług dostępu do audiowizualnych usług medialnych, usług transportu drogowego, lotniczego, wodnego i kolejowego, usług bankowości detalicznej, rozpowszechniania książek elektronicznych, usług handlu elektronicznego. Zwiększenie dostępności ww. usług wpłynie na redukcję barier informacyjnych i komunikacyjnych dla osób ze szczególnymi potrzebami. Przepisy art. 19 zawierają przepisy ustanawiające kryteria funkcjonalne. Kryteriów tych nie należy uważać za ogólną alternatywę dla wymogów dostępności określonych w ustawie, powinny one być stosowane wyłącznie w szczególnych okolicznościach. Jeżeli funkcja lub środek projektowania lub wytwarzania produktu albo świadczenia usługi nie zostały uwzględnione w wymogach dostępności określonych w ustawie, podmiot gospodarczy zapewnia ich dostępność poprzez spełnienie odpowiednich kryteriów funkcjonalnych w celu umożliwienia najpełniejszego korzystania z produktu albo usługi przez osoby ze szczególnymi potrzebami. Kryteria funkcjonalne, o których mowa w ust. 1, mogą być stosowane zamiast określonego jednego albo większej liczby wymogów dostępności określonych w niniejszej ustawie, o ile zastosowanie tych kryteriów funkcjonalnych prowadzi do równoważnej albo większej dostępności w przewidywalnym wykorzystaniu przez osoby ze szczególnymi potrzebami.

Projekt ustawy precyzuje funkcjonalne wymogi spełniania standardów dostępności niektórych produktów i usług, w tym określa pewien standard minimalny. Nie ustanawia jednak technologicznych warunków brzegowych. Zakres przedmiotowy projektu ustawy wynika z przepisów dyrektywy 2019/882, która została opracowana przy uwzględnieniu interesów wielu stron i ewentualnych nieproporcjonalnych obciążeń. Transponując dyrektywę do polskiego porządku prawnego zdecydowano o przyjęciu przepisów w ich oryginalnym brzmieniu.

Art. 20 wskazuje jakie obowiązujące w ustawodawstwie UE normy prawne stosowane przez podmioty gospodarcze wprowadzają domniemanie spełniania przez produkt lub usługę wymogów dostępności w regulowanym przez nie zakresie.

Art. 21 ust 1 reguluje kwestie wyjątków od obowiązku stosowania wymogów dostępności produktów i usług oraz wskazuje okoliczności, w przypadku zaistnienia których, podmioty gospodarcze nie są zobowiązane do spełnienia wymogów dostępności i związanych z nimi obowiązków. Ze względu na zasadę proporcjonalności wymogi dostępności powinny mieć zastosowanie jedynie w zakresie, w jakim nie stanowią nieproporcjonalnego obciążenia dla danego podmiotu gospodarczego lub zakresie, w którym nie wymagają znaczących zmian w produktach i usługach, objętych wymogami ustawy. Stąd wskazane w ustawie wymogi dostępności mają zastosowanie wyłącznie w zakresie, w jakim zapewnienie z nimi zgodności:

- 1) nie wymaga dokonania znaczących zmian produktu albo usługi, które stanowiłyby zasadniczą zmianę podstawowych właściwości danego produktu albo danej usługi;
- 2) nie stanowi dla podmiotu gospodarczego nieproporcjonalnego obciążenia.

Możliwość zastosowania tych wyjątków przez podmioty gospodarcze spowoduje, iż w sytuacji, gdy wprowadzane ustawą nowe obowiązki będą zbyt kosztowne lub będą wymagały zbyt dużych zmian technologicznych od podmiotów gospodarczych, nie będą one zobowiązane do ich wprowadzenia, jednak będzie na nich ciążył wskazany w art. 21 ust. 2 – 5 obowiązek opisanie i udokumentowanie przyczyn wyłączenia.

Art. 22 zawiera obowiązek udzielania informacji na temat dostępności produktu albo usługi i kompatybilności produktu albo usługi z narzędziami wspomagającymi z wykorzystaniem sposobów komunikacji spełniających wymogi dostępności określone w ustawie, jeśli w powiązaniu z danym produktem albo usługą są udostępniane usługi wsparcia technicznego, usługi przekazu lub usługi szkoleniowe. Przepis ten ma na celu zapewnienie dostępu osób ze szczególnymi potrzebami do usług towarzyszących, które mogą wspierać poprawne i niezakłócone korzystanie z usług.

Rozdział trzeci projektu ustawy wprowadza nowe obowiązki podmiotów gospodarczych, w tym producentów, importerów, dystrybutorów i upoważnionych przedstawicieli, związane z zapewnieniem wymogów dostępności.

Art. 23 wskazuje obowiązek sporządzenia dokumentacji technicznej i deklaracji zgodności z wymogami dostępności, a także umieszczenia znaku CE na produktach spełniających zawarte w ustawie wymogi dostępności. Przepisy te wprowadzają nowy obowiązek dla podmiotów gospodarczych oferujących wskazane w ustawie produkty i usługi.

Art. 24 zawiera uregulowania dotyczące deklaracji zgodności produktu, w której producent deklaruje zgodność produktu z wymogami dostępności.

W art. 25 opisano obowiązki producentów dotyczące spełniania wymogów dostępności przez produkty seryjne. W ust. 3 wskazano, iż producent powinien wskazać podstawowy punkt kontaktowy służący do rozwiązywania spraw związanych z zapewnieniem wymogów dostępności przez produkowane przez producenta produkty. Użyte w ustawie określenie punkt kontaktowy jest szersze niż adres do kontaktu. Punktem kontaktowym może być zarówno miejsce fizyczne, jak i adres wirtualny, w tym adres internetowy, jak i adres poczty elektronicznej czy nr telefonu.

Art. 26 reguluje obowiązki producenta w sytuacji stwierdzenia przez niego, że produkt nie spełnia wymogów dostępności. Producent jest zobowiązany podjąć niezwłocznie działania naprawcze, poinformować o niespełnianiu przez produkt wymogów dostępności odpowiednie organy nadzoru rynku, prowadzić ewidencję produktów, które nie spełniają wymogów dostępności, a na żądanie organu przekazywać odpowiednie informacje i dokumentację. Wskazany jest również obowiązek współpracy producenta z organami nadzoru w celu zapewnienia wymogów dostępności produktu.

Art. 27–29 opisują obowiązki upoważnionego przedstawiciela importera, dystrybutora w zakresie zapewnienia dostępności oferowanych na rynku produktów.

Przepisy art. 31 określają nowe obowiązki nałożone na usługodawców w celu zapewnienia dostępności usług, dotyczące m.in.:

- 1) przeprowadzania oceny zgodności świadczenia usługi z wymogami dostępności;
- 2) przekazywania informacji o dostępności świadczonej usługi;
- 3) w przypadku, gdy usługa nie spełnia wymogów dostępności – informowania właściwych organów nadzoru i podejmowania działań naprawczych koniecznych do doprowadzenia do zgodności usługi z wymogami dostępności, a także przekazywania informacji i dokumentów organom nadzoru rynku.

Art. 32 opisuje proces i wymagany zakres oceny dostępności pomieszczeń oraz budynków użyteczności publicznej, w których są świadczone usługi.

Rozdział czwarty określa zasady dochodzenia praw przez konsumentów, w tym procedurę składania skargi na niezapewnienie spełniania wymogów dostępności przez produkt albo usługę do podmiotu gospodarczego.

Procedura ta jest stosowana przez podmiot gospodarczy w odniesieniu do konsumentów, rozumianych jako osoby fizyczne, które kupują produkt lub korzystają z terminala płatniczego lub korzystają z usług w celach niezwiązanych z ich działalnością handlową, gospodarczą, rzemieślniczą lub z wykonywaniem wolnego zawodu. Możliwość składania skarg jako alternatywnego sposobu załatwiania sporów między podmiotem gospodarczym a konsumentem przed wszczęciem postępowania przed organem administracji albo sądem nie została wprost ujęta w przepisach dyrektywy 2019/882. Kwestia ta wynika jednak z motywu 99 dyrektywy, zgodnie z którym: „Państwa członkowskie powinny zapewnić, by zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa Unii istniała możliwość skorzystania z alternatywnych mechanizmów rozstrzygania sporów w celu rozstrzygnięcia każdego domniemanego przypadku niezgodności z niniejszą dyrektywą, zanim wszczęte zostanie postępowanie przed sądem lub właściwym organem administracyjnym.”. Przepisy art. 33, dając konsumentowi możliwość złożenia skargi, otwierają jednocześnie drogę do skorzystania z alternatywnych mechanizmów rozstrzygania sporów. Rozwiązanie takie jest korzystne zarówno dla konsumenta, jak i przedsiębiorcy.

W rozdziale piątym określony został system nadzoru i kontroli rynku w zakresie zapewniania spełniania wymogów dostępności. Art. 36 wskazuje podmioty publiczne tworzące system nadzoru: Prezesa Zarządu PFRON, organy nadzoru rynku i organy celne. Zgodnie z projektem ustawy system nadzoru rynku w zakresie dostępności produktów i usług tworzą:

1. Prezes Zarządu Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (dalej: Prezes Zarządu PFRON),
2. Organy nadzoru rynku:
  - a. wojewódzcy inspektorzy Inspekcji Handlowej,
  - b. Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej,
  - c. Główny Inspektor Transportu Drogowego,
  - d. wojewódzcy inspektorzy transportu drogowego,

- e. Prezes Urzędu Transportu Kolejowego,
  - f. Prezes Urzędu Lotnictwa Cywilnego,
  - g. dyrektorzy urzędów morskich,
  - h. dyrektorzy urzędów żeglugi śródlądowej,
  - i. Rzecznik Finansowy,
  - c. minister właściwy do spraw informatyzacji w zakresie nadzoru nad zapewnianiem spełniania wymogów dostępności stron internetowych i aplikacji mobilnych wykorzystywanych przez usługodawców do oferowania i świadczenia usług oraz usług handlu elektronicznego;
3. Organy celne będące organami odpowiedzialnymi za kontrolę produktów objętych procedurą celną dopuszczenia do obrotu.

Art. 37–39 regulują kompetencje i zadania Prezesa Zarządu PFRON, organów nadzoru rynku oraz organów celnych w zakresie zapewnienia dostępności produktów i usług. Wskazane w ustawie instytucje zostały wybrane ze względu na zakres ich kompetencji, niemniej, zadania przyznane im przez ustawę związane z kontrolą zapewniania wymogów dostępności będą stanowić dla nich nowe zadania. Wskazanie instytucji odpowiedzialnych za nadzór i kontrolę dostępności było konieczne ze względu na wymóg stworzenia systemu nadzoru nad rynkiem w zakresie zapewniania dostępności przewidziany w dyrektywie 2019/882. Prezes Zarządu PFRON został wskazany jako jedna z instytucji sprawująca nadzór nad zapewnieniem dostępności ze względu na jego doświadczenie związane z kwestiami dotyczącymi osób ze szczególnymi potrzebami.

W art. 41–48 opisana została procedura kontrolna spełniania przez produkty i usługi wymogów dostępności dokonywana przez organy nadzoru oraz Prezesa Zarządu PFRON, w tym przesłanki do wszczęcia kontroli, zakres i czynności kontrolne. Do spraw nieuregulowanych w ustawie zastosowanie będą miały przepisy rozdziału 5 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2021 r. poz. 162 i 2105 oraz z 2022 r. poz. 24). W przypadku stwierdzenia w toku kontroli, iż podmiot gospodarczy nie zapewnił spełniania wymogów dostępności, organ nadzoru lub Prezes Zarządu PFRON wszczyna postępowanie opisane w art. 49.

W art. 50- 51 opisane zostało postępowanie w sprawie wprowadzonego do obrotu produktu niespełniającego wymogów dostępności.

Wszczynając postępowanie, właściwy organ może nakazać podmiotowi gospodarczemu niezwłoczne podjęcie działań naprawczych. W art. 50 ust. 1 wprowadzono termin do 120 dni z możliwością przedłużenia wynikającą z ust. 2, aby podmioty gospodarcze, w zależności od rodzaju zmian, które muszą wprowadzić, miały wystarczająco dużo czasu na to działanie. Przepis ten bierze pod uwagę ewentualne potrzeby podmiotów gospodarczych dotyczące czasu niezbędnego do wprowadzenia zmiany w produkcie – ponownego zaprojektowania, wdrożenia nowych rozwiązań technologicznych i wyprodukowania, a także odzwierciedla specyfikę produktów objętych ustawą. W trakcie postępowania możliwe będzie wydanie przez organy prowadzące postępowanie decyzji, która nakazuje zastosowanie następujących środków tymczasowych – na okres nie dłuższy niż 3 miesiące: zakazu udostępniania produktu, ograniczenia udostępniania produktu, wycofania produktu z obrotu.

Jeżeli po tym terminie podmiot gospodarczy nie przedstawi dowodów na spełnianie przez produkty wymogów dostępności, organ nadzoru lub Prezes Zarządu PFRON wydaje decyzję kończącą postępowanie, w której zgodnie z art. 51 ust. 1 może:

1. nakazać zapewnienie spełniania wymogów dostępności określonych w ustawie przez produkt lub usunięcie niezgodności formalnych, o których mowa w art. 48 ust. 1,
2. nakazać wycofanie produktu z obrotu,
3. zakazać udostępniania produktu,
4. nakazać powiadomienie konsumentów o zakresie niespełniania przez produkt wymogów dostępności, określając termin i sposób powiadomienia.

Zgodnie z motywem 98 dyrektywy, sankcje powinny być odpowiednie do charakteru naruszeń, jak i okoliczności, tak by nie stały się alternatywą dla spełnienia przez podmioty gospodarcze obowiązku zapewnienia dostępności ich produktów lub usług.

Środki w postaci: nakazania zapewnienia spełniania wymogów dostępności, nakazania wycofania produktu z obrotu, zakazania udostępniania produktu, nakazania powiadomienia konsumentów stosuje się w zależności od rodzaju stwierdzonego braku zapewnienia spełniania przez produkt wymogów dostępności i rodzaju niezgodności formalnych, o których mowa w art. 48 ust. 1.

W przypadku, gdy podmiot w sposób uporczywy i nieuzasadniony nie spełnia obowiązków, określonych w ustawie Prezes Zarządu PFRON lub organ nadzoru rynku w drodze decyzji może ponadto nałożyć karę pieniężną na zasadach określonych w art. 67.

W art. 52 opisane zostały przesłanki wydania decyzji, która umarza postępowanie. Decyzja o umorzeniu może być wydana, gdy organ stwierdzi, że:

- 1) produkt spełnia wymogi dostępności;
- 2) produkt został wycofany z obrotu;
- 3) z innych przyczyn postępowanie stało się bezprzedmiotowe.

W zakresie nieuregulowanym w ustawie do postępowań w sprawach niespełniania przez produkt albo usługę wymogów dostępności stosuje się przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 735, 1491 i 2052).

W art. 53–56 uregulowane są kwestie przekazywania informacji i współpracy z Komisją Europejską i innymi państwami członkowskimi, w sytuacji niespełniania przez produkty wymogów dostępności.

W art. 56 opisana została procedura badania dostępności produktów w trakcie postępowania celnego wobec produktów wprowadzanych na rynek UE.

W art. 58, analogicznie do przepisów dotyczących postępowania w sprawie braku zapewnienia dostępności produktów, opisane zostało postępowanie organów nadzoru rynku w sytuacji, gdy w trakcie kontroli stwierdzono niespełnianie wymogu dostępności usług.

Podobnie jak w przypadku produktów ustawa przewiduje termin do 120 dni na zapewnienie dostosowania świadczonej usługi do wymogów dostępności.

W art. 61 wprowadzono możliwość złożenia zawiadomienia o niespełnianiu przez produkt lub usługę wymogów dostępności Prezesowi Zarządu PFRON lub organom nadzoru rynku. Regulacja taka została przyjęta ze względu na cel dyrektywy, jakim jest zwiększanie dostępności produktów i usług. Zawiadomienie będzie mógł złożyć każdy, nie tylko konsument. W efekcie możliwa będzie kontrola dostępności produktów niezwiązana z wcześniejszym zakupem produktu.

Art. 66 ust. 3 pkt 2 lit. b) stanowi wdrożenie motywu 1 dyrektywy: „Celem niniejszej dyrektywy jest przyczynienie się do właściwego funkcjonowania rynku wewnętrznego w drodze zbliżenia przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych 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. Zwiększyłyby to podaż na rynku wewnętrznym dostępnych produktów i usług, a także poprawiło dostępność stosownych informacji.”



Rozdział szósty wprowadza przepisy związane z administracyjnymi karami pieniężnymi, które mogą być nałożone na podmioty gospodarcze, które nie wykonują obowiązków wynikających z ustawy. Zgodnie z motywem 98 dyrektywy, sankcje powinny być odpowiednie do charakteru naruszeń, jak i okoliczności, tak by nie stały się alternatywą dla spełnienia przez podmioty gospodarcze obowiązku zapewnienia dostępności ich produktów lub usług.

Kary mają charakter dyscyplinujący i odstraszały i mają zastosowanie w przypadku, gdy podmiot w sposób uporczywy i nieuzasadniony nie spełnia obowiązków, określonych w ustawie (zarówno wymogów dostępności, jak i wymogów formalnych z art. 48). Przepisy te mają na celu zapewnienie skuteczności stosowania przepisów ustawy przez podmioty gospodarcze. Kary nakładane będą na podmioty gospodarcze w formie decyzji, w kwocie do dziesięciokrotności przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej w roku kalendarzowym ostatnio ogłoszonego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego na podstawie przepisów ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 504), ustalonego według stanu na dzień wydania decyzji, jednakże nie większej niż 10% obrotu osiągniętego w roku obrotowym poprzedzającym rok nałożenia kary.

Rozdział siódmy zawiera przepisy zmieniające. Przepisy te przykładowo: nadają nowe kompetencje i zadania organom nadzoru rynku, np. w nowelizowanej ustawie z dnia 5 sierpnia 2015 r. o rozpatrywaniu reklamacji przez podmioty rynku finansowego i o Rzeczniku Finansowym oraz wdrażają dyrektywę w zakresie wykorzystania pełnej konwersacji w usługach powiadamiania ratunkowego poprzez wprowadzenie zmiany w ustawie z dnia 22 listopada 2013 r. o systemie powiadamiania ratunkowego.

Rozdział ósmy obejmuje przepisy przejściowe i dostosowujące. Mają one na celu ochronę przedsiębiorców oraz organów nadzoru rynku poprzez wydłużenie czasu na stosowanie przepisów, np. przepisów ustawy nie stosuje się do produktów wprowadzonych do obrotu przed dniem 28 czerwca 2025 r. Ponadto, zgodnie z ustawą usługodawca może do dnia 28 czerwca 2030 r. świadczyć usługi przy wykorzystaniu produktów, które zgodnie z prawem wykorzystywał w celu świadczenia usług tego samego rodzaju przed tym dniem.

Rozdział dziewiąty wprowadza przepis końcowy określający termin wejścia w życie projektowanej ustawy, tj. zgodnie z dyrektywą 2019/882 – 28 czerwca 2025 r.

#### **IV. Informacje dodatkowe**

Projekt ustawy jest zgodny z prawem Unii Europejskiej.

Projektowana regulacja nie zawiera przepisów technicznych w rozumieniu rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. poz. 2039, z późn. zm.) i nie podlega notyfikacji Komisji Europejskiej.

Projektowana regulacja nie będzie wymagała notyfikacji Komisji Europejskiej w trybie ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz. U. z 2021 r. poz. 743).

Projekt ustawy dotyczy majątkowych praw i obowiązków przedsiębiorców lub praw i obowiązków przedsiębiorców wobec administracji publicznej, podlega zatem obowiązkowi dokonania oceny przewidywanego wpływu na działalność mikroprzedsiębiorców oraz małych i średnich przedsiębiorców.

Projekt wpływa również pozytywnie na rodziny, w tym na rodziny, w których funkcjonują osoby ze szczególnymi potrzebami, zwłaszcza osoby starsze i z niepełnosprawnościami, gdyż zwiększa m. in. dostępność treści zamieszczonych w Internecie dla osób z niepełnosprawnościami.

Projekt ustawy nie wymaga przedstawienia właściwym organom i instytucjom Unii Europejskiej, w tym Europejskiemu Bankowi Centralnemu, w celu uzyskania opinii, dokonania powiadomienia, konsultacji albo uzgodnienia.

Projekt ustawy, zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. z 2017 r. poz. 248) oraz § 52 ust. 1 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2022 r. poz. 348), został udostępniony w Biuletynie Informacji Publicznej Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej oraz na stronie podmiotowej Rządowego Centrum Legislacji, w serwisie Rządowy Proces Legislacyjny.

Projekt został wpisany do Wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów pod numerem UC119.

Projekt dotyczy warunków określonych w uchwale nr 20 Rady Ministrów z dnia 18 lutego 2014 r. w sprawie zaleceń ujednolicenia terminów wejścia w życie niektórych aktów normatywnych (M.P. poz. 205), niemniej będzie tu miał zastosowanie § 1 ust. 2

rozporządzenia, gdyż art. 31 ust. 2 dyrektywy 2019/882 określił termin, w jakim przepisy implementujące dyrektywę muszą wejść w życie w państwach członkowskich.

Ogłoszona w Dzienniku Ustaw ustawa, zgodnie z art. 31 ust. 1 dyrektywy 2019/882, zostanie przekazana do Komisji Europejskiej jako krajowy środek wykonawczy.