

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)¹⁾, zwanej dalej „dyrektywą 2019/882”. Akt wszedł w życie w dniu 27 czerwca 2019 r.

W ramach transpozycji dyrektywy 2019/882 zaplanowano przyjęcie ustawy o dostępności niektórych produktów i usług.

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.²⁾, zwanej dalej „KPON”, której stronami są UE i wszystkie jej państwa członkowskie.

¹⁾ Dz. Urz. UE L 151 z 07.06.2019, str. 70.

²⁾ Dz. U. z 2012 r. poz. 1169, z późn. zm.

Ogólny charakter zobowiązań wynikających z KPON 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 na wewnętrznym rynku dostępnych produktów i usług 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 z niepełnosprawnościami w tradycyjnym znaczeniu, 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 konsumenci 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 Europejskiej³⁾, 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.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.⁴⁾ w art. 32 stanowi, że nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny, również bez względu na różnice wynikające z niepełnosprawności

³⁾ Dz. Urz. UE C 326 z 26.10.2012, str. 391.

⁴⁾ Dz. U. poz. 483, z późn. zm.

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 jakiegokolwiek 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 Plus⁵⁾, 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, zaczerpniętego 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

⁵⁾ 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.

szczególnymi potrzebami, zwłaszcza do osób z niepełnosprawnościami, których potrzeby i możliwości stanowią swoisty probierz dla spełnienia 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.)⁶⁾. 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 jakiej 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.⁷⁾ 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 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

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

⁷⁾ 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>.

po 80. roku życia, których liczba w 2030 r. wyniesie ok. 2,2 mln)⁸⁾. 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 dla osób z niepełnosprawnościami w życiu społecznym i zawodowym. 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 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),

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

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, natomiast część z nich potrzebuje, by prezentowane na ekranie komputera czy urządzenia mobilnego informacje były napisane językiem zrozumiałym albo by w każdej sytuacji miały one odpowiednio dużo czasu na podjęcie działań, bez konieczności wykonania ich w zbyt krótkim czasie. Wskazania te stanowią część wskazań 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 potrzebami⁹⁾. 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 budowlane¹⁰⁾, 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 publicznych¹¹⁾. 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 załączonej do ustawy. Wymagania te pokrywają się z pkt 9, 10 i 11 normy EN 301 549 V2.1.2. 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

⁹⁾ Dz. U. z 2020 r. poz. 1062.

¹⁰⁾ Dz. U. z 2021 r. poz. 2351, z późn. zm.

¹¹⁾ Dz. U. poz. 848.

sektora publicznego¹²⁾. Zmienia też ustawę z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne¹³⁾.

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.

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

¹²⁾ Dz. Urz. UE L 327 z 02.12.2016, str. 1.

¹³⁾ Dz. U. z 2021 r. poz. 2070.

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 nich produktów i świadczonych usług.

Art. 4 wskazuje produkty i usługi, które są wyjęte z zakresu obowiązywania ustawy. Ustawa nie stosuje się do usług świadczonych przez mikroprzedsiębiorców, a także 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;

Art. 5 zawiera objaśnienia pojęć występujących w projekcie ustawy.

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

- 1) monitorowania stosowania przepisów ustawy;
- 2) inicjowania zmian przepisów prawnych w zakresie dostępności produktów i usług;
- 3) opiniowania projektów aktów prawnych i programów dotyczących dostępności produktów i usług;
- 4) opiniowania sprawozdania dotyczącego funkcjonowania systemu kontroli produktów i usług objętych zakresem ustawy;
- 5) współpracy na rzecz zwiększania dostępności produktów i usług z organami nadzoru rynku, organami celnymi, Pełnomocnikiem Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych, i innymi podmiotami;
- 6) prowadzenia działań informacyjno-promocyjnych dotyczących dostępności produktów i usług;
- 7) inicjowania i organizowania badań naukowych w zakresie dostępności produktów i usług;

8) inicjowania i organizowania działań na rzecz poprawy świadomości społecznej w zakresie dostępności produktów i usług;

9) promowania współpracy w zakresie dostępności produktów i usług.

Rozdział drugi projektu ustawy wprowadza nowe wymagania wobec udostępnianych na rynku produktów i świadczonych usług, które powinny – zgodnie z proponowanymi przepisami – spełniać wskazane w projekcie wymagania dostępności. W art. 7–11 określone zostały wymagania dostępności produktów, w tym wymagania dotyczące udzielania informacji o produkcie i jego użytkowaniu, wymagania 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 wykorzystywanych w ramach świadczenia usług telekomunikacyjnych oraz usług dostępu do audiowizualnych usług medialnych. 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.

Przepisy art. 12–18 regulują wymagania dostępności usług. Artykuł 12 określa ogólne wymagania dostępności usług, a kolejne artykuły dotyczą wymogów dostępności w odniesieniu do następujących usług: usług telekomunikacyjnych, usług dostępu do audiowizualnych usług medialnych, usług transportu drogowego, lotniczego, wodnego i kolejowego, usług bankowości detalicznej, rozpowszechniania książek elektronicznych, usług handlu elektronicznego. Zwiększenie dostępności tych usług wpłynie na redukcję barier informacyjnych i komunikacyjnych dla osób ze szczególnymi potrzebami.

Art. 19 zawiera przepisy ustanawiające kryteria funkcjonalne, które mają zastosowanie w sytuacji trudności lub braku możliwości zastosowania określonego wymogu dostępności. Wprowadzone na podstawie tych kryteriów rozwiązania i modyfikacje produktów oraz oferowanych usług powinny umożliwić spełnienie wymogu dostępności przez produkty lub usługi.

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

Art. 21 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. Zgodnie z nim wymogi dostępności określone w projekcie 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, podmioty te nie będą zobowiązane do ich wprowadzenia.

W art. 21 wskazane zostały również nowe wymogi wobec podmiotów gospodarczych mające na celu zapewnienie spełniania wymogów dostępności: obowiązek dokonania oceny spełniania wymogów dostępności przez oferowane produkty i kryteria tej oceny, a także obowiązek sporządzenia odpowiedniej dokumentacji.

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.

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

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 produktów seryjnych.

Art. 26 reguluje obowiązki informacyjne i ewidencyjne nałożone na podmioty gospodarcze w związku z wymogami dostępności.

Art. 27–30 opisują obowiązki upoważnionego przedstawiciela, importera i dystrybutora w zakresie zapewnienia dostępności oferowanych na rynku produktów.

Przepisy art. 31 i 32 określają nowe obowiązki nałożone na usługodawców w celu zapewnienia dostępności usług, dotyczące:

- 1) przeprowadzania oceny zgodności świadczenia usługi z wymogami dostępności;
- 2) przekazywania informacji o dostępności świadczonej usługi;
- 3) podejmowania działań naprawczych koniecznych do doprowadzenia do zgodności usługi z wymogami dostępności;
- 4) dokonywania oceny dostępności pomieszczeń oraz budynków użyteczności publicznej, w których są świadczone usługi.

Rozdział czwarty określa zasady dochodzenia praw przez konsumentów, w tym składania reklamacji.

W rozdziale piątym określony został system nadzoru nad stosowaniem ustawy.

Art. 36 wskazuje podmioty publiczne tworzące ten system: organy nadzoru rynku i organy celne. Wskazane zostały również ich zadania i kompetencje. Art. 36 wskazuje, że organem monitorującym funkcjonowanie systemu nadzoru rynku w zakresie zgodności produktów i usług z wymogami dostępności określonymi w ustawie jest Prezes Zarządu PFRON. Art. 37–39 regulują kompetencje i zadania Prezesa zarządu PFRON, innych organów nadzoru rynku oraz organów celnych w zakresie zapewnienia dostępności produktów i usług.

W art. 40–48 opisana została dokonywana przez organy nadzoru kontrola spełniania przez produkty wymogów dostępności.

Natomiast art. 49–52 zawierają opis postępowania prowadzonego przez organy rynku w sytuacji stwierdzenia niespełniania przez produkt wymogów dostępności, które kończy się wydaniem decyzji administracyjnej oraz ewentualnym nałożeniem na podmiot gospodarczy przewidzianych w projekcie kar.

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

Art. 57–59 opisują postępowanie organów nadzoru rynku w sytuacji, gdy w trakcie kontroli stwierdzono niespełnianie wymogu dostępności usług.

Art. 60–61 regulują postępowanie składania i rozpatrywania zawiadomień o niespełnianiu przez produkt albo usługę wymogów dostępności.

Art. 62 odwołuje do Kodeksu postępowania administracyjnego w przypadkach nieuregulowanych w ustawie.

Art. 63 nakłada na Prezesa Zarządu PFRON obowiązek opracowania krajowej strategii nadzoru rynku w zakresie obszarów regulacyjnych ustawy.

Art. 64 reguluje obowiązek Prezesa Zarządu PFRON sporządzania cyklicznego sprawozdania dla Komisji Europejskiej z wyników monitorowania zapewnienia spełniania wymogów dostępności produktów i usług.

Rozdział szósty wprowadza przepisy związane z administracyjnymi karami pieniężnymi, które mogą być nałożone na podmioty gospodarcze niewykonujących obowiązków wynikających z ustawy. 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.

Rozdział siódmy zawiera przepisy zmieniające.

Rozdział ósmy obejmuje przepisy przejściowe i dostosowujące.

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 ujednoczenia 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.