

Badanie ewaluacyjne „Ocena wdrażania Ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami”



Raport końcowy



Fundusze Europejskie
dla Rozwoju Społecznego



Rzeczpospolita
Polska

Dofinansowane przez
Unię Europejską



Ministerstwo Funduszy
i Polityki Regionalnej

Raport powstał w ramach badania ewaluacyjnego pt. „Ocena wdrażania Ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami”.

Badanie zostało zrealizowane na zlecenie Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej przez konsorcjum w składzie: Fundacja Aktywizacja, Fundacja na rzecz Osób z Niepełnosprawnościami (FRONIA), Agata Gawska, Sylwia Daniłowska, Inwestrada.

Opracowanie raportu: dr Sylwia Daniłowska, mgr Agata Gawska,
dr Aleksandra Tatko

Współautorstwo raportu: mgr Małgorzata Maciantowicz, mgr Aleksander Waszkielewicz

Zespół badawczy: dr Sylwia Daniłowska, mgr Agata Gawska, mgr Małgorzata Maciantowicz, mgr Emilia Olejnik-Malinowska, mgr Aleksander Waszkielewicz, mgr Karolina Sielecka, dr Aleksandra Tatko, dr hab. inż. arch. Marek Wysocki, mgr Przemysław Żydok.

Badanie zostało zrealizowane w okresie lipiec-październik 2024 r.

Warszawa 2024

ISBN: 978-83-64734-28-1

Spis treści

Słownik skrótów.....	5
1. Koncepcja badania	6
1.1. Teoria zmiany	6
1.2. Analiza Kontrybucji.....	6
1.3. Analiza Systemu Wdrażania Ustawy.....	6
1.4. Analiza Trafności i Skuteczności Ustawy	7
2. Metodologia badania.....	7
2.1. Cel badania	7
2.2. Hipotezy badawcze	7
2.3. Koncepcja realizacji badania	8
2.4. Zastosowane w badaniu techniki badawcze	11
2.4.1. Analiza desk research.....	11
2.4.2. CAWI	12
2.4.3. IDI i FGI	14
2.4.4. Badanie tajemniczy klient	17
2.4.5. Warsztaty design thinking.....	19
2.4.6. Etnografia online	20
2.4.7. Badanie poziomu wiedzy na temat przepisów ustawy wśród jej adresatów	22
2.4.8. Panele eksperckie	23
2.4.9. Studia przypadków	24
2.4.10. Konsultacje.....	24
2.4.11. Panel rekomendacyjny	25
3. Wprowadzenie	25
4. Wyniki badań	28
4.1. Poprawność zakresu przedmiotowego i podmiotowego ustawy pod kątem jej celu.....	28
4.2. Poziom szczegółowości przepisów ustawy	39
4.3. Konflikt ustawy z innymi aktami prawnymi i konieczne zmiany w przepisach	44

4.4. Znajomość przepisów ustawy wśród jej adresatów	49
4.5. Skuteczności oddziaływania przepisów ustawy	58
4.6. Motywacja i gotowość do wdrażania przepisów ustawy	61
4.7. Mechanizm zlecania zadań i zamówień publicznych przez podmioty publiczne, określony w artykule 4 ustępie 3 ustawy	68
4.8. Minimalne wymagania dostępności określone w artykule 6 ustawy ..	76
4.9. Raporty o stanie zapewniania dostępności w podmiotach publicznych 82	
4.10. Skuteczność koordynacji procesu wdrażania dostępności przyjętego w ustawie	89
4.11. Koordynator i koordynatorka do spraw dostępności	95
4.12. Certyfikacja dostępności	107
4.13. Skargi na brak dostępności i przepisy dotyczące postępowania skargowego	113
4.14. Zakres przedmiotowy i podmiotowy finansowania działań z Funduszu Dostępności	121
4.15. Plan na rzecz poprawy zapewnienia dostępności	125
4.16. Procedura wnioskowania o dostępność i informowania o braku dostępności	133
4.17. Charakterystyka skuteczności i trafności ustawy	138
5. Wnioski z badania	139
6. Spis wykresów, rysunków i tabel	148
7. Spis załączników	148
8. Bibliografia	149

Słownik skrótów

BON – Biuro Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych

CAWI – *Computer Assisted Web Interview* – wywiad internetowy wspomagany komputerowo

CATI – *Computer-assisted telephone interviewing* – wywiad telefoniczny wspomagany komputerowo

OzSP – osoby ze szczególnymi potrzebami

NGO – *Non-governmental organisation* – organizacje pozarządowe

MFiPR – Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej

MRPiPS – Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej

RPO – Rzecznik Praw Obywatelskich

PFRON – Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych

Ustawa o zapewnianiu dostępności lub ustawa– Ustawa o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami

Ustawa o dostępności cyfrowej – Ustawa o dostępności cyfrowej stron internetowych i aplikacji mobilnych podmiotów publicznych

1. Koncepcja badania

Wprowadzenie ustawy z dnia 19 lipca 2019 roku o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami stanowiło istotny krok w kierunku zwiększenia dostępności przestrzeni publicznej w Polsce. Ze względu na relatywnie krótki czas jej wdrażania, badanie koncentrowało się na ocenie pierwszych efektów ustawy, jej trafności oraz skuteczności. Kluczowym elementem badania była perspektywa bezpośrednich odbiorców ustawy, w tym pracowników i pracowniczek podmiotów publicznych oraz osób ze szczególnymi potrzebami.

1.1. Teoria zmiany

Badanie oparto na koncepcji ewaluacji opartej na teorii zmiany (Theory-Based Evaluation – TBE), która zakłada, że każda interwencja to swego rodzaju teoria obejmująca hipotezy dotyczące osiągnięcia zakładanej zmiany. W ramach tej teorii możliwe było przedstawienie ciągu przyczynowego zdarzeń od momentu uruchomienia interwencji aż do osiągnięcia oczekiwanych efektów końcowych. Celem zastosowania TBE była identyfikacja założeń warunkujących materializację ustawy oraz weryfikacja, które z nich okazały się trafne, a które ograniczają jej skuteczność.

1.2. Analiza Kontrybucji

W celu oceny wpływu ustawy zastosowano analizę kontrybucji, która umożliwiła krytyczną analizę wpływu ustawy na działania w obszarze dostępności oraz ich praktyczne implikacje dla osób ze szczególnymi potrzebami. Kluczowe było ustalenie powiązań przyczynowych między zaobserwowanymi zmianami a konkretnymi interwencjami. Analiza koncentrowała się na identyfikacji warunków polityki dostępności oraz ograniczeń jej wdrażania.

1.3. Analiza Systemu Wdrażania Ustawy

Kolejnym krokiem była analiza systemu wdrażania ustawy, w tym identyfikacja najważniejszych grup odbiorców i odbiorczyń oraz ich roli w procesie wdrażania. Istotne było uwzględnienie specyfiki podmiotów stosujących ustawę oraz różnych sposobów finansowania działań realizowanych na jej podstawie.

W procesie analizy wykorzystano raporty, dokumenty dotyczące zadań zleczanych oraz wywiady z kluczowymi realizatorami i interesariuszami ustawy.

1.4. Analiza Trafności i Skuteczności Ustawy

Równolegle przeprowadzono analizę trafności i skuteczności ustawy, w której uczestniczyli_ły adresaci_tki ustawy, w tym kadra zarządzająca podmiotami publicznymi, koordynatorzy i koordynatorki ds. dostępności oraz osoby reprezentujące NGO działające na rzecz osób ze szczególnymi potrzebami. Badanie objęło również osoby ze szczególnymi potrzebami, co pozwoliło na zbadanie adekwatności przepisów ustawy do oczekiwań grupy adresatów_ek. Analiza koncentrowała się na identyfikacji działań prowadzonych przez podmioty oraz ocenie zmian w przestrzeni publicznej w obszarze dostępności. Pozwoliło to zidentyfikować konkretne obszary problemowe oraz zapisy w ustawie wymagające modyfikacji lub wdrożenia dodatkowych działań wspierających.

2. Metodologia badania

2.1. Cel badania

Głównym celem badania była **analiza i ocena skuteczności, trafności i użyteczności przepisów ustawy** o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami. Ocena przepisów ustawy została zrealizowana pod kątem jej zakresu przedmiotowego (zakres obszarowy ustawy, mechanizmy i narzędzia) oraz podmiotowego (katalog adresatów ustawy, podmioty zobowiązane do określonych działań).

2.2. Hipotezy badawcze

W trakcie badania zweryfikowano następujące hipotezy badawcze:

1. Brak precyzji w zdefiniowaniu zakresu przedmiotowego i podmiotowego ustawy oraz wątpliwości co do szerokości tego zakresu.

2. Raport o stanie zapewnienia dostępności nie tworzy rzeczywistego obrazu dostępności podmiotu.
3. Czynnikiem oddziałującym na skuteczność działań koordynatorów_{ek} jest brak odpowiednich narzędzi wpływu na swoją instytucję.
4. Podmioty prywatne nie korzystają z certyfikacji dostępności z uwagi na brak wiedzy o takiej możliwości. Dodatkowym elementem może być brak wymiernych korzyści z jego posiadania.
5. Procedury postępowania skargowego są zbyt skomplikowane dla osób ze szczególnymi potrzebami.
6. Osoby ze szczególnymi potrzebami nie posiadają wystarczającej wiedzy na temat swoich praw, o wymogach ustawowych oraz możliwości ich egzekwowania od podmiotów publicznych będących adresatami ustawy, m.in, dlatego, że nigdy wcześniej nie słyszały o takiej możliwości.
7. Poziom wiedzy o ustawie i sposobie jej wdrażania jest zróżnicowany pomiędzy podmiotami publicznymi, które są adresatami ustawy i zależy od indywidualnego zaangażowania koordynatorów i koordynatorek ds. dostępności i kadry zarządzającej oraz przyjętej polityki zarządzania i wdrażania rozwiązań dostępnościowych w danej instytucji.

Przeprowadzone badanie pozwoliło na pozytywną weryfikację wszystkich przyjętych hipotez badawczych.

2.3. Koncepcja realizacji badania

W ramach badania wyodrębniono pięć etapów prac badawczych:

- Eksplorację i organizację procesu badawczego,
- Obserwację,
- Analizę,
- Ocenę,
- Sformułowanie rekomendacji.

Rysunek 1. Etapy prac badawczych



Źródło: opracowanie własne.

W celu pozyskania wiarygodnych wyników ewaluacji zastosowano triangulację metodologiczną na trzech poziomach:

- źródeł danych, polegającej na wykorzystaniu różnorodnych źródeł pochodzenia materiału badawczego, od danych zastanych, niewytworzonych w procesie badawczym (dostępne opracowania, analizy, raporty, dokumenty programowe) do danych wywołanych, czyli pochodzących z realizacji badań terenowych,
- metod badawczych, zakładających łączenie różnych metod i technik w badaniu tych samych zagadnień, co pozwala na poznanie różnych perspektyw, dzięki czemu możliwe jest zniwelowanie słabości poszczególnych technik i podniesienie wiarygodności uzyskanych danych,
- perspektyw badawczych, polegających na zaangażowaniu zróżnicowanego pod kątem doświadczenia i kompetencji zespołu, co umożliwia zniwelowanie ryzyka wystąpienia subiektywnego charakteru wnioskowania i uzyskanie pełnego obrazu badanych zjawisk.

W badaniu wykorzystano kolejno następujące techniki badawcze:

- a) Analizę desk research, w tym badanie tajemniczego klienta,
- b) Ankiety CAWI,
- c) Wywiady indywidualne – IDI (Individual In-depth Interview),
- d) Zogniskowane wywiady grupowe - FGI (Focus Group Interview),
- e) Case studies (studia przypadku),
- f) Etnografia online,
- g) Panele eksperckie,
- h) Warsztaty design thinking,
- i) Konsultacje,
- j) Panel rekomendacyjny.

Badanie rozpoczęto od eksploracji i organizacji procesu badawczego. Ważnym elementem organizacji badania było zapewnienie jego pełnej dostępności. W tym celowo przygotowano dostępne narzędzia badawcze (ankiety tłumaczone na Polski Język Migowy, dostępne narzędzie do ankietowania). Zadbano również o dostosowanie języka do potrzeb każdej z badanych grup. Podczas realizacji wywiadów, paneli i warsztatów oraz konsultacji, osoby w nich uczestniczące mogły zgłosić specjalne potrzeby. Wykonawca każdorazowo na nie odpowiadał (m.in. poprzez przygotowanie dostępnych cyfrowo materiałów, zapewnienie dostępu do pętli indukcyjnej, zapewnienie dostępności druku materiałów wykorzystywanych na spotkaniach stacjonarnych).

Etap obserwacji rozpoczęto od analizy desk research oraz badania ankietowego CAWI, które miało na celu pozyskanie jak największej liczby danych o charakterze ilościowym. W ramach desk research przeanalizowano dane wtórne, tj. takie, które już istnieją i zostały przygotowane przez inne podmioty. Przeprowadzono również badanie tajemniczego klienta w trzech obszarach:

- 1) korzystanie z usług publicznych,
- 2) postępowanie skargowe,
- 3) zamówienia publiczne.

W ramach badania jakościowego przeprowadzono również wywiady indywidualne oraz zogniskowane wywiady grupowe. Wywiady indywidualne transkrybowano, a następnie poddano kodowaniu. W badaniu jakościowym zastosowano dobór celowy. Jego głównym założeniem było pozyskanie różnych opinii osób pracujących w zróżnicowanych typach instytucji i organizacji. Na bazie pozyskanego podczas wywiadów indywidualnych i grupowych materiału przygotowano studia przypadków, stanowiące przykłady dobrych praktyk w zakresie wdrażania dostępności.

Działania badawcze na etapie obserwacji umożliwiły sformułowanie odpowiedzi na postawione pytania badawcze. Na podstawie pozyskanego materiału zespół badawczy dokonał wieloaspektowego wnioskowania. W ostatnich etapach badania – oceny i formułowania rekomendacji oraz propozycji zmian dokonano selekcji i sformułowano ostateczne wnioski z badania oraz opracowano do nich propozycje rekomendacji i zmian do ustawy. Wnioski z badania oraz rekomendacje poddano analizie podczas paneli eksperckich i konsultacji. W efekcie tych prac sformułowano ostateczną wersję rekomendacji oraz propozycji zmian do ustawy, które w ostatniej fazie badania omówiono na panelu rekomendacyjnym z Zamawiającym (MFiPR), BON i PFRON.

2.4. Zastosowane w badaniu techniki badawcze

2.4.1. Analiza desk research

Technika analizy desk research umożliwiła zebranie i analizę danych wtórnych (już istniejących). Katalog źródeł został dobrany na podstawie doboru celowego. Zakres analizy dokumentów i materiałów został dostosowany do każdego z pytań badawczych. Na analizę desk research składały się dwie grupy materiałów: bazowe oraz uzupełniające.

Analiza dokumentów koncentrowała się głównie na sposobie wdrożenia przepisów ustawy oraz ich funkcjonowaniu w praktyce. Szczególny nacisk został położony na weryfikację tego, czy ustawa została poprawnie skonstruowana pod kątem jej zakresu przedmiotowego (obszary tematyczne) i

podmiotowego (katalog adresatów) biorąc pod uwagę jej cel, czyli zapewnianie dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami.

Analizie poddane zostały także 2 grupy dokumentów: dokumentacja zamówień publicznych (26 dokumentacji) oraz dokumentacja zlecania zadań (26 dokumentacji). W sumie badaniem objęto 52 dokumentacje wylosowane zgodnie z założeniami metodologicznymi określonymi w Raporcie metodologicznym.

Powyższe informacje zostały pozyskane między innymi z następujących źródeł:

- a) strony internetowej www.dostepnosc.gov.pl,
- b) portalu Facebook – [dostepnoscplus](https://www.facebook.com/dostepnoscplus) oraz www.pfron.org.pl,
- c) portalu e-zamówienia,
- d) portali zamówień innych niż portal e-zamówienia, na których podmioty publikują informacje o postępowaniach wraz z dokumentami.
- e) Biuletynów Informacji Publicznej.

Do każdego z pytań badawczych, w którym została zastosowana analiza danych zastanych, poza katalogiem dokumentów bazowych, analizie poddane zostały uzupełniające źródła danych dobrane adekwatnie do zakresu pytania.

Przeprowadzona analiza desk research umożliwiła ocenę procesów wynikających z wdrażania poszczególnych przepisów i rozwiązań ustawy.

2.4.2.CAWI

Badanie kwestionariuszowe zostało zrealizowane w oparciu o technikę CAWI (Computer Assisted Web Interview), czyli wspomagany komputerowo wywiad internetowy. Kluczowym założeniem zastosowanej techniki badawczej była realizacja badania ankietowego za pośrednictwem dostępnej dla osób ze szczególnymi potrzebami strony internetowej.

Badanie kwestionariuszowe zostało zrealizowane wśród głównych adresatów ustawy:

- f) podmiotów publicznych (koordynatorów i koordynatorek ds. dostępności w instytucjach publicznych),
- g) osób ze szczególnymi potrzebami,
- h) NGO i podmiotów prywatnych realizujących zadania zlecane lub zamówienia publiczne w obszarze usług świadczonych na rzecz OzSP,

podmiotów prywatnych świadczących usługi dla ww. grup oraz członków partnerstwa Inclu(vi)sion¹ oraz podmiotów certyfikujących i posiadających certyfikat dostępności.

Do każdej z trzech grup skierowano osobny kwestionariusz ankiety uwzględniający specyfikę każdej z grupy i cele badania.

Operat badania został określony w toku analizy desk research oraz na podstawie dostępnych danych, list i wykazów.

Do przygotowania operatu wykorzystano m.in. wykazy podmiotów certyfikowanych, certyfikujących, zidentyfikowane listy podmiotów realizujących zadania publiczne w obszarze wsparcia OzSP, oraz bazę danych koordynatorów i koordynatorek ds. dostępności, którzy wyrazili zgodę na udział w badaniu przekazanych przez Zamawiającego oraz innych osób pełniących tę funkcję, których dane kontaktowe widnieją na stronach internetowych lub BIP podmiotów publicznych.

Baza na dzień badania zawierała 2407 podmiotów.

Ostatecznie w wyniku badania zrealizowano łącznie 633 ankiet i uzyskano odpowiednio następujące stopy zwrotu w stosunku do planowanych:

- a) w ankiecie do koordynatorów i koordynatorek ds. dostępności - 200 osób (planowana stopa zwrotu: 140), osiągnięta stopa zwrotu: 143%,
- b) w ankiecie do osób ze szczególnymi potrzebami - 369 osób (planowana stopa zwrotu: 180), osiągnięta stopa zwrotu: 205%,
- c) w ankiecie do NGO i podmiotów prywatnych - 64 osoby (planowana stopa zwrotu: 30), osiągnięta stopa zwrotu: 213%.

W trakcie procesu badawczego wysyłano monit przypominający i zachęcający do wypełnienia ankiet.

¹ Partnerstwo Inclu(vi)sion zrzesza przedstawicieli sektora prywatnego, publicznego i pozarządowego zainteresowanych aktywnym wspieraniem i promocją zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami w otwartym, inkluzywnym, dostępnym środowisku pracy, na zasadach równego traktowania z innymi pracownikami i pracowniczkami.

Każda z wymienionych grup dla danej ankiety była wewnętrznie zróżnicowana, co zapewniło jej właściwą reprezentację. Wśród reprezentantów NGO i podmiotów prywatnych znalazły się podmioty z niemal wszystkich województw w całej Polsce (bez województwa zachodniopomorskiego i lubelskiego). W grupie OzSP znalazły się osoby ze **wszystkich** kategorii wiekowych, przy czym najwięcej było osób w wieku 30-39 lat (27,64%), a najmniej w wieku emerytalnym (11,38%). OzSP reprezentowały wszystkie województwa w Polsce z wyjątkiem województwa lubuskiego.

2.4.3. IDI i FGI

W toku realizacji badania zostały wykorzystane zarówno wywiady indywidualne, jak i wywiady zogniskowane. Wskazywane techniki badawcze umożliwiły bowiem pogłębienie wiedzy i uszczegółowienie informacji zgromadzonych w toku realizowanego badania kwestionariuszowego.

Wszystkie wywiady były prowadzone na podstawie przygotowanych scenariuszy wywiadów, dostosowanych do typu respondenta lub respondentki (stanowią załączniki do niniejszego raportu). Natomiast każdy wywiad był dodatkowo indywidualizowany, dzięki czemu możliwe było uchwycenie wiedzy i doświadczenia rozmówcy i rozmówczyni.

Zrealizowane zogniskowane wywiady grupowe umożliwiły uchwycenie perspektywy przedstawicieli i przedstawicielek poszczególnych grup, jak również uwydatniły różne podejścia do oceny przepisów ustawy jako takich wśród różnych typów instytucji i organizacji adekwatnie do ich roli w systemie wdrażania dostępności.

Łącznie przeprowadzono 33 wywiady indywidualne, w tym:

- a) 12 wywiadów z koordynatorami i koordynatorkami ds. dostępności (w 10 w instytucjach, których dotyczy obowiązek wyznaczania koordynatorów i koordynatorek i 2, których obowiązek taki nie dotyczy),
- b) 4 wywiady z kadrą zarządzającą (w 2 instytucjach, których dotyczy obowiązek wyznaczania koordynatorów i koordynatorek i 2, których obowiązek ten nie dotyczy),
- c) 5 wywiadów z ekspertami i ekspertkami ds. dostępności,

- d) 5 wywiadów z reprezentantami i reprezentantkami organizacji pozarządowych i podmiotów prywatnych (realizujących zadania zlecane lub przetargi ze środków publicznych w obszarze usług świadczonych na rzecz osób ze szczególnymi potrzebami oraz podmioty certyfikujące i certyfikowane),
- e) 1 wywiad z osobą reprezentującą Biuro Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych,
- f) 1 wywiad z osobą reprezentującą Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych,
- g) 1 wywiad z osobą reprezentującą Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich,
- h) 1 wywiad z osobą reprezentującą Bank Gospodarstwa Krajowego,
- i) 1 wywiad z osobą reprezentującą Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej,
- j) 1 wywiad z osobą reprezentującą Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości.

Średni czas trwania jednego wywiadu indywidualnego wyniósł około jednej godziny. Najdłuższy wywiad trwał blisko dwie godziny, a najkrótszy około 40 minut.

W ramach realizowanego badania przeprowadzono łącznie 6 wywiadów grupowych w poszczególnych obszarach tematycznych: przekrojowy/horyzontalny, przepisy ogólne, raport o stanie zapewnienia dostępności, koordynatorzy i koordynatorki ds. dostępności, certyfikacja dostępności, postępowanie skargowe.

W grupie osób uczestniczących w FGI znaleźli się przedstawiciele i przedstawicielki wszystkich sektorów: publicznego, pozarządowego i prywatnego. Wśród podmiotów publicznych reprezentowanych w badaniu znalazły się m.in. Urzędy Miasta, Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej, Starostwo Powiatowe, Regionalny Ośrodek Pomocy Rodzinie, Narodowe Centrum Kultury, muzea, Urząd Marszałkowski, Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Urząd Komunikacji Elektronicznej, Wojewódzki Urząd Ochrony Zabytków, Wojewódzki Inspektorat Nadzoru Budowlanego, Biuro Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych, Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, Ministerstwo

Zdrowia, Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, Rzecznik Praw Obywatelskich. Dodatkowo w badaniu wzięły udział osoby eksperckie w zakresie dostępności, osoby reprezentujące NGO, spółdzielnie socjalne, szkoły, uczelnie wyższe, podmioty prywatne, w tym podmioty certyfikujące i certyfikowane.

W wywiadach grupowych łącznie wzięło udział 48 osób. Liczba uczestników i uczestniczek na jednym wywiadzie grupowym wynosiła od 6 do 10 osób. W przypadku 5 na 6 spotkań liczba rozmówców i rozmówczyń wyniosła powyżej zakładanej minimalnej liczby osób w jednym FGI. Dzięki takiej liczbie osób uczestniczących w wywiadzie możliwe było sprawne moderowanie dyskusji i prezentowanie różnych doświadczeń i stanowisk w ramach merytorycznej dyskusji. Szczególnie wartościowe na tym etapie badania było skonfrontowanie ze sobą opinii ekspertek i ekspertów reprezentujących różne środowiska. Pogłębiona dyskusja pozwoliła na wypracowanie wniosków i rekomendacji dla całego badania.

Zarówno wywiady indywidualne, jak i zogniskowane wywiady grupowe realizowane były przez członków i członkinie zespołu badawczego spełniający kryteria określone przez Zamawiającego. W oparciu o preferencje badanych wywiady prowadzone były w formie online i telefonicznej. Przedmiotowe rozwiązanie umożliwiło zapewnienie elastyczności realizacji badania i ustalanych terminów spotkań dla osób z różnych rejonów Polski.

Z nagranych wywiadów indywidualnych i grupowych opracowane zostały transkrypcje, które zostały poddane jakościowej analizie. Wszystkie opinie i informacje pozyskane w trakcie wywiadów są prezentowane w sposób zapewniający rozmówcom anonimowość.

W etapie poprzedzającym analizę zgromadzonego materiału badawczego z wywiadów indywidualnych, wykonawca przygotował instrukcje kodowe do pytań otwartych. Na tej podstawie przeprowadzone zostało kodowanie oraz analiza danych z użyciem oprogramowania wspomagającego analizę zgromadzonych danych jakościowych (MAXQDA).

2.4.4. Badanie tajemniczy klient

W ramach prowadzonej ewaluacji zrealizowano również badanie tajemniczy klient (ang. mystery shopping). Stanowiło ono istotne źródło informacji jakościowych dotyczących stanu faktycznego dostępności i poziomu jej wdrożenia przez podmioty publiczne (a nie stanu przez nie deklarowanego).

Tajemnicze goście i tajemniczy goście (tajemnicze klientki i tajemniczy klienci) – spośród kadry Wykonawcy – kontaktowali się z podmiotami publicznymi jako osoby ze szczególnymi potrzebami, rodzice dzieci ze szczególnymi potrzebami lub osoby wspierające takie osoby (jak osoby opiekujące się seniorami i seniorkami ze szczególnymi potrzebami). W wyniku tych kontaktów ocenie poddano realizację obowiązków podmiotów publicznych wynikających z Ustawy.

Badanie tajemniczy klient realizowane było w trzech obszarach: korzystanie z usług publicznych, postępowanie skargowe i aktualizacja dokumentacji zamówień publicznych.

W ramach badania tajemniczy klient – korzystanie z usług publicznych – skontaktowano się telefonicznie z 50 podmiotami, w tym z samorządami i jednostkami na poziomie wojewódzkim, powiatowym i gminnym. Badanie przeprowadzono wśród placówek ochrony zdrowia, instytucji kultury, urzędów gminy, szkół oraz przedszkoli. Do badania wylosowano podmioty z miejscowości powyżej 10 tysięcy mieszkańców.

Rozkład tych podmiotów w poszczególnych województwach wyglądał następująco:

- 1) dolnośląskie – 3 podmioty: powiaty: 1 placówka służby zdrowia, gminy: 2 instytucje kultury,
- 2) kujawsko-pomorskie – 4 podmioty: województwo: 1 placówka służby zdrowia, powiaty: 1 placówka służby zdrowia, gminy: 1 instytucja kultury, 1 placówka oświatowa (szkoła podstawowa);
- 3) lubelskie – 3 podmioty: miasta na prawach powiatu: 1 urząd miasta, powiaty: 1 placówka służby zdrowia, gminy: 1 urząd gminy;
- 4) lubuskie – 3 podmioty: powiaty: 1 placówka oświatowa (szkoła średnia), gminy: 1 urząd gminy, 1 placówka oświatowa (przedszkole);

- 5) łódzkie – 3 podmioty: miasta na prawach powiatu: 1 rada miasta, Powiaty: 1 rada powiatu, gminy: 1 urząd gminy;
- 6) małopolskie – 3 podmioty: powiaty: 1 placówka służby zdrowia, gminy: 1 ośrodek pomocy społecznej, 1 placówka oświatowa (przedszkole);
- 7) mazowieckie – 4 podmioty: miasta na prawach powiatu: 1 placówka służby zdrowia, powiaty: 1 rada powiatu, Gminy: 1 placówka oświatowa (szkoła podstawowa), 1 instytucja kultury;
- 8) opolskie – 3 podmioty: powiaty: 1 urząd pracy, gminy: 1 urząd gminy, 1 rada gminy;
- 9) podkarpackie – 3 podmioty: powiaty: 1 urząd pracy, gminy: 1 urząd miasta, 1 przedsiębiorstwo komunalne;
- 10) podlaskie – 3 podmioty: powiaty: 1 placówka służby zdrowia, gminy: 2 instytucje kultury;
- 11) pomorskie – 3 podmioty: powiaty: 1 placówka oświatowa (szkoła średnia), gminy: 1 urząd miasta, 1 rada miasta;
- 12) śląskie – 3 podmioty: sądy: 1 sąd okręgowy, powiaty: 1 placówka służby zdrowia, gminy: 1 instytucja kultury;
- 13) świętokrzyskie – 3 podmioty: miasta na prawach powiatu: 1 rada miasta, powiaty: 1 placówka oświatowa (szkoła średnia), gminy: 1 rada miasta;
- 14) warmińsko-mazurskie – 3 podmioty: sądy: 1 sąd rejonowy, powiaty: 1 placówka oświatowa (szkoła średnia), gminy: 1 urząd gminy;
- 15) wielkopolskie – 3 podmioty: miasta na prawach powiatu: 1 instytucja kultury, powiaty: 1 placówka oświatowa (szkoła średnia), gminy: 1 urząd gminy;
- 16) zachodniopomorskie – 3 podmioty: miasta na prawach powiatu: 1 centrum usług społecznych, powiaty: 1 placówka oświatowa (szkoła średnia), gminy: 1 urząd gminy.

Badanie tajemniczy klient w zakresie zamówień publicznych skierowane zostało do 13 podmiotów będących przedmiotem wcześniejszego badania desk research w zakresie zamówień publicznych.

W badaniu desk research dotyczącym zamówień publicznych w zakresie zamówień po wejściu w życie Ustawy o zapewnianiu dostępności wybrane zostały postępowania aktualne, które nie były neutralne ze względu na dostępność. Następnie w badaniu tajemniczy klient (dotyczącym wyłącznie zamówień publicznych) odniesiono się do dokumentacji tych aktualnych postępowań (do 13 podmiotów z badania desk research i do 13 dokumentacji). Do badania tajemniczy klient wybrano te podmioty, których dokumentacja zawierała braki w zakresie dostępności (13).

W ramach badania tajemniczy klient – postępowanie skargowe - zostały złożone wnioski o zapewnienie dostępności do 7 podmiotów, a do 4 podmiotów wystąpiono z informacją o braku dostępności (łącznie 11). Badanie dotyczyło podmiotów różnego typu z różnych województw.

Rozkład tych podmiotów w poszczególnych województwach wyglądał następująco:

- 1) dolnośląskie – 1 podmiot: powiaty: 1 placówka służby zdrowia;
- 2) łódzkie – 1 podmiot: gminy: 1 urząd gminy;
- 3) małopolskie – 1 podmiot: 1 przedsiębiorstwo państwowe;
- 4) mazowieckie – 1 podmiot: miasta na prawach powiatu: 1 urząd miasta;
- 5) podkarpackie – 1 podmiot: miasta na prawach powiatu: 1 urząd miasta;
- 6) podlaskie – 1 podmiot: 1 przedsiębiorstwo państwowe;
- 7) pomorskie – 1 podmiot: 1 instytucja kultury (podlegająca pod Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego);
- 8) śląskie – 1 podmiot: poziom centralny: 1 organ administracji rządowej;
- 9) wielkopolskie – 2 podmioty: poziom centralny: 1 urząd skarbowy, powiaty: 1 urząd pracy;
- 10) zachodniopomorskie – 1 podmiot: miasta na prawach powiatu: 1 ośrodek pomocy społecznej.

Analizowane w trakcie całego badania tajemniczy klient podmioty pochodziły ze wszystkich województw w Polsce.

2.4.5. Warsztaty design thinking

W warsztacie design thinking łącznie wzięło udział 12 osób, w tym 10 koordynatorów i koordynatorek ds. dostępności, którzy mieli co najmniej

roczne doświadczenie pracy na tym stanowisku oraz 2 osoby reprezentujące NGO działające w obszarze dostępności lub świadczące usługi na rzecz osób ze szczególnymi potrzebami. W badanej grupie znalazły się 2 osoby, które miały doświadczenie jako koordynator lub koordynatorka ds. dostępności w jednostkach, które posiadały jednostki podległe np. Urząd Miasta czy Izba Skarbowa. Do udziału w warsztacie zostali zaproszeni koordynatorzy i koordynatorki ds. dostępności aktywnie działający w Sieci Liderów i Liderów dostępności.

W grupie została zapewniona różnorodność instytucji zarówno z uwagi na poziom (samorządowa/rządowa), jak i zakres zadań danej instytucji.

Kluczowym zagadnieniem poddanym metodzie design thinking była odpowiedź na pytanie badawcze numer 12.: "Czy zakres zadań koordynatorów do spraw dostępności wskazany w ustawie jest poprawny i wystarczający do skutecznego pełnienia tej roli w podmiotach publicznych? Co motywuje koordynatorów do rzetelnej realizacji swoich działań? Czy przepisy w tym zakresie należy zmienić w jakimś konkretnym kierunku?".

Warsztat został zrealizowany stacjonarnie w Warszawie, a czas jego trwania wyniósł 7 godzin, co umożliwiło zgromadzenie wielu kluczowych z punktu realizowanego badania informacji.

2.4.6. Etnografia online

Etnografia online umożliwiła przeprowadzenie pogłębionej analizy zjawiska dostępności, w tym zrozumienie postaw, preferencji i opinii badanych osób, które przedstawiają na wybranych forach internetowych.

W etnografii zostały wykorzystane 4 fora internetowe z zakresu dostępności - forum koordynatorek i koordynatorów ds. dostępności na Facebooku prowadzone przez Fundację Widzialni (5600 członków i członkiń).

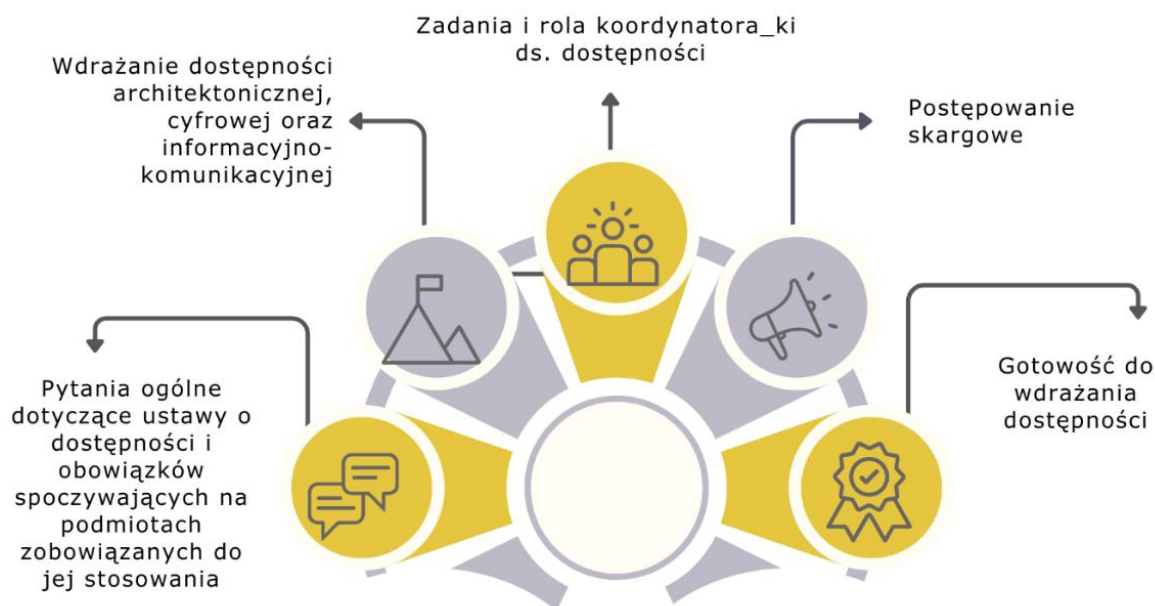
Uzupełniając analizę poddane zostało forum Sieć Liderów i Liderów Dostępności, które zrzesza 1800 uczestniczek i uczestników (Facebook), strona PFRON na Facebook (posty i informacje dotyczące dostępności, czy kwestie skarg na brak dostępności oraz grupa Godność i Wsparcie Drogą i Nadzieją (Facebook), która ma 2,8 tys. członków.

Do realizacji tej metody został przygotowany zestaw haseł - zagadnień opartych na pytaniach badawczych: Proszę o pomoc, potrzebuję rady, szukam informacji, mam pytanie, jak złożyć skargę? Jak zapewnić dostępność? środki na dostępność, dostępność, barier_y. Wypowiedzi uczestników i uczestniczek forów zostały poddane analizie pod kątem częstotliwości występowania danego tematu oraz jego merytorycznej zawartości. Pozwoliło to na identyfikację najczęściej pojawiających się problemów i wątpliwości, jakie miały osoby wdrażające dostępność w swoich instytucjach.

Analiza forów internetowych przebiegała w sposób pasywny. Osoba prowadząca badanie ograniczyła swoje działania do analizy treści wypowiedzi osób biorących udział w dyskusji. Etnografia realizowana była dla wypowiedzi pojawiających się na forach między 1.01.2022 r., a 31.07.2024 r.

Działanie to zakończyło się przygotowaniem podsumowania, które następnie zostało poddane wnioskowaniu na etapie analizy jakościowej zgromadzonego materiału i posłużyło do przygotowania drzewa problemów wdrażania ustawy o zapewnianiu dostępności. Drzewo problemów przedstawia trudności z następujących obszarów: pytania ogólne dotyczące ustawy o zapewnianiu dostępności, wdrażanie dostępności w obszarze architektonicznym, cyfrowym, informacyjno-komunikacyjnym, zadania i rola koordynatorów i koordynatorek ds. dostępności, procedury skargowe: wnioskowanie o dostępność/informowanie o braku dostępności, skargi na dostępność, plan na rzecz poprawy dostępności, problemy/opinie dotyczące gotowości do wdrażania dostępności oraz inne istotne kwestie np. opinie osób ze szczególnymi potrzebami dotyczące funkcjonowania instytucji.

Rysunek 2. Drzewo kodowe – kluczowe zagadnienia objęte etnografią online



Źródło: opracowanie własne.

Etnografia online umożliwiła przeprowadzenie pogłębionej analizy zjawiska dostępności, w tym zrozumienie postaw, preferencji i opinii badanych osób, które przedstawiają na wybranych forach internetowych.

2.4.7. Badanie poziomu wiedzy na temat przepisów ustawy wśród jej adresatów i adresatek

Podstawowymi technikami badania wiedzy na temat przepisów ustawy wśród jej adresatów i adresatek były: CATI/CAWI - osoby ze szczególnymi potrzebami, NGO, koordynatorzy i koordynatorki ds. dostępności, IDI - NGO oraz podmioty prywatne, koordynatorzy koordynatorki ds. dostępności, tajemniczy klient - podmioty publiczne objęte ustawą. Jako uzupełnienie ww. technik zastosowane zostały: desk research w obszarze posiadanej wiedzy w społeczeństwie na podstawie analizy portalu „Quizy o dostępności” ([Quizy o dostępności](#)) oraz quiz o dostępności przygotowany dla 2 grup - osób ze szczególnymi potrzebami oraz koordynatorów i koordynatorek ds. dostępności umieszczony na portalu „Quizy o dostępności” ([Quizy o dostępności](#)), link

kieruje do strony, na jakiej są quizy, jako ilustracja miejsca, w którym będą one zamieszczone).

Przygotowany quiz został przekazany do wszystkich podmiotów z baz stworzonych na potrzeby badania oraz został przekazany do osób ze szczególnymi potrzebami za pomocą kontaktów własnych Wykonawców oraz współpracujących z nimi NGO. Dobór próby miał charakter losowy. Przeprowadzone quizy zostały wypełnione przez 95 koordynatorów i koordynatorek ds. dostępności oraz 13 OzSP.

Desk research w obszarze posiadanej wiedzy w społeczeństwie na podstawie analizy portalu „Quizy o dostępności” polegał na analizie wszystkich testów zamieszczonych na wyżej wymienionym portalu (23 quizy) oraz ich wyników zbiorczych dla wypełnień. W ramach tej techniki wybrane zostały te quizy, których treść związana była z ustawą. Dało to wartość poglądową z zakresu wiedzy o poszczególnych zagadnieniach dostępności.

2.4.8. Panele eksperckie

W badaniu przeprowadzono 2 panele eksperckie z ekspertkami i ekspertami ds. dostępności, podczas których omówiono wstępne wnioski z badania, a także omówiono propozycje wynikających z nich rekomendacji i wstępnego zarysu proponowanych zmian do ustawy.

Panele eksperckie zostały przeprowadzone w formule online. Czas trwania każdego z paneli eksperckich wyniósł od dwóch do trzech i pół godziny.

Do paneli zaproszone zostały osoby posiadające ugruntowaną wiedzę merytoryczną i praktyczną z zakresu realizowania przepisów wynikających z ustawy. Dobór próby miał w tym sensie charakter celowy. W panelach eksperckich wzięły udział m. in. osoby z dorobkiem naukowym, specjalizujące się w tematyce dostępności lub wsparcia co najmniej jednej z grup osób ze szczególnymi potrzebami oraz osoby będące członkami i członkiniami Rady Dostępności, a także osoby wskazane przez Zamawiającego. Łącznie w dwóch panelach eksperckich wzięło udział 16 osób.

2.4.9. Studia przypadków

Jako uzupełnienie technik zastosowane zostało studium przypadku. Łącznie zrealizowano 5 studiów przypadków w obszarach: zlecanie zadań ze środków publicznych, raportowanie o dostępności, w tym wykorzystania wyników raportowania do kształtowania działań podmiotu na rzecz dostępności, działania koordynatorów lub koordynatorek ds. dostępności, certyfikacja dostępności, postępowanie skargowe, w tym wnioskowanie o dostępność. Opisy studium przypadku przygotowano w oparciu o indywidualne wywiady z przedstawicielem lub przedstawicielką danej instytucji lub innego podmiotu wdrażającego rozwiązania dostępnościowe oraz dodatkowe dane źródłowe, prezentujące omawiane dobre praktyki wyróżniające ich na tle innych podmiotów. Do przygotowania studiów przypadków przeprowadzono dodatkowo 2 wywiady indywidualne.

Implementowana w badaniu technika studium przypadku umożliwiła lepsze zrozumienie oceny procesów wynikających z wdrażania przepisów/rozwiązań ustawy wśród jej adresatów i realny poziom wiedzy na jej temat. Pozwoliła poznać czynniki istotne z perspektywy poprawy skuteczności oddziaływania przepisów oraz ich potencjału wdrożeniowego.

Struktura opisu studium przypadku została opisana w sposób uporządkowany i spójny dla wszystkich przedstawianych przypadków: obszar tematyczny, typ podmiotu, poziom działalności, podmiot, który wdrożył dobrą praktykę, rodzaj działania, opis dobrej praktyki, źródła danych, uzasadnienie dobrej praktyki.

2.4.10. Konsultacje

W ramach badania ewaluacyjnego przeprowadzono również konsultacje proponowanych rekomendacji i zmian prawnych. Konsultacje przeprowadzono w trzech formach: spotkań stacjonarnych (Warszawa, Kraków, Gdańsk), spotkań zdalnych (2 spotkania) oraz internetowego formularza konsultacyjnego. Spotkania miały charakter otwarty, tj. mogły uczestniczyć w nich wszystkie osoby, które wcześniej się zgłosiły.

W konsultacjach stacjonarnych i online wzięły udział łącznie 142 osoby, w tym: 16 ekspertów i ekspertek ds. dostępności, 27 osób ze szczególnymi

potrzebami, 11 osób reprezentujących podmioty prywatne realizujące zadania zlecane lub zamówienia publiczne w obszarze usług świadczonych na rzecz osób ze szczególnymi potrzebami oraz podmioty certyfikujące i posiadające certyfikat, 27 osób z NGO oraz 61 przedstawicieli i przedstawicielek podmiotów publicznych objętych ustawą.

Formularz konsultacyjny został udostępniony online (w dostępnym narzędziu z tłumaczeniem na PJM oraz w wersji papierowej w siedzibie Fundacji Aktywizacja (wszystkie placówki) podczas całego procesu konsultacji.

Informacja o konsultacjach została udostępniona na profilach NGO zaangażowanych w tematykę dostępności, wsparcia osób z niepełnosprawnościami oraz forach dotyczących dostępności czy praw osób z niepełnosprawnościami oraz osób starszych. Zaproszenie zostało opublikowane także na profilu Fundacji Aktywizacja. Ponadto, informacja została przekazana do wszystkich podmiotów z baz stworzonych na potrzeby badania. Taki zakres informowania o konsultacjach zagwarantował wysoki poziom dotarcia z informacją do jej adresatów.

2.4.11. Panel rekomendacyjny

W ostatnim etapie badawczym przeprowadzony został panel rekomendacyjny z przedstawicielami i przedstawicielkami Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej, BON, PFRON, i członkiniami zespołu badawczego. W panelu wzięło udział 10 osób. Podczas spotkania omówiono wnioski z badania, a także propozycje wynikających z nich rekomendacji i proponowanych zmian do ustawy. Panel rekomendacyjny został przeprowadzony w formule hybrydowej.

3. Wprowadzenie

Ustawa o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami powstała m.in. w celu wdrożenia zobowiązań prawnych wynikających z ratyfikacji Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych, ale też jako odpowiedź na potrzebę poprawy sposobu funkcjonowania podmiotów publicznych.

Głównym celem ustawy jest bowiem podniesienie dostępności podmiotów publicznych, dzięki czemu osoby ze szczególnymi potrzebami łatwiej będą

mogły korzystać z usług publicznych. W tym celu określono w ustawie rozwiązania i obowiązki podmiotów publicznych w zakresie dostępności. Dodatkowo ustawa wprowadziła pewne wymogi i rozwiązania dotyczące dostępności podmiotów prywatnych, zapowiadając planowane dalsze zmiany w tym zakresie (np. wprowadzenie ustawy o zapewnianiu spełniania wymagań dostępności niektórych produktów i usług przez podmioty gospodarcze).

Kamieniem milowym dla dostępności w Polsce była ratyfikacja Konwencji przez Unię Europejską w 2010 roku oraz przez Polskę w 2012 roku i tym samym wejście Konwencji do unijnego i polskiego porządku prawnego.

W związku z ratyfikacją Konwencji przez Unię Europejską, w perspektywie 2014-2020 dostępność została włączona do zasad horyzontalnych polityki spójności, w tym funduszy europejskich. Poszerzono Program POWER - opracowano przy współpracy ze środowiskiem i przyjęto wytyczne dotyczące uwzględnienia zasad równości szans i niedyskryminacji osób z niepełnosprawnościami.

Cały czas jednak brakowało wdrożenia dostępności do głównego nurtu polityk publicznych (poza polityką spójności) na co zwrócił uwagę, między innymi, Społeczny Raport Alternatywny z realizacji Konwencji w Polsce z 2015 r. W odpowiedzi na to Kongres Osób z Niepełnosprawnościami w 2017 r. przygotował dokument „Za Niezależnym Życiem” – założenia dla projektów ustaw dla Nowego Systemu Wsparcia osób z niepełnosprawnościami, koncepcja ustawy została opisana jako element programu rządowego Dostępność Plus, przy czym projekt ten był wzorowany na innym projekcie uzyskanym ze środowiska pozarządowego. Został dostrzeżony przez administrację rządową, w tym ówczesne Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju i przyczynił się do dalszych działań w kierunku wpisania dostępności w polski porządek prawny.

Ostatecznie w 2018 r. uruchomiono Program Dostępność Plus i przygotowano projekt ustawy o zapewnianiu dostępności. Ustawę o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami przyjęto w 2019 r. Wcześniej, w kwietniu 2019 r. przyjęto również ustawę o dostępności cyfrowej stron internetowych i aplikacji mobilnych podmiotów publicznych. Wydzielenie ustawy dotyczącej dostępności cyfrowej uwarunkowane było koniecznością pilnego wdrożenia dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/2102 z dnia 26

października 2016 r. w sprawie dostępności stron internetowych i mobilnych aplikacji organów sektora publicznego (Dz. Urz. UE L 327 z 02.12.2016).

Rozdzielenie przepisów dotyczących dostępności cyfrowej, architektonicznej oraz informacyjno-komunikacyjnej na dwie ustawy miało istotne implikacje praktyczne. Autorzy ustawy o zapewnianiu dostępności musieli bowiem zapewnić spójność przygotowywanej ustawy o zapewnianiu dostępności z już przyjętą ustawą o dostępności cyfrowej oraz właściwie określić jej zakres przedmiotowy, tak by nie powielał treści ujętych w drugiej ustawie. To stanowiło istotną barierę w procesie przygotowania ustawy o zapewnianiu dostępności.

Obowiązywanie przepisów ustawy zostało rozłożone w czasie. Kluczowe przepisy weszły w życie w 2021 r. Zatem dopiero od 3 lat możemy przyglądać się efektom całej ustawy z uwzględnieniem procedury skargowej i związanego z nią systemu sankcji związanych z niezapewnieniem dostępności oraz niespełnianiem obowiązków związanych z dostępnością przy wydatkowaniu środków publicznych.

Pojawienie się ustawy było odpowiedzią na wieloletnie oczekiwania i potrzeby środowiska osób z niepełnosprawnościami (i w mniejszej mierze innych osób ze szczególnymi potrzebami). Wiele rozwiązań i mechanizmów zostało zaproponowanych po raz pierwszy, bez możliwości ich wcześniejszego przetestowania i zweryfikowania.

Istotnym elementem wsparcia wdrażania ustawy były realizowane w ramach Programu Dostępność Plus inicjatywy i projekty wdrażające oraz wzmacniające dostępność (w duchu Konwencji i ustawy o zapewnianiu dostępności) w następujących obszarach: oświacie i szkolnictwie wyższym, służbie zdrowia, kulturze, samorządach, turystyce, transporcie, służbie cywilnej i zatrudnieniu w ogóle itp. Wszystkie te działania potwierdziły, że wdrażanie dostępności to długotrwały proces, który należy stale wspierać i wzmacniać, także przez ewoluujące prawodawstwo.

Od przyjęcia ustawy o zapewnianiu dostępności (zwłaszcza w ostatnich latach) padło wiele postulatów jej zmiany, czy to w ramach Rady Dostępności, czy ze strony administracji rządowej (na przykład stanowisko Ministerstwa Zdrowia

czy projekt Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej ustawy o wyrównywaniu szans osób z niepełnosprawnościami), czy ze strony środowiska osób z niepełnosprawnościami.

Celem niniejszego raportu jest przedstawienie wyników z przeprowadzonych badań jakościowych i ilościowych, a następnie zaprezentowanie kluczowych wniosków i rekomendacji oraz propozycji zmian prawnych w ustawie o zapewnianiu dostępności.

4. Wyniki badań

4.1. Poprawność zakresu przedmiotowego i podmiotowego ustawy pod kątem jej celu

Przeprowadzone badanie pozwoliło odpowiedzieć na pytanie badawcze: „Czy ustawa została poprawnie skonstruowana pod kątem jej zakresu przedmiotowego (obszary tematyczne) i podmiotowego (katalog adresatów) biorąc pod uwagę jej cel, czyli zapewnianie dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami? Jakiego rodzaju dodatkowe obszary/adresaci powinny/i zostać dodane?”.

Jednym z kluczowych osiągnięć ustawy jest zauważalne na różnych poziomach instytucji (lokalnym, regionalnym i centralnym) podniesienie poziomu dostępności w podmiotach publicznych. W ostatecznej ocenie poziomu tej zmiany niezbędne jest jednak uwzględnienie zaobserwowanego w badaniu **zróżnicowanego poziomu wdrożenia ustawy pomiędzy poszczególnymi podmiotami oraz faktu, że proces wdrażania dostępności obejmuje w wielu przypadkach cały zespół działań, a to z kolei wpływa na jej „kroczący” charakter.**

Podsumowując, należy uznać, **że główny cel ustawy, jakim jest podniesienie dostępności podmiotów publicznych został w ciągu 5 lat obowiązywania ustawy częściowo osiągnięty. Jednocześnie należy wyraźnie zaznaczyć, że wdrażanie dostępności wymaga dalszych działań i nakładów, jakie powinny być poniesione zarówno w warstwie osobowej, jak i finansowej.**

Badanie wykazało, że przyjęcie ustawy o zapewnianiu dostępności poza oczywistymi implikacjami prawnymi (koniecznością wypełniania przez podmioty publiczne konkretnych obowiązków prawnych w niej określonych), miało również znaczenie strategiczne dla podmiotów publicznych. Pokazało bowiem, że władze centralne uznały dostępność za ważny element rozwoju sektora publicznego. Umieszczenie dostępności w reżimie prawnym nadało jej więc odpowiednią rangę w systemie wdrażania polityk publicznych i wpłynęło na sposób realizacji zadań poszczególnych instytucji. Od tej pory dostępność miała być ważnym elementem nie tylko ich działań merytorycznych, ale również zarządczych.

Włączenie zagadnienia dostępności do strategii zarządzania instytucją stanowi istotny czynnik sukcesu procesu jego wdrożenia. Podmioty o wysokiej dojrzałości zarządczej i większej świadomości potrzeby zaangażowania w obszar dostępności odnoszą relatywnie lepsze efekty i są na bardziej zaawansowanym etapie zapewniania dostępności.

Zmiany w obszarze dostępności podmiotów publicznych są dostrzegane przez przedstawicieli i przedstawicielki różnych grup badanych. Połowa grupy ankietowanych osób ze szczególnymi potrzebami wskazuje, że pomimo wciąż występujących problemów, zauważa poprawę dostępności w miejscach publicznych (na przykład urzędach, szpitalach, szkołach) w ciągu ostatnich 5 lat, czyli od wejścia w życie ustawy. Obserwacje te potwierdzają także pozostałe osoby uczestniczące w badaniu, szczególnie grupa koordynatorów i koordynatorek do spraw dostępności, którzy wskazywali na wiele działań, jakie zostały podjęte w ostatnich latach. Dotyczy to w szczególności działań z obszaru dostępności informacyjno-komunikacyjnej, na przykład montażu pętli indukcyjnych, czy działań dotyczących dostępności architektonicznej. Warto podkreślić, że w wielu przypadkach zdecydowano się na wdrażanie kosztochłonnych rozwiązań, jak na przykład montaż windy czy budowy podjazdów.

Poprawę dostępności zauważają także osoby eksperckie do spraw dostępności, z tym, że grupa ta jest zdecydowanie bardziej krytyczna w ocenie stopnia priorytetyzowania obszaru dostępności w działaniach podmiotów publicznych

oraz tempa zmian. Uważają, że poprawa zapewnienia dostępności powinna być priorytetowa dla podmiotów publicznych, zwłaszcza tych mających funkcje usługowe. Jednocześnie ta grupa badana wskazuje, że tempo wdrażania dostępności jest zbyt wolne, a jednym z elementów, który wpływa na ten stan rzeczy jest właśnie brak właściwego wyznaczenia w nich priorytetu dla dostępności.

Poza ogólną oceną zmian, jakie zaszły w przestrzeni funkcjonowania podmiotów publicznych, na szczególną uwagę zasługuje związana z tym ocena przyjętego zakresu podmiotowego i przedmiotowego ustawy.

Analiza zgromadzonego materiału badawczego pozwala uznać, że co do zasady ustawa o zapewnianiu dostępności została poprawnie skonstruowana pod kątem zakresu przedmiotowego - objęła bowiem kluczowe rodzaje i obszary niezbędnych interwencji, jednak w toku wdrażania ustawy okazało się, że brakuje w niej dostępności usług, a także, że niektóre obecne już w ustawie obszary wymagają dalszej uwagi i wdrożenia stosownych modyfikacji.

Za kluczowe rodzaje dostępności dla osób ze szczególnymi potrzebami wskazać należy ujęte poprawnie w ustawie rodzaje dostępności: architektoniczna, cyfrowa oraz informacyjno-komunikacyjna, a także – nieujęta w ustawie dostępność w zakresie usług. Przedmiotowy wniosek potwierdzają zarówno wyniki badania ankietowego, jak i przeprowadzonych wywiadów i paneli eksperckich. Właściwe określenie zakresu przedmiotowego ustawy w odniesieniu do rodzajów dostępności wskazywali zarówno przedstawiciele podmiotów publicznych, gospodarczych, jak i pozarządowych.

Na uwagę zasługuje fakt, że **przyjęty w ustawie zakres przedmiotowy koreluje z obszarami dostępności, w jakich doświadczają trudności podczas załatwiania spraw w podmiotach publicznych same osoby ze szczególnymi potrzebami.** Najczęściej osoby te napotykały na problemy z dostępnością architektoniczną (42%), cyfrową – m.in. niedostępne cyfrowo dokumenty na stronach www podmiotów - 29% oraz informacyjno-komunikacyjną – m.in. brak tłumaczy PJM – 15%. Przedmiotowe dane pokazują, że **kluczowe problemy z wdrażaniem dostępności w**

podmiotach publicznych często nie wynikają z niewłaściwego określenia zakresu przedmiotowego ustawy, ale z podejścia do wdrażania rozwiązań dostępnościowych poszczególnych podmiotów zobowiązanych do stosowania ustawy. Pomimo ogólnej trafności i poprawności określenia zakresu przedmiotowego ustawy, szczegółowa analiza materiału badawczego pozwala na określenie dalszych rekomendowanych kierunków rozwoju polityki dostępności o obszary życia społeczno-gospodarczego, istotne z perspektywy każdego obywatela. Za najważniejsze z nich należy uznać obszary związane z realizacją podstawowych praw konstytucyjnych do **nauki (edukacja) i opieki zdrowotnej.**

Istotnym elementem rozszerzenia zakresu przedmiotowego powinna być także przestrzeń publiczna. Działanie w tym obszarze jest niezbędne, aby zapewnić pełne włączenie osób ze szczególnymi potrzebami. **Wszystkie grupy badane były zgodne co do potrzeby zapewnienia dostępności przestrzeni publicznej. Zakres tej dostępności określano jednak różnie.** Według części badanych niezbędne jest zapewnienie pełnej dostępności przestrzeni publicznej, a według części kluczowe powinno być zapewnienie dostępności najbliższego otoczenia instytucji, które obejmuje ustawa, przez co rozumiano dojście i wejście do budynku oraz jego otoczenie.

Wśród pozostałych wskazywanych najczęściej elementów dostępności, o jakie powinna być rozszerzona ustawa **w zakresie dostępności usług wymieniano szczególnie transport publiczny,** który jest związany z zapewnieniem dostępu do przestrzeni publicznej. Potrzebę zapewnienia dostępności w przestrzeni publicznej dotyczącą infrastruktury transportowej podnosiły również same osoby ze szczególnymi potrzebami. Doświadczane problemy z brakiem dostępności przestrzeni publicznej oraz transportu stanowią znaczne ograniczenie ich aktywności społeczno-zawodowej.

Biorąc pod uwagę aspekt realizowalności działań rekomenduje się rozszerzenie ustawy w zakresie dostępności architektonicznej o przestrzeń publiczną taką jak: chodniki, place, parkingi, parki, place zabaw, przystanki transportu publicznego oraz o dostępność transportu publicznego. Rozszerzenie to dotyczyć powinno jedynie tych przestrzeni, którymi władza podmiot, którego dotyczy ustawa.

Podsumowując aspekt zakresu przedmiotowego należy podkreślić, że zapewnienie równego dostępu do usług kluczowych z perspektywy udziału w życiu społecznym i gospodarczym stanowi obowiązek państwa wobec jego obywatela.

W kontekście oceny wdrażalności przedmiotowej rekomendacji uwzględniono nie tylko zdobyte w ciągu ostatnich 5 lat doświadczenie we wdrażaniu dostępności w różnych obszarach działań podmiotów publicznych i innych podmiotów zaangażowanych w realizację zadań publicznych, ale także zmiany zachodzące w przestrzeni społeczno-gospodarczej i prawnej. Jedną z nich jest rosnąca świadomość społeczna w obszarze dostępności i systemowej odpowiedzialności za zapewnianie pełnego dostępu do różnych sfer życia osobom ze szczególnymi potrzebami. W wyniku analizy rekomenduje się, aby rozszerzenie zakresu przedmiotowego dotyczyło tych elementów, co do których podmiot publiczny ma możliwość zapewnienia dostępności - przestrzeni, którą włada podmiot.

Istotne znaczenie mają również zmieniające się uwarunkowania prawne. Należy tu wymienić przyjęcie ustawy z dnia 26 kwietnia 2024 r. o zapewnianiu spełniania wymagań dostępności niektórych produktów i usług przez podmioty gospodarcze (Dz. U. poz. 731, zwaną Polskim Aktem Dostępności, która przeniosła do polskiego prawa dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/882 z dnia 17 kwietnia 2019 r. w sprawie wymogów dostępności produktów i usług, zwaną Europejskim Aktem o Dostępności (EAA)). Polski Akt Dostępności wprowadza wymogi dostępnościowe do wybranych obszarów działań podejmowanych przez biznes. Wszystkie te uwarunkowania stanowią istotny kontekst uzasadniający występowanie odpowiednich warunków do wdrożenia rekomendowanych zmian w obszarze zakresu przedmiotowego ustawy.

W tym miejscu należy wskazać, że duża część osób badanych podnosiła również kwestię **dostępności usług realizowanych** w interesie ogólnym, w tym usług publicznych i usług użyteczności publicznej (usługi powszechne) w zakresie: inżynierii sanitarnej (wodociągi, kanalizacja, oczyszczanie), zaopatrzenia w energię elektryczną, gazową i ciepłą, bankowości, ubezpieczeń, telekomunikacji, usług pocztowych i usług przewozowych rzeczy

(usługi kurierskie). Zagwarantowanie możliwości korzystania z ww. usług stanowi istotny element zapewnienia pełnej aktywności obywatelskiej i społeczno-zawodowej. Jednocześnie w odniesieniu do ich charakteru trzeba wskazać, że dostępność w tych usługach w dużej mierze dotyczyć będzie dostępności informacyjno- komunikacyjnej (np. wzory dokumentów) i cyfrowej.

Wśród rekomendowanych obszarów rozszerzenia zakresu przedmiotowego znalazł się również obszar kultury - usługi świadczone przez te instytucje. Ostatnia rekomendacja może wynikać zarówno z profilu respondentów i respondentek, jak i wielu podejmowanych obecnie działań w obszarze poprawy dostępności kultury zarówno wspierających koordynatorów i koordynatorki instytucji kultury, a także konkursów dotacyjnych dedykowanych temu obszarowi (m.in. konkursy Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego).

Uznając potrzebę zapewnienia dostępności w wielu innych niezwykle ważnych obszarach życia społecznego należy stwierdzić, że obszary takie jak usługi inżynierii sanitarnej, zaopatrzenia w energię elektryczną, gazową i ciepłą, bankowości, ubezpieczeń, telekomunikacji, usług pocztowych i usług przewozowych rzeczy, a także kultury powinny zostać uwzględnione dopiero w dłuższej perspektywie - **obecnie należy przyznać prymat usługom zdrowotnym, edukacyjnym i transportowym.**

Trzeba tutaj zwrócić także uwagę, że przepisy prawa dotyczące edukacji, świadczenia usług opieki zdrowotnej oraz transportu publicznego obecnie nie zawierają bezwzględnego obowiązku zapewniania dostępności tych usług. Z tego powodu uwzględnienie ich w ustawie jest uzasadnione. Warto także podkreślić, że przedstawione wyżej rekomendacje w obszarze prymatu kolejności rozszerzania zakresu przedmiotowego odpowiadają hierarchii potrzeb osób ze szczególnymi potrzebami, w której obszar zdrowia i rehabilitacji uznano za najważniejszy, a obszar edukacji za jeden z ważniejszych².

² Raport końcowy badania potrzeb osób niepełnosprawnych w Polsce. Instytut Badawczy IPC sp. z o.o. oraz Grupa WW sp. z o.o. dla PFRON, Warszawa 2024.

Rozszerzenie zakresu ustawy w kolejnych latach powinno także uwzględniać fakt, że część usług została już, lub zostanie objęta innymi przepisami, w tym aktem EAA. Proponowany sposób postępowania koreluje z przyjętą i podkreślaną w badaniu koniecznością hierarchizowania potrzeb oraz stopniowego planowania działań rozszerzających dostępność na coraz to nowe obszary życia publicznego i społeczno-gospodarczego.

Podsumowując należy stwierdzić, że obecny zakres przedmiotowy ustawy można uznać za poprawny, jednak nie jest on wystarczający. Zakres ten powinien być poszerzony o obszary tematyczne dotyczące dostępności świadczonych usług, w tych obszarach, które są najistotniejsze dla osób ze szczególnymi potrzebami na drodze do ich pełnej inkluzji. Jednocześnie należy poszerzyć zakres wymagań dotyczących dostępności architektonicznej (podobszary dostępności architektonicznej).

Oceniając zakres ustawy nie można pominąć również jej zakresu podmiotowego. **Ustawa obejmuje szeroki katalog adresatów – podmiotów publicznych, w tym: instytucje publiczne, szkoły, przedszkola, uczelnie wyższe, szpitale, przychodnie i inne placówki medyczne. Katalog podmiotów zobowiązanych do jej stosowania odpowiada kluczowym usługom publicznym, z których korzystają na co dzień obywatele. Jednocześnie należy stwierdzić, że po 5 latach funkcjonowania ustawy niezbędne jest rozszerzenie zakresu podmiotów nią objętych.**

Każda z badanych grup wskazywała, że choć obecny zakres podmiotów objętych ustawą jest prawidłowy, to wymaga poszerzenia. Wśród podmiotów rekomendowanych do objęcia ustawą najczęściej wskazywano niepubliczne: szkoły, przychodnie zdrowia, szpitale i apteki, prywatne DPS oraz obiekty realizujące turnusy rehabilitacyjne. W tym miejscu warto podkreślić, że wskazywane podmioty są realizatorami usług określanych jako priorytetowe do włączenia do ustawy. Były one najczęściej wymienianymi podmiotami zarówno w badaniu ankietowym, jak i podczas wywiadów i paneli eksperckich.

Kolejny typ podmiotów, na które zwracano uwagę podczas badania to organizacje pozarządowe. Rekomendacje dotyczące NGO prezentowały zarówno osoby ze szczególnymi potrzebami, jak i podmioty gospodarcze oraz same organizacje pozarządowe. W analizach dotyczących realizowalności wymogów dostępności w odniesieniu do tych podmiotów mocno jednak podkreślano specyfikę ich działania oraz uwarunkowania prawne ich działalności i posiadaną infrastrukturę. Podmioty te, z uwagi na brak systemowych narzędzi finansowania ich działań, bardzo często borykają się z problemami finansowymi w swojej bieżącej działalności, a dostosowanie miejsc prowadzenia działalności do wymogów ustawy jest w ich przypadku bardzo kosztochłonne i proceduralnie skomplikowane, a czasem nawet niemożliwe. Jak wskazuje badanie, większość NGO realizuje swoje działania w lokalach wynajmowanych³, na których remont NGO nie mogą pozyskać środków z uwagi na to, że nie są właścicielami i właścicielkami lokali. Istotną barierą w spełnianiu wymogów dotyczących dostępności w zadaniach publicznych zlecanych przez władze samorządowe lub krajowe jest korzystanie przez NGO z niedostępnych zasobów lokalowych samorządowych. Pomimo braku lub znacznych ograniczeń w możliwości pozyskania dostępnych lokali na poziomie samorządowym, podmioty te wymagają zapewnienia dostępności w tym obszarze od NGO realizujących zadania publiczne. Mając na uwadze powyższe uwarunkowania, obiektywnie ograniczające realne możliwości nałożenia na te podmioty wymogów dostępnościowych należy stwierdzić, że oczekiwanie pełnej, bez względu na realizowane działania i źródło ich finansowania, dostępności od podmiotów pozarządowych, powinno stanowić cel długofalowy. By był on możliwy do osiągnięcia niezbędne jest jednak wcześniejsze zbudowanie dla NGO systemowego wsparcia finansowo-organizacyjnego w zakresie poprawy ich dostępności. W związku z powyższym rekomenduje się **pozostawienie wymagań w zakresie dostępności działań realizowanych przez NGO w obecnym kształcie ustawy** przy założeniu stopniowego

³ Gawśka A., Daniłowska S., Tatko A. „Ogólnopolskie badanie potencjału organizacji pozarządowych w obszarze aktywizacji zawodowej osób z niepełnosprawnościami”, Fundacja Aktywizacja, Warszawa 2023

rozszerzania tych wymagań począwszy od NGO statutowo działających na rzecz osób ze szczególnymi potrzebami w kolejnych latach. Możliwe to będzie dopiero po uprzednim wzmocnieniu zasobów lokalowych, wyposażenia i kompetencji tych podmiotów.

W ocenie funkcjonującego zakresu podmiotowego ustawy **niezbędne jest również zwrócenie uwagi na pojawiające się obecnie wątpliwości co do tego, jakie instytucje i w jakim zakresie są zobowiązane do stosowania ustawy.** Wątpliwości dotyczą głównie instytucji działających na poziomie gminy, w tym Ośrodków Pomocy Społecznej czy szkół i tego, kto odpowiada za dostępność w jednostkach organizacyjnych samorządu. Podobne trudności interpretacyjne dotyczyły jednostek podległych, np. Urzędów Skarbowych podlegających Izbie Skarbowej.

Podsumowując, obserwowane problemy interpretacyjne w tym zakresie oraz konieczność transparentnego umiejscowienia odpowiedzialności za spełnianie wymogów ustawy w złożonych strukturach, niezbędne jest **upowszechnienie wśród właściwych podmiotów wydanych w tym temacie przez MFiPR materiałów informacyjnych.** Jednocześnie zmiany dotyczące wyznaczania koordynatorów i koordynatorek oraz zakresu ich zadań, o których mowa w rozdziale poświęconym funkcji koordynatorów i koordynatorek ds. dostępności, mogą przyczynić się do lepszego zrozumienia sposobu realizacji wymogów ustawowych w podmiotach o rozbudowanej strukturze organizacyjnej.

Bazując na uzyskanym materiale badawczym, należy stwierdzić, że rozszerzenie ustawy w odniesieniu do jej zakresu podmiotowego powinno dotyczyć tych podmiotów, które świadczą usługi w interesie ogólnym, w tym usługi publiczne i usługi użyteczności publicznej (usługi powszechne) z naciskiem na podmioty działające w obszarze: zdrowia i edukacji.

Należy także wyraźnie wskazać, że **ustawa nie powinna nakładać na podmioty inne niż publiczne obowiązków w zakresie: powołania koordynatorów i koordynatorek do spraw dostępności, sporządzania planu na rzecz poprawy zapewnienia dostępności oraz sporządzenia raportu o stanie zapewniania dostępności.** Powołanie osób na to

stanowisko i sporządzenia planu może być przez te podmioty realizowane jako dodatkowe działania służące zapewnianiu dostępności.

Poza zakresem przedmiotowym i podmiotowym ustawy badaniem objęto również definicję „osoby ze szczególnymi potrzebami” i jej rozumienie wśród różnych grup odbiorców. Pomimo pojawiających się różnic w ocenie jej poprawności oraz samego odbioru przez osoby, których ona dotyczy **w obecnej chwili nie powinna być ona zmieniana**. Definicja „osoby ze szczególnymi potrzebami” jest pojemna i dotyczy szerokiego grona osób i tak też jest przez większość rozumiana. Taki sposób ujęcia ostatecznych odbiorczyń i odbiorców rozwiązań dostępnościowych pozwala na to, aby dostępność była kształtowana adekwatnie do potrzeb szerokiego grona jej odbiorczyń i odbiorców – stałych lub czasowych.

Na szczególną uwagę w tym aspekcie zasługują oczekiwania samych osób ze szczególnymi potrzebami. Według nich ustawa dotyczy wszystkich osób doświadczających, nawet czasowo, problemów związanych z dostępnością (76%) oraz osób z niepełnosprawnościami posiadających orzeczenie o niepełnosprawności lub dokument równoważny (61%). Wskazywano także na inne grupy takie, jak osoby starsze (45%), rodzice/opiekunowie z dziećmi (28,5%) czy osoby LGBT+ (9%). Warto jednak zwrócić uwagę, że o ile sama definicja jest poprawna i pozwala na objęcie nią różnych grup, takich jak osoby z niepełnosprawnościami, rodzice z małymi dziećmi czy osoby starsze, to sam poziom wiedzy w tych grupach o ustawie i jej wpływie na codzienność jest różny. Szczególnie niski jest on w grupie rodziców z małymi dziećmi.

Niedostateczny poziom wiedzy o ustawie oraz wynikających z nich praw wśród osób ze szczególnymi potrzebami warunkuje konieczność skierowania do tej grupy celowanych kampanii informacyjnych (z dostosowanym językiem, kanałami komunikacji oraz sposobu dotarcia adekwatnego do specyfiki każdej z tych grup) podnoszących świadomość i wiedzę w zakresie przysługujących im praw wynikających z ustawy.

Dodatkowo podczas badania zidentyfikowano dwa obszary, co do których konieczne jest zaproponowanie zmian, są to: dostęp alternatywny oraz kwestia prymatu uniwersalnego projektowania nad racjonalnym usprawnieniem.

W zakresie dostępu alternatywnego uczestnicy i uczestniczki technik jakościowych podnosili, że w chwili obecnej jest on zbyt często niezgodnie z założeniami ustawy wykorzystywany i stanowi niejako alibi dla braku poprawy zapewniania dostępności. **Zidentyfikowane negatywne praktyki stosowania dostępu alternatywnego wpływają na konieczność zmian w tym obszarze.** Obecnie podmioty publiczne mają znikomą wiedzę na temat dostępu alternatywnego lub celowo nadużywają go jako argumentacji dla niezapewniania dostępności. Zdarzają się przypadki zapewniania dostępu alternatywnego, mimo że nie było przesłanek dla jego stosowania. W efekcie takiego podejścia dostęp alternatywny stanowi dla wielu podmiotów publicznych wytłumaczenie dla niezapewniania dostępności. Zmiany w tym zakresie powinny dotyczyć możliwości zastosowania dostępu alternatywnego tylko w sytuacjach indywidualnych oraz określenie w ustawie o zapewnianiu dostępności wąskiego i precyzyjnego katalogu sytuacji, które pozwalają na stosowanie dostępu alternatywnego oraz uniemożliwienie stosowania dostępu alternatywnego w nowych obiektach, przy czym wskazane jest określenie w ustawie daty po której zakaz będzie obowiązywał albo stosownego *vacatio legis*. Należy także implementować mechanizmy monitorujące stosowanie dostępu alternatywnego w celu zmniejszenia skali jego realizowania jako zamiennika dla wdrożenia dostępności.

W odniesieniu do prymatu uniwersalnego projektowania nad racjonalnym usprawnieniem należy wskazać, że obecnie zbyt słabo podkreślone w ustawie jest, że **dostępność powinna być zapewniana z uwzględnieniem priorytetu uniwersalnego projektowania, a dopiero w przypadku braku takiej możliwości – przez zastosowanie racjonalnego usprawnienia.** W dotychczasowym brzmieniu ustawy użycie spójnika „lub” przy tych metodach powoduje równorzędność ich stosowania dla zapewniania dostępności. Kwestię tę mocno podkreślano podczas konsultacji, a także paneli eksperckich wskazując na oczywisty prymat uniwersalnego projektowania jako najlepszej metody tworzenia dostępności.

Wnioski:

- 1) Ustawa została zasadniczo dobrze skonstruowana pod kątem jej zakresu przedmiotowego w odniesieniu do 3 podstawowych rodzajów

dostępności. Wymaga jednak uzupełnienia o usługi świadczone w interesie ogólnym, w tym usługi publiczne i usługi użyteczności publicznej (usługi powszechne), w szczególności te świadczone w obszarze zdrowia i edukacji.

- 2) Ustawa po 5 latach funkcjonowania wymaga rozszerzenia podmiotowego o kolejne podmioty, które świadczą usługi w interesie ogólnym, w tym usługi publiczne i usługi użyteczności publicznej (usługi powszechne) z naciskiem na niepubliczne: apteki, gabinety lekarskie, szpitale i inne podmioty realizujące świadczenia zdrowotne, usługi edukacyjne, w tym niepubliczne szkoły, przedszkola i uczelnie.
- 3) Ustawa wymaga rozszerzenia o dostępność przestrzeni publicznej i zapewnienia jej wolnej od barier w odniesieniu do przestrzeni takiej jak chodniki, place, parkingi, parki, place zabaw, przystanki transportu publicznego w odniesieniu do przestrzeni, którą władza podmiot publiczny.
- 4) Definicja „osób ze szczególnymi potrzebami” nie wymaga zmiany i doprecyzowania w samej ustawie.
- 5) Zakres wymogów w zakresie dostępności NGO w obecnym stanie prawnym warunkującym sposób ich funkcjonowania oraz w odniesieniu do praktycznego ich działania nie powinien ulec zmianie. Jednocześnie należy wzmacniać potencjał NGO do realizacji działań w sposób dostępny - szczegółowy wniosek w tym zakresie wskazano w części raportu dotyczącego zlecenia zadań.
- 6) Zmiany wymagają zapisy ustawy dotyczące dostępu alternatywnego tak, aby ograniczyć jego obecne nieuprawnione stosowanie.
- 7) W ustawie należy wskazać wyraźny prymat zapewniania dostępności z uwzględnieniem uniwersalnego projektowania, a dopiero w przypadku braku takiej możliwości – przez zastosowanie racjonalnego usprawnienia.

4.2. Poziom szczegółowości przepisów ustawy

Analiza zebranego materiału badawczego pozwoliła odpowiedzieć na postawione pytanie badawcze: „Czy jakiegokolwiek przepisy ustawy należy uznać za zbyt ogólne lub za zbyt szczegółowe z punktu widzenia ich skuteczności?”.

W ustawie zidentyfikowano przepisy, które można uznać za zbyt ogólne oraz takie, które można uznać za zbyt szczegółowe, z tym, że w odniesieniu do nich rekomenduje się pozostawienie ich w obecnym kształcie.

Na wstępie warto zaznaczyć, że analiza przepisów ustawy i próba ich interpretacji jest przedmiotem prac eksperckich podejmowanych w różnych gremiach, w tym w Radzie Dostępności. Wiele osób wskazuje, że przepisy ustawy są zbyt ogólne, jednocześnie mając świadomość, że ustawa nie powinna zbyt mocno precyzować pewnych kwestii, a te powinny znaleźć się w rozporządzeniach lub wytycznych do ustawy.

Problemem, który jest podstawą rozważań w zakresie szczegółowości czy zbyt dużej ogólności przepisów ustawy jest sama struktura prawodawstwa w Polsce, która umiejscawia ustawy w roli przepisów ogólnych, a rozporządzenia - szczegółowych. Z drugiej jednak strony praktyka pokazuje, że w ustawach można znaleźć bardzo szczegółowe zapisy operacjonalizujące. Ten problem uwidoczniał się w prowadzonym badaniu - duża liczba głosów wskazywała na to że ustawę należy uszczegółowić - głównie w zakresie art. 6 czy art. 14, w którym opisano zadania koordynatorów i koordynatorek ds. dostępności. Równie duża liczba głosów wskazywała, że charakter ustawy uniemożliwia zapewnienie dużej szczegółowości, a zidentyfikowane problemy interpretacyjne dotyczące ustawy powinny być rozstrzygane w formie rozporządzeń (art.6), rzadziej wytycznych (minimalny zakres planu na rzecz poprawy zapewnienia dostępności).

Na tle zidentyfikowanych problemów z umiejscowieniem przepisów szczegółowych uwidocznili się konkretne przepisy ustawy, które oceniono jako zbyt ogólne. Uwagi dotyczyły w szczególności art. 6. Wskazywano, że z jednej strony jego przepisy są dość ogólne - np. przepisy dot. ewakuacji, a z drugiej bardzo szczegółowe - np. wskazanie całości zakresu ustawy o dostępności cyfrowej, czy konkretnych wymogów w odniesieniu do zapewnienia możliwości komunikowania się z podmiotem. W art.6 widoczny jest dylemat, o którym jest mowa wyżej - z jednej strony przepisy tego artykułu są ogólne (dostępność architektoniczna), z drugiej wydają się być zbyt szczegółowe, jak na ustawę (pozostałe obszary dostępności). **W tym miejscu należy zaznaczyć, że co**

do szczegółowości tych przepisów w badaniu nie zgłaszano uwag, ani propozycji zmian. Zapewniona duża szczegółowość w 2 obszarach dostępności budzi jednak potrzebę doprecyzowania trzeciego rodzaju - czyli dostępności architektonicznej. **Stąd rekomenduje się, aby głównie ta część art.6 ustawy została doprecyzowana w formie dodatkowych wytycznych/standardów, które powinny być przygotowane jako dokument MFiPR.** Z uwagi na problematyczność lokowania tego typu materii rekomenduje się przygotowanie **szczegółowych wymogów w formie wytycznych.** Wprowadzenie wytycznych pozwoli na elastyczne zmiany w ich zakresie, które mogą z czasem wynikać z praktyki ich stosowania, łatwiej będzie także dopasować je do zmieniających się przepisów np. w obrębie prawa budowlanego czy do zmieniających się realiów gospodarczych oraz technologicznych. Jednocześnie dla wzmocnienia oddziaływania **wytycznych istotne jest, aby sama ustawa wskazywała na konieczność przygotowania takiego dokumentu.**

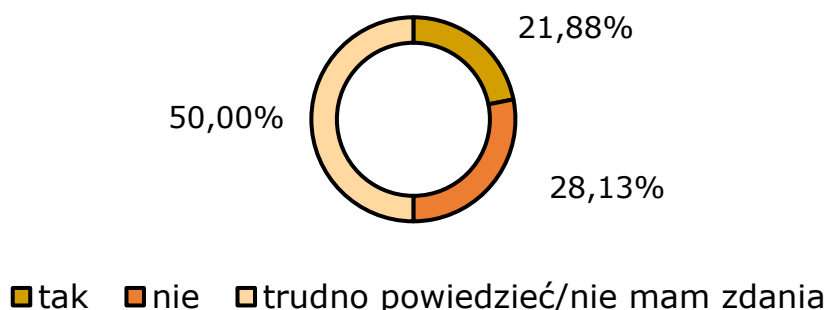
Wprowadzenie wytycznych byłoby bezpośrednią odpowiedzią na zidentyfikowany problem interpretacyjny i realizacyjny, jaki mają w codziennej pracy koordynatorzy i koordynatorki ds. dostępności, co potwierdzają wyniki badania ankietowego. 24% badanych w tej grupie boryka się bowiem z wątpliwościami interpretacyjnymi lub realizacyjnymi dotyczącymi przepisów ustawy. Wątpliwości te dotyczą w głównej mierze art. 6 ustawy czyli minimalnych wymagań dostępności architektonicznej, cyfrowej oraz informacyjno-komunikacyjnej. Zbytnia ogólność przepisów np. w odniesieniu do kwestii ewakuacji powoduje różne interpretacje i sposoby wdrażania w poszczególnych podmiotach. Brak jednoznacznych wytycznych może prowadzić do niejednorodnych standardów, co z kolei może wpływać na skuteczność wdrażania ustawy. Szerszy opis propozycji wytycznych znajduje się w rozdziale poświęconym zakresowi przedmiotowemu ustawy.

Przygotowanie wytycznych będzie miało również dodatkowe, pozytywne implikacje dla sposobu koordynacji dostępności na poziomie jednostkowym. Dodatkowy dokument uszczegółowiający będzie bowiem pomocny dla koordynatorów i koordynatorek ds. dostępności w uzasadnianiu położonym konieczności wdrożenia konkretnych rozwiązań

dostępnościowych. Grupa ta wskazywała na duże trudności z implementowaniem takich rozwiązań dostępnościowych, co do których nie można wskazać konkretnych przepisów prawnych, a jedynie dobre praktyki. Przykładem mogą być tutaj przepisy dotyczące zapewnienia dostępności ewakuacji, które są ogólnikowe i powodują trudności w ich praktycznym wdrożeniu oraz stoją w sprzeczności z przepisami przeciwpożarowymi. Problem ten jest powszechny i zauważalny nie tylko w prowadzonym badaniu, ale także w licznych gremiach zrzeszających osoby koordynujące dostępność.

Głos koordynatorów i koordynatorek wzmocniony został przez osoby reprezentujące organizacje pozarządowe i podmioty prywatne objęte badaniem ankietowym, zgodnie z którym 21,88% z nich uważa, że niektóre przepisy ustawy budzą wątpliwości interpretacyjne lub realizacyjne. Co ciekawe, aż połowa badanych nie ma w tym temacie zdania. Może to wynikać z tego, że same NGO na co dzień nie pracują w oparciu o ustawę, tylko w dużej mierze w oparciu o wytyczne czy wskazania grantodawców w zakresie dostępności.

Wykres 1. Wątpliwości interpretacyjne lub realizacyjne w odniesieniu do przepisów ustawy w grupie organizacji pozarządowych i podmiotów prywatnych. (n=64)



Źródło: Opracowanie własne.

Warto również zwrócić uwagę na to, że przepisy art. 6 dotyczące dostępności architektonicznej również były wskazywane w tej grupie badanych jako zbyt ogólne. 7,14% organizacji pozarządowych i podmiotów prywatnych wskazało na brak dokładnych wytycznych, co oznacza sformułowanie, że budynek jest wolny od barier architektonicznych. Pomimo tego, że liczba tych wskazań nie jest duża, biorąc pod uwagę wyniki pozostałych technik badawczych

zastosowanych dla tego pytania widać, że temat art. 6 i braku jego szczegółowości jest poważnym wyzwaniem dla wdrażania dostępności.

Poza art. 6, co do którego nie było wątpliwości, że jego przepisy w obszarze dostępności architektonicznej są zbyt ogólne, wskazywano na inne artykuły, które wymagają doszczegółowienia. W odniesieniu do zadań koordynatorów i koordynatorek ds. dostępności wskazywano m.in. na konieczność uzupełnienia ustawy w zakresie możliwości powoływania zespołów czy zmiany zapisów w opisie zakresu zadań. Szczegółowo konieczne zmiany w tej części ustawy opisano w rozdziale poświęconym tej funkcji. Kolejny przepis wymagający uzupełnień to ten dotyczący planu na rzecz poprawy zapewnienia dostępności. Wskazywano w odniesieniu do niego konieczność wprowadzenia przepisów określających jasne obowiązki w zakresie zatwierdzania planu. Więcej informacji w tym zakresie zamieszczono w rozdziale poświęconemu planowi na rzecz poprawy zapewniania dostępności.

Podsumowując zebrany w badaniu materiał należy stwierdzić, że kluczowe jest znalezienie właściwego wyważenia poziomu szczegółowości przepisów. Warto rozważyć wprowadzenie bardziej precyzyjnych przepisów w formie wytycznych, standardów, czy minimalnych zakresów wymaganych danych np. dla planu na rzecz poprawy zapewnienia dostępności, co mogłoby pomóc w lepszym zrozumieniu i wdrożeniu przepisów. Konieczne jest również zapewnienie odpowiednich szkoleń i innego wsparcia dla osób odpowiedzialnych za wd ich wdrażanie (np. doradztwo), aby zwiększyć ich kompetencje i świadomość w zakresie dostępności i aby uniknąć różnych interpretacji przepisów.

Wnioski:

- 1) Przepisy art. 6 ustawy o zapewnianiu dostępności są zbyt ogólne w odniesieniu do dostępności architektonicznej, co utrudnia ich skuteczne wdrażanie i wywołuje konieczność przygotowania szczegółowych wytycznych w tym obszarze, w formie rozporządzenia lub wytycznych/standardów przygotowanych przez MFiPR.
- 2) Występujące różnice w stosowaniu i interpretacji przepisów przez poszczególne podmioty zobowiązane powoduje konieczność realizacji działań podnoszących kompetencje osób wdrażających przepisy dostępnościowe.

Przedmiotowe działanie przyczyni się do zapewnienia jednolitej interpretacji i standaryzacji działań w ramach wdrażania dostępności. Szkolenia i inne formy edukacyjne będą szczególnie istotne na etapie wprowadzania wytycznych/standardów do art. 6 ustawy.

4.3. Konflikt ustawy z innymi aktami prawnymi i konieczne zmiany w przepisach

Odpowiadając na postawione pytania badawcze: „Czy występuje konflikt w stosowaniu tej ustawy w stosunku do innych aktów prawnych?” oraz „Czy dla skutecznego wdrożenia przepisów ustawy konieczna jest zmiana innych aktów prawnych? Jeśli tak, to których i w jakim zakresie?” należy stwierdzić, że

doświadczenia zdobyte w ciągu 5-ciu lat wdrażania przepisów ustawy, a także analiza zebranego materiału badawczego pokazują, że w praktyce stosowanie ustawy napotyka na liczne problemy, w tym także wynikające z konfliktu z innymi aktami prawnymi.

Problemy wdrażania ustawy z jednej strony wynikają z możliwego konfliktu przepisów ustawy z innymi aktami prawnymi, z drugiej z umiejscowienia przepisów na konkretnym poziomie aktów prawnych i niemożności rozstrzygnięcia, która z ustaw regulujących daną kwestię ma prymat nad inną.

Wśród przepisów ustawy najczęściej wskazywanych w badaniu jako te, które mogą pozostawać w konflikcie z przepisami innych ustaw wymienić należy ustawę prawo budowlane⁴, ustawę o języku migowym i środkach komunikowania się⁵ oraz ustawę o ochronie przeciwpożarowej⁶.

Wpływ na praktyczne trudności wdrażania ma także zbyt duża ogólność niektórych przepisów ustawy, szczególnie dotyczących dostępności

⁴ Ustawa z dnia 7 lipca 1994r. prawo budowlane (Dz.U. 1994 Nr 89 poz. 414 z późn.zm.)

⁵ Ustawa z dnia 19 sierpnia 2011 r. o języku migowym i innych środkach komunikowania się (Dz.U. 2011 nr 209 poz. 1243)

⁶ Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (Dz.U. 1991 Nr 81 poz. 351)

architektonicznej określonej w art.6, o czym mowa szerzej w rozdziale poświęconym zakresowi przedmiotowemu ustawy oraz artykułowi 6.

Analizując wpływ możliwego konfliktu przepisów należy zauważyć, że **widoczny powinien być prymat przepisów dostępnościowych nad innymi**, co wynika z roli Konwencji ONZ o prawach osób z niepełnosprawnościami⁷ w krajowym porządku prawnym, stanowi ona bowiem umowę międzynarodową, a ta ma prymat nad prawem krajowym. Konwencja wskazuje, że dostępność środowiska fizycznego, społecznego, gospodarczego i kulturalnego, dostępu do opieki zdrowotnej i edukacji oraz do informacji i środków komunikacji ma na celu umożliwienie pełnego korzystania ze wszystkich praw człowieka i podstawowych wolności. Praktyka stosowania przepisów w Polsce pokazuje jednak, że częściej stosuje się przepisy prawa krajowego, zapominając o przepisach generalnych. Tym samym przepisy branżowe np. przeciwpożarowe i prawa budowlanego wypierają niejako konieczność zapewnienia dostępności dla wszystkich na drugi plan. Ocenę tę wspiera głos osób eksperckich, które mocno podkreślały prymat Konwencji nad prawodawstwem krajowym.

Biorąc pod uwagę umiejscowienie przepisów w systemie prawnym, co do których identyfikuje się problemy wdrożeniowe, niezbędne jest dalsze poszukiwanie takich rozwiązań prawnych, które jasno określają prymat dostępności m.in. poprzez odwołania aktów prawa branżowego do ustawy o zapewnianiu dostępności.

Dla pełnego wdrożenia przepisów dostępności, ale także dla nadania jej odpowiedniej rangi, rozumianej jako wartość nadrzędna nad wszelkimi działaniami podejmowanymi przez podmioty publiczne, istotne **wyduje się wskazanie w przepisach o samorządzie gminnym, powiatowym i wojewódzkim dostępności jako zadania własnego tych podmiotów**. Działanie takie ma na celu z jednej strony zwrócenie uwagi na istotność dostępności, z drugiej kieruje uwagę samorządów na osoby ze szczególnymi

⁷ Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych, sporządzona w Nowym Jorku dnia 13 grudnia 2006 r. (Dz.U. 2012 poz. 1169)

potrzebami, podkreślając w duchu Konwencji ONZ o prawach osób z niepełnosprawnościami, że każda osoba powinna móc korzystać ze swoich praw i obowiązków zgodnie z zasadami dostępności. Na poziomie operacyjnym zmiana taka powinna spowodować, że dostępność stanie się istotnym horyzontalnym wyznacznikiem działań samorządów.

Analizując przywoływane przez osoby uczestniczące w badaniu przepisy, co do których wskazywano na istniejący konflikt, należy jednak stwierdzić, że w przypadku części z nich nie można mówić o sporze, ale o problemach z praktycznym stosowaniem przepisów. Taka sytuacja dotyczy w szczególności przepisów ustawy prawo budowlane oraz ustawy o ochronie przeciwpożarowej.

Jednocześnie analiza zgromadzonego materiału badawczego pozwala wskazać, że istnieje realny **konflikt przepisów ustawy o zapewnianiu dostępności z ustawą o języku migowym i środkach komunikowania się w zakresie terminu, w jakim należy zapewnić usługę tłumacza.** W opinii badanych nie jest jasne, czy należy się posługiwać terminem z ustawy o zapewnianiu dostępności, która określa 14 dniowy termin na załatwienie wniosku o dostępność, czy terminem 3 dniowym wskazanym w ustawie o języku migowym i środkach komunikowania się. Kwestia ta była wielokrotnie podnoszona podczas badania, a osoby badane podawały konkretne przykłady, kiedy odmówiono zapewnienia usługi tłumacza w trybie 3 dniowym ze wskazaniem, że należy zastosować 14 dniowy tryb wnioskowania z ustawy o zapewnianiu dostępności. **Konieczne zatem jest jednoznaczne określenie, które z tych dwóch źródeł przepisów mają zastosowanie przy wnioskowaniu o usługę tłumacza PJM - w sposób dający prymat ustawie o zapewnianiu dostępności.** Przy czym należy jednocześnie **zmienić ustawę o zapewnianiu dostępności w ten sposób, aby precyzyjnie wskazać w art. 6 ustawy, że podmiot ma obowiązek zapewnienia tłumaczenia na polski język migowy natychmiast, w sposób osobisty lub z wykorzystaniem zdalnego dostępu.** Zapewnienie możliwości stosowania tłumaczenia zdalnego w ustawie nie tylko pozwoli na zracjonalizowanie wydatkowania na ten cel po stronie instytucji, ale też poprawi realny dostęp do tej usługi.

Należy także wskazać, że zidentyfikowane w badaniu przepisy dotyczące prawa budowlanego oraz przepisów przeciwpożarowych w istotny sposób utrudniają proces poprawy dostępności. Mimo, że nie stoją one w faktycznym konflikcie z ustawą, należy wyraźnie podkreślić w jakim zakresie i w jakim kierunku powinny być one kształtowane, aby wyeliminować zidentyfikowane problemy, co wskazano poniżej.

W odniesieniu do prawa budowlanego – a konkretnie Rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie⁸ wątpliwości dotyczą braku aktualizacji prawa budowlanego w odniesieniu do wymagań dotyczących dostępności. Podkreślano, że prawo budowlane powinno być w pełni kompatybilne z ustawą o zapewnianiu dostępności, co szczegółowo opisano w części raportu poświęconej artykułowi 6 ustawy. Osoby eksperckie podnosiły także kwestię praktycznych trudności w zmianie przepisów prawa budowlanego i możliwość dostosowania go do ustawy. Obecnie biorąc pod uwagę ograniczoną, praktyczną możliwość wprowadzenia zmian w prawie budowlanym istotne wydaje się zarówno **podejmowanie dalszych działań uzgodnieniowych pomiędzy właściwymi Ministerstwami, mających na celu wyeliminowanie istniejących problemów wdrożeniowych**, ale także podejmowanie przez MFiPR działań polegających na próbie redukcji tych problemów poprzez **stworzenie rekomendowanych w raporcie szczegółowych wytycznych do dostępności architektonicznej, o której mowa w art. 6 (wytyczne/standardy)**.

Kolejny zidentyfikowany problem wdrażania ustawy z innymi przepisami dotyczy przepisów przeciwpożarowych. Wybrzmiał on wyraźnie w realizowanym badaniu jakościowym przeprowadzonym wśród koordynatorów i koordynatorek ds. dostępności. Dodatkowo był on także podnoszony przez osoby eksperckie ds. dostępności. Badani i badane wskazywali na trudność we

⁸ Obwieszczenie Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 15 kwietnia 2022 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz.U. 2022 poz. 1225)

wdrażaniu art. 6 pkt. 1 lit e) dotyczącego ewakuacji w zestawieniu z przepisami przeciwpożarowymi. W opinii badanych zapewnienie ewakuacji osób ze szczególnymi potrzebami powoduje konieczność realizacji działań, które stoją czasem w sprzeczności z prawem w zakresie przepisów przeciwpożarowych - wskazywano tutaj m.in. na konieczność stosowania ciężkich drzwi zabezpieczających przed rozprzestrzenianiem się pożaru, co w praktyce uniemożliwia samodzielne korzystanie z nich osobom ze szczególnymi potrzebami czy brak wymogu wyznaczenia miejsca do oczekiwania dla osób ze szczególnymi potrzebami w ustawie o ochronie przeciwpożarowej.

Podkreślano także trudności we wdrażaniu tego przepisu wynikające z tego, że przepisy przeciwpożarowe są już dobrze znane, najczęściej odpowiednio stosowane, a służby ratunkowe zobowiązane są do ich wdrażania i opierają swoje działania na przepisach przeciwpożarowych, a nie ustawy o zapewnianiu dostępności.

Mając na uwadze pozyskany materiał badawczy, w tym aspekcie należy rozważyć czy podawane przez badanych przykłady problemów z wdrażaniem można wyeliminować w inny sposób, niż zmianami w przepisach przeciwpożarowych. Wydaje się, że rozwiązaniem mogłoby być tworzenie indywidulanych planów ewakuacji dla pracowniczek i pracowników podmiotów, a także przygotowywanie planów ewakuacji klientek i klientów. Jednocześnie należałoby wyposażać podmioty w niezbędny do ewakuacji osób ze szczególnymi potrzebami sprzęt oraz realizować ćwiczenia ewakuacji z wykorzystaniem przygotowanych planów i wyposażenia. Praktyka w obszarze bezpieczeństwa przeciwpożarowego wydaje się być najistotniejsza w sytuacji, kiedy mowa o uratowaniu życia.

Podsumowując, konieczne jest **wskazanie w przepisach przeciwpożarowych odniesienia do ustawy o zapewnieniu dostępności, a w wytycznych do art. 6, które ujęto w rekomendacjach z niniejszego badania, powinno zostać dookreślone, że jednym z koniecznych elementów operacjonalizacji tych przepisów są plany ewakuacji.**

Ważne dla rzetelnej analizy danych jest także podkreślenie, że w grupie rozmówców i rozmówczyń były też osoby, które nie miały wiedzy na temat ewentualnych konfliktów między ustawą o zapewnianiu dostępności, a innymi

aktami prawnymi, co wskazuje na brak praktycznych doświadczeń w tym zakresie. Same osoby podkreślały, że nie spotkały się jeszcze z takim konfliktem, a także, że ich doświadczenie we wdrażaniu dostępności nie jest jeszcze duże. Identyfikowany zróżnicowany poziom wiedzy o ustawie i relatywnie często spotykany brak szczegółowej, eksperckiej wiedzy o poszczególnych przepisach ustawy i ich zgodności z innymi aktami prawnymi koreluje z celowym doborem grupy badanej, który zakładał zaangażowanie osób o różnym poziomie wiedzy w proces wdrażania dostępności.

Wnioski:

- 1) Niezbędne jest wprowadzenie zmian przepisów ustawy o języku migowym i środkach komunikowania się w celu ujednolicenia terminów w zakresie zapewnienia usługi tłumacza.
- 2) W celu wyeliminowania zidentyfikowanych problemów z wdrażaniem przepisów ustawy konieczne jest:
 - a) powiązanie przepisów ustawy z przepisami przeciwpożarowymi poprzez dokonanie zmian w przepisach przeciwpożarowych,
 - b) stworzenie wytycznych dot. wdrażania art. 6.
- 3) Dla pełnego wdrożenia przepisów dostępności, ale także dla nadania jej odpowiedniej rangi, rozumianej jako podstawy wszelkich działań podejmowanych przez podmioty publiczne istotne jest wskazanie w przepisach o samorządzie gminnym, powiatowym i wojewódzkim zapewniania dostępności jako zadania własnego tych podmiotów.

4.4. Znajomość przepisów ustawy wśród jej adresatów i adresatek

Przeprowadzone badanie wykazało bardzo zróżnicowany poziom wiedzy o przepisach ustawy wśród jej adresatów i adresatek.

Największy poziom wiedzy deklarują i prezentują koordynatorzy i koordynatorki ds. dostępności, a najmniejszy osoby ze szczególnymi potrzebami.

Analiza zebranego materiału badawczego pozwoliła odpowiedzieć na postawione pytanie badawcze: „Jak wygląda znajomość przepisów ustawy wśród jej adresatów? Czy jest ona powierzchowna czy pogłębiona, czy adresaci

i adresatki poprawnie rozumieją i stosują zawarte w niej przepisy i obowiązki? Które elementy budzą najwięcej wątpliwości i dlaczego?”

Badanie wykazało, że najwyższy poziom wiedzy w zakresie obowiązujących przepisów ustawy cechuje grupę osób bezpośrednio zaangażowanych w jej wdrażanie – tj. koordynatorów i koordynatorek ds. dostępności oraz osób eksperckich działających na rzecz osób ze szczególnymi potrzebami lub dostępności.

Zdecydowana większość koordynatorów i koordynatorek zna zakres swoich obowiązków wynikających z ustawy (90,53%), a także zna definicję osób ze szczególnymi potrzebami (94,74%) oraz potrafi wymienić podstawowe rodzaje dostępności (93,68%). Mniejszą wiedzę koordynatorzy i koordynatorki dostępności posiadają w zakresie dotyczącym mechanizmów zapewniania dostępności (27,37%), tego kto jest zobowiązany do ustalenia zasad dostępności w zadaniach zlecanych przez podmiot publiczny podmiotom zewnętrznym (62,11%), częstotliwości sporządzania raportów o stanie zapewniania dostępności (62,11%) oraz znajomości tego, kim są jednostki certyfikujące dostępność według ustawy (64,21%). Ponadto 83,5% przygotowuje plany na rzecz poprawy zapewnienia dostępności, a 78% raporty o stanie dostępności.

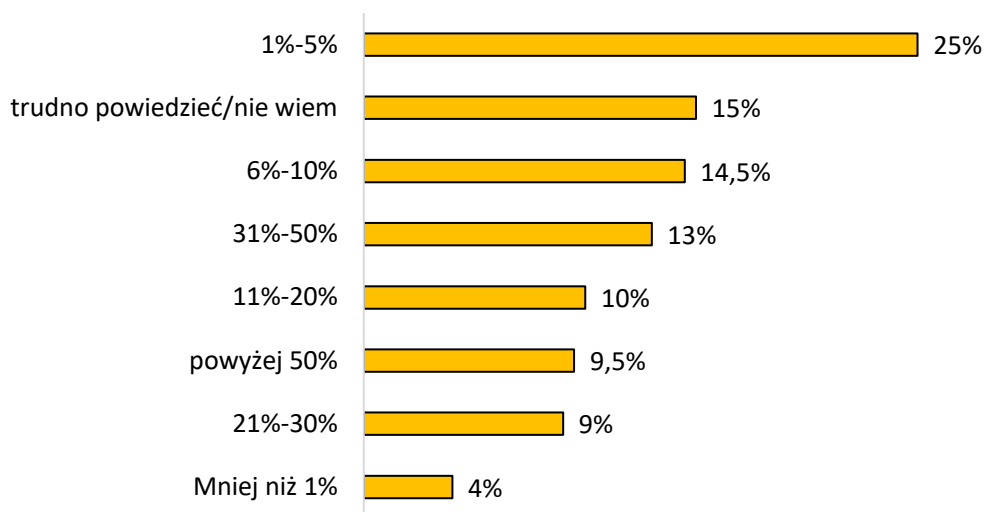
Warto też podkreślić, że koordynatorzy i koordynatorki ds. dostępności deklarują chęć pogłębiania wiedzy w zakresie przepisów Ustawy ogólnie, a sami najczęściej oceniają ją jako dobrą (42,5%). Średnia ocena znajomości przepisów ustawy wyniosła wśród nich 3,69 na skali pięciostopniowej.

Podsumowując, należy stwierdzić, że **profil zawodowy oraz bezpośrednie zaangażowanie w temat dostępności (związane z pełnioną funkcją wyznaczoną ustawą) warunkują większe niż przeciętne rozeznanie w temacie ustawy**. Nie bez znaczenia jest też oferowane koordynatorom i koordynatorkom ds. dostępności wsparcie edukacyjne i informacyjno-promocyjne (w tym szkolenia, doradztwo oferowane w ramach różnych projektów oraz działań MFiPR, materiały edukacyjne, informacyjne, w tym te zamieszczane na stronie www.dostepnosc.gov.pl). Mają one wpływ na obserwowany w tej grupie poziom wiedzy i znajomości przepisów ustawy i wynikających z nich implikacji praktycznych.

Poza wymienionymi wyżej inicjatywami i źródłami wiedzy oferowanymi tej grupie na uwagę zasługuje również stworzona przez nich przestrzeń do dyskusji i transferowania wiedzy w zakresie dostępności. Koordynatorzy i koordynatorki ds. dostępności zainteresowani poszerzaniem wiedzy w tym temacie uczestniczą w dyskusjach merytorycznych podejmowanych na forach internetowych poświęconych różnym zagadnieniom dostępności (Forum koordynatorów i koordynatorek ds. dostępności, Sieć liderów i liderów, forum PFRON na Facebooku, Godność i Wsparcie Drogą i Nadzieją), dzielą się swoimi doświadczeniami i wspierają inne osoby poszukujące wiedzy i wsparcia merytorycznego.

Kolejną grupą istotną z perspektywy oceny poziomu wiedzy o ustawie stanowią inne osoby zatrudnione w podmiotach publicznych zobowiązanych do stosowania ustawy. Ich poziom wiedzy o dostępności istotnie wpływa na ich nastawienie oraz kompetencje niezbędne do wdrażania na swoich stanowiskach pracy ustawowych wymogów w zakresie dostępności. Poziom wiedzy w tej grupie adresatów i adresatek został poddany ocenie przez koordynatorów i koordynatorki ds. dostępności w badaniu ankietowym. Zgodnie z jego wynikami jedynie 9,5% wśród koordynatorów i koordynatorek uważa, że ponad połowa pracowników i pracowniczek ich instytucji zna przepisy ustawy, a prawie 40% dostrzega tę wiedzę u max. 10% zespołu. Tak niskie oceny w zakresie dostępności przyznane przez bezpośrednich współpracowników i współpracowniczki tych osób przez osoby działające w obszarze dostępności, pokazuje dużą skalę barier pełnego wdrażania dostępności i wyzwań stojących przed podmiotami zobowiązanymi do stosowania ustawy w tym aspekcie.

Wykres 2. Znajomość przepisów ustawy wśród pracowniczek i pracowników podmiotów publicznych według oceny koordynatorów i koordynatorek dostępności pracujących w tych podmiotach. (n=200)



Źródło: Opracowanie własne.

Jako przyczynę takiego stanu wskazać należy przede wszystkim brak świadomości dotyczącej obowiązków wynikających z Ustawy oraz niedostrzeganie ich jako priorytetowej grupy odbiorców działań informacyjno-promocyjnych i edukacyjnych w obszarze dostępności na poziomie jednostkowym i centralnym. W efekcie marginalizowania lub niedoceniań istotności działań podnoszących wiedzę w zakresie dostępności wśród personelu innego niż koordynatorzy i koordynatorki ds. dostępności, poziom wdrażania rozwiązań dostępnościowych jest ograniczony. Braki wystarczającej wiedzy w zakresie obowiązków dotyczących dostępności i możliwych sposobów ich realizacji wpływają na sposób obsługi klientów i klientek. Wiele wątpliwości, poza art. 6, budzi wśród tej grupy sposób wdrażania płynących z ustawy wymogów dostępności w ramach prowadzonych zamówień publicznych, a także ujęcie dostępności w procesie obsługi osób ze szczególnymi potrzebami oraz działania związane z dostępnością cyfrową. W badaniu wskazywano także, że **pracownicy i pracowniczki podmiotów zobowiązanych do stosowania ustawy mają trudności z przygotowywaniem pism dostępnych cyfrowo oraz zrozumieniem, jak stosować przepisy dotyczące prostego języka.**

Niski poziom wiedzy w zakresie dostępności w tej grupie adresatów warunkuje konieczność mocniejszego uwzględnienia ich w planowanych działaniach edukacyjnych i informacyjno-promocyjnych podejmowanych zarówno na poziomie jednostkowym, jak i centralnym. Osoby te w wielu przypadkach nie mają wiedzy ani uświadomionej potrzeby jej pogłębiania i konieczności zadbania o dostępność w ramach prowadzonych przez siebie działań. Dlatego też osoby te nie będą co do zasady odbiorcami treści i materiałów zamieszczanych na stronach poświęconych zagadnieniom dostępności. W celu zagwarantowania efektywnego dotarcia do nich niezbędne jest zapewnienie im transferu wiedzy w ramach standardowych ścieżek, z których korzystają na co dzień (np. ujęcie tematu dostępności w ramach szkoleń obowiązkowych dla kadry podmiotów zobowiązanych do stosowania ustawy).

Oceniając poziom wiedzy w podmiotach zobowiązanych do stosowania ustawy niezbędne jest dostrzeżenie zróżnicowanego podejścia i jego efektów widocznych w poziomie znajomości przepisów ustawy wśród zespołów pracowniczych. Ten bowiem zależy od wielu czynników, takich jak rodzaj instytucji, jej wielkości oraz specyfiki działalności. Zauważalne jest bowiem, że w większych instytucjach, zwłaszcza w dużych miastach, poziom wiedzy na temat przepisów jest relatywnie wyższy. Wiąże się to zazwyczaj z lepszym dostępem do szkoleń oraz innych form działań informacyjno-komunikacyjnych.

Kolejną grupą adresatów ustawy, których wiedza istotnie wpływa na sposób wykonywania zadań związanych z dostępnością jest kadra zarządzająca podmiotów publicznych zobowiązanych do stosowania ustawy. Choć ich wiedza jest na relatywnie wyższym poziomie niż innych osób zatrudnionych w podmiotach publicznych, to z racji pełnionych funkcji koncentruje się na identyfikacji zobowiązań ustawowych, bez znajomości szczegółowych wymagań i prowadzenia poszczególnych procedur uregulowanych ustawą.

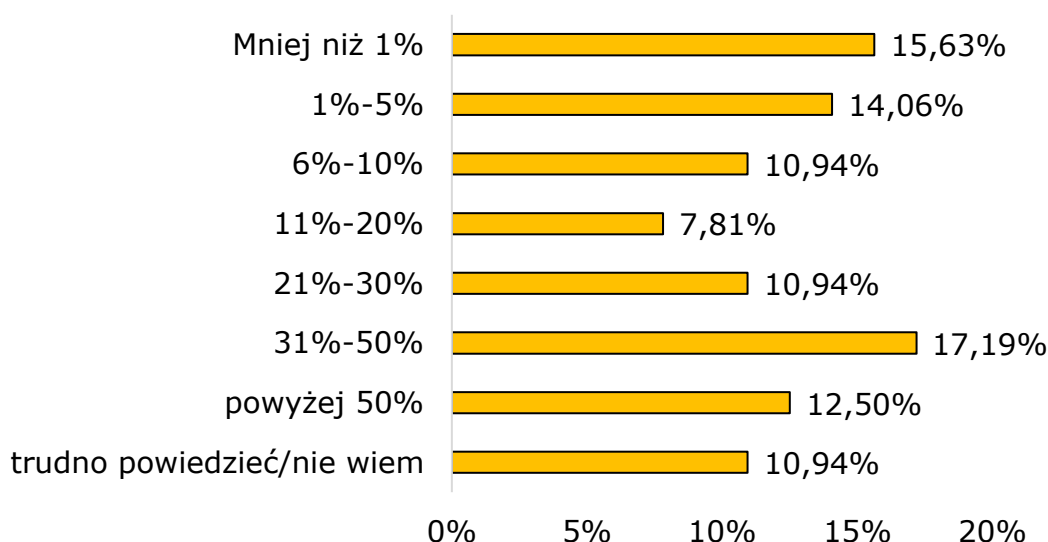
W kolejnej grupie pośrednich adresatów ustawy (zobowiązanych do jej stosowania jedynie w zakresie realizowanych zleczanych zadań publicznych) obserwuje się bardzo zróżnicowany poziom wiedzy o ustawie. Najlepiej przygotowane i znające przepisy ustawy są podmioty bezpośrednio zaangażowane w działania promujące i wdrażające dostępność lub realizujące

usługi dla osób ze szczególnymi potrzebami. Wiedza pozostałych jest fragmentaryczna i niepogłębiona.

Nieco lepiej kształtuje się poziom znajomości przepisów ustawy wśród NGO i podmiotów prywatnych. Na skali ocen od 1 do 5, gdzie 1 to ocena najniższa, a 5 najwyższa, średnia ocena wyniosła 3,06. 32,81% respondentów i respondentek oceniło swoją znajomość przepisów na poziomie 3. Tylko 14,06% badanych oceniło swoją znajomość przepisów na poziomie 5, co wskazuje na pogłębioną wiedzę tej grupy osób.

Znajomość przepisów ustawy wśród pracowników i pracowniczek organizacji pozarządowych i podmiotów prywatnych jest również zróżnicowana. 12,55% respondentów i respondentek szacuje, że ponad połowa zespołów pracowniczych w ich organizacji zna przepisy ustawy, podczas gdy 15,63% uważa, że mniej niż 1% posiada taką wiedzę. To pokazuje, że w wielu organizacjach znajomość przepisów jest w dalszym ciągu niewystarczająca. Rekomendujemy, aby podobnie jak w odniesieniu do zespołów pracowniczych instytucji publicznych zaprojektować inicjatywy mające na celu pozyskanie i ugruntowanie wiedzy z zakresu dostępności.

Wykres 3. Znajomość przepisów ustawy wśród pracowniczek i pracowników organizacji pozarządowych i podmiotów prywatnych (n=64)

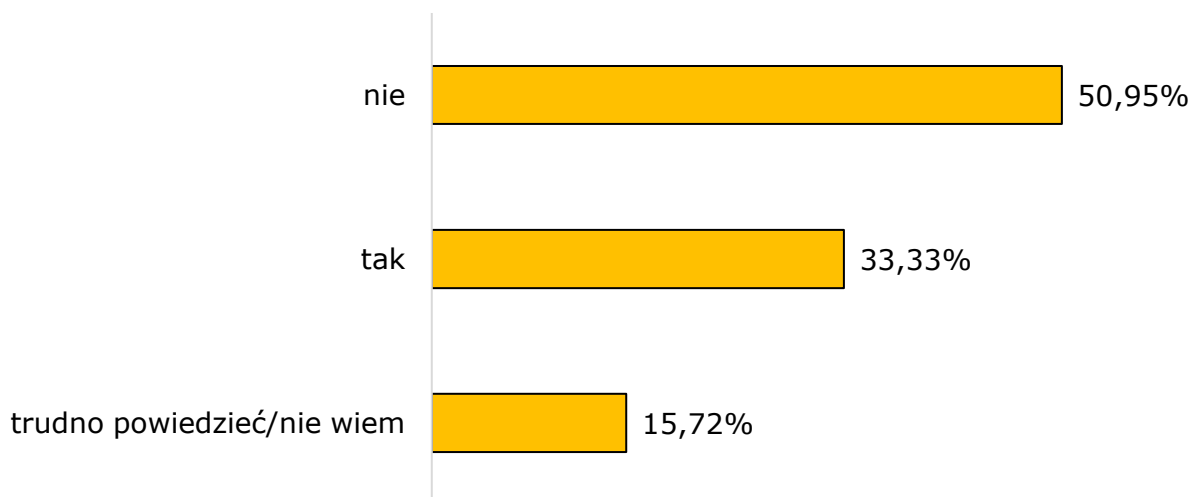


Źródło: Opracowanie własne.

W kontekście rozumienia i stosowania przepisów ustawy, 75% badanych reprezentujących NGO i podmioty prywatne wie, jakie podmioty są zobowiązane do stosowania ustawy, jednak 25% nie posiada takiej wiedzy. Ponadto, 21,88% respondentów wskazało, że niektóre przepisy ustawy budzą ich wątpliwości interpretacyjne lub realizacyjne. Najwięcej wątpliwości budzą przepisy dotyczące dostępności architektonicznej oraz egzekwowania zapisów ustawowych dot. art. 6.

Oceniając wiedzę o ustawie nie sposób ominąć samych osób ze szczególnymi potrzebami. Ich znajomość ustawy wpływa bowiem bezpośrednio na ich kompetencje i świadomość przysługujących im praw i umiejętność ich stosowania w praktyce. W świetle wyników badania ankietowego realizowanego wśród osób ze szczególnymi potrzebami, znajomość przepisów ustawy jest raczej powierzchowna. Zaledwie 33,33% badanych słyszało wcześniej o ustawie. Ponadto, tylko 41,13% respondentek i respondentów wie, jakie wymagania odnośnie zapewniania dostępności muszą spełniać podmioty objęte ustawą.

Wykres 4. Czy słyszałeś/słyszałaś wcześniej o ustawie o zapewnieniu dostępności dla osób ze szczególnymi potrzebami w Polsce? (n=369)



Źródło: Opracowanie własne.

W kontekście rozumienia i stosowania przepisów, ponad połowa ankietowanych osób ze szczególnymi potrzebami nie wie, czego może wymagać w danym

podmiocie publicznym w zakresie dostępności, a 63,41% nie wie, jak złożyć wniosek o zapewnienie dostępności. Dodatkowo, 66,67% respondentów i respondentek nie wie, że ma prawo złożyć wniosek o zapewnienie dostępności.

Osoby ze szczególnymi potrzebami podkreślają, że największe trudności mają z określeniem momentu, w którym mogą złożyć skargę na brak dostępności architektonicznej lub informacyjno-komunikacyjnej podmiotu publicznego (46,15%), kto ma prawo złożyć wniosek o zapewnienie dostępności (53,85%), a także do kogo można złożyć skargę (61,54%).

Należy zauważyć, że osoby ze szczególnymi potrzebami w zasadzie nie poszukują informacji dotyczących dostępności. Analizowane fora pokazują, że głównym przedmiotem zainteresowania osób są tematy związane ze zdrowiem, systemem świadczeń społecznych oraz identyfikacją sytuacji dyskryminacyjnych. Na tej podstawie należy stwierdzić, że znajomość przepisów ustawy znajduje się poza głównym obszarem zainteresowania osób ze szczególnymi potrzebami.

W celu poszerzenia wiedzy z zakresu znajomości przepisów ustawy, zasadne jest włączenie tematyki dostępności do służby przygotowawczej oraz przeprowadzenie szkoleń dla wszystkich zespołów pracowniczych na poziomie poszczególnych podmiotów publicznych zobowiązanych do stosowania ustawy. Istotną rolę w procesie inicjowania szkoleń z obszaru dostępności mogą odegrać koordynatorzy i koordynatorki ds. dostępności. Jak pokazało badanie, ich zaangażowanie w ten obszar zarządzania dostępnością pozytywnie wpłynęło na skalę i skuteczność prowadzonych w tym obszarze działań. Mając na uwadze powyższe, konieczne wydaje się uwzględnienie tego rodzaju działania koordynatorów i koordynatorek zakresie inicjowanych działań.

Podsumowując, z uwagi na niski poziom wiedzy o ustawie zauważalnie wśród osób ze szczególnymi potrzebami, jak i osób zatrudnionych w podmiotach zobowiązanych do stosowania ustawy, istnieje potrzeba zintensyfikowania działań informacyjno-promocyjnych i edukacyjnych oraz dostosowania kanałów, a także ich formy do specyfiki każdej z tych grup.

Wnioski:

- 1) Poziom wiedzy o przepisach ustawy uwarunkowany jest rolą pełnioną w systemie wdrażania dostępności oraz indywidualnym zaangażowaniem w tym obszarze.
- 2) W celu poprawy sytuacji w tym aspekcie niezbędne jest zintensyfikowanie działań edukacyjnych i informacyjno-promocyjnych uwzględniających specyfikę każdej z grup i różny oczekiwany zakres wiedzy o ustawie adekwatny do roli, jaką pełni w systemie wdrażania (np. osoby ze szczególnymi potrzebami nie muszą posiadać eksperckiej wiedzy w zakresie poszczególnych przepisów ustawy, ale powinny znać prawa im przysługujące w jej świetle oraz umieć sprawnie poruszać się po procedurach skargowych dla nich przewidzianych).
- 3) Przepisy, które budzą najwięcej wątpliwości wśród odbiorców ustawy to: przepisy dotyczące zamówień publicznych, art. 6 ustawy o minimalnych wymaganiach dostępności architektonicznej, cyfrowej oraz informacyjno-komunikacyjnej, procedury skargowej i jednostek certyfikujących.
- 4) W celu podniesienia wiedzy o ustawie wśród przedstawicieli i przedstawicielek podmiotów zobowiązanych do jej stosowania, zasadnym jest zintensyfikowanie działań edukacyjnych dostosowanych do specyfiki poszczególnych grup pracowniczych (kadry merytorycznej obsługującej osoby ze szczególnymi potrzebami, kadry zarządzającej oraz administracyjnej i pomocniczej). Rekomenduje się włączenie na stałe tematyki dostępności do obowiązkowych programów edukacyjnych wdrażanych przez podmioty publiczne dla swoich zespołów.
- 5) Koordynatorzy i koordynatorki ds. dostępności powinni odgrywać ważną rolę w inicjowaniu działań edukacyjnych w obszarze dostępności dla zespołów pracowniczych danej instytucji. Obecnie tego typu działanie się pojawia - ale nie na dużą skalę. Przedmiotowe działanie stanowi dobrą praktykę, która powinna być stosowana powszechnie.
- 6) W celu zwiększenia świadomości praw płynących z ustawy o zapewnianiu dostępności po stronie osób ze szczególnymi potrzebami niezbędne jest zintensyfikowanie centralnych działań informacyjno-promocyjnych

skierowanych do nich (z uwzględnieniem specyfiki poszczególnych podgrup).

4.5. Skuteczności oddziaływania przepisów ustawy

Na skuteczność wdrażania przepisów ustawy o zapewnianiu dostępności mają wpływ różne czynniki. Poza tymi, które wynikają z konstrukcji i zakresu samych przepisów prawa i umiejscowienia ich w strukturze prawodawstwa polskiego, ważna jest praktyka wdrażania. Jednak najistotniejsze wydaje się być samo zrozumienie konieczności implementowania dostępności we wszystkich obszarach życia.

Analizując zebrany materiał w celu odpowiedzi na postawione pytanie badawcze: „Jakie konkretnie działania należy podjąć by poprawić skuteczność oddziaływania przepisów ustawy?” wyraźnie można wyodrębnić trzy najczęściej wskazywane obszary, w jakich należy podejmować działania, aby poprawić skuteczność oddziaływania przepisów ustawy.

Pierwszy obszar dotyczy samych przepisów, ich wskazywanej zbyt dużej ogólności czy konfliktu z innymi aktami prawa, występujących własnych interpretacji podmiotów wdrażających oraz w końcu problemów w praktycznym ich wdrażaniu.

Drugim obszarem wyraźnie powiązany z pierwszym, jest ten, który dotyczy całego spektrum sankcji za brak dostępności - ich obecnego zakresu, możliwości zastosowania oraz tego, czy sankcje nie powinny zostać rozszerzone na inne obszary braku dostępności, o czym szerzej mowa w rozdziale poświęconym czynnikom decydującym o stosowaniu przepisów ustawy w praktyce.

Trzeci obszar dotyczy rozumienia potrzeby wdrażania przepisów w obszarze dostępności, wiedzy i świadomości kadry koordynatorów i koordynatorek ds. dostępności, ale także kadry zarządzającej podmiotami publicznymi i całych zespołów pracowniczych. Pięcioletni okres wdrażania ustawy pokazuje wyraźnie, że dużą rolę we wdrażaniu działań dostępności nie tylko odgrywa zrozumienie tematu, ale także praktyczne doświadczenie oraz umiejętność zdobywania i poszukiwania niezbędnej wiedzy.

W tym miejscu warto podkreślić, że ustawodawca dostrzegł, że wdrażanie przepisów dostępności należy obudować mocnym elementem edukacyjnym dla podmiotów publicznych, a szczególnie osób koordynujących w nich dostępność. W efekcie tego w ostatnich latach zrealizowano wiele działań szkoleniowych dla tej grupy, zarówno przygotowując te osoby do pełnienia funkcji koordynatora i koordynatorki, czy kształtując sposób świadczenia usług dostępnych przez podmioty - wystarczy tutaj wspomnieć działania MFiPR, w tym m.in. szereg przygotowanych materiałów edukacyjnych⁹ oraz działania szkoleniowe KPRM¹⁰.

Analizując aspekt przygotowania do wdrażania ustawy na poziomie poszczególnych podmiotów nie sposób ominąć roli koordynatorów i koordynatorek ds. dostępności. Podmioty, w których działa aktywny i świadomy koordynator lub koordynatorka ds. dostępności, cechują się większą otwartością na potrzeby osób ze szczególnymi potrzebami, a co za tym idzie dostępność tych podmiotów jest na wyższym poziomie niż ogółu. Kształtowanie zbiorowej świadomości potrzeby wdrażania dostępności oddziałuje na każdy element pracy podmiotu i wpływa na to, że dostępność staje się immanentnym elementem działania instytucji. Ten widoczny jest np. w dostępności dokumentów umieszczanych na stronach www, otwartości na składane wnioski o dostępności i szybkie ich realizowanie, współpracy ze środowiskiem NGO, czy w końcu w mądrym i rzetelnym planowaniu oraz wdrażaniu planów na rzecz poprawy zapewniania dostępności.

Kluczowe zatem dla skuteczności wdrażania i oddziaływania przepisów w warstwie zrozumienia potrzeby dostępności jest dalsze podnoszenie świadomości zespołów pracowniczych podmiotów publicznych.

Poza podnoszeniem świadomości zespołów, rozumianych, jako całość kadry należy w szczególny sposób podnosić kompetencje kadry zarządzającej podmiotami. Ostatecznie to właśnie kadra zarządzająca decyduje o wdrażaniu działań z obszaru dostępności i przeznaczaniu na nie, często dużych środków

⁹ <https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/o-funduszach/fundusze-europejskie-bez-barier/dostepnosc-plus/poradniki-standardy-wskazowki/>

¹⁰ <https://www.gov.pl/web/sluzbacywilna/procedury-bez-barier>

finansowych. Świadomość w tej grupie ma zatem kluczowe znaczenie dla poprawy stanu dostępności w podmiotach publicznych.

Wniosek ten znajduje potwierdzenie w opinii badanych koordynatorów i koordynatorek ds. dostępności. Według tej grupy największy wpływ na skuteczność działania przepisów ustawy mają zespoły pracownicze. W pytaniu dotyczącym tego zagadnienia na 13 wskazanych do wyboru obszarów, 4 z największą liczbą wskazań dotyczą właśnie kadry (skala ocen 1-5):

- a) poziom zaangażowania kadry zarządzającej w temat dostępności - średnia 3,93,
- b) zasoby kadrowe (np. odpowiednia liczba pracowników i pracowniczek zajmujących się dostępnością) - średnia 3,38,
- c) aktywność i zaangażowanie indywidualne koordynatora i koordynatorki ds. dostępności - średnia 3,87,
- d) współpraca koordynatora i koordynatorki ds. dostępności z kadrą zarządzającą i innymi pracownikami i pracowniczkami instytucji - średnia 3,82.

W ślad za tym rekomenduje się kontynuowanie dotychczas podejmowanych już działań dotyczących podnoszenia wiedzy wśród nie tylko samych koordynatorów i koordynatorek ds. dostępności, ale także wśród całej kadry podmiotów publicznych, ze szczególnym naciskiem na kadrę zarządzającą. Racjonalnym rozwiązaniem dla tak dużej potrzeby kształtowania wiedzy o dostępności wydaje się być z jednej strony wsparcie bieżące grupy koordynatorów i koordynatorek, z drugiej wykorzystanie ich wiedzy i doświadczenia w obszarze dostępności w kształtowaniu wiedzy zbiorowej pracowniczek i pracowników podmiotów publicznych.

Podsumowując, konieczne jest kontynuowanie działań edukacyjnych dla koordynatorów i koordynatorek ds. dostępności **poprzez organizowanie cyklicznych szkoleń (głównie dla nowych osób na tych stanowiskach), spotkań warsztatowych mających na celu wymianę wiedzy i dobrych praktyk (głównie dla osób, które piastują dłużej to stanowisko), promocję istniejących materiałów edukacyjnych** (działanie do realizacji dla MFiPR).

Konieczne jest także **zaangażowanie w proces edukacji kadry podmiotów osób koordynujących w myśl zasady szkoleń kaskadowych**. Takie podejście spowoduje nie tylko kosztową racjonalizację procesu edukacji, ale także przyniesie korzyści w postaci wartości dodanej, jaką będzie wzmacnianie roli koordynatorów i koordynatorek ds. dostępności jako osób eksperckich ds. dostępności w swoich macierzystych podmiotach.

Wnioski:

- 1) Niezbędne jest kontynuowanie działań mających na celu wzmacnianie wiedzy i kompetencji koordynatorów i koordynatorek ds. dostępności poprzez działania szkoleniowe, warsztatowe oraz szerzenie wiedzy o dostępnych materiałach edukacyjnych,
- 2) Konieczne jest również podejmowanie działań wzmacniających zrozumienie tematu dostępności i potrzebę jego wdrażania w zespołach pracowniczych podmiotów publicznych, ze szczególnym uwzględnieniem kadry zarządzającej, w tym wprowadzenie wymogów ustawowych w ustawie o dostępności w zakresie realizowania działań przez podmiot takich, jak: instruktaż dla osób nowo zatrudnianych w podmiocie dotyczący dostępności, szkolenia dotyczące dostępności dla osób zatrudnionych w podmiocie,
- 3) Zaangażowanie koordynatorów i koordynatorek ds. dostępności w proces edukacji współpracowniczek i współpracowników instytucji, w których pełnią rolę koordynacyjną, w tym w instruktaż dla osób nowo zatrudnianych w podmiocie dotyczący dostępności.

4.6. Motywacja i gotowość do wdrażania przepisów ustawy

Odpowiedź na pytanie o motywację i gotowość do wdrażania przepisów ustawy możliwa była na podstawie analizy zebranego materiału badawczego odpowiadającego na następujące pytania badawcze: „Jakie czynniki decydują o stosowaniu (lub nie) przepisów ustawy w praktyce? Co motywuje podmioty publiczne do stosowania tych przepisów?” oraz „Jaka jest gotowość do wdrażania działań w obszarze dostępności w badanych podmiotach?”.

Dotychczasowe doświadczenia wdrażania ustawy wskazują, że obecnie wśród czynników motywujących do wdrażania przepisów ustawy

najistotniejszymi są: wiedza i otwartość osób wdrażających oraz możliwe sankcje, a gotowość do wdrażania przepisów zależna jest w dużej mierze od indywidualnego nastawienia osób odpowiedzialnych w podmiocie za kwestie dostępności.

Po 5-ciu latach od wdrożenia ustawy grupa czynników motywujących uległa istotnym zmianom. Początkowo głównym czynnikiem motywującym było samo wdrożenie przepisów. Podmioty, dla których wyznaczono nowe zadania w obszarze dostępności wdrażały przepisy ustawy z uwagi na to, że ustawa nakładała na nie takie obowiązki. Pomimo widocznych różnic w zakresie i sposobie wdrażania ustawy można założyć, że w zasadzie w każdym z podmiotów zostały wdrożone jakieś elementy ustawy, na co wskazują informacje pozyskane w badaniu- zauważone zmiany zarówno przez osoby ze szczególnymi podmiotami, jak i pozostałe grupy badane. Ten wniosek potwierdza jedno z badań¹¹, które wskazuje, co było w początkowej fazie kluczowym motywatorem: „Wśród licznych argumentów respondenci podawali przede wszystkim, że wdrożenie przepisów ustawy zmotywowało do wprowadzenia zmian, przyspieszyło ten proces lub wpłynęło na zmianę priorytetów. Wejście regulacji dotyczących dostępności wpłynęło także pozytywnie na zwiększenie otwartości na potrzeby innych.”

Dostrzeżenie tematu dostępności, często także jego wagi spowodowało stopniową zmianę czynników motywujących podmioty do wdrażania przepisów, co pokazuje chociażby analiza raportów z prowadzonych działań szkoleniowo-doradczych dla koordynatorów i koordynatorek dostępności.

Wskazuje ona, że istotnym czynnikiem decydującym o stosowaniu ustawy w praktyce jest wiedza z zakresu dostępności wśród pracowników i pracowniczek podmiotów objętych ustawą. Powinna być ona systematycznie pogłębianą, a „co do zasady szkoleniami dotyczącymi współpracy z osobami ze szczególnymi potrzebami i powinni być objęci wszyscy pracownicy.”¹²

¹¹ A. Konior, A. Pluszyńska, Raport z badań: Wdrażanie dostępności w publicznych instytucjach kultury w Polsce, 2022.

¹² Raport podsumowujący działania doradcze w urzędach w projekcie: Współpraca na rzecz dostępności – szkolenia dla koordynatorów, KPRM, Warszawa 2023.

Obok wiedzy istotnym czynnikiem jest otwartość osób wdrażających dostępność na sam temat, ale także na potrzeby osób ze szczególnymi potrzebami. Otwartość ta została w dużej mierze zbudowana dzięki dużej liczbie działań szkoleniowych dedykowanych tematowi dostępności, jaka została zrealizowana w ostatnich latach przez MFiPR, KPRM oraz podmioty samorządowe. Warto tutaj wskazać na Warszawską Akademię Dostępności (WAD)¹³ i zwrócić uwagę, że WAD jest także doskonałym przykładem współpracy międzysektorowej na rzecz rozwijania otwartości na dostępność - działania Akademii realizowane są przez Miasto Warszawa we współpracy z podmiotem pozarządowym - Fundacją Kultury Bez Barrier.

Kolejnym ważnym czynnikiem decydującym o wdrażaniu przepisów jest groźba sankcji za brak zapewniania dostępności, która wpływa motywująco na część podmiotów publicznych. Taki wniosek skłania do wzmacniania systemu sankcyjnego dla lepszego wdrażania przepisów - stąd wśród rekomendowanych do podjęcia, w wyniku badania działań, znajduje się **wprowadzenie sankcji m.in. za brak powołania koordynatora lub koordynatorki ds. dostępności czy za brak przygotowania planu na rzecz poprawy zapewnienia dostępności.**

Wniosek ten potwierdzają wyniki badań jakościowych, w których rozmówcy i rozmówczynie zauważali, że sankcje za brak dostępności są silnym motywatorem dla tych instytucji, gdzie potrzeba ta nie wynika z aspektów społecznych.

Motywacja i gotowość do wdrażania przepisów dostępnościowych jest szczególnie ważna w odniesieniu do grona koordynatorów i koordynatorek ds. dostępności, jako osób będących na pierwszej linii wdrażania ustawy. Jak wynika z analizy badania ankietowego grupę tą najbardziej motywuje lepsza jakość usług realizowanych przez instytucję (59,8%) oraz oczekiwania i potrzeby osób ze szczególnymi potrzebami (57,79%). Realizacja wymogu prawnego motywuje 32,16% respondentów i respondentek, a poprawa wizerunku instytucji 32,66%.

¹³ <https://wsparcie.um.warszawa.pl/warszawska-akademia-dostepnosci>

Aby wzmacniać i podtrzymywać motywację w tej grupie konieczne jest podejmowanie takich działań, które wzbudzą w nowych osobach pełniących te funkcje potrzebę i zrozumienie tematu, a w grupie osób, które tę funkcję pełnią od kilku lat - poszukiwać działań utrzymujących motywację i zapobiegających wypaleniu zawodowemu. Należy także pamiętać o stałych działaniach pobudzających motywację kadry zarządzającej podmiotami publicznymi, na co wskazywali badani.

Ważne tło do rozważań o motywacji i gotowości podmiotów do wdrażania dostępności stanowią wyniki zrealizowanego badania tajemniczy klient w obszarze wnioskowania o dostępność. Wyniki uzyskane dzięki zastosowaniu tej techniki badawczej pozwalają na stwierdzenie, że gotowość podmiotów do wdrażania działań w obszarze ustawy jest różna i w wielu przypadkach zależna od indywidualnych postaw osób zajmujących się dostępnością. Badanie pokazało, że nieformalne ubieganie się o dostępność (telefony, rozmowy) było bardziej skuteczne niż formalne wnioskowanie. Dialog i uzgadnianie potrzeb i możliwości były kluczem do zapewnienia dostępności. Należy jednak także zauważyć, że poziom skuteczności takiego nieformalnego wnioskowania nadal był niesatysfakcjonujący – jedynie w 20 przypadkach (z 50) podmiot podjął działanie i zapewnił dostępność wcześniej niedostępnej usługi. To pokazuje, że dla części podmiotów publicznych motywatorem do wdrażania przepisów ustawy jest nie tylko faktyczne otrzymanie wniosku o zapewnienie dostępności, ale także, jak wynika z badań jakościowych, samo doświadczenie niepełnosprawności w życiu prywatnym lub zawodowym. Nie bez znaczenia jest też wcześniejsze uczestnictwo w szkoleniach świadomościowych uzupełnionych o symulacje niepełnosprawności czy starości. Takie działania pokazują i uświadamiają pracownikom i pracowniczkom podmiotów publicznych, jak ustawa i wynikające z niej obowiązki dla podmiotów publicznych mają wpływ na sposób funkcjonowania danej grupy i jaki zakres dostępności jest jej potrzebny.

Otwartość i proaktywna postawa osób zatrudnionych w podmiotach publicznych skutkuje w wielu przypadkach widocznym wychodzeniem poza wymagane ustawą minimalne wymogi, na co wielokrotnie zwracano uwagę podczas wywiadów.

Podobne wnioski płyną z badania ankietowego przeprowadzonego wśród NGO i podmiotów prywatnych. Obserwowane przez nich zmiany widoczne są najczęściej w następujących elementach:

- a) wzrost liczby instytucji publicznych, które są zainteresowane bezpłatnym wsparciem ze strony badanych podmiotów w obszarze podnoszenia dostępności usług tych podmiotów - 21,88%,
- b) wzrost liczby instytucji publicznych, które zlecają realizację usług w zakresie dostępności (np. audyty dostępności, szkolenia) - 18,75%,
- c) wzrost liczby instytucji publicznych, które zlecając usługi, określają wymagania w zakresie dostępności przy ich realizacji - 17,19%,
- d) wzrosła liczba instytucji publicznych, które premiąją w procedurach wyboru wykonawców (np. w formie przyznawania dodatkowych punktów podczas oceny ofert), podmioty posiadające certyfikaty dostępności - 14,06%.

Taka ocena pokazuje, że **samo wdrożenie przepisów ustawy było bardzo ważnym krokiem na drodze do dostępności podmiotów publicznych, a działania pozaprawne podejmowane na rzecz wzmocnienia tego wdrożenia były słuszne.**

Obok czynników motywujących pozytywnie na wdrażanie dostępności należy zauważyć te, które powodują brak wdrażania przepisów. **Kluczowym czynnikiem niewdrażania przepisów jest brak wysokiego priorytetu dla dostępności i nieumiejętne poszukiwanie środków na finansowanie poprawy dostępności w ramach działalności własnej oraz finansowania zewnętrznego.**

Relatywnie duża grupa badanych, w tym koordynatorzy i koordynatorki ds. dostępności, wskazywała, że nawet przy wysokim poziomie świadomości oraz gotowości do wdrażania kluczową barierą jest **brak środków finansowych** - 64% badanych w tej grupie wskazuje to jako istotną barierę wdrażania przepisów ustawy (oceny 4 i 5 w skali 1-5, gdzie 5 jest największym, a 1 najmniejszym problemem). Z uwagi na to, że wiele działań na rzecz dostępności wymaga znacznych nakładów finansowych, ograniczenia budżetowe stanowią istotną barierę dla wielu podmiotów. Dodatkowym

utrudnieniem jest nadal widoczny brak ujmowania dostępności na liście kluczowych priorytetów w działaniach podmiotów publicznych. Wyniki te pokazują, że **podmioty publiczne nie przywiązują należytej wagi do wdrażania ustawy o zapewnianiu dostępności. Dlatego też konieczne jest zaostrzenie systemu sankcyjnego** poprzez dodanie nowych sankcji do ustawy i być może stopniowe zwiększanie wysokości kar lub uzupełnianie przepisów ustawy o nowe, jeśli skuteczność rekomendowanych obecnie rozwiązań będzie niesatysfakcjonująca.

Warto także podkreślić, że brak wdrażania przepisów jest wciąż problemem w odbiorze osób ze szczególnymi potrzebami, które, mimo zauważalnej poprawy dostępności, wciąż wskazują na występujące bariery. Jak wynika z badania ankietowego 42% badanych osób ze szczególnymi potrzebami dostrzega bariery dostępności.

Podsumowując należy wskazać, że **mimo bardzo wysokich wydatków przeznaczonych na Program Dostępność Plus (ponad 19 mln zł w przeciągu 6 lat), który wspiera poprawę dostępności podmiotów publicznych, i tym samym ma realne przełożenie na wdrażanie zmian w zakresie dostępności nieudało się wprowadzić dostępności w skali satysfakcjonującej.** Zarówno obecna skala wyzwań, jak i relatywnie mała aktywność samych podmiotów publicznych w zdobywaniu środków na ten cel oraz oczekiwanie zapewnienia środków na dostępność od podmiotów zewnętrznych, a nie poszukiwanie możliwości realizacji dostępności w ramach działań własnych pokazują, że być może założenie autorów ustawy o finansowaniu dostępności były zbyt optymistyczne. **Oparcie systemu wdrażania dostępności na przekonaniu, że środki na zapewnienie dostępności zostaną wygospodarowane w ramach bieżących wydatków i budżetów podmiotów publicznych skutkuje ograniczoną skalą wdrożenia dostępności.**

Wniosek ten dodatkowo potwierdza analiza danych zastanych, która pokazuje, że poziom wdrażania dostępności wciąż jest niski - jak wynika z raportu z projektu [Procedury bez barier](#) w obu edycjach działań dot. poprawy jakości usług świadczonych przez podmioty, na 180 podmiotów uczestniczących w

projekcie, żaden z nich nie spełniał podstawowych warunków dostępności określonych w art.6 ustawy.

Podsumowując, dla podejmowania dalszych działań motywujących do wdrażania dostępności wydaje się ważne to, że wciąż należy poszukiwać, ale i wzmacniać już istniejące czynniki motywujące, które są różne dla wielu osób systemu wdrażania ustawy. Konieczne jest podejmowanie nie tylko działań informacyjnych czy świadomościowych, ale wdrożenie skutecznych systemów sankcyjnych np. za brak raportowania o stanie zapewnienia dostępności czy brak powołania koordynatora lub koordynatorki ds. dostępności. Istotna jest także poprawa tempa procedowania skarg na dostępność w PFRON.

Należy także mieć na uwadze, że motywacje zmieniają się w czasie, co wyraźnie widoczne było w procesie implementacji przepisów ustawy do praktyki działania podmiotów publicznych. Inicjatywy te powinny duży nacisk kłaść, obok sankcji, na motywację pozasankcyjną i poszukiwać jej w zrozumieniu potrzeby podejmowania działań dostępnościowych.

Wnioski:

- 1) Kluczowym źródłem motywacji podmiotów do wdrażania dostępności jest obawa przed nałożeniem sankcji za niestosowanie przepisów ustawy. Bazując na tym rekomenduje się istotne wzmocnienie systemu sankcyjnego możliwe dzięki wprowadzeniu dodatkowych sankcji za brak powołania koordynatora lub koordynatorki ds. dostępności oraz brak planu na rzecz poprawy zapewniania dostępności oraz składania raportu o stanie zapewniania dostępności. Za system sankcyjny odpowiadać powinno MFIPR, a docelowo Centrum Dostępności. Szczegółowy opis rekomendowanych zmian w obszarze działania tego podmiotu opisano w innej części raportu dot. koordynacji dostępności.
- 2) Duża część motywacji i gotowości podmiotów opiera się na wiedzy oraz otwartości kadry podmiotów publicznych, którą należy wzmacniać systematycznymi działaniami zarówno edukacyjnymi (szkolenia, warsztaty, doradztwo), a także wspierającymi (przekazywanie już istniejących oraz opracowywanie nowych materiałów edukacyjnych, np. dotyczących poszukiwania możliwości finansowania działań dostępności w budżetach podmiotów publicznych).

4.7. Mechanizm zlecania zadań i zamówień publicznych przez podmioty publiczne, określony w artykule 4 ustępie 3 ustawy

Mechanizm zlecania zadań i zamówień publicznych w ograniczonym stopniu przyczynił się do faktycznego zwiększenia dostępności przez podmioty publiczne. Podmioty publiczne nie zawsze właściwie stosują artykuł 4 ustęp 3 ustawy.

Analiza pozyskanego materiału badawczego w ramach pytania badawczego pt.: "Na ile mechanizm zlecania zadań i zamówień publicznych przez podmioty publiczne, określony w artykule 4 ustępie 3 ustawy, przyczynił się do faktycznego zwiększenia ich dostępności, w tym w sposób zgodny z minimalnymi wymaganiami na rzecz dostępności? Czy przepis ten jest właściwie stosowany przez podmioty publiczne? Jaka jest skala zwiększenia dostępności w zadaniach i zamówieniach finansowanych ze środków publicznych, w porównaniu do sytuacji sprzed wejścia w życie ustawy?"

Z treści art. 4, ust. 2, art. 4 ust. 3 ustawy o zapewnianiu dostępności oraz art. 100 ustawy prawo zamówień publicznych¹⁴ wynika, że podmioty publiczne stosując zamówienia publiczne są zobowiązane określać warunki służące zapewnieniu dostępności, jeśli przedmiot zamówienia publicznego dotyczy działalności podmiotu i będą (nawet potencjalnie) z niego korzystać osoby fizyczne, z uwzględnieniem minimalnych wymagań, o których mowa w art. 6 ustawy. Należy zauważyć, że artykuł 4, ust. 2 oraz art. 4 ust. 3 ustawy mają zastosowanie również w przypadku zlecania lub powierzania przez podmiot publiczny zadań publicznych. Analizie poddano stosowanie tych artykułów w praktyce. Z przeanalizowanych w badaniu dokumentów postępowań wynika, że **podmioty publiczne sporadycznie (1 na 11) wprowadzają zapisy dotyczące dostępności w dokumentacji zlecania zadań publicznych, a jeśli już to robią, to realizowane jest to w sposób automatyczny i**

¹⁴ Ustawa z dnia 11 września 2019 r. prawo zamówień publicznych Dz. U. 2019 poz. 2019 (z późn.zm.)

nieprofilowany pod kątem dostosowania wymogów dostępności do specyfiki danego zamówienia lub zlecenia.

Jeżeli dostępność się pojawia – to prawie nigdy w propozycjach klauzul umownych – zazwyczaj tylko w ogłoszeniu o postępowaniu (przy zlecaniu zadań publicznych) lub w OPZ (przy zamówieniach publicznych). 10 na 11 badanych podmiotów, do których zostały złożone wnioski o wyjaśnienie i ewentualną zmianę treści dokumentacji dotyczącej zamówień publicznych nie uwzględniło w postępowaniu dostępności innej lub w większym zakresie niż wynika to z art. 6 Uzd (na przykład dostępność usług lub dostępność architektoniczna otoczenia budynku).

Warto dodać, że w 12 z 26 badanych postępowań o zamówienia publiczne nie przedstawiono żadnej informacji na temat obowiązków związanych z dostępnością. W 7 postępowaniach wymogi dotyczące dostępności zostały opisane bezpośrednio w dokumentacji zamówienia innej niż umowa (a nie poprzez samo odesłania do Uzd), przy czym tylko w 2 postępowaniach bardzo dokładnie. Z kolei w postępowaniu dotyczącym zlecenia zadań publicznych takie wymogi zostały wskazane tylko 1 raz. W pozostałych postępowaniach, w dokumentacji zamówienia innej niż umowa, znalazły się ogólne odwołania do dostępności w następującym brzmieniu: „przedmiot zamówienia ma być dostępny dla osób ze szczególnymi potrzebami” (lub z niepełnosprawnościami) albo ogólne odwołanie do ustawy w formie opisu: „przedmiot zamówienia ma być zgodny z Ustawą o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami”). Relatywnie rzadko przedmiotowe wymogi odnosiły się bezpośrednio do art. 6 ustawy. Taka praktyka przenosi na oferentów i oferentki odpowiedzialność za ustalenie sposobu zapewniania dostępności, którzy zobowiązani są wskazać działania mające zapewnić dostępność zlecenia lub przedmiotu zamówienia publicznego.

Należy podkreślić, że artykuł 4, ust. 2, art. 4 ust. 3 ustawy o zapewnianiu dostępności oraz art. 100 ustawy prawo zamówień publicznych w sposób kompleksowy regulują zasady uwzględniania dostępności w zamówieniach publicznych. Analizując i oceniając dokumentację postępowań należy brać pod uwagę zarówno ustawę o

zapewnianiu dostępności jak i ustawę prawo zamówień publicznych. Z kolei art. 4 ust. 2 stanowi, że podmioty publiczne powinny uwzględniać potrzeby osób ze szczególnymi potrzebami w planowanej i prowadzonej przez te podmioty działalności. Zatem, planując zamówienia publiczne lub zlecenie (powierzenie) zadań publicznych, podmioty publiczne zawsze powinny analizować, czy przedmiot zamówienia lub zlecenia będzie dostępny dla osób ze szczególnymi potrzebami w zakresie jaki jest potrzebny do realizacji przez podmiot publiczny jego zadań, przy czym zawsze z uwzględnieniem art. 6 ustawy.

Trzeba podkreślić, że wspomniane już powyżej **klauzule umowne związane z dostępnością (np. kary umowne za brak dostępności, możliwość odstąpienia od umowy, etapowe odbiory uwzględniające dostępność) występują niezmiernie rzadko**. Odnośnie klauzul umownych we wzorach umów o zlecenie zadań takie klauzule pojawiły się tylko w 2 postępowaniach w następującym brzmieniu:

1. § 16 Odpowiedzialność wobec osób trzecich 6. Brak zapewnienia dostępności, o której mowa w ust. 1 lub ust. 3 stanowi nienależyte wykonanie umowy.
2. § 11 Realizacja zasad dostępności zadania publicznego dla osób ze szczególnymi potrzebami. Umowa może być rozwiązana przez Zleceniodawcę w drodze jednostronnego oświadczenia ze skutkiem natychmiastowym w przypadku niewywiązywania się Zleceniobiorcy z obowiązku zapewniania dostępności, o którym mowa w ust. Umowy (stanowi to kolejną przesłankę rozwiązania umowy dotacyjnej). 3. Spełnienie wskazanych w umowie wymagań w zakresie dostępności powinno podlegać weryfikacji podczas monitoringu i kontroli realizacji zadań publicznych.

Jeśli chodzi o klauzule umowne w umowach o zamówienia publiczne to zostały wprowadzone w dokumentacji tylko w 1 postępowaniu poprzez odesłanie do stosownego standardu dostępności.

Opisany powyżej stan rzeczy z jednej strony wynika z braku wiedzy na temat dostępności, braku zasobów kadrowych w urzędach i braku środków finansowych. Z drugiej jednak strony, należy zwrócić uwagę, że nie

ma stosownych przepisów w ustawie o finansach publicznych oraz ustawie o działalności pożytku publicznego. Ponadto, wciąż w większości przypadków podmioty używają, bez żadnej modyfikacji, wzory ofert, umów i sprawozdań stanowiące załącznik do Rozporządzenia Przewodniczącego Komitetu do spraw Pożytku Publicznego z dnia 24 października 2018 r. w sprawie wzorów ofert i ramowych wzorów umów dotyczących realizacji zadań publicznych oraz wzorów sprawozdań z wykonania tych zadań (Dz. U. poz. 2057).

Na tej podstawie urzędom łatwiej jest odsyłać do tych wzorów. Tylko nieliczne umieszczają w dokumentacji informację, że np. we wzorze oferty powinna zostać przedstawiona propozycja działania zapewniającego dostępność.

Istotnym problemem jest również brak sankcji za wydatkowanie środków publicznych w sposób niedostępny. Nie została również określona łatwa i niekosztowna droga „odwoławcza” w przypadku gdy treść dokumentacji zamówień lub zleceń nie zawiera wymogów dotyczących dostępności. Ponadto, cały system publikacji zamówień czy otwartych regulaminów ofert, który pozwala na przekazywanie dokumentów w niedostępnych formach powoduje pośrednio przeświadczenie o tym, że dostępność nie jest zagadnieniem strategicznie istotnym.

Biorąc pod uwagę całość wydaje się, że w pierwszej kolejności konieczne jest uzupełnienie przepisów ustawy o pożytku publicznym o stosowne zapisy wskazujące na konieczność zapewniania dostępności. System sankcji za nieprzestrzeganie zmienionych zapisów ustawy o pożytku powinien być elementem wdrożonym równolegle lub elementem kolejnym, wdrożonym dopiero wówczas, gdy przepisy rzeczywiście nie będą stosowane. Takie podejście pozwoli zachować logikę, a tym samym może zwiększyć skuteczność wdrażania przepisów.

Trzeba jednocześnie podkreślić, że zgodnie z treścią art. 4 ust. 3. kwestie dotyczące klauzuli umownej powinny zostać określone już na poziomie umowy przy zlecanym zadaniu i zamówieniu publicznym. Taki stan rzeczy pokazuje, że ustawa w tym przypadku nie ma de facto siły sprawczej bądź też jest wdrażana w ograniczonym zakresie.

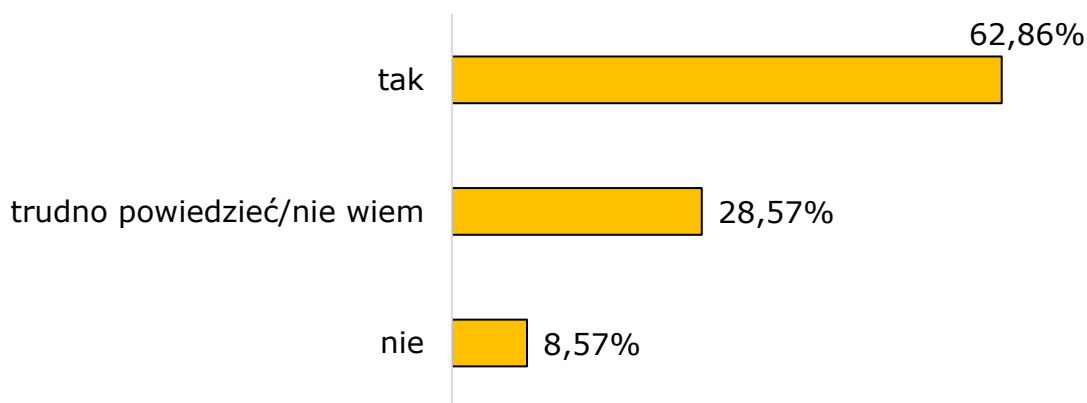
Podsumowując przeprowadzoną analizę należy stwierdzić, że zidentyfikowane praktyki polegające na przesuwaniu odpowiedzialności i dokonywaniu ostatecznych rozstrzygnięć dotyczących sposobu zapewnienia dostępności w danym zadaniu lub zamówieniu jest niezgodne z celem tego przepisu prawnego ustawy, który miał wymóc na podmiotach publicznych doprecyzowywanie wymogów dostępnościowych w zadaniach, za które odpowiada i które są finansowane ze środków publicznych. Brak stosownych zapisów w dokumentacjach postępowań lub ich lakoniczny charakter automatycznie odsyłający do UzD pokazuje brak właściwego przygotowania i luki wiedzy w podmiotach publicznych w zakresie dostępności i praktycznego zastosowania ustawy, w ramach prowadzonej działalności. Dostępność powinna być bowiem, jak w przypadku innych wymogów merytorycznych elementem precyzyjnie przygotowanego szczegółowego opisu przedmiotu zamówienia (SOPZ) lub wymogów dotyczących sposobu realizacji zadań publicznych. Wymagania dotyczące dostępności w konkretnym zamówieniu powinny być przedmiotem szczegółowej analizy i ta analiza powinna mieć odzwierciedlenie w OPZ. Z kolei w przypadku zadań zleczanych - zazwyczaj obszary takich działań są znane. Z dużym prawdopodobieństwem można wskazać, kiedy i w jakim zakresie zleceniobiorcy powinni brać pod uwagę dostępność architektoniczną, cyfrową lub informacyjno-komunikacyjną, a w jaki sposób, w zależności od potrzeb, zapewniać dostępność organizowanych wydarzeń lub świadczonych usług - bo w większości tego dotyczą zadania zlecane. Na przykład, jeśli przedmiotem zlecenia jest prowadzenie określonej placówki - to z góry można wskazać na wymogi dostępności również w zakresie świadczeń oferowanych w tej placówce. Jeśli zleceniodawca może organizować rozmaite formy aktywności typu: konferencje, szkolenia, warsztaty, zawody sportowe, wydarzenia kulturalne itp. to również podmiot publiczny powinien wskazać na oczekiwania związane z dostępnością w tych obszarach. Wymagania powinny dotyczyć zarówno stosownej weryfikacji potrzeb uczestników i uczestniczek wydarzeń, jak również określać, na czym mają polegać dostępne wydarzenia - chociażby poprzez odesłanie do dobrych praktyk, wytycznych czy też standardów.

Kolejnym zagadnieniem istotnym z perspektywy oceny aspektu wdrażania wymogów dostępności w ramach zadań zleczanych i zamówień publicznych

stanowi skala wykorzystywania klauzul dotyczących dostępu alternatywnego. Analiza postępowań pokazała, że **są one nadużywane** - podmioty publiczne często informują, iż oferenci i oferentki powinni wskazywać zastosowanie dostępu alternatywnego. Jednocześnie, jeśli chodzi o zapewnienie dostępności **z uwzględnieniem uniwersalnego projektowania** to w 22 na 26 postępowaniach w ogóle nie uwzględniono tego aspektu.

Jak wynika z przeprowadzonego badania, mechanizm zlecania zadań i zamówień publicznych przez podmioty publiczne przyczynił się do faktycznego zwiększenia dostępności. Skala tego zwiększenia jest jednak w dalszym ciągu niewystarczająca i wymaga podejmowania dalszych działań ukierunkowanych na jej poprawę. Przedmiotowy wniosek potwierdzają również dane pozyskane z badania ilościowego, zgodnie z którymi 62,86% ankietowanych reprezentujących NGO i podmioty prywatne wskazało, że po wejściu w życie ustawy podmioty publiczne rzeczywiście zaczęły określać wymogi dotyczące dostępności dla realizatorów zadań publicznych.

Wykres 5. Czy w ramach naborów na realizację zadań publicznych zlecanych przez podmioty publiczne, po wejściu w życie ustawy podmioty publiczne zaczęły określać dla realizatorów tych zadań wymogi dotyczące dostępności? (n=35)



Źródło: Opracowanie własne.

Jednocześnie należy podkreślić, że blisko połowa (45,45%) respondentów i respondentek uważa, że wprowadzane wymogi dotyczące dostępności wpływają na poprawę dostępności realizowanych w ramach danego konkursu usług. Warto jednak dodać, że 40,91% osób ankietowanych nie widzi tego wpływu, **co sugeruje, że mechanizm ten jest stosowany z różną**

skutecznością w zależności od rodzaju zadań i zamówień. Warto tutaj zaznaczyć, że najlepsza sytuacja dotyczy postępowań dotyczących zamówień na roboty budowlane – zawierają one najwięcej przepisów lub odwołań do standardów. Najgorzej jest z wymogami dotyczącymi dostępności informacyjno-komunikacyjnej w przypadku usług. W żadnym poddanym analizie postępowaniu urząd nie wskazywał na konkretne rozwiązania inne niż wynikają z Ustawy.

Dodatkowym problemem ze stosowaniem wymogów dostępności przez podmioty publiczne w ramach zlecanych zadań i zamówień jest **niewłaściwy sposób ich weryfikacji**, koncentrujący się jedynie na etapie aplikowania, podczas którego oceniając ich spełnienie podmioty publiczne kierują się jedynie złożonymi oświadczeniami lub deklaracjami zapewnienia w trakcie realizacji zadania lub zamówienia.

Problematiczną kwestię stanowi również aspekt obiektywnych uwarunkowań niemożności spełniania wymogów dostępności kierowanych wobec NGO. W wielu przypadkach, co potwierdzali zarówno realizatorzy i realizatorki zadań, jak i osoby reprezentujące podmioty publiczne, złożenie deklaracji zapewnienia dostępności nie korelowało z realnymi działaniami w tym zakresie. Nie wynikało to z braku gotowości do ich realizacji, a występowania obiektywnych przesłanek uniemożliwiających ich stosowanie. Jedną z nich jest problem z brakiem dostępności infrastruktury lokalowej, w której prowadzą swoje działania (np. na podstawie najmu na preferencyjnych warunkach od władz samorządowych) i związany z tym brak możliwości poprawy jej dostępności przez ten podmiot oraz problemy ze znalezieniem alternatywnego lokalu.

W świetle powyższych trudności z doprecyzowaniem wymogów w zakresie dostępności oraz brakiem wdrażania mechanizmów kontrolnych przez podmioty publiczne na etapie realizacji zadań, pomocne mogłoby być systemowe wdrożenie kontroli ich stosowania. Istotne mogłoby być też wprowadzenie wymogu przeprowadzania audytów w obszarze dostępności zadania przez zewnętrzne podmioty. Rozwiązanie tego typu stanowiłoby odpowiedź na obecnie obserwowaną lukę w systemie rzetelnej weryfikacji

zgodności realizowanych zadań i zamówień z minimalnymi wymaganiami dostępności adekwatnymi do ich specyfiki.

Dodatkowo warto byłoby zwiększyć działania wspierające podmioty realizujące zadania publiczne w zakresie zapewniania dostępności. Przedmiotowy wniosek popiera aż 74,29% respondentów i respondentek badania reprezentujących NGO i podmioty prywatne. Kluczową formę stanowić powinno zapewnienie dodatkowych środków na rozwiązania dostępnościowe (np. w formie programów dotyczących poprawy dostępności infrastruktury realizatorów zadań publicznych). Jej uzupełnieniem powinno być zwiększenie dostępu do bezpłatnej wiedzy eksperckiej w tym obszarze. Na ten aspekt potrzeb wskazało 62,86% ankietowanych. Działania w tym obszarze mogłyby obejmować doradztwo, szkolenia lub możliwość skorzystania z audytu. Powinni móc z nich korzystać nie tylko potencjalni realizatorzy i realizatorki zadań, ale też osoby oceniające wnioski i dokumentacje przetargowe.

Wdrożenie tych rozwiązań wpłynęło wyraźnie na realną poprawę dostępności podmiotów zaangażowanych w realizację zadań zlecanych.

Podsumowując, mechanizm zlecania zadań i zamówień publicznych przez podmioty publiczne określony w art. 4 ust. 3 ustawy przyczynił się do częstszego podnoszenia aspektu dostępności w umowach z realizatorami i realizatorkami zadań. Trudno jednak dokonać pełnej oceny ich realnego przełożenia na prowadzone przez nich działania, gdyż wymogi w tym obszarze rzadko są weryfikowane w trakcie realizacji zadań. Wprowadzenie bardziej szczegółowych kryteriów w dokumentacjach konkursowych i zamówieniach publicznych oraz wsparcia finansowego i eksperckiego dla realizatorów oraz realizatorek zadań i osób je oceniających i monitorujących mogłoby znacząco poprawić skuteczność tego mechanizmu.

W związku z tym, choć skala zwiększenia dostępności w zadaniach i zamówieniach finansowanych ze środków publicznych jest zauważalna, to jej efektywność mogłaby być większa, np. bardziej precyzyjne określanie wymogów na etapie umów oraz skuteczniejszy system ich weryfikacji i kontroli na etapie realizacji zadań i zamówień.

Wnioski:

- 1) Podmioty publiczne rzadko wprowadzają zapisy dotyczące dostępności w dokumentacji zlecania zadań publicznych, a jeśli już to robią, to często w sposób lakoniczny lub niejednoznaczny.
- 2) Brakuje rzetelnej oceny weryfikacji wymogów dostępnościowych na etapie aplikowania i realizacji zlecanych zadań publicznych.
- 3) Z uwagi na wdrażany zazwyczaj nieskuteczny sposób weryfikacji ww. wymogów dostępnościowych niemożliwa jest jednoznaczna ocena wpływu zobowiązania ustawowego dotyczącego określania wymogów w zakresie dostępności na realny poziom dostępności zadań publicznych.
- 4) Niezbędne jest stosowanie precyzyjnych wymogów dostępności w zawieranych umowach z realizatorami zadań i zamówień publicznych oraz zapewnienie stałego wsparcia finansowego i eksperckiego w obszarze stosowania rozwiązań dostępnościowych dla realizatorów i realizatorek oraz zlecających zadania publiczne.

4.8. Minimalne wymagania dostępności określone w artykule 6 ustawy

Analiza pozyskanego materiału badawczego w ramach pytania badawczego pt. „Czy minimalne wymagania dostępności, wskazane w artykule 6 ustawy są wystarczające? Czy wymagają zmian? Jeśli tak, to jakich konkretnie i dlaczego?” pozwoliła na sformułowanie następujących wniosków: **Minimalne wymagania w zakresie dostępności określone w artykule nie są wystarczające, aby zapewnić pełną realizację celów ustawy.** Warto zauważyć, o czym już wspomniano w rozdziale poświęconym zakresowi przedmiotowemu i podmiotowemu ustawy, że artykuł 6 zawiera przepisy o różnym poziomie szczegółowości. Zastosowane tutaj podejście prezentuje 3 różne sposoby opisu minimalnych wymagań. Dostępność architektoniczna określona jest bardzo ogólnie, wymogi dotyczące dostępności cyfrowej określono poprzez odniesienie się w całości do ustawy o dostępności cyfrowej, natomiast w zakresie dostępności informacyjno-komunikacyjnej wskazano jej kilka kluczowych elementów. Takie sformułowanie artykułu 6 powoduje nie tylko problemy z jego zrozumieniem, ale również, co ważniejsze, z jego

wdrożeniem w podmiotach publicznych. Największe trudności wdrożeniowe budzi część artykułu 6 poświęcona dostępności architektonicznej.

Powyższe wnioski potwierdzają wyniki przeprowadzonego badania. Minimalne wymagania dostępności wskazane w artykule 6 ustawy były przedmiotem licznych dyskusji i analiz wśród różnych grup interesariuszy, które wzięły udział w części jakościowej badania. **Pomimo widocznych różnic w ocenie samego artykułu należy stwierdzić, że jest on zbyt ogólny i trudny do wdrażania, co wpływa na niską skuteczność i efektywność tych przepisów.**

Osoby eksperckie w tematyce dostępności zauważały, że choć minimalne wymagania stanowiły dobry punkt wyjścia, ich ogólnikowość prowadzi do różnorodnych interpretacji, co w praktyce skutkuje niewłaściwym wdrożeniem przepisów. Wątpliwości te mieli także koordynatorzy i koordynatorki ds. dostępności, wskazując, że przepisy art.6 nie są na tyle precyzyjne, aby każda osoba wdrażająca dostępność mogła samodzielnie ocenić jakie działania należy podjąć w celu ich zapewnienia. .

Problemy z wdrażalnością art. 6 znalazły także odzwierciedlenie w badaniu ankietowym przeprowadzonym w tej grupie. Należy tutaj zwrócić szczególną uwagę na brak wiedzy lub refleksji nad poszczególnymi aspektami, których dotyczyło badanie. Z jednej strony **69,5% respondentów uważa, że minimalne wymagania dostępności określone w art. 6 ustawy są wystarczające do zapewnienia dostępności potrzebnej osobom ze szczególnymi potrzebami, a tylko 12% jest przeciwnego zdania.** Co piąta osoba badana nie ma zdania na ten temat, a 33,6% badanych nie potrafi określić, czy ustawa powoduje wątpliwości interpretacyjne, czy nie. Ostrożnie zatem należy oceniać wyniki badania na tej grupie w odniesieniu do art. 6, gdyż jednocześnie na pytanie o to, które przepisy w ustawie o zapewnianiu dostępności budzą największe wątpliwości w zakresie interpretacji lub realizacji, 33,5% badanych wskazuje, że są to właśnie przepisy art. 6. Należy zatem zauważyć, że opinie te są podzielone w zależności od zastosowanych technik badawczych i niespójne pomiędzy tymi samymi grupami badanymi, co wynika w dużej mierze zarówno z tego, jak trudną materią wdrożeniową stanowią w praktyce przepisy dostępnościowe, ale także z tego powodu, że

badani koordynatorzy i koordynatorki są mają różny poziom wiedzy o samej ustawie i niejednokrotnie nie znają szczegółowo jej przepisów, posługując się na co dzień nie ustawą, ale różnego typu poradnikami.

Pomimo tej niespójności niektóre techniki badawcze dostarczyły materiału, z którego wnioskowanie jest jednoznaczne. Przeprowadzona etnografia online pokazała wyraźnie, że art. 6 budzi wiele pytań wśród koordynatorów i koordynatorek dostępności. Na analizowanych forach pojawiają się pytania o to, czy spełnienie minimalnych wymagań jest wystarczające w różnych kontekstach, takich jak realizacja umów, czy dostępność w przestrzeniach publicznych. Jedna z osób pyta: „Dzień dobry mam pytanie czy do realizacji umowy na dożywianie w ramach programu rządowego 'Posiłek w szkole i w domu' wystarczający będzie zapis zgodnie art. 6". Osoby aktywne na forach podnoszą również kwestię praktycznego wdrożenia art. 6. Duża część pytań zamieszczanych tam dotyczy ewakuacji. Pojawiają się także pytania i próba odpowiedzi na nie przez forumowiczów i forumowiczki, które dotyczą praktycznego rozumienia art. 6 np. „Czy jednostka (gmina, szkoła) powinna posiadać regulamin/wytyczne odnośnie wejścia do placówki osoby z psem asystującym? Czy gdzieś jakiś art. w ustawie o tym mówi?”. Pokazuje to zatem, że koordynatorzy i koordynatorki ds. dostępności są zróżnicowaną grupą, są w niej zarówno osoby, które nie poddają rozważaniom i analizie wymogów dostępności, a są osoby, które poszukują odpowiedzi na nurtujące je pytania, co pokazuje w jakich elementach występuje brak zrozumienia przepisów, lub problemy z ich wyrażalnością.

Wdrażanie art. 6 dodatkowo komplikuje fakt, że pojawia się coraz więcej standardów przygotowanych dla poszczególnych typów usług, jak np. Model Dostępnej Szkoły¹⁵, Model Dostępnego Sądu¹⁶ czy Standardy Dostępności

¹⁵ <https://www.dostepnaszkola.info/> dostęp: 16.10.2024.

¹⁶ <https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/o-funduszach/fundusze-europejskie-bez-barier/dostepnosc-plus/poradniki-standardy-wskazowki/standardy/> dostęp: 16.10.2024.

Placówek POZ czy Szpitali¹⁷. Standaryzacji podejmują się również samorządy lokalne, jak np. Miasto Warszawa czy Miasto Sopot, tworząc standardy dostępności, które odnoszą się głównie do operacjonalizacji art. 6 ustawy. Podsumowując, należy stwierdzić, że **mnogość standardów, jakie powstały w ostatnich latach powoduje, że osoby wdrażające dostępność mają trudności z ustaleniem hierarchii ważności jednego standardu nad drugim lub ustalenia, które szczegółowe wytyczne mają zastosować, w sytuacji, kiedy standardy nie są ze sobą zbieżne.**

Wydaje się, że w obecnym stanie prawnym oraz z uwagi na doświadczenie zdobyte od czasu wejścia w życie ustawy **niezbędne jest przygotowanie wytycznych precyzujących wymogi minimalnej dostępności określone w artykule 6.** Wytyczne te w szczególny sposób powinny odnosić się do części artykułu poświęconej dostępności architektonicznej, która wskazywana jest jako najbardziej ogólna i budzi najwięcej wątpliwości. Wytyczne powinny być bardziej szczegółowe niż obecne przepisy ustawy, ale nie na tyle szczegółowe, aby możliwe były do zastosowania w różnych obiektach, w tym też budynków o różnej formie własności, czy charakterze zabytkowym.

Rekomendowanym kierunkiem w myśleniu o konstrukcji wytycznych są obecnie funkcjonujące listy sprawdzające, o których mowa w § 3 pkt 2 ww. rozporządzenia w sprawie szczegółowych wymogów, jakie muszą spełniać podmioty dokonujące certyfikacji dostępności, wzoru wniosku o wydanie certyfikatu dostępności oraz wzoru certyfikatu dostępności¹⁸. Listy te przygotowano dla wszystkich rodzajów dostępności i zawierają one zestaw pytań kluczowych, które można określić jako element weryfikacji minimalnych wymogów dostępności oraz listę pytań pozostałych, które doprecyzowują jakie wymagania należy spełnić. Wydaje się, że taka konstrukcja dwuwarstwowa, z

¹⁷ <https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/o-funduszach/fundusze-europejskie-bez-barier/dostepnosc-plus/poradniki-standardy-wskazowki/standardy/> dostęp: 16.10.2024.

¹⁸ Rozporządzenie Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 4 marca 2021 r. w sprawie szczegółowych wymogów, jakie muszą spełniać podmioty dokonujące certyfikacji dostępności, wzoru wniosku o wydanie certyfikatu dostępności oraz wzoru certyfikatu dostępności.

jednej strony pokazująca, co jest absolutnym minimum, a co jest konieczne do zapewnienia, pozwoliłaby znaleźć pożądaną równowagę pomiędzy potrzebą doszczegółowienia przepisów, a realnymi możliwościami ich wdrożenia w zależności od indywidualnych uwarunkowań.

Wytyczne powinny zostać przygotowane przez Ministerstwo Funduszy i Programów Regionalnych, a sama ustawa powinna wskazywać na konieczność ich przygotowania. Dzięki takiemu rozwiązaniu możliwe będzie wzmocnienie wdrożenia ustawy w podmiotach publicznych. **Pomocne w tym procesie będzie również przeprowadzenie konsultacji przygotowanych wytycznych z różnymi grupami interesariuszy.** Partycypacyjny charakter procesu pozwoli uwzględnić różne perspektywy i uwarunkowania poszczególnych grup istotnych dla właściwego wdrożenia przepisów. Wytyczne powinny być także podstawą działań monitoringowych czy dotyczących poprawy zapewnienia dostępności, a także pomóc w raportowaniu o stanie zapewnienia dostępności. W efekcie tego działania możliwe będzie zapewnienie logicznego charakteru poprawy zapewniania dostępności oraz umocnienie w praktyce samych wytycznych. Dodatkowo wytyczne powinny być podstawą dla podmiotów zlecających zadania lub udzielających zamówień, w zakresie oczekiwanej dostępności realizowanych zleconych zadań lub zamówień. Podsumowując, wprowadzenie tego dokumentu powinno znacząco poprawić możliwości wdrażania działań z obszaru poprawy dostępności w podmiotach publicznych. Wytyczne wyeliminują jeden z problemów poprawy dostępności podmiotów publicznych, jakim jest brak wiedzy o tym, jak wdrażać art.6.

Przed wdrożeniem wytycznych, co będzie z pewnością procesem czasochłonnym, konieczne jest dokonanie kilku zmian w zakresie artykułu 6 m.in. w odniesieniu do wskazania przestrzeni publicznej jako istotnego elementu zapewniania dostępności oraz doprecyzowanie tych punktów artykułu które dotyczą dostępności informacyjnej i komunikacyjnej, tak aby nie pozostawały one w sprzeczności z przepisami ustawy o języku migowym i środkach komunikowania się. Szerszy opis wymaganych zmian w zakresie spójności z innymi przepisami zawarto w części raportu poświęconej konfliktowi przepisów ustawy z innymi aktami prawnymi.

Do czasu przygotowania i wdrożenia wytycznych zmiany w ustawie powinny obejmować co najmniej zapewnienie:

- a) dostępności przestrzeni publicznej będącej w gestii tego podmiotu – dojście i wejście do budynku,
- b) dostępności przestrzeni publicznej będącej w gestii podmiotu zobowiązanego, poprzez wprowadzenie obowiązku zapewnienia dostępności takich elementów jak: parki, place zabaw, wiaty przystankowe, toalety publiczne na terenie nieruchomości, którymi władza podmiot zobowiązany,
- c) dodania informacji o rozkładzie pomieszczeń, która może być zapewniana poprzez asystenta wyznaczonego przez podmiot,
- d) dostępności pomieszczeń sanitarno-higienicznych, co najmniej na tych kondygnacjach, na których znajdują się pomieszczenia sanitarno-higieniczne oraz w przestrzeni publicznej, w miejscach w których podmioty publiczne zapewniają pomieszczenia sanitarno-higieniczne.

Podsumowując należy stwierdzić, że art. 6 wymaga zmian, które powinny być przepracowane w dwóch etapach. Pierwszy z nich powinien służyć poprawie obecnych zapisów artykułu 6 głównie w odniesieniu do dostępności informacyjno-komunikacyjnej oraz uzupełnieniu przepisów o wyżej wskazane elementy. Drugim etapem powinno być przygotowanie wytycznych precyzujących wymagania w zakresie minimalnych wymogów dostępności określonych w art.6 w odniesieniu do dostępności architektonicznej oraz informacyjno-komunikacyjnej.

Wnioski

- 1) Niejednolity sposób formułowania minimalnych wymagań w art. 6 w odniesieniu do każdego z rodzajów dostępności powoduje jego niespójność oraz problemy interpretacyjne i z wdrażaniem. Konieczne jest wprowadzenie zmian w obecnych przepisach art. 6 we wskazanych obszarach:
 - a) dostępność przestrzeni publicznej będącej w gestii tego podmiotu – dojście i wejście do budynku oraz elementy, takie, jak: parki, place zabaw, wiaty przystankowe, toalety publiczne,
 - b) informacja o rozkładzie pomieszczeń,

- c) dostępność pomieszczeń sanitarno-higienicznych w budynkach i przestrzeniach publicznych.
- 2) W drugim etapie konieczne jest przygotowanie wytycznych szczegółowych określających minimalne wymogi art. 6 w odniesieniu do dostępności architektonicznej oraz informacyjno- komunikacyjnej.

4.9. Raporty o stanie zapewniania dostępności w podmiotach publicznych

Analiza zebranego materiału badawczego pozwoliła odpowiedzieć na postawione pytanie badawcze: „Czy raporty o stanie zapewniania dostępności w podmiotach publicznych są wykorzystywane? Jeśli tak, to przez kogo, w jakim celu, jakie pełnią funkcje? Czy ich kształt (zakres, sposób przygotowania) jest właściwie zaprojektowany, czy należy coś zmienić w tym zakresie aby zwiększyć ich użyteczność?”.

Raporty o stanie zapewnienia dostępności nie są na co dzień wykorzystywane w podmiotach publicznych. Osobami, które najczęściej z nich korzystają są koordynatorzy i koordynatorki ds. dostępności. Z uwagi na ich zakres i formę składania (za pośrednictwem Głównego Urzędu Statystycznego) raportowanie utożsamiane jest z jednym z wielu obowiązków sprawozdawczych, niemających istotnego znaczenia dla samych instytucji je składających. Działaniem sprzyjającym koordynacji procesu przygotowania raportów o stanie dostępności na poziomie danej instytucji jest zaangażowanie przedstawicieli i przedstawicielek różnych jednostek organizacyjnych istotnych z perspektywy zebrania kompletnego zakresu danych dotyczących wdrażania dostępności w różnych obszarach działań podmiotu.

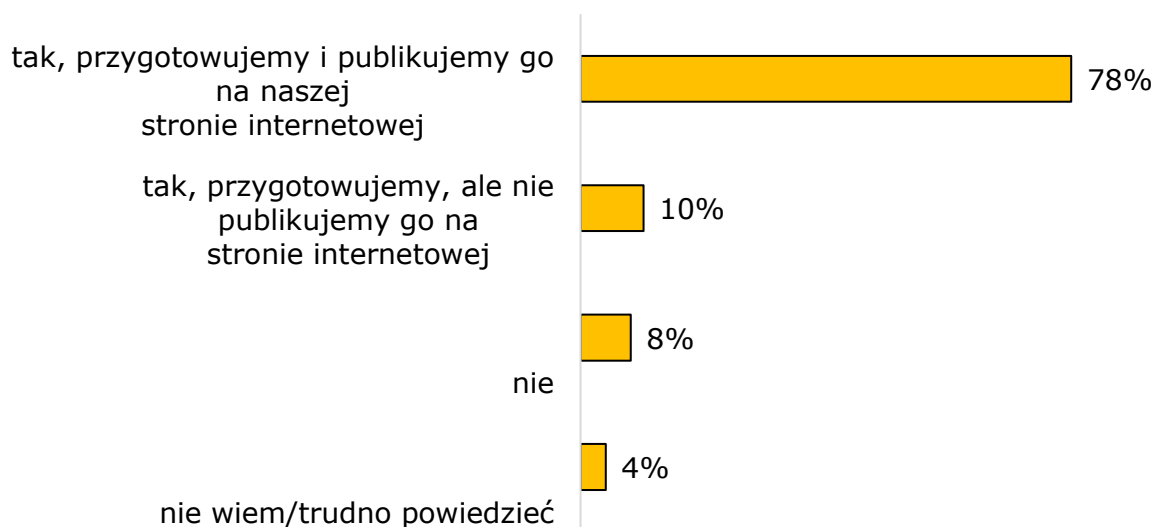
Jak wynika z danych zawartych w zbiorczym dokumencie podsumowującym raporty jednostkowe złożone przez instytucje publiczne przygotowanym przez

MFiPR,¹⁹ formularz raportu przekazano do ponad 65 tys. jednostek, natomiast zwrot wyniósł 57 tys., co oznacza, że około 12-13% podmiotów nie zrealizowało obowiązku raportowania określonego w art. 11 ustawy. W raporcie wskazano kluczowe problemy natury merytorycznej, które zidentyfikowano przy realizacji raportowania. Wśród nich znalazły się m.in. brak powszechnej wiedzy wielu podmiotów publicznych o konieczności sporządzenia raportu o stanie zapewniania dostępności wymaganego przez ustawę czy brak jednoznacznej możliwości odpowiedzi na pytania dot. obszaru dostępności architektonicznej.

W świetle zrealizowanego badania 78% instytucji, w których działa na co dzień koordynator lub koordynatorka ds. dostępności deklaruje, że przygotowuje i publikuje raporty o stanie zapewniania dostępności na stronie internetowej. Z kolei 10% respondentów i respondentek z grupy koordynatorów i koordynatorek pracuje w podmiotach, które opracowują raporty, ale ich nie publikują. Trzeba podkreślić, że 8% nie przygotowuje ich wcale, a 4% ankietowanych nie ma na ten temat zdania, co może sugerować brak świadomości lub zaangażowania w proces przygotowywania raportów.

¹⁹ Raport o stanie zapewniania dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami przez podmioty publiczne w Polsce według stanu na 1 stycznia 2021 r.; MFiPR; listopad 2021r.

Wykres 5. Czy przygotowują Państwo w swojej instytucji raporty o stanie zapewniania dostępności i udostępniają je na swojej stronie internetowej? (n=200)



Źródło: Opracowanie własne.

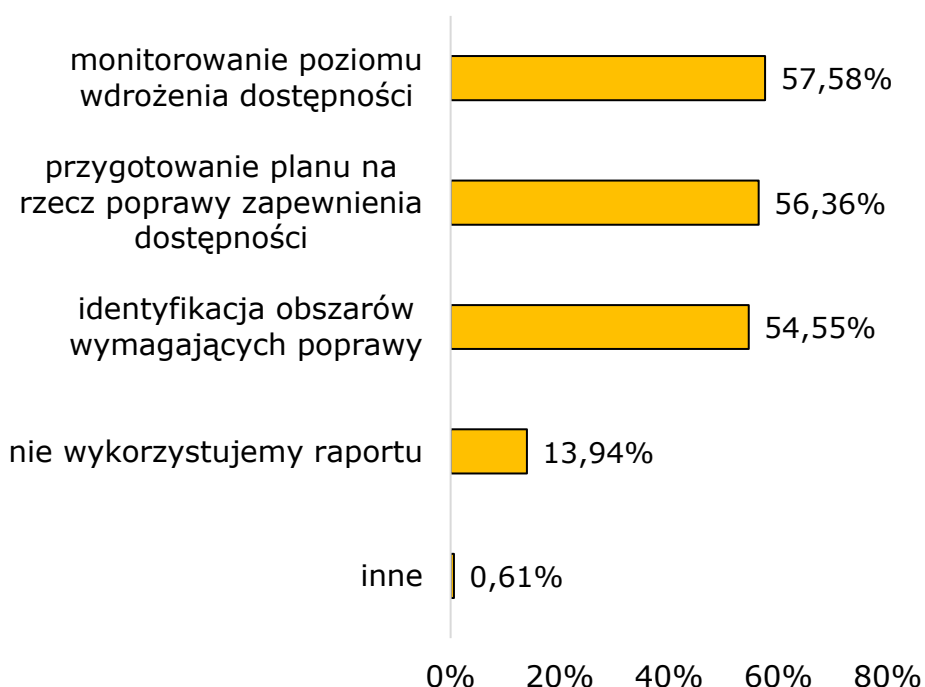
Kolejnym ważnym elementem analizy jest poziom wykorzystania i użyteczności przedmiotowych raportów.

Wyniki przeprowadzonego badania ilościowego wśród kadry koordynatorów i koordynatorek ds. dostępności pokazują, że raporty o stanie zapewniania dostępności **są wykorzystywane głównie przez koordynatorów i koordynatorki ds. dostępności** (45,45%). Rzadziej z raportów korzysta kadra kierownicza (10,91%) oraz inni pracownicy i pracowniczki (6,67%). 9,7% ankietowanych wskazało, że nikt nie korzysta z raportów, a 33,33% nie miało zdania na ten temat. Co ciekawe, koordynatorzy i koordynatorki sądzą, że **raporty wykorzystywane są również przez same osoby ze szczególnymi potrzebami - 36,97%** badanych wskazało taką odpowiedź. Nie znalazło to jednak potwierdzenia w badaniu samych osób ze szczególnymi potrzebami. **Tylko 4,6% badanych z tej grupy kiedykolwiek czytało raport instytucji, w której chciały załatwić sprawę. To pokazuje istotny dysonans i błędne przekonanie osób reprezentujących podmioty publiczne o przydatności i korzystaniu z niego przez odbiorców ich usług.**

Kolejnym istotnym elementem, korelującym z danymi dotyczącymi tego, kto korzysta z raportów jest sposób ich wykorzystywania.

W opinii koordynatorów i koordynatorek dokumenty te wykorzystywane są głównie do takich działań jak: **monitorowanie poziomu wdrożenia dostępności (57,58%), identyfikacja obszarów wymagających poprawy (54,55%) oraz przygotowanie planu na rzecz poprawy zapewnienia dostępności (56,36%)**. Mniej, bo 13,94% badanych wskazało, że ich instytucja w ogóle z raportów nie korzysta.

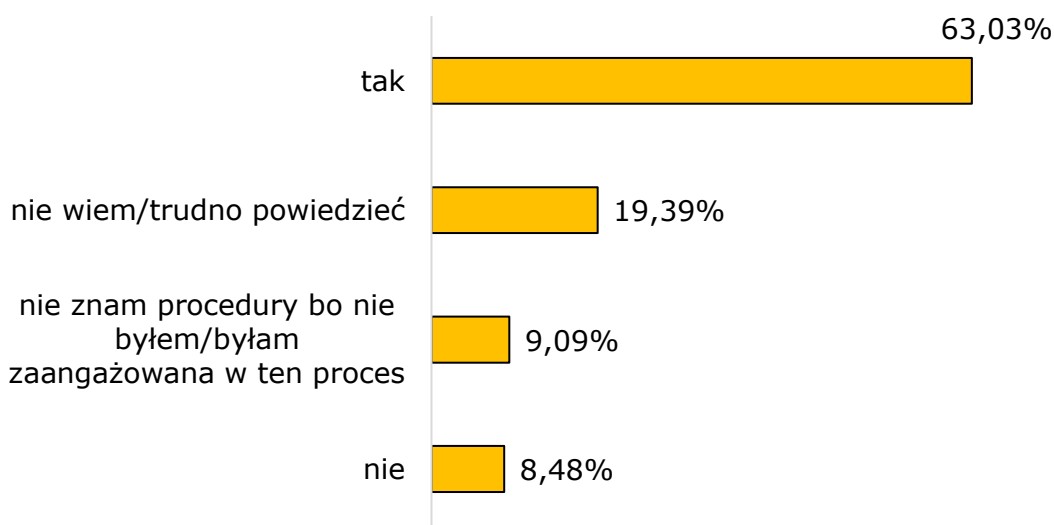
Wykres 7. Wykorzystywanie raportów o stanie zapewnienia dostępności (możliwość wyboru więcej niż jednej odpowiedzi) (n=165)



Źródło: Opracowanie własne.

Ważne, aby zwrócić tutaj uwagę również na kwestię dotyczącą sposobu przygotowywania oraz zakresu danych ujmowanych w raporcie. 63,03% badanych uważa, że procedura przygotowywania i publikowania raportów jest dla nich zrozumiała, a tylko 8,48% uważa ją za niezrozumiałą; jednocześnie 19,39% nie ma na ten temat zdania.

Wykres 6. Czy procedura przygotowywania i publikowania raportów jest zrozumiała?
(n=165)



Źródło: Opracowanie własne.

Do głównych wyzwań i problemów związanych z przygotowywaniem raportów zaliczyć należy brak jednolitych danych częściowych uzyskiwanych z różnych jednostek organizacyjnych oraz trudności wynikających z braku szczegółowych instrukcji dotyczących jego wypełnienia w samym wzorze raportu. Szczególnie problematyczne jest łączne opisywanie obiektów, ciągów komunikacyjnych, uniemożliwiające doprecyzowanie informacji na temat dostępności każdego z nich (zwłaszcza, że w wielu przypadkach dostępność w nich wygląda zupełnie inaczej), czy określanie precyzyjnych danych o pętli indukcyjnej i dostępu alternatywnego. W obecnym wzorze nie ma bowiem możliwości dookreślenia, w którym z budynków znajduje się pętla, a jedynie ile pętli posiada podmiot. Dopiero takie dane pokazałyby realny poziom stosowania tego rozwiązania adekwatnie do posiadanej infrastruktury. Biorąc pod uwagę charakter tych trudności zasadnym wydaje się uwzględnienie we wzorze raportu możliwości sprawozdawania informacji o dostępności poszczególnych budynków i stosowania w nich konkretnych rozwiązań (tak jak funkcjonuje to w odniesieniu do dostępności stron www). Takie podejście mogłoby zapewnić lepszą jakość danych, wpływających na możliwości ich porównywania oraz właściwego określenia stopnia dostępności podmiotów publicznych, stanowiącej niezwykle ważną daną obrazującą stopień wdrażania dostępności w całym kraju.

Przedmiotowa zmiana ma też dodatkowe implikacje zarządcze. **Bardziej konkretny zakres danych uzyskiwanych centralnie na podstawie wypełnionych raportów przez tak dużą liczbę podmiotów publicznych powinien pozwolić MFiPR lepiej prognozować potrzeby w zakresie głównych kierunków zmian w polityce dostępności i określać potrzebne do ich zaspokojenia zasoby.**

Niemniej, z uwagi na dużą skalę i złożoność badania, którym objęte są wszystkie podmioty publiczne, na tym etapie realizowanego raportowania o dostępności wdrożenie powyższej zmiany jest technicznie trudne. Wynika to ze szczegółowych ustaleń MFiPR z GUS, które nie dają na ten moment możliwości opisywania każdego budynku publicznego w Polsce odrębnie w aspekcie jego dostępności. Reasumując zaleca się ponowną analizę możliwości wdrożeniowych ww. zmiany w kolejnych okresach sprawozdawczych dla raportowania, po stronie GUS, za pośrednictwem którego podmioty raportują stan dostępności.

Podsumowując ocenę wdrażania obowiązków przygotowywania raportów o stanie dostępności oraz ich wykorzystywania w praktyce, należy wskazać ograniczoną przydatność ww. raportów na poziomie poszczególnych podmiotów publicznych.

Obowiązek raportowania utożsamiany jest z jednym z wielu obowiązków statystycznych, istotnych jedynie z perspektywy władz centralnych. W konsekwencji takiego podejścia w części instytucji za raportowanie odpowiadają działy administracyjne, niezwiązane z wdrażaniem dostępności i niedysponujące pełną wiedzą w zakresie działań podejmowanych w tym obszarze. **Rekomenduje się więc, aby wzmocnić zaangażowanie w ten proces koordynatorów i koordynatorek ds. dostępności.**

Z uwagi na to, że **raporty stanowią ważne źródło danych dla MFiPR w obszarze koordynacji dostępności rekomenduje się** uwzględnienie we wzorze raportu wymogu wskazania informacji na temat wyznaczenia koordynatora i koordynatorki ds. dostępności oraz przygotowania planu działania na rzecz poprawy zapewniania dostępności. Te dodatkowe informacje pozwoliłyby MFiPR na uzyskanie dodatkowych informacji w zakresie spełniania ustawowych obowiązków przez podmioty publiczne.

Jak wynika z przeprowadzonych badań, koordynacja powstawania raportów w ich podmiotach jest często chaotyczna i zależy od indywidualnych praktyk w danej instytucji. Dobre praktyki obejmują współpracę między różnymi działami oraz regularne spotkania w celu omówienia postępów działań wdrażanych w obszarze dostępności. **Aspekt zaangażowania różnych osób do jego przygotowania uznano za działanie sprzyjające koordynacji działań dostępnościowych w podmiotach publicznych.**

Istotnym aspektem, który mógłby skutkować większą przydatnością raportów jest **zwiększenie częstotliwości ich przygotowywania**. Skrócenie z 4 do 2 lat okresu obowiązkowego raportowania pozwoliłoby na bardziej regularne monitorowanie postępów i szybsze reagowanie na pojawiające się problemy, a same raporty mogłyby stanowić dobrą bazę do przygotowywania planów na rzecz poprawy dostępności. Z uwagi na to, że skrócenie perspektywy zbierania danych wykorzystywanych do raportu mogłoby stanowić istotny element monitoringu uzupełniającego wdrażany już system planowania działań w obszarze dostępności, zaleca się, by podmioty publiczne aktualizowały swoje raporty co 2 lata i zamieszczały te aktualne wersje a swoich stronach www. Dzięki temu udałoby się powiązać raport z planem na rzecz poprawy zapewnienia dostępności, gdzie raport stanowi podstawę analizy stanu zastanego do ich sporządzania, a plany przygotowuje się na okres 2 letnie lub roczne. Szczegółowo opisano ten aspekt w części raportu dotyczącej planów na rzecz poprawy zapewnienia dostępności.

Dodatkowym rekomendowanym działaniem mającym na celu zwiększenie wykorzystania raportów jest **zintensyfikowanie działań informacyjno-promocyjnych na temat raportów wśród samych osób ze szczególnymi potrzebami**. Raporty są jak pokazało badanie są obecnie niewykorzystywanym źródłem informacji dla tej grupy osób.

Wnioski:

1) Należy rozważyć podejmowanie działań mających na celu zwiększenie liczby składanych raportów poprzez celowane działania informacyjne podkreślające wynikający z ustawy obowiązek podmiotów publicznych w tym obszarze.

2) Należy poddać ponownej analizie techniczno-organizacyjną możliwość rozszerzenia wymaganego w raporcie zakresu informacji o dane na temat każdego z budynków podmiotu publicznego oraz wyznaczenia koordynatora i koordynatorki ds. dostępności oraz tego, czy dana instytucja przygotowała planu działania na rzecz poprawy zapewniania dostępności.

3) Należy zmienić częstotliwość przygotowywania raportów (co 2 lata, sprawozdawczość do MFiPR pozostawić jednak w niezmiennym kształcie - co 4 lata, jak dotychczas) i powiązać je z planami na rzecz poprawy zapewnienia dostępności, aby stanowiły podstawę do ich przygotowywania.

4) Osoby ze szczególnymi potrzebami nie są najczęściej świadome istnienia raportów i bardzo rzadko z nich korzystają. Niemniej jednak osoby, które zapoznały się z raportami o stanie zapewnienia dostępności uznają je za przydatne i wartościowe źródło wiedzy. W związku z powyższym niezbędne jest skierowanie wobec tej grupy osób dodatkowych działań informacyjno-promocyjnych na temat raportów i danych, które mogą być przydatne z ich perspektywy. Raporty uwzględniające dodatkowe dane rekomendowane wyżej mogą być wartościowym źródłem informacji dla tej grupy osób.

4.10. Skuteczność koordynacji procesu wdrażania dostępności przyjętego w ustawie

Analiza zebranego materiału badawczego pozwoliła odpowiedzieć na postawione pytanie badawcze: „Czy sposób koordynacji procesu wdrażania dostępności przyjęty w ustawie jest skuteczny? Jeśli nie, to jakiego rodzaju zmiany powinny zostać w nim wprowadzone?”.

Zebrany materiał badawczy pozwala ocenić, że dotychczasowy model koordynacji wdrażania dostępności wymaga wzmocnienia, zarówno na poziomie centralnym – całościowej koordynacji polityki dostępności przez MFiPR, jak i jednostkowym – w poszczególnych podmiotach publicznych zobowiązanych do stosowania ustawy.

Kluczowym problemem w obecnym systemie koordynacji dostępności jest **widoczne rozproszenie odpowiedzialności i rozdzielenie poszczególnych działań koordynacyjnych pomiędzy różne instytucje** (Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, Ministerstwo Cyfryzacji oraz

PFRON). W efekcie tak skonstruowanego systemu obserwuje się różny sposób działania w różnych obszarach dostępności. Jednym z przykładów tej niejednorodności działania jest funkcjonowanie procedur skargowych osobno dla dostępności cyfrowej i osobno dla informacyjno-komunikacyjnej i architektonicznej. W praktyce procedury te różnią się nie tylko instytucjami, do których skargę się składa, ale też terminami i sposobem ich rozpatrywania. Ulokowanie dostępności cyfrowej w Ministerstwie Cyfryzacji, a architektonicznej i informacyjno-cyfrowej w Ministerstwie Funduszy i Polityki Regionalnej skutkuje również osobnymi ścieżkami wykładniczymi – MC wydaje interpretacje dotyczące dostępności cyfrowej, MFiPR skupia się na dostępności architektonicznej i informacyjno-komunikacyjnej i innych przepisów ustawy o zapewnianiu dostępności. Podobny sposób działania dotyczy też obszaru szkoleń i podnoszenia wiedzy podmiotów publicznych w dostępności. Działania w tym obszarze również są realizowane przez różne podmioty, co jest uwarunkowane ww. podziałem. W efekcie tego sposobu postępowania, pozyskanie pełnej wiedzy z jednego miejsca nie jest obecnie możliwe i wymaga zaangażowania i skorzystania z różnych źródeł i podmiotów odpowiadających za poszczególne elementy systemu koordynacji dostępnością.

Przedmiotowe rozwiązanie skutkuje rozproszeniem działań i widocznymi trudnościami w zapewnieniu spójności merytorycznej i utrzymaniu jednej dynamiki wdrożeniowej przepisów. Przykładem trudności w uzyskaniu jednolitego stanowiska co do przedmiotu ustawy stanowić może różne podejście do zakresu przedmiotowego skarg przez PFRON i MFiPR w odniesieniu do praktycznej interpretacji zakresu art.6- wąska interpretacja po stronie MFiPR oraz rozszerzająca po stronie PFRON uwzględniająca jako priorytetowe potrzeby osób ze szczególnymi potrzebami wnoszących skargi. W zakresie dynamiki wdrażania jest ona większa po stronie Ministerstwa Cyfryzacji i wyraża się to chociażby w systemie monitoringu i kontroli wdrażania przepisów ustawy o dostępności cyfrowej, o której jednocześnie mówi art. 6 ustawy.

Powyższe przykłady rozproszenia działań potwierdzają wielokrotnie artykułowaną przez osoby uczestniczące w wywiadach potrzebę, aby **wszystkie zadania związane z centralną koordynacją dostępnością były**

skupione w jednej instytucji, która będzie mogła wydawać spójne interpretacje i podejmować systemowe działania adekwatnie do aktualnych potrzeb i wyzwań związanych z dostępnością w różnych obszarach polityk publicznych. Obecne ulokowanie koordynacji w MFiPR z jednoczesnym rozproszeniem koordynacji na inne resorty istotnie ogranicza jego „nadrzędną” pozycję w obszarze dostępności i możliwość efektywnego pełnienia nadzoru nad innymi podmiotami w tym obszarze.

Aby poprawić skuteczność koordynacji procesu wdrażania dostępności, konieczne jest w pierwszej kolejności **wzmocnienie roli Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej i zintensyfikowanie prowadzonych przez nie działań monitoringowych oraz informacyjno-edukacyjnych wobec podmiotów zobowiązanych do stosowania ustawy**. Z uwagi na to, że na poziom skuteczności działań koordynacyjnych istotny wpływ ma również posiadanie odpowiednich uprawnień w zakresie egzekucji stosowania przepisów ustawy przez inne podmioty zobowiązane do wdrażania ustawy oraz nadzoru nad sposobem i tempem realizacji zmian w obszarze dostępności w innych resortach **docelowo rekomenduje się wyodrębnienie w jednej z obecnych instytucji zaangażowanych we wdrażanie dostępności lub utworzenie nowego podmiotu, który będzie posiadał szerokie kompetencje nadzorcze i egzekucyjne niezbędne dla podniesienia poziomu wdrażalności ustawy**.

Podobny rodzaj problemów dotyczy koordynacji na poziomie poszczególnych podmiotów zobowiązanych do stosowania ustawy. Przyjmowane w podmiotach publicznych różne sposoby określania w strukturze organizacyjnej działań związanych z koordynacją dostępności warunkują **brak jednolitego umocowywania koordynatorów i koordynatorek ds. dostępności. To z kolei ma bezpośrednie przełożenie na ich zaangażowanie i decyzyjność w obszarze dostępności**. Osoby pełniące te funkcje realizują je w wielu przypadkach w różnych komórkach organizacyjnych, często niemających bezpośredniego związku z kluczowymi z perspektywy dostępności działaniami podmiotu i z ograniczonym dostępem do kluczowej kadry zarządzającej podmiotu. To wszystko ma decydujące znaczenie w kontekście skuteczności i

efektywności wdrażanej polityki zarządzania dostępnością na poziomie instytucji publicznych.

Nie bez znaczenia jest również **różnorodność podejścia podmiotów do kadrowego uregulowania pracy koordynatorów i koordynatorek.**

Szerzej o tym aspekcie stanowi rozdział raportu poświęcony funkcji koordynatora i koordynatorki ds. dostępności.

Ostatnim istotnym aspektem wymagającym podjęcia dodatkowych działań jest obserwowany wciąż **niedostateczny poziom wiedzy na temat obowiązków płynących z ustawy i przyjętego systemu koordynacji.** Jak bowiem wynika z przeprowadzonego badania, **jedynie 48% koordynatorów i koordynatorek wiedziało, kto koordynuje dostępność w świetle ustawy i tylko 31% wiedziało, jaki podmiot zapytać o interpretację zapisów ustawy.** Biorąc pod uwagę okres wdrażania ustawy, odsetek osób nierozeznanych w tej materii należy uznać za zbyt wysoki. To pokazuje, że istnieje pilna potrzeba zwiększenia świadomości i wiedzy na temat ustawy. W tym celu pomocne może być w tym procesie zaangażowanie doświadczonych we wdrażaniu dostępności organizacji pozarządowych oraz podmiotów komercyjnych.

Wśród inicjatyw o charakterze edukacyjnym na szczególną uwagę zasługuje potrzeba **utrzymania skali prowadzonych działań szkoleniowych i doradczych** - nie tylko dla kadry koordynatorów i koordynatorek ds. dostępności - ale również kadry zarządzającej podmiotami publicznymi. Zaangażowanie tej ostatniej grupy stanowi obecnie niedoceniony systemowo czynnik sukcesu koordynacji na poziomie jednostkowym. Osobną, acz niemniej ważną grupą, która wymaga wsparcia w aspekcie budowy know-how „dostępnościowego” są inne podmioty zaangażowane we wdrażanie rozwiązań dostępnościowych (NGO, podmioty prywatne).

Poza działaniami szkoleniowymi i doradczymi niezbędne jest **zintensyfikowanie działań transferujących wiedzę przez Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej do podmiotów zobowiązanych do stosowania ustawy o aktualnie podejmowanych działaniach i inicjatywach w obszarze dostępności.** Pierwszą z grup, które identyfikują potrzeby w tym zakresie są koordynatorzy i koordynatorki ds. dostępności. Do

tego wykorzystać można obecnie funkcjonujące, ale wymagające znacznego usprawnienia narzędzia - np. newsletter. By mógł on spełniać właściwie swoją funkcję ważne jest, by był przesyłany do osób aktualnie zajmujących się w podmiotach publicznych dostępnością. Możliwe to będzie dzięki systematycznie aktualizowanej liście koordynatorów i koordynatorek dostępności będącej w dyspozycji MFiPR. Dodatkowo warto ująć w tych działaniach kadrę zarządzającą. Osoby te powinny posiadać lepszą wiedzę o dostępności, a także być świadome, że na nich również spoczywają istotne zadania w obszarze dostępności.

W działaniach informacyjno-promocyjnych poza przesyłaniem aktualnych informacji o prowadzonych działaniach, **rekomenduje się dodatkową promocję już wytworzonych materiałów edukacyjnych** (np. podręczników, standardów wypracowanych w różnych projektach, wytycznych itp.). Badanie wykazało bowiem, że wiedza o nich jest umiarkowana i koncentruje się w środowiskach żywo zainteresowanych tematem dostępności. Podsumowując aspekt promocyjny, rekomenduje się, by merytorycznie objąć takie zagadnienia jak:

- 1) obowiązki ustawowe podmiotów publicznych,
- 2) zadania koordynatorów i koordynatorek ds. dostępności,
- 3) zadania kadry kierowniczej podmiotów publicznych,
- 4) interpretacje przepisów prawa wskazujących sposobów wdrażania dostępności,
- 5) informowanie o korzyściach z uzyskania certyfikatów wśród NGO i podmiotów prywatnych potencjalnie zainteresowanych tematem.

Podsumowując obecny model koordynacji procesu wdrażania dostępności przyjęty w ustawie wymaga obecnie istotnego wzmocnienia kompetencji MFiPR. W dalszej perspektywie zasadnym wydaje się wyodrębnienie lub powołanie wyodrębnionej instytucji posiadającej odpowiednio mocne kompetencje nadzoru wobec innych podmiotów zobowiązanych do stosowania ustawy (np. skutkujące przejrzystym zero-jedynkowym systemem nakładania sankcji za brak ich realizacji).

Na poziomie jednostkowym, który był szczególnie istotny dla osób uczestniczących w badaniu, które reprezentowały podmioty publiczne, niezbędne jest **ustawowe wzmocnienie roli koordynatorów i koordynatorek** oraz jasne wskazanie odpowiedzialności kadry kierowniczej za wypełnienie ustawowych obowiązków leżących po stronie instytucji. Przedmiotowe zmiany powinny być też obszarem wskazanych wyżej działań edukacyjnych i informacyjno-promocyjnych.

Wnioski:

- 1) Konieczne jest wzmocnienie roli Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej i zintensyfikowanie prowadzonych przez nie działań monitoringowych oraz informacyjno-edukacyjnych wobec podmiotów zobowiązanych do stosowania ustawy. Z uwagi na to, że na poziom skuteczności działań koordynacyjnych istotny wpływ ma również posiadanie odpowiednich uprawnień w zakresie egzekucji stosowania przepisów ustawy przez inne podmioty zobowiązane do wdrażania ustawy oraz nadzoru nad sposobem i tempem realizacji zmian w obszarze dostępności w innych resortach docelowo rekomenduje się wyodrębnienie w jednej z obecnych instytucji zaangażowanych we wdrażanie dostępności lub **utworzenie nowego podmiotu, pełniącego funkcję centralnego organu koordynującego, który będzie posiadał szerokie kompetencje nadzorcze i egzekucyjne niezbędne dla podniesienia poziomu wdrażalności**.
- 2) Niezbędne jest wzmocnienie i przeformułowanie części zadań koordynatorów i koordynatorek ds. dostępności w ustawie w sposób pokazujący, że osoba ta realizuje funkcje koordynacyjne, a nie odpowiada na faktyczną realizację poszczególnych działań dostępnościowych w różnych obszarach działalności instytucji.
- 3) Ustawa powinna wyraźniej zaznaczyć odpowiedzialność kadry zarządzającej za realizację obowiązków ustawowych w zakresie wdrażania dostępności (np. za składanie raportów, przygotowywanie planów na rzecz poprawy zapewniania dostępności).

- 4) Istnieje potrzeba zwiększenia świadomości i edukacji w zakresie koordynacji procesu wdrażania dostępności, co powinno być realizowane w formule współpracy międzysektorowej. Jak bowiem pokazuje doświadczenie, łączenie różnych perspektyw i doświadczeń z wdrażania dostępności stanowi optymalne narzędzie wspierające wdrażanie polityki dostępności.

4.11. Koordynatorzy i koordynatorki do spraw dostępności

Odpowiedź na pytanie badawcze: „Czy zakres zadań koordynatorów i koordynatorek do spraw dostępności wskazany w ustawie jest poprawny i wystarczający do skutecznego pełnienia tej roli w podmiotach publicznych? Co motywuje koordynatorów i koordynatorki do rzetelnej realizacji swoich działań? Czy przepisy w tym zakresie należy zmienić w jakimś konkretnym kierunku?” możliwa była dzięki analizie zebranego materiału badawczego, który wyraźnie pokazał, że **wskazane w ustawie stanowisko koordynatora lub koordynatorki ds. dostępności jest najważniejszym ogniwem w procesie wdrażania zapewnienia dostępności.**

To właśnie osoba pełniąca tę funkcję odpowiada za kluczowe działania związane z poprawą zapewnienia dostępności w podmiocie zobowiązanym do stosowania ustawy, przez co ma realny wpływ na wpływ na codzienne funkcjonowanie osób ze szczególnymi potrzebami - odbiorców ustawy. Wyraźnie uwidoczniło się to w wynikach quizu wiedzy o dostępności, który był jednym z elementów badania poziomu wiedzy wśród osób ze szczególnymi potrzebami, gdzie na pytanie o to, kto jest osobą, którą powołuje się w podmiocie, a która dba o dostępność i przestrzeganie ustawy osoby ze szczególnymi potrzebami 100% osób wypełniających quiz wskazało osobę pełniącą tę funkcję. Na koordynatorów i koordynatorki ds. dostępności zwracały również uwagę same osoby ze szczególnymi potrzebami, wskazując, że to właśnie do tych osób zwróciłyby się w celu zapewnienia dostępności w danym podmiocie publicznym (46%). Wyniki tych technik pokazują, że **funkcja ta jest znana i wykorzystywana wśród osób, których dotyczy ustawa.**

Analiza zgromadzonego materiału pozwoliła zidentyfikować kilka obszarów, co do których należy podjąć działania, aby poprawić możliwości funkcjonowania

osób na stanowisku koordynatora lub koordynatorki, a co za tym idzie poprawić dostępność podmiotów publicznych dla osób ze szczególnymi potrzebami - zarówno ich budynków, jak i świadczonych usług. W tym miejscu należy zauważyć, że realizowane badanie potwierdziło, że funkcja koordynatora i koordynatorki jest funkcją różnie wdrażaną w praktyce, nie tylko w zakresie wskazywania osoby czy powoływania zespołów, o czym mowa w kolejnej części raportu, ale także w działaniach przez te osoby podejmowanych.

Koordynatorzy i koordynatorki różnie traktują przypisane im zadania. W tej grupie znajdują się zarówno bardzo aktywne osoby, zaangażowane we wdrażanie dostępności na różnych polach i są widoczne w przestrzeni publicznej, jak i osoby, które traktują tę funkcję z dużym dystansem i ostrożnością, często nie podejmują realnych działań w obszarze dostępności lub ograniczają swoją aktywność w tym obszarze do zupełnego minimum. W najbardziej skrajnych przypadkach wskazanie takiej osoby przez podmiot jest de facto jedynym działaniem podjętym w obszarze wdrażania ustawy.

Odmienny poziom zaangażowania tej grupy widać również w zróżnicowanym poziomie wiedzy o dostępności i ustawie oraz gotowości do jej poszerzania. Różnorodność samych koordynatorów i koordynatorek, ich różnego ulokowania w strukturach organizacyjnych podmiotów publicznych powoduje, że trudno znaleźć jednolite rozwiązania, które mogłyby odpowiedzieć na wszystkie zdiagnozowane w tej grupie potrzeby i problemy. Dlatego też konstruując wnioski i rekomendacje skoncentrowano się na celu ustawy, jakim jest poprawa sytuacji osób ze szczególnymi potrzebami w zakresie dostępności i takim modelowaniu funkcji koordynatora i koordynatorki, aby w jak największym stopniu umożliwić tym osobom i podmiotom realizację tego celu.

Pierwszym ze zidentyfikowanych obszarów, co do którego należy podjąć działania, jest sposób funkcjonowania koordynatora i koordynatorki w podmiocie. Tutaj warto zauważyć, że występują różne modele wyznaczania, ulokowania w strukturze, jak i samego działania koordynatorów i koordynatorek. Do najczęściej stosowanych rozwiązań należą:

- a) zlecenie dodatkowych zadań koordynacyjnych ponad standardowy zakres obowiązków bez dodatkowego wynagrodzenia z tego tytułu,
- b) przyznawanie dodatków za działania związane z tą funkcją,

- c) oddelegowanie na część etatu lub
- d) wyodrębnienie dodatkowego etatu lub etatów na działania koordynacyjne.

Jak wykazało badanie, najefektywniejszym modelem zarządzania dostępnością na poziomie instytucji jest **ostatni model, polegający na wyodrębnieniu osobnego stanowiska lub całego zespołu zajmującego się dostępnością**. Taki sposób działania zapewnia możliwość poświęcania odpowiedniego czasu na sprawy związane z tą funkcją i niweluje ryzyko wypalenia zawodowego, pojawiającego się często w sytuacji nadmiernego obciążenia zawodowego wynikającego ze zbyt dużej liczby obowiązków lub niepriorytetowego traktowania przez swoje otoczenie oraz współpracowników i współpracowniczek zadań stanowiących jedynie dodatek do standardowego zakresu obowiązków.

Ulokowanie tej funkcji w strukturach podmiotów także bywa różne. Koordynator i koordynatorka często pracują w komórkach kadrowych czy administracyjnych, zdarza się także, że rolę koordynatora i koordynatorki ds. dostępności pełni osoba z kadry zarządzającej. Osoby te realizują swoje działania indywidualnie lub w zespołach ds. dostępności. Ta sytuacja powoduje, że **nie ma jednego sposobu funkcjonowania koordynatorów i koordynatorek**. Z drugiej jednak strony dla tak zróżnicowanych podmiotów publicznych, jakie obejmuje ustawa, trudno ustalić jeden najwłaściwszy sposób i go zarekomendować jako optymalny dla wszystkich. Dotychczasowe doświadczenie wdrażania ustawy pozwala jednak uznać, że najłatwiej koordynuje się działania dostępności w formule zespołów ds. dostępności z liderską rolą koordynatorów i koordynatorek. Jak pokazuje praktyka zespoły ds. dostępności składają się z różnych osób -zarówno pod względem wiedzy w zakresie danego rodzaju dostępności, jak i pod względem różnego ulokowania w komórkach struktur organizacyjnych. Trzeba mieć na uwadze, że 3 rodzaje dostępności, na jakie wskazuje ustawa, są na tyle szerokimi zagadnieniami, że jest niemożliwym, aby jedna osoba- koordynator lub koordynatorka ds. dostępności- była w stanie skupić w sobie wiedzę i możliwości wdrażania działań we wszystkich tych rodzajach. Biorąc jednak pod uwagę strukturę podmiotów i ich wielkość trzeba podkreślić, że obecnie zespoły ds. dostępności

w większości funkcjonują w dużych podmiotach, w złożonych strukturach, jak np. urzędy marszałkowskie. Wyniki badania ankietowego potwierdzają, że w strukturach podmiotów publicznych funkcjonują zespoły ds. dostępności- 36,5% badanych koordynatorów i koordynatorek funkcjonuje jako członkowie zespołu ds. dostępności. Na powoływanie zespołów ds. dostępności, jako kierunkowe rekomendowane działanie, wskazywali sami koordynatorzy i koordynatorki oraz osoby eksperckie w obszarze dostępności, co jest uzasadnione zwłaszcza z uwagi na szeroki zakres tematyczny zagadnienia, co w połączeniu z realizacją podstawowych obowiązków osoby koordynatora czy koordynatorki (zadania koordynacji stanowią najczęściej ułamek etatu lub są przypisane jako dodatkowe) powoduje znaczne przeciążenie lub brak czasu na wdrażanie działań z obszaru dostępności. Taki zespół mógłby składać się z przedstawicieli i przedstawicielek różnych działów, co zapewniłoby kompleksowe podejście do kwestii dostępności oraz odciążało z zadań jedną wyznaczoną osobę. Wskazywano również na to, że zespół mógłby zostać dookreślony w ustawie, jako „zespół, który choćby się składał z podziału, takiego, który i tak wynika z ustawy” - trzy rodzaje dostępności podzielone na osoby także z uwagi na to, że „jak mamy taki mini zespół, który już może dyskutować i każdy zajmować się już trochę mniejszą działką, to lepiej to wdrażać”.

Biorąc pod uwagę fakt, że regulacje ustawowe muszą uwzględniać złożoną strukturę i wielkość wszystkich podmiotów objętych ustawą, niezasadne jest wskazanie konieczności powoływania zespołów dla każdego podmiotu. Należy jednak uwzględnić, że obowiązek powoływania zespołów powinien funkcjonować w większych podmiotach o złożonych strukturach.

Rekomendację tę potwierdzają podmioty, które powołały zespoły. Zespoły te składają się z osób o różnym profilu stanowiskowym, funkcjonują w różnych strukturach i modelach podległości służbowej. Bez względu na te różnice, każdy z badanych podmiotów, który zdecydował się na utworzenie takiego zespołu obserwuje pozytywny wpływ takiego rozwiązania na poziom wdrażania dostępności i wskazuje na wyraźne efekty działań tego zespołu, których nie

udałoby się osiągnąć przy zaangażowaniu mniejszych zasobów osobowych. .
Wśród dobrych przykładów można wskazać:

- Miasto Stołeczne Warszawa, gdzie funkcjonuje cały Wydział Dostępności, który wspiera pracę podległych koordynatorów i koordynatorek w jednostkach miasta,
- Pierwszy Mazowiecki Urząd Skarbowy w Warszawie, gdzie działa zespół składający się z osób na różnych stanowiskach (jest w nim m.in. osoba, która odpowiada za salę obsługi klienta), któremu przewodniczy koordynator ds. dostępności,
- Samorząd Województwa Mazowieckiego, gdzie działa zespół złożony z koordynatorów i koordynatorek podzielonych zadaniami według rodzajów dostępności określonych w art. 6 ustawy.

Kolejny aspekt funkcjonowania koordynatorów i koordynatorek ds. dostępności, który budził wiele dyskusji i pytań wśród osób badanych, dotyczył zasadności wyodrębniania odrębnego stanowiska, czy też łączenia zadań koordynatorów i koordynatorek z innymi zadaniami.

Jak wskazuje badanie dot. roli koordynatorów i koordynatorek w instytucjach kultury, 3/4 pracowników i pracowniczek publicznych instytucji kultury realizuje zadania związane z dostępnością kosztem swoich innych zadań lub życia prywatnego. Ich czas pracy i podział obowiązków są niedoszacowane.²⁰ Wyniki tego badania znajdują odzwierciedlenie w innych instytucjach publicznych, o czym można dowiedzieć się, analizując m.in. forum koordynatorów i koordynatorek ds. dostępności, które funkcjonuje na Facebooku. Widać to także w wynikach prowadzonej w ramach badania ankiety, w której 71,5% badanych koordynatorów i koordynatorek ds. dostępności wskazało, że realizuje swoje zadania jako dodatkowe, w ramach wcześniej objętego etatu.

²⁰ R. Lis, Raport: Co Ci powie o kulturze koordynator lub koordynatorka dostępności?, 2023, <https://www.impactaudience.org/pl/index.php?id=12&idd=21>, dostęp: 20.10.2024.

Biorąc pod uwagę różnorodność uwarunkowań funkcjonowania podmiotów publicznych niemożliwe jest dokonanie jednoznacznej oceny, czy działania koordynatorów i koordynatorek powinny każdorazowo wiązać się z wyodrębnieniem osobnego stanowiska. Tak, jak w przypadku wyznaczania lub nie, zespołów ds. dostępności, tak i tutaj różnorodność struktur podmiotów publicznych nie pozwala na jednoznaczną opinię. Należy jednak zauważyć, że w strukturach dużych i rozproszonych np. z jednostkami podległymi wyznaczenie takiej funkcji jako odrębnego i pełnoetatowego stanowiska byłoby, podobnie jak i wzmocnienie o zespół ds. dostępności dobrym kierunkiem.

Warto zauważyć, że próbę odpowiedzi na pytania o rolę koordynatorów i koordynatorek, które powstały po wejściu w życie ustawy podjęło Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, które przygotowało wiele materiałów²¹, które pomagały i nadal pomagają osobom pełniącym te funkcje w zrozumieniu swoich zadań. Materiały te dostarczają praktycznych wskazówek, jak wdrażać dostępność. W ślad za tym poszły niektóre podmioty publiczne, przygotowując np. „Rekomendacje dla kierownictwa podmiotów publicznych w zakresie organizacji funkcji koordynatora dostępności”²². Od chwili wejścia w życie ustawy zrealizowano także wiele działań edukacyjnych, przygotowujących koordynatorów i koordynatorki do pełnienia swojej roli oraz rozwijających kompetencje, jak np. projekt „Procedury bez barier” realizowany przez KPRM²³.

Drugim **zdiagnozowanym obszarem ważnym dla odpowiedzi na postawione pytanie badawcze jest możliwość realnego wpływu na działania w obszarze dostępności w swoim podmiocie**. Obszar ten jest ściśle związany z pierwszym, ponieważ **w dużej mierze zależy od miejsca ulokowania koordynatorów i koordynatorek w strukturze podmiotu**

²¹ <https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/o-funduszach/fundusze-europejskie-bez-barier/dostepnosc-plus/koordynatorzy-dostepnosci/baza-wiedzy/pozostale-zrodla-wiedzy/>, dostęp: 12.11.2024.

²² „Rekomendacje dla kierownictwa podmiotów publicznych w zakresie organizacji funkcji koordynatora dostępności”, Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego, dostęp: 12.11.2024.

²³ <https://www.gov.pl/web/sluzbacywilna/procedury-bez-barier>, dostęp: 20.10.2024.

oraz od tego, jakie zadania zostaną im wyznaczone i czy są komórką jednoosobową, czy pracują w zespole. O ile sam zakres zadań koordynatorów i koordynatorek określony w ustawie w opinii połowy badanych osób pełniących tę funkcję jest wystarczający (51,5%), to analiza materiału z badań jakościowych wskazuje wyraźnie, że we wdrażaniu dostępności to **nie sam zakres zadań określony w ustawie jest największym problemem, a to, że jest on przypisany do koordynatorów i koordynatorek, a nie do podmiotu**. Wśród osób, które uważają, że zakres zadań jest niewystarczający, pojawiają się konkretne wskazania dotyczące zmian, potwierdzające ten wniosek. Dotyczą one potrzeby wzmocnienia roli decyzyjnej koordynatorów i koordynatorek oraz lepszego ulokowania ich stanowiska w strukturze organizacyjnej instytucji. Obecne ustawowe ulokowanie zakresu zadań dostępnościowych przy koordynatorach i koordynatorkach powoduje, że koordynatorzy i koordynatorki często zostają sami z tymi zadaniami, a kadra kierownicza podmiotu nie czuje się w wystarczającym stopniu zobowiązana przepisami ustawy do zapewniania dostępności. Także plan na rzecz poprawy zapewniania dostępności został w ustawie przypisany do koordynatorów i koordynatorek, a nie do podmiotu. Dodatkowo jego przygotowanie i wdrażanie budzi szereg problemów, o których mowa w rozdziale poświęconym planowi. Kwestię ulokowania stanowiska koordynatorów i koordynatorek w strukturze mocno akcentowały także osoby eksperckie ds. dostępności wskazując, że widoczne lepsze efekty wdrażania dostępnością dotyczą tych podmiotów, gdzie stanowisko to ulokowane jest bliżej najwyższego szczebla kierownictwa.

Badania jakościowe pokazały także, że w grupie koordynatorów i koordynatorek zaczyna być widoczne wypalenie zawodowe, które w dużej mierze wynika z konieczności „walki” o to, aby dostępność była wdrażana. „Walka” ta toczy się zarówno na linii koordynatorzy, koordynatorki - kadra kierownicza, jak i na linii koordynatorzy, koordynatorki - inni pracownicy i pracowniczki podmiotów, dla których wdrażanie zmian wynikających z dostępności nie zawsze jest priorytetowe. Wypalenie zawodowe pojawia się u osób, którym zadania koordynacji dołożono jako dodatkowe w stosunku do dotychczasowych obowiązków, co jest nadmiernie obciążające lub u osób, których indywidualne oczekiwania w zakresie swojej sprawczości w zakresie

wdrażania dostępności zderzyły się z barierami codziennego funkcjonowania, jak np. brak zrozumienia w zespole, brak poparcia osoby przełożonej, czy brak środków na tego typu działania. W efekcie osoby te zatraciły poczucie sprawczości, które spowodowało zniechęcenie do tej funkcji. Warto tutaj zauważyć, że 70% osób badanych pełniących funkcję koordynatorów i koordynatorek realizuje te zadania ponad 2 lata, z czego 45% ponad 3 lata. Osoby, które najdłużej pełnią funkcje koordynatorów i koordynatorek, są jednocześnie długoletnimi pracownikami i pracowniczkami instytucji. Aż 41% z nich pracuje w instytucji ponad 20 lat. Osoby, które czują powołanie i misję w realizacji zadań z obszaru dostępności, co często wynika też z ich własnych życiowych doświadczeń, są mocniej narażone na zwątpienie i wypalenie w zetknięciu z barierami mentalnymi w swojej instytucji.

Doświadczenie 5 lat wdrażania ustawy i funkcjonowania koordynatorów i koordynatorek pokazuje, że zrozumienie dla konieczności realizacji zadań dostępności wśród kadry podmiotów może być wzmacniane na dwa sposoby, a w idealnym modelu oba z nich powinny być realizowane jednocześnie. Pierwszy to ulokowanie koordynatorów i koordynatorek jak najwyżej w strukturze, a najlepiej jako samodzielnego stanowiska na wzór inspektora RODO. Drugi to działania wewnętrzne koordynatorów i koordynatorek- inicjowanie i realizowanie działań edukacyjnych dla kadry podmiotu samodzielnie lub we współpracy np. z organizacjami pozarządowymi.

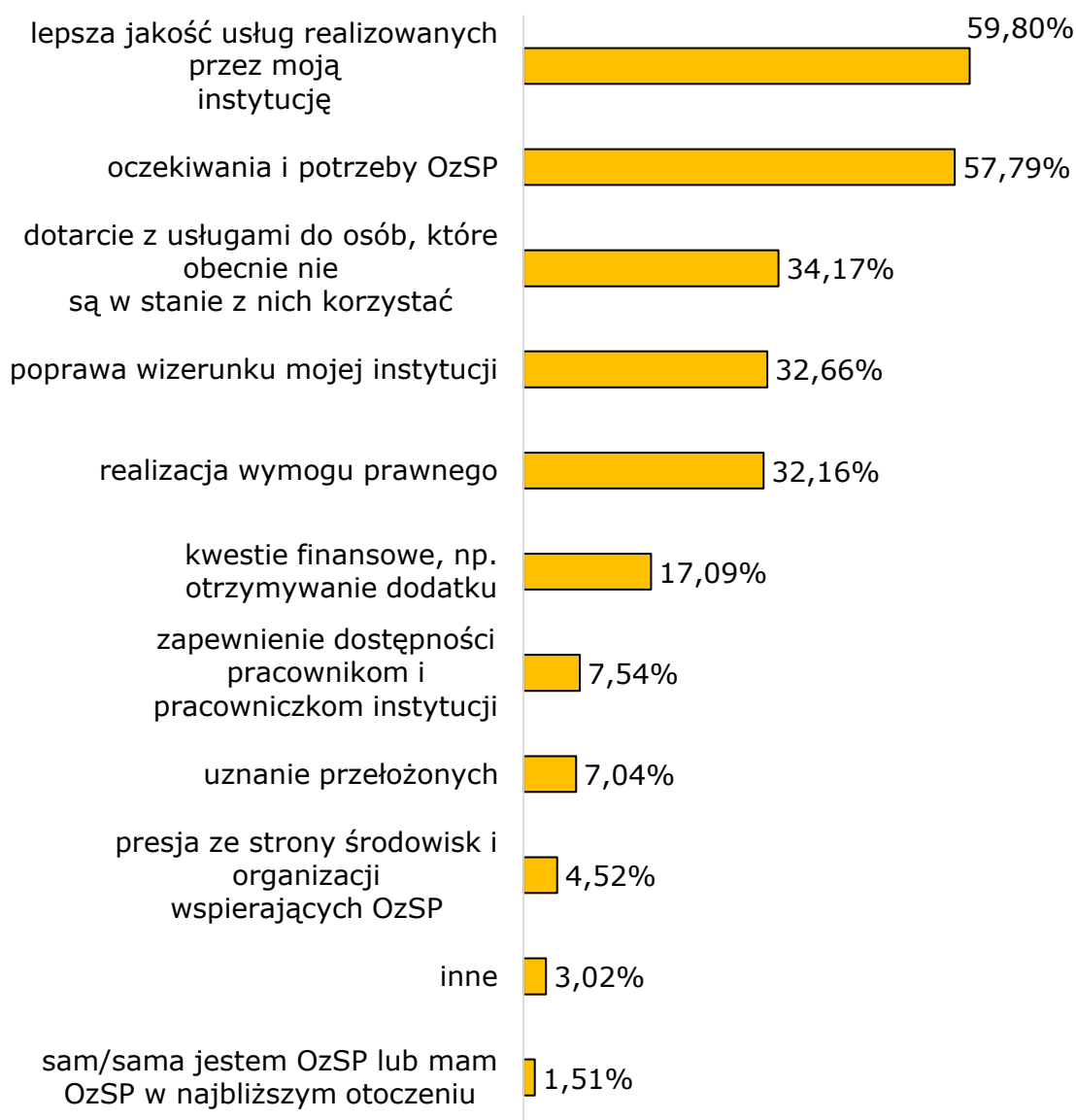
Ważnym tłem wzmacniającym powyższe wnioski jest także to, że koordynatorzy i koordynatorki dostępności są często osobami, które poza zadaniami określonymi w ustawie, wykonują szereg innych zadań wzmacniających możliwości wdrażania przepisów ustawy o zapewnieniu dostępności jak np. współpraca ze środowiskiem osób z niepełnosprawnościami czy z organizacjami pozarządowymi. Współpraca z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami zewnętrznymi dostarcza koordynatorom i koordynatorkom cennych informacji i wsparcia oraz motywuje ich do dalszej pracy. Współpraca z lokalnymi NGO była mocno akcentowana przez uczestników i uczestniczki wywiadów indywidualnych, nie tylko jako dobra praktyka, ale też ważne wsparcie merytoryczne we wdrażaniu zadań. Wskazywano także na istotną rolę sieciowania się samych koordynatorów i

koordynatorek oraz na inicjatywy, dzięki którym osoby pełniące tę funkcję mogą wymienić się doświadczeniami i szukać wsparcia, tutaj wyraźnie odwoływano się do koordynacyjnej roli MFiPR, która mogłaby się wyrażać organizowaniem sieci wsparcia.

Nie bez znaczenia dla rozważań o zadaniach i roli koordynatorów i koordynatorek jest także ich motywacja. Jak pokazuje badanie ankietowe, **motywacje te są różnorodne, ale dominują wśród nich czynniki związane z jakością usług i potrzebami osób ze szczególnymi potrzebami.** Aż 59,8% respondentów i respondentek wskazuje, że lepsza jakość usług realizowanych przez ich instytucję jest głównym motywatorem do rzetelnej realizacji zadań. Kolejnym istotnym czynnikiem są oczekiwania i potrzeby osób ze szczególnymi potrzebami, które motywują 57,8% koordynatorów i koordynatorek. Realizacja wymogu prawnego jest motywatorem dla 31,16% respondentów i respondentek, co wskazuje na znaczenie przepisów prawa w mobilizowaniu do działania. Uznanie przełożonych motywuje tylko 7,04%. Wyniki te pokazują, że dla osób pełniących funkcję koordynatorów czy koordynatorek, najistotniejsze jest wspieranie osób ze szczególnymi potrzebami.

Warto także zwrócić uwagę na fakt, że tylko ok. 1,5% badanych respondentów i respondentek wśród koordynatorów i koordynatorek samych jest osobami ze szczególnymi potrzebami lub mają takie osoby w najbliższym otoczeniu. Inne motywatory, takie jak presja ze strony środowisk i organizacji wspierających osoby ze szczególnymi potrzebami, są mniej istotne, i pomagają w pracy jedynie 4,52% badanych.

Wykres 7. Czynniki motywujące koordynatorów i koordynatorki ds. dostępności (n=200) (możliwy wybór maksymalnie 3 odpowiedzi)



Źródło: Opracowanie własne.

Podsumowując należy stwierdzić, że optymalny model pracy koordynatorów i koordynatorek zakłada zapewnienie dużej samodzielności na **stanowisku koordynatora, dzięki której możliwe będzie realne wpływanie na wdrażanie dostępności w podmiocie. W rekomendowanym modelu wdrażanie dostępności powinno być zadaniem podmiotu, a rola koordynatorów i koordynatorek sprowadzać powinna się nie do wykonywania poszczególnych działań dostępnościowych, a ich**

koordynacji – realizowanej indywidualnie lub we współpracy z zespołem.

Kolejnym ważnym aspektem podnoszonym w badaniu przez samych koordynatorów i koordynatorki ds. dostępności jest konieczność dokonania w ustawie zmian, które usprawnią wdrażania dostępności, a tym samym pomogą koordynatorom i koordynatorkom wdrażać przepisy. Analiza wyników ankiety, w której brali udział koordynatorzy i koordynatorki wskazuje na kilka obszarów, w których przepisy ustawy o zapewnianiu dostępności mogą wymagać zmian. Są to obszary dotyczące planu na rzecz poprawy zapewniania dostępności oraz tych zadań, które koordynatorzy i koordynatorki wykonują, mimo, że ustawa wprost nie przypisuje ich do tego stanowiska, czyli raportowania o stanie zapewnienia dostępności i wnioskowania o dostępność. Dodatkowo mocno akcentowana była potrzeba zmian w art.6 oraz zmiany w odniesieniu do procedury skargowej. Wszystkie te elementy szczegółowo opisano w innych częściach raportu.

Ostatnim kluczowym zdiagnozowanym obszarem, który ma wpływ na pracę koordynatorów i koordynatorek jest obszar wiedzy i kompetencji. Pomimo podejmowanych wielu działań w tym obszarze osoby pełniące te funkcje wciąż postulują o obejmowanie ich dzianinami szkoleniowymi. W tym aspekcie słusznie zauważają, że powinny być one odpowiednio dostosowywane do potrzeb i poziomu posiadanej wiedzy i doświadczenia- inne dla osób, które dopiero zaczynają pełnić tę funkcję, a inne dla osób, które pełnią ją dłużej. Dla tej drugiej grupy proponowano działania polegające na wymianie wiedzy, informacji, realizacji wspólnych przedsięwzięć na rzecz wymiany dobrych praktyk oraz sieciowaniu. Jednoznacznie wskazywano, że działania te powinny być realizowane przez MFIPR. Ministerstwo jako podmiot koordynujący dostępność w Polsce powinno stale dostarczać materiały edukacyjne koordynatorom i koordynatorkom. Ważnym podkreślenia, w aspekcie poszukiwania wiedzy przez samych koordynatorów i koordynatorki jest fakt, że część z nich już teraz jest mocno zaangażowana w swoje działania oraz aktywnie szuka możliwości podnoszenia swoich kwalifikacji. Analiza forów funkcjonujących na Facebooku pokazuje, że zainteresowaniem cieszą się posty dotyczące wiedzy, darmowe materiały edukacyjne czy webinary/warsztaty.

Same fora stanowią dodatkową przestrzeń wymiany wiedzy, z której korzysta znaczne grono zainteresowanych (np. forum koordynatorek i koordynatorów ds. dostępności liczy 6 tys. osób według stanu na 30.09.2024 r.).

Wnioski:

1. Stanowisko koordynatora ds. dostępności jest znane wśród odbiorców i odbiorczyń ustawy - osób ze szczególnymi potrzebami.
2. Koordynatorzy i koordynatorki ds. dostępności we wdrażaniu działań z obszaru dostępności napotykają na szereg wyzwań i problemów, z których znakomita część dotyczy ich ulokowania i funkcjonowania w strukturze organizacyjnej swoich podmiotów.
3. Dla wzmocnienia roli koordynatorów i koordynatorek i poprawy rzeczywistego wpływu tego stanowiska na wdrażania dostępności w podmiotach publicznych konieczne jest:
 - a) wskazanie, że wdrażanie dostępności jest zadaniem całego podmiotu, a w szczególności kadry zarządzającej, która odpowiada za wdrażanie przepisów ustawy,
 - b) wydzielenie w strukturze podmiotów samodzielnego stanowiska na wzór inspektora RODO,
 - c) wskazanie, że duże podmioty o złożonej strukturze muszą obligatoryjnie powoływać zespoły ds. dostępności, a mniejsze mogą te zadania koordynacyjne wykonywać za pośrednictwem pojedynczych osób pełniących funkcję koordynatorów i koordynatorek ds. dostępności,
 - d) rozszerzenie zadań koordynatorów i koordynatorek o inicjowanie działań szkoleniowo-edukacyjnych dla kadry swojego podmiotu, rozumianych jako wskazywanie konieczności podejmowania działań podnoszących wiedzę, prowadzenie tych działań samodzielnie lub przy udziale podmiotów zewnętrznych, w tym NGO,
 - e) dalsze wzmacnianie koordynatorów i koordynatorek poprzez kontynuowanie działań szkoleniowo-edukacyjnych dla koordynatorów i koordynatorek, z tym, że powinny być one realizowane z uwzględnieniem doświadczenia pracy na stanowisku,

- f) sieciowanie koordynatorów i koordynatorek przez MFIPR w celu wymiany doświadczeń i dobrych praktyk oraz poszukiwania wzajemnych inspiracji.

4.12. Certyfikacja dostępności

Analiza zebranego materiału badawczego pozwoliła odpowiedzieć na postawione pytanie badawcze: „Z czego wynika wciąż mała liczba certyfikatów dostępności? Co należy zrobić, aby zwiększyć liczbę podmiotów zainteresowanych takim certyfikatem?”.

Niewielka liczba wydawanych certyfikatów dostępności wynika z:

- 1) niewystarczającego systemu zachęt i korzyści płynących z posiadania certyfikatu dostępności oraz niekorelującej z nimi kosztowności działań niezbędnych do jego zdobycia,**
- 2) niejednorodnych standardów działań instytucji wydających certyfikaty oraz**
- 3) małej wiedzy podmiotów gospodarczych na temat procedury certyfikacyjnej.**

Aby zwiększyć liczbę podmiotów, które byłyby zainteresowane posiadaniem certyfikatu należy:

- 1) wprowadzić dodatkowe zachęty dla podmiotów posiadających certyfikat,
- 2) przyjąć jeden spójny standard działań prowadzonych przez podmioty certyfikujące,
- 3) zintensyfikować działania edukacyjne i informacyjno-promocyjne o certyfikatach dostępności i korzyści płynących z jego posiadania.

Zgodnie z wykazem ze strony MFIPR liczba podmiotów dokonujących certyfikacji według rozdziału 3 ustawy wynosi 30²⁴. Jednocześnie w trakcie

²⁴ <https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/o-funduszach/fundusze-europejskie-bez-barier/dostepnosc-plus/certyfikacja-dostepnosci/wykaz-podmiotow/> dostęp: 17.10.2024.

realizacji badania (3. i 4. kwartał 2024 roku) liczba podmiotów, którym przyznano certyfikaty dostępności wyniosła 23²⁵.

Należy zauważyć, że wyraźny wzrost podmiotów z certyfikatem odnotowano w 2024 r. Aż 18 podmiotów uzyskało wówczas certyfikat. Jak zaznaczają osoby eksperckie ds. dostępności może to mieć związek z kryteriami punktowymi określonymi dla niektórych konkursów w ramach funduszy unijnych, gdzie posiadanie certyfikatu pozwalało na uzyskanie dodatkowych punktów premiujących. Miało to miejsce np. w konkursach PARP²⁶.

Szerszy kontekst funkcjonowania systemu certyfikacji i oceny znaczenia certyfikatów dostępności dla działań podmiotów, dla których został on przygotowany pokazują wyniki badania ilościowego przeprowadzonego wśród NGO i podmiotów prywatnych. Warto w tym miejscu poczynić zastrzeżenie, że **choć skala przeprowadzonego badania (co było zgodne z pierwotnymi założeniami metodologii badania) nie pozwala na uznanie wyników za reprezentatywne dla całej populacji podmiotów mogących korzystać z procedury certyfikacji, to pomogły one w identyfikacji kluczowych obszarów problemowych z nią związanych.**

Wyniki badania zrealizowanego wśród tych 45 organizacji pozarządowych i 19 podmiotów prywatnych wskazują, bowiem że tylko 5,88% z tej grupy posiada certyfikat dostępności, podczas gdy 70,59% w ogóle się o niego nie ubiegało. Co ciekawe, aż 23,53% nie wiedziało lub trudno im było powiedzieć, czy ich organizacja w ogóle posiada taki certyfikat. Tę ostatnią kwestię można skorelować też z inną daną, zgodnie z którą aż 1/3 badanych (29,63%) nie potrafi jednoznacznie ocenić znaczenia certyfikatu dostępności dla działalności podmiotu, który ją uzyskał. To z kolei **pokazuje, że wiedza o procedurze certyfikacji i korzyściach płynących z posiadanego certyfikatu dostępności nadal nie jest zbyt powszechna wśród jej potencjalnych użytkowników i użytkowników.**

²⁵ <https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/o-funduszach/fundusze-europejskie-bez-barier/dostepnosc-plus/certyfikacja-dostepnosci/wykaz-podmiotow-z-certyfikatem/> dostęp: 17.10.2024.

²⁶ <https://www.parp.gov.pl/component/grants/grants/dostepnosc-szansa-na-rozwoj-3>

Kontynuując powyższy wątek, należy zwrócić uwagę, że podmioty, które nie ubiegały się o certyfikat dostępności, za główne przyczyny takiego stanu rzeczy określały **brak widocznych korzyści z jego posiadania (44%), zbyt kosztochłonną procedurę uzyskania certyfikatu (36%) oraz zbyt pracochłonną procedurę (36%)**. To pokazuje, że brak dostrzegania korzyści wynikających z posiadania certyfikatu dostępności jest jedną z kluczowych diagnozowanych trudności mających realny wpływ na ich niewielką liczbę. Należy jednak wyraźnie zaznaczyć, że brak wiedzy blisko ¼ badanych podmiotów na temat procesu certyfikacji stawia pod znakiem zapytania wiarygodność przynajmniej części z tych opinii.

Wykres 8. Dlaczego organizacja nie ubiegała się o certyfikat dostępności? (n=25)



Źródło: Opracowanie własne.

Mając zatem na uwadze uzyskane wyniki, zaleca się **w pierwszej kolejności zintensyfikować działania informacyjno-promocyjne w zakresie certyfikacji, a w kolejnym kroku rozszerzyć system zachęt dla podmiotów posiadających certyfikat dostępności**. Jak wynika bowiem z przeprowadzonych badań 29,63% nie potrafiło jednoznacznie wskazać jakie znaczenie ma posiadanie certyfikatu dostępności dla działalności podmiotu, który ją uzyskał. 40,74% ankietowanych uważa, że posiadanie certyfikatu jest ważne i funkcjonalne, bo wpływa na pozytywny wizerunek podmiotu. Jednocześnie tylko 18,52% wskazuje, że dzięki certyfikatowi podmiot może liczyć na realizację większej liczby zamówień niż podmioty bez certyfikatu. To sugeruje, że **korzyści z posiadania certyfikatu nie są dostatecznie wartościowe dla organizacji pozarządowych i podmiotów prywatnych**.

Wskazane problemy z niewielką wiedzą o procedurze skargowej warunkują również konieczność **zintensyfikowania działań informacyjno-promocyjnych dotyczących procedury i korzyści płynących z posiadania certyfikatu dostępności**. Nie bez znaczenia dla jakości działań podejmowanych przez instytucje certyfikujące i certyfikowane jest również zadbanie o stały dostęp do aktualnej wiedzy na temat wdrażania dostępności. Przedmiotowe działanie pozwoli na lepsze zarządzanie jakością usług podmiotów certyfikowanych i certyfikujących. Będzie bowiem ważnym narzędziem utrzymania wiedzy na poziomie wymaganym na etapie aplikacyjnym, np. zespół pracowniczy dobrze poinformowany o wymaganiach prawnych dotyczących dostępności, mógłby skuteczniej przygotować organizację do procesu certyfikacji (w podmiotach ubiegających się o certyfikat) lub ją właściwie i na odpowiednim poziomie jakościowym prowadzić (w podmiotach certyfikujących).

W celu rozwoju systemu certyfikacji warto byłoby również wprowadzić **nowe rodzaje zachęt dla większej liczby podmiotów niż dotychczas**. Wśród nich mogłyby się znaleźć ulgi podatkowe na wdrożenie rozwiązań dostępnościowych (np. w podatku od nieruchomości), preferencyjne warunki w konkursach grantowych czy preferencyjne warunki w zamówieniach publicznych dla podmiotów posiadających certyfikat (o ile obszar objęty certyfikacją jest związany z przedmiotem zamówienia).

Dodatkowo rekomenduje się dalszą analizę znaczenia obowiązującej obecnie **zachęty finansowej, jaką jest zniżka we wpłatach na PFRON i jej spójności z wdrażaną polityką promowania zatrudniania osób z niepełnosprawnościami**. Rozwiązanie to bowiem wspiera tylko podmioty, które nie zatrudniają co najmniej 6% osób z niepełnosprawnościami. Podmioty realizujące obowiązki co do poziomu zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami są zatem „karane” brakiem zachęty, a niespełniające – nagradzane.

Osoby badane zwracały dodatkowo uwagę na **ograniczony dostęp do informacji niezbędnych z perspektywy podjęcia decyzji o rozpoczęciu ubiegania się o certyfikat dostępności**. Szczególnie brakuje szczegółowych informacji dotyczących definicji obiektów podlegających certyfikacji oraz

jasnych wytycznych, które pozwoliłyby na jednoznaczne określenie kosztów i działań, jakie należy podjąć by uzyskać certyfikat.

Poza tym na uwagę zasługuje również **brak jednolitej metodologii oceny dostępności w ramach procedury certyfikacji przez podmioty certyfikujące**. Niejednolita metodologia instytucji wydających certyfikaty powoduje trudności z oceną przez podmiot ubiegający się o certyfikat, która z przyjętych metodologii jest właściwa, a tym samym problem z wyborem potencjalnego podmiotu certyfikującego. Różna metodologia skutkuje także widocznym zjawiskiem „konkurowania” instytucji certyfikujących, które choć samo w sobie jest standardowym mechanizmem rynkowej działalności, w tym przypadku wpływa istotnie na sposób działania i oceny całego systemu certyfikacji. Ostatecznie ma to też bezpośrednie przełożenie na skalę zainteresowania ubieganiem się o certyfikaty dostępności. W trakcie wywiadów wielokrotnie podejmowano wątek różnej jakości działań realizowanych przez instytucje certyfikujące i prowadzenia przez podmioty potencjalnie zainteresowane certyfikatem analizy stosowanych przez instytucje certyfikujące metodologii pod kątem najniższych progów wejścia – najłatwiejszych wymogów stawianych podmiotom ubiegającym się o certyfikat. **Taki sposób działania budzi liczne wątpliwości co do jakości działania systemu certyfikacji i wpływa na ostateczną ocenę jakości certyfikatów dostępności**. W tym kontekście negatywnie ocenić należy również pojawiające się obecnie w dyskursie nad zmianami w ustawie o dostępności pomysły udzielania certyfikatów warunkowych oraz otrzymywania certyfikatów dostępności tylko na określone budynki.

Mając na uwadze powyższe rekomenduje się w odniesieniu do tego aspektu **przeprowadzenie procesu standaryzacji usług oferowanych przez instytucje certyfikujące**. Warto oprzeć go na wynikach uprzednio przeprowadzonej ewaluacji jakości ich usług i dokonanie na tej bazie wyboru najlepszych praktyk, które mogłyby stanowić podstawę działania wszystkich podmiotów działających w obszarze certyfikacji.

Kolejną ważną barierą w skorzystaniu z systemu certyfikacji jest jej kosztochłonność. Prawie wszyscy badani i badane uczestniczący w badaniu

ankietowym (95,24%) wskazali, że szacunkowa opłata certyfikacyjna wynosiła w ich przypadku do 20 tys. zł. Jednocześnie, należy w tym miejscu zauważyć, że wysokość opłaty certyfikacyjnej pozostaje zmienna i zależy od podmiotu certyfikującego. Na jej ostateczną wysokość ma wpływ m.in.: rodzaj i zakres certyfikacji, wielkość i złożoność obiektu lub usługi, czy czas trwania procesu. Choć na potrzebę obniżenia kosztów certyfikacyjnych wskazało 50% badanych, **uznaje się, że przedmiotowa zmiana ma mniejszą wagę dla wdrażalności i rozszerzania skali działania systemu certyfikacji niż rekomendowane wyżej działania dotyczące podniesienia jakości usług realizowanych przez podmioty certyfikujące, te mają bowiem wyraźne implikacje dla rynkowej wartości certyfikatów.**

Podsumowując, **mała liczba certyfikatów dostępności wynika głównie z:**

- 1) **niewielkiej wiedzy podmiotów gospodarczych na temat procedury certyfikacyjnej.**
- 2) **niewystarczającego systemu zachęt i korzyści płynących z posiadania certyfikatu dostępności oraz niekorelującej z nimi kosztochłonności działań niezbędnych do jego zdobycia.**
- 3) **metodologii stosowanej przez podmioty certyfikujące.**

Wprowadzenie zmian w katalogu zachęt oraz zestandaryzowanie sposobu działania instytucji certyfikujących mogłoby zwiększyć liczbę podmiotów zainteresowanych certyfikatem dostępności. Dodatkowe wsparcie dla tego systemu stanowiłoby zwiększenie skali działań informacyjno-promocyjnych i edukacyjnych dla różnych aktorów istotnych z perspektywy omawianego systemu certyfikacji.

Wnioski:

- 1) Niezbędne jest zapewnienie większego dostępu do wiedzy i informacji na temat certyfikacji i korzyści płynących z posiadania certyfikatu dostępności.
- 2) Niewielka liczba certyfikatów dostępności wynika również z braku przekonania o korzyściach płynących z posiadania certyfikatu i ich realnej wartości dla prowadzonej działalności oraz braku wiedzy wśród podmiotów

prywatnych i organizacji pozarządowych na temat procedury certyfikacyjnej.

- 3) Aby zwiększyć zainteresowanie certyfikacją, konieczne jest również wprowadzenie nowych zachęt do ubiegania się o certyfikat dostępności oraz zestandaryzowanie procedury certyfikacyjnej.

4.13. Skargi na brak dostępności i przepisy dotyczące postępowania skargowego

Analiza zebranego materiału badawczego pozwoliła odpowiedzieć na postawione pytanie badawcze: „Z czego wynika tak mała liczba skarg na brak dostępności? Co należy zmienić w przepisach dotyczących postępowania skargowego”.

Niewielka liczba składanych skarg na brak dostępności (57 poprawnie formalnie złożonych skarg na brak dostępności w II kwartale 2024 r.) wynika przede wszystkim z **braku wiedzy osób ze szczególnymi potrzebami o możliwości skorzystania z takiej opcji oraz obaw przed doświadczeniem negatywnych konsekwencji związanej z jej złożeniem ze strony podmiotu publicznego**. Wpływ na tę sytuację ma również **zbyt długi czas trwania procedury skargowej**. **Aby więcej osób decydowało się na ich składanie należy wzmocnić działania edukacyjno-promocyjne w tym obszarze, w tym zapewnić lepszą informację o możliwości składania skarg.**

Jak wynika z danych za III kwartał 2024 r., łącznie zostało złożonych dotychczas 116 skarg na brak dostępności architektonicznej lub informacyjno-komunikacyjnej. Najwięcej, bo 80 skarg złożono na brak dostępności architektonicznej, 32 skargi na brak dostępności informacyjno-komunikacyjnej, a 4 złożone skargi dotyczą więcej niż 1 rodzaju dostępności. Warto podkreślić, że **prawie połowa złożonych skarg nie spełniła formalnych warunków, tym samym nie mogła być rozpatrzona merytorycznie**.

Biorąc pod uwagę kolejne lata, w których można było złożyć skargę, sytuacja wygląda następująco (dane narastająco):

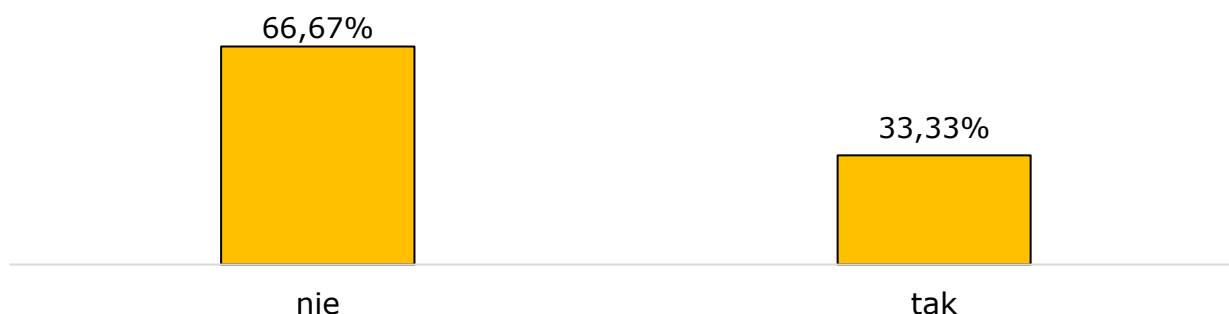
- a) 2021 – 15 złożonych skarg,
- b) 2022 – 41 złożonych skarg,
- c) 2023 – 78 złożonych skarg,

d) III kw. 2024 – łącznie 116 skarg.

Na podstawie powyższego, można zauważyć, że w kolejnych latach obowiązywania procedury skargowej obserwowano systematycznie zwiększającą się liczbę składanych skarg. Największy procentowy przyrost liczby skarg wystąpił w 2022 r. Jednocześnie, jak już zaznaczono powyżej liczba składanych skarg zarówno z podziałem na lata, jak i całościowo jest zdecydowanie zbyt niska i nie pokazuje realnej skali problemów z zapewnieniem dostępności, jakich doświadczają osoby ze szczególnymi potrzebami.

W dużej mierze wynika to z tego, że **większość badanych osób ze szczególnymi potrzebami (66,67%) nie wie, że ma prawo złożyć wniosek o zapewnienie dostępności, a 63,41% nie wie, jak to zrobić.** To z kolei sugeruje, że **brak świadomości praw wynikających z ustawy jest główną przyczyną niskiej liczby skarg.**

Wykres 9. Czy wiesz, że masz prawo złożyć wniosek do podmiotu publicznego o zapewnienie dostępności architektonicznej oraz informacyjno-komunikacyjnej usług w odpowiedniej dla Ciebie formie? (n=369)



Źródło: Opracowanie własne.

Dodatkowo należy zwrócić uwagę że, 60,43% respondentów i respondentek nie wie, że ma prawo poinformować podmiot publiczny o braku dostępności. To wskazuje na dość powszechny brak wiedzy na temat procedur skargowych. Ponadto, 87,5% objętych badaniem ankietowym osób ze szczególnymi potrzebami nigdy nie próbowało złożyć skargi na brak dostępności do Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (PFRON). Relatywnie wysoki odsetek osób, które w badaniu wskazały, że próbowały taką

skargę złożyć może wynikać z tego, że takie osoby również chętniej brały udział w badaniu dotyczącym ustawy o zapewnianiu dostępności.

Poza brakiem wiedzy problematyczny jest również **wysoki poziom skomplikowania procedury**, nieadekwatny do specyfiki funkcjonowania części osób ze szczególnymi potrzebami. Zachowanie właściwej formy wniosku, czy kierowanie jej przez właściwe, uprawnione do tego osoby w praktyce istotnie ogranicza jej wykorzystywanie.

Widocznym problemem proceduralnym są również często występujące próby złożenia skargi bez wcześniejszego wnioskowania o zapewnienie o dostępność, co powoduje automatyczne odrzucenie skargi. To pokazuje, że omawiana **procedura nie jest nadal znana w środowisku i wymaga zintensyfikowania działań informacyjnych i promocyjnych**. Pomocne w tym aspekcie byłoby powszechne informowanie i zachęcanie do korzystania z prawa do wnioskowania o zapewnienie dostępności przez poszczególne podmioty publiczne oraz informowania o prawie do złożenia skargi do PFRON. Przedmiotowe działania mogłoby być ważnym narzędziem oddziaływania na zdiagnozowaną podczas badania niewystarczającą wiedzę osób ze szczególnymi potrzebami o procedurach. Uzupełniającym działaniem powinno być **zamieszczanie na każdej stronie www lub BIP podmiotów publicznych (jeśli podmiot nie ma strony) oraz stacjonarnie w swoich siedzibach możliwych do wykorzystania wzorów dokumentów**.

Informacje te powinny być dostępne w różnych formatach, aby były zrozumiałe dla różnych grup osób ze szczególnymi potrzebami, w tym osób wymagających zastosowania odpowiednich metod komunikacji wspierającej i alternatywnej.

Istotnych wniosków w tym obszarze procedur dostarcza również poza badaniem ankietowym i wywiadami badanie tajemniczy klient, jakie przeprowadzono w zakresie postępowania skargowego. Przeprowadzone na próbie 11 podmiotów (7 wniosków o zapewnienie dostępności i 4 informacje o braku dostępności) dało następujące wyniki:

- a) 5 wniosków nie zostało uwzględnionych (4 x winda, 1 x pętla indukcyjna): około 71 %.
- b) 2 wnioski zostały uwzględnione (2 x pętla indukcyjna): około 29 %.

- c) Na 1 wniosek nie było żadnej reakcji, mimo ponawianej korespondencji i telefonu (1 x pętla indukcyjna).
- d) Żaden wniosek nie został uwzględniony w terminie.
- e) Na 2 wnioski odpowiedź pojawiła się dopiero po ponagleniu wysłanym po 14 dniach.
- f) Żaden podmiot nie wydłużył terminu na zapewnienie dostępności.
- g) Żaden z podmiotów niezapewniających dostępności nie podjął próby jej zapewnienia i zmiany stanu rzeczy, jedynie powoływały się na dostęp alternatywny, który nie był usprawiedliwiony (zgodny z art. 7).
- h) Dodatkowa korespondencja, wskazująca na naruszenia Ustawy i dotycząca ewentualnych sankcji nie zmieniła postawy podmiotów, a częstokroć nie skutkowała nawet skierowaniem ze strony podmiotu publicznego odpowiedzi.
- i) Tylko 1 podmiot podjął nieformalny kontakt (telefoniczny), choć dane kontaktowe zawsze były wskazane w korespondencji.

W zakresie dotyczącym informacji badanie dało następujące wyniki:

- a) Na skutek informacji 1 podmiot częściowo poprawił swoją dostępność i uruchomił proces zmiany (barierki w hali, tyflomapa, linie naprowadzające).
- b) 1 podmiot poinformował, że jednak zapewnia dostępność (czyli inaczej niż przedstawił w deklaracji dostępności i inaczej niż wskazywała wiedza lokalnych organizacji) (pętla indukcyjna).
- c) 2 informacje nie wpłynęły na poziom dostępności.
- d) W 1 przypadku odpowiedź pojawiła się dopiero po ponagleniu wysłanym po 14 dniach.
- e) Podmioty prowadziły korespondencję także na temat dostępności wykraczającej poza Ustawę (nawierzchnia drogi prowadzącej do budynku, barierki w hali, tyflomapa, linie naprowadzające).

Podsumowując przeprowadzone badanie warto podkreślić, że bez proaktywnej korespondencji ze strony zespołu badawczego **w wielu przypadkach procedura pozostałaby bez odpowiedzi lub nie spowodowałaby żadnej zmiany**. W świetle zgromadzonych danych, należy stwierdzić widoczną ignorancję dla przepisów ustawy. Z jednej strony wynika ona z braku sankcji

za niestosowanie przepisów, które zachęcają do nieumieszczania dostępności na agendzie kwestii strategicznie istotnych dla funkcjonowania podmiotu. Z drugiej strony można zaobserwować niski poziom wiedzy i znajomości przepisów ustawy. Niski poziom wiedzy o postępowaniu skargowym i jego mechanizmie sankcyjnym w podmiotach publicznych wpływa na realny poziom jego stosowania. To tłumaczy też dużą pasywność podmiotów – adresatów postępowania skargowego. W tym miejscu warto podkreślić, że w trakcie realizacji badania podmiotów publicznych metodą tajemniczego klienta choć zespół badawczy prezentował przepisy prawne z Ustawy i wskazywał na obowiązki podmiotu – adresata postępowania skargowego, zarysowywał przebieg i konsekwencje postępowania skargowego, nie wpłynęło to na przebieg dalszego etapu procedowania z podmiotem i zmianę postawy do obowiązków, jakie spoczywają na nim w ramach tej procedury w świetle ustawy. Powyższe obserwacje pokazują, że **kolejną istotną przyczynę malej liczby skarg na brak dostępności stanowi niewłaściwe podejście podmiotów zobowiązanych do zapewnienia dostępności**. Wiele z nich uważa, że niedostępność wszystkich kondygnacji za wyjątkiem parteru – co do zasady – spełnia wymagania ustawy, a minimalne działania, takie jak np. obsługa osób z niepełnosprawnościami na parterze, w pełni realizują ich obowiązki. Takie podejście prowadzi do nieuwzględniania wniosków o zapewnienie dostępności. Podmioty te często nie czują potrzeby modernizacji budynków czy usług, co skutkuje brakiem odpowiedzi na zgłoszenia na brak dostępności. Dodatkowo, niektóre podmioty usprawiedliwiają brak dostępności poprzez oferowanie tzw. dostępu alternatywnego, mimo że nie spełnia on wymogów prawnych uprawniających podmiot do zastosowania tego mechanizmu.

Na podstawie powyższego **można zatem uznać, że wciąż widoczny jest brak priorytetu dla tematu dostępności, co wpływa na pasywność podmiotów, która wyraża się:**

- **brakiem zainteresowania tematyką dostępności, a w konsekwencji brakiem wiedzy o ustawie, jej instrumentach i możliwych konsekwencjach dla podmiotu,**

- **niepodejmowaniem działań wykraczających poza uznawaną przez podmioty za wystarczającą dostępność lub podejmowaniem działań pozornych lub wymagających minimalnego wysiłku, co faktycznie należy uznać za pozorną dostępność.**

To wszystko wpływa na skalę i sposób stosowania przepisów w zakresie procedur skargowych.

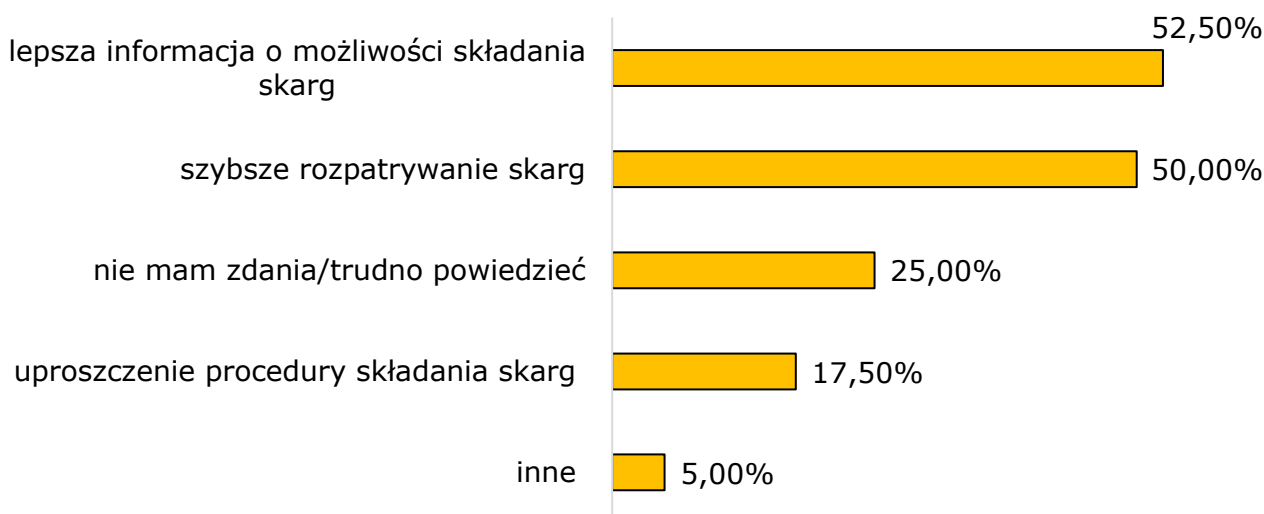
Aby poprawić sytuację konieczne jest wprowadzenie zmian w przepisach dotyczących postępowania skargowego. **Przepisy te powinny wymagać bardziej rygorystycznego egzekwowania obowiązków związanych z dostępnością oraz wprowadzać sankcje za ich nieprzestrzeganie.**

Ważne jest również, aby podmioty były zobowiązane do udzielania odpowiedzi na wszystkie zgłoszenia i wnioski o zapewnienie dostępności, co zwiększyłoby ich odpowiedzialność i motywację do działania. Proponowany system sankcyjny powinien uwzględniać np. proporcjonalność kar do stopnia naruszenia i wielkości podmiotu.

Warto tutaj zwrócić jeszcze uwagę (na podstawie doświadczeń zespołu badawczego), że realizacja badania tajemniczy klient i tym samym konfrontowanie się z podmiotem publicznym i domaganie się dostępności (gdy podmiot jej nie zapewniał lub nie chciał zapewniać) **więzało się z dużym kosztem psychicznym i emocjonalnym**, co pokrywa się z głosami biorących udział osób, które przechodziły procedurę wnioskowania czy skargową (osób ze szczególnymi potrzebami oraz ich opiekunów), co może stanowić dodatkowy czynnik wpływający na niską skalę wykorzystania procedur wnioskowania i składania skarg do PFRON.

Kolejnym ważnym aspektem funkcjonowania procedur są terminy ich prowadzenia. W ocenie **50% respondentów i respondentek osób ze szczególnymi potrzebami procedura składania skarg powinna być szybsza**. Problem z długim procedowaniem, jest obok niskiego poziomu wiedzy o prawach osób ze szczególnymi potrzebami o skorzystaniu z tego postępowania, uznany przez same osoby ze szczególnymi potrzebami za istotną trudność realizacyjną procedury skargowej.

Wykres 5. Co powinno zostać zmienione, aby ułatwić składanie skarg na brak dostępności architektonicznej lub informacyjno-komunikacyjnej do PFRON?(n=40)



Źródło: Opracowanie własne.

Niechęć do składania oficjalnych skarg ma również związek z obserwowanym wśród osób ze szczególnymi potrzebami **brakiem poczucia sprawczości i obaw przed negatywnymi konsekwencjami ze strony podmiotów publicznych**. Świadczyć o tym mogą wyniki badania ilościowego, gdzie **tylko w 32,43% przypadkach podmiot publiczny podejmował działania w odpowiedzi na zgłoszenie o braku dostępności**. Ponadto mniej niż połowa osób ze szczególnymi potrzebami (42,86% dla n=14) wskazywała, że podmiot, do którego zwróciła się z informacją o braku dostępności, wyjaśnił przyczyny niepodjęcia działań naprawczych w zakresie zapewnienia dostępności.

Częściową odpowiedź na te obawy związane z indywidualnym występowaniem ze skargą może stanowić rozszerzenie zakresu podmiotów, które w świetle ustawy mogą składać skargi na brak zapewnienia dostępności. **Nadanie takiego uprawnienia organizacjom pozarządowym, które występowałyby jako skarżący w interesie publicznym mogłoby się przyczynić do zwiększenia skali wniosków i skarg, a co za tym idzie wzmocnić poprawę dostępności podmiotów publicznych.**

Podmioty z największą wiedzą w zakresie dostępności mogłyby pełnić inną rolę w tej części systemu wdrażania dostępności – wspierać merytorycznie i

formalnie osoby zainteresowane złożeniem wniosku o zapewnienie dostępności lub skargi na brak dostępności. Wsparcie to mogłoby obejmować pomoc w przygotowaniu wniosku lub skargi, w tym wsparcie w uzasadnieniu występującego interesu faktycznego oraz opisu innych informacji wymaganych procedurą.

Kolejnym elementem funkcjonowania przepisów związanych z wnioskowaniem o dostępność i skargą na brak dostępności, na który należy zwrócić uwagę, jest **potrzeba zbudowania sprawnie działającego systemu sankcyjnego**, który zapewni tym procedurom ich realny wpływ na działania podmiotów publicznych. Skuteczny system sankcji i ich egzekwowania nie tylko istotnie zwiększy motywację podmiotów publicznych do wdrażania ustawy, ale też pokaże osobom ze szczególnymi potrzebami, że posiadają efektywne narzędzia dochodzenia swoich praw w obszarze dostępności.

Wnioski:

- 1) Niewielka liczba skarg wynika przede wszystkim z braku świadomości prawnej i wiedzy w zakresie ustawy wśród osób ze szczególnymi potrzebami oraz niewłaściwego podejścia podmiotów zobowiązanych do stosowania tych procedur.
- 2) Znaczna część osób ze szczególnymi potrzebami nie jest świadoma swojego prawa do składania skarg oraz nie wie, jak to zrobić.
- 3) Osoby ze szczególnymi potrzebami często obawiają się negatywnych konsekwencji ze strony podmiotów publicznych, w których mogą wnioskować o zapewnienie dostępności lub na których działanie złożyłyby skargę, dlatego niezbędne jest zapewnienie dodatkowej opcji występowania w procedurze skargowej przez NGO, dzięki czemu możliwe byłoby zniwelowanie tego ryzyka identyfikowanego przez tę grupę.
- 4) Niezbędne jest wprowadzenie spójnego systemu kontroli i penalizacji za niespełnienie wymagań dostępności przez podmioty publiczne dla zapewnienia skuteczności procedury skargowej.

4.14. Zakres przedmiotowy i podmiotowy finansowania działań z Funduszu Dostępności

Analiza zebranego materiału badawczego pozwoliła odpowiedzieć na postawione pytanie badawcze: „Czy zakres (przedmiotowy i podmiotowy) finansowania działań z Funduszu Dostępności jest prawidłowy? Czy wymaga on jakiejś zmiany?”.

Specyfika funkcjonowania Funduszu Dostępności i oparcia go o system zwrotnych mechanizmów finansowych (mimo możliwości częściowych umorzeń), jakimi są pożyczki istotnie ogranicza katalog podmiotów, jakie są w stanie sięgać po te środki. Dodatkowy problem stanowią **obecne wymagania dotyczące wkładu własnego - są zbyt wysokie i stanowią barierę dla wielu podmiotów**, szczególnie małych gmin i organizacji pozarządowych.

Zakres przedmiotowy Funduszu Dostępności odpowiada z kolei jedynie na część potrzeb diagnozowanych w obszarze poprawy dostępności. Koncentruje się bowiem na działaniach z obszaru architektonicznego, pomija natomiast istotną część potrzeb w obszarze innych rodzajów dostępności.

W celu polepszenia funkcjonowania Funduszu Dostępności adekwatnie do potrzeb w obszarze poprawy dostępności zasadne byłoby rozszerzenie jego zakresu podmiotowego i przedmiotowego.

Bardzo duża skala potrzeb w obszarze dostępności, widoczna zarówno w bardzo szybkim wykorzystywaniu środków z Funduszu, jak i wskazywanych w badaniu ankietowym przez koordynatorów i koordynatorki ds. dostępności wysokich kosztach niezbędnych do zapewnienia dostępności w podmiotach zobowiązanych do stosowania ustawy pokazuje jeszcze jedną, bardzo wyraźną potrzebę **zwiększenia środków w dyspozycji Funduszu Dostępności.**

Istotny element rozszerzający zakres podmiotów korzystających z FD stanowiłoby **rozbudowanie katalogu wsparcia o mechanizmy bezzwrotne.** Bez tej zmiany niemożliwe będzie rozszerzenie profilu podmiotów korzystających z Funduszu w tym o NGO i niewielkie podmioty publiczne z poważnymi ograniczeniami budżetowymi, blokującymi skorzystanie z pożyczek na dostępność.

W przypadku utrzymania dotychczasowych zasad działania Funduszu zasadne jest przyjęcie kryteriów umożliwiających skierowanie celowanego strumienia środków do małych i średnich przedsiębiorstw czy organizacji pozarządowych. Dla tych ostatnich kluczowe są jednak zmiany w zakresie oferowanego rodzaju wsparcia, bo to on (system pożyczek) blokuje ich przed ubieganiem się o wsparcie z Funduszu.

Fundusz Dostępności powinien także wspierać na zasadach preferencji tereny wiejskie i małomiasteczkowe, określając dla tych obszarów specjalne zasady finansowania obejmujące mniejszy zwrot i większe umorzenie. Tereny te są obecnie najgorzej dostosowane pod względem dostępności i należy wzmacniać poprawę dostępności właśnie tam.

Zgodnie z założeniami z Funduszu Dostępności oferowane są preferencyjne pożyczki na likwidację barier architektonicznych. Celem tego instrumentu finansowego jest poprawa dostępności budynków dla osób z niepełnosprawnościami, rodziców z dziećmi oraz osób starszych. Środki z pożyczki można przeznaczyć na różnorodne prace, takie jak budowa lub modernizacja dojazdów do budynków, instalacja pochylni i platform pionowych, a także dostosowanie przestrzeni wokół budynków, w tym miejsc parkingowych i altan śmietnikowych. Wewnątrz budynków możliwe jest dofinansowanie budowy szybów windowych, modernizacji dźwigów osobowych oraz dostosowania ciągów komunikacyjnych do potrzeb osób ze szczególnymi potrzebami. Wszystkie prace muszą być zgodne ze Standardami Dostępności, które są szczegółowo opisane w dokumentacji określonej dla danego naboru wniosków²⁷. Pożyczki te mogą być częściowo umorzone i łączone z dotacjami z PFRON lub innym wsparciem publicznym, co w teorii ułatwia realizację projektów zwiększających dostępność.

Do połowy 2023 r. Funduszem objętych zostało ponad 100 trwających i tyle samo zakończonych projektów o łącznej wartości 17,7 miliarda złotych²⁸.

²⁷ <https://www.bgk.pl/programy-i-fundusze/fundusze/fundusz-dostepnosci/pozyczki-z-funduszu-dostepnosci/#c26534>, dostęp: 12.11.2024.

²⁸ <https://www.gov.pl/web/fundusze-regiony/zapewnienie-dostepnosci-jest-naszym-obowiazkiem>, dostęp: 12.11.2024.

Liczba ta systematycznie się zwiększa. Zgodnie z danymi BGK (instytucji która zarządza Funduszem) - z pożyczek na finansowanie montażu wind, podjazdów, ramp i innych rozwiązań, umożliwiających swobodne przemieszczanie się w budynkach wielorodzinnych czy obiektach publicznych **skorzystało dotychczas ponad 250 podmiotów** (stan na wrzesień 2024). Obecny instrument wsparcia jest szczególnie wykorzystywany przez spółdzielnie mieszkaniowe i wspólnoty mieszkaniowe. Warto w tym miejscu podkreślić, że **aktualna struktura podmiotów korzystających z Funduszu koreluje ze specyfiką ich działania i ich potencjałem finansowym, który jest niezbędny do podjęcia decyzji o skorzystaniu z pożyczki**. Oparcie systemu na pożyczkach w praktyce wprost wyklucza organizacje pozarządowe, które z uwagi na swoją trudną, niestabilną sytuację finansową nie decydują się na ubieganie o te środki. Z kolei w przypadku jednostek sektora finansów publicznych problemem jest najczęściej brak priorytetyzacji tematu dostępności. Ambiwalentny stosunek do dostępności zniechęca te podmioty do zaciągania pożyczek na te działania. Dodatkowo występuje także problem ograniczonych możliwości zadłużania się, wynikający z art. 112 ustawy o finansach publicznych²⁹. W części przypadków problematyczność w korzystaniu z większych pożyczek wynika również z konieczności przeprowadzenia tego procesu zgodnie z przepisami o zamówieniach publicznych. Jak więc widać, **w przypadku obu grup (NGO i podmiotów publicznych), oparcie FD jedynie na mechanizmie pożyczek stanowi jego istotne zawężenie dostępu**.

Analizując działanie Funduszu Dostępności nie sposób pominąć również aspektu jego zakresu przedmiotowego. Obecnie środki z Funduszu przeznaczone są na likwidowanie barier architektonicznych. Takie zawężenie działań, które mogą być sfinansowane z FD nie odpowiada obserwowanej skali potrzeb w obszarze **dostępności informacyjno- komunikacyjnej i cyfrowej**. Ze środków FD można by było finansować również takie działania, jak m.in. zakup i wdrażanie technologii wspomagających, takich jak czytniki ekranu,

²⁹ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych Dz.U. 2009 Nr 157 poz. 1240 (z późn.zm.), dostęp: 12.11.2024.

urządzenia do komunikacji alternatywnej, czy oprogramowanie do rozpoznawania mowy.

Warto zaznaczyć, że rozszerzenie podmiotowe i przedmiotowe nie będzie skuteczne bez zwiększenia środków pozostających w dyspozycji Funduszu Dostępności. Analiza dotychczasowych naborów pokazała, że dostępne środki były niewystarczające. Przedmiotową informację potwierdza również sam BGK, który na swojej stronie internetowej Funduszu Dostępności informuje (listopad 2024 r.): „Środki finansowe w ramach Funduszu Dostępności są na wyczerpaniu. Wartość wniosków złożonych przekracza dostępną kwotę. W związku z powyższym zawieszamy nabór wniosków o pożyczki na zapewnienie dostępności budynków do czasu uzyskania kolejnej transzy środków.³⁰ Znaczne potrzeby finansowe niezbędne do wdrożenia dostępności potwierdza również przeprowadzone badanie ankietowe wśród koordynatorów i koordynatorek ds. dostępności. Wynika z niego, że aby zapewnić dostępność podmiotów, z których pochodziła badana grupa, potrzeba by było najczęściej powyżej 1 mln zł (29,5%), następnie 201 do 500 tys. zł (24,5%). Należy także zauważyć, że dotychczasowe doświadczenie wdrażania dostępności pokazuje, że bez środków dedykowanych na dostępność ciężko będzie wdrożyć przepisy nawet minimalnych wymagań z art.6. Wystarczy tutaj wziąć pod uwagę, że dotychczasowe średnie wydatki na dostępność w 200 badanych podmiotach (ankieta koordynatorzy i koordynatorki) średnia ta wynosiła najczęściej do 50 tys. zł (50,46%) lub od 51 do 100 tys. zł (17,59%).

Podsumowując, przyjęta forma zwrotnego mechanizmu finansowego w Funduszu Dostępności istotnie wpływa na zawężenie rodzaju i liczby podmiotów ubiegających się o te środki. Na ograniczoną skalę oddziaływania FD na poprawę dostępności wskazuje również ograniczenie finansowania do likwidowania barier architektonicznych.

³⁰ https://www.bgk.pl/programy-i-fundusze/fundusze/fundusz-dostepnosci/?extensionid=&gad_source=1&gclid=Cj0KCQiAls55BhDeARIsABRc6ZtUxoi6VxlWbe3-QRoZIHwIdX-pPqGHcQ0_dGnAxDY4-Z6nuZwDgZ8aAqrSEALw_wcB,
dostęp: 13.11.2024.

W efekcie przyjętego systemu FD jest wykorzystywany w skali i zakresie zdecydowanie mniejszym, niż by wskazywały na to obserwowane potrzeby.

Wnioski:

- 1) Zastosowany w Funduszu Dostępności mechanizm pożyczkowy stanowi istotne ograniczenie dla podmiotów o ograniczonych zasobach i niestabilnej sytuacji finansowej.
- 2) Obecnie z FD korzystają głównie spółdzielnie mieszkaniowe, wspólnoty mieszkaniowe, dlatego istnieje potrzeba rozszerzenia zakresu podmiotowego funduszu, aby objąć nim szerzej organizacje pozarządowe oraz małe i średnie przedsiębiorstwa, obecnie niebędące w stanie skorzystać z FD z uwagi na zwrotny charakter oferowanego w jego ramach wsparcia.
- 3) Środki z FD finansują jedynie działania likwidujące bariery architektoniczne, dlatego niezbędne jest dopuszczenie możliwości finansowania dodatkowych działań podnoszących poziom dostępności cyfrowej i komunikacyjnej.
- 4) Niezbędne jest stworzenie preferencyjnych warunków do korzystania z Funduszu przez podmioty samorządowe z terenów wiejskich i małomiasteczkowych.
- 5) Obecnie wysokość środków w dyspozycji funduszu jest niewystarczająca w stosunku do potrzeb, co sugeruje konieczność ich radykalnego zwiększenia.

4.15. Plan na rzecz poprawy zapewnienia dostępności

Aby móc jak najlepiej ocenić rolę planu na rzecz poprawy zapewnienia dostępności w realnym wdrażaniu postanowień ustawy postawiono następujące pytanie badawcze: „Czy zapisy ustawy dotyczące planu na rzecz poprawy zapewnienia dostępności są zrozumiałe? Czy i jakie na etapie przygotowywania i realizacji planów pojawiają się trudności? Czy plan jest istotnym elementem zarządzania dostępnością w podmiotach, które zobligowane są go przygotować?”.

Zebrany materiał badawczy pozwala na stwierdzenie, że **plan na rzecz poprawy zapewnienia dostępności powinien być kluczowym**

dokumentem zarządzania dostępnością w procesie wdrażania minimalnych wymagań określonych w artykule 6 ustawy na poziomie każdego podmiotu publicznego zobowiązanego do jej stosowania.

Osoby uczestniczące w badaniu wielokrotnie wskazywały, że plan na rzecz poprawy zapewnienia dostępności jest kluczowym elementem zarządzania dostępnością w podmiotach, które są zobligowane go przygotować. Stanowi on nie tylko narzędzie planowania, ale również monitorowania i oceny postępów w zakresie dostępności. Plan pozwala na systematyczne podejście do kwestii dostępności, umożliwiając identyfikację priorytetów i alokację zasobów.

Warto podkreślić, że plan poprawy zapewnienia dostępności poza swoją podstawową funkcją planistyczną, którą precyzuje ustawa, może pełnić także rolę „projektu wewnętrznego” na rzecz poprawy dostępności podmiotu. Aby spełnić tę rolę **plan powinien w oparciu o diagnozę stanu zastanego wyznaczać szczegółowe zadania, osoby za nie odpowiedzialne, harmonogram realizacji oraz określać budżet niezbędny do wykonania założeń planów.** Tak określony plan może być skutecznym narzędziem w stopniowym wdrażaniu minimalnych wymogów określonych w artykule 6, a z czasem rozszerzaniu tych minimalnych wymogów o kolejne elementy dostępności wynikające chociażby z dobrych praktyk czy też zgłoszeń osób ze szczególnymi potrzebami w zakresie dostępu do danego podmiotu i świadczonych przez niego usług. Takie podejście zwiększy prawdopodobieństwo wdrożenia zaplanowanych rozwiązań.

Analiza dotychczasowych działań podmiotów w obszarze sporządzania i wdrażania planów pozwala stwierdzić, że w wielu przypadkach **plany przygotowywane są w sposób nieprawidłowy, nie zawierają bowiem elementu analizy stanu zastanego wskazanej w ustawie. Dodatkowo nie zawsze są zatwierdzane przez kadrę zarządzającą podmiotami, a brak budżetu uniemożliwia lub utrudnia realne wdrożenie ich założeń, dodatkowo plany nie są publikowane zgodnie z zapisami ustawy.**

Wniosek ten, poza wynikami z technik jakościowych potwierdzają dane ujęte w raportach z projektu [Procedury bez barier](#). Projekt ten był realizowany przez KPRM, a jednym z elementów było wsparcie 180 podmiotów publicznych w przygotowaniu planów. Realizacja projektu wskazała, że podmioty, które brały

udział w projekcie (180) nie miały przygotowanych lub miały źle przygotowane plany.

Największy problem z przygotowywaniem obecnie planów stanowi brak analizy stanu zastanego. Należy zauważyć wagę tego problemu z uwagi na to, że w odniesieniu do zakresu planu ustawa określa, że „plan działania (...) obejmuje w szczególności analizę stanu zapewnienia dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami przez podmiot (...)”. W praktyce oznacza to, że przygotowywane plany nie spełniają założeń ustawy. Problem ten można rozwiązać doprecyzowaniem przepisów poprzez wskazanie, że analizę stanu zastanego przygotowuje się na podstawie raportu o stanie zapewnienia dostępności. Taki kształt przepisu pozwoli na logiczne połączenie dwóch funkcjonujących obecnie odrębnie dokumentów. Jak wskazano w raporcie w rozdziale dotyczącym raportów o stanie zapewnienia dostępności zmiana cykliczności przygotowywania raportów na okres 2 letni pozwoli użyć tego dokumentu jako podstawy wymaganej analizy stanu zastanego. Plany na rzecz poprawy zapewnienia dostępności, jak wynika z analizy materiału badawczego, powinny być przygotowywane na okres 1 roku lub 2 lat, co pozwoliłoby zapewnić spójność i komplementarność prowadzonych działań planistycznych i monitoringowych.

W odniesieniu do zdiagnozowanego braku zatwierdzania planów należy zauważyć, że wypływa to de facto na to, że plany pozostają jedynie dokumentem przypisanym do stanowiska koordynatora czy koordynatorki, która choć dany dokument przygotowała i nie ma realnego wpływu na poprawę zapewnienia dostępności, które zależne jest w dużej mierze od decyzji zarządczych podejmowanych przez kadrę kierowniczą. Szczegółowe wyniki badania pokazują, że przepisy ustawy regulujące kwestię przygotowywania planu są zasadniczo zrozumiałe przez koordynatorów i koordynatorki ds. dostępności. 77% osób biorących udział w badaniu uznało, że przepisy te są dla nich jasne, 9% stwierdziło, że zapisy są niezrozumiałe, a 14% miało trudności z jednoznaczną oceną. Jednak wyniki badań jakościowych uwidaczniają, że zrozumienie dotyczy głównie samego wymogu przygotowywania planów, który ciąży na koordynatorach i koordynatorkach, a mniej jego wymaganych elementów.

Analiza materiału badawczego pokazuje, że ustawa powinna doprecyzowywać zarówno sam zakres planu, jak i sposób jego przygotowywania i wdrażania. Po pierwsze zwracano uwagę na to, że ustawa nie precyzuje, na jaki okres powinny być przygotowywane plany, nie określa też, że powinien on zawierać budżet czy harmonogram. Analiza forów internetowych poświęconych ustawie o dostępności potwierdza ten wniosek. Wskazuje bowiem, że osoby pełniące role koordynatorów i koordynatorek, przygotowujące plany, mają szereg wątpliwości co do ich zakresu, okresu, na jaki powinny być przygotowane oraz tego, kto powinien je zatwierdzać.

Warto także wskazać, jako tło do dalszych rozważań, że od wiosny 2023 r. udostępnione zostało narzędzie do przygotowywania planów pod nazwą „Planer”³¹, narzędzie to jest darmowym wsparciem dla koordynatorów i koordynatorek w procesie przygotowania planu. Obecnie narzędzie wykorzystano do przygotowania 842 planów, dla których średnia wysokość budżetu wynosi około 16.250,00 zł.

Po drugie ustawa obecnie nie wskazuje, że plan powinien być zatwierdzony przez kadrę kierowniczą podmiotu, przez co często zaplanowane w nim działania nie przekładają się na rzeczywistość realizacyjną, bo nie stanowią zobowiązania podmiotu, a co za tym idzie nie stanowią rzeczywistego narzędzia wpływu na polepszenie sytuacji w zakresie dostępności w podmiotach, w których plan jest przygotowywany. Jednocześnie należy podkreślić, że w technikach jakościowych mocno akcentowano fakt, że **ustawa nieprawidłowo wskazuje osobę odpowiedzialną za plan**. Badani i badane wskazywali, że „przygotowanie planu powinno być obowiązkiem podmiotu, a nie koordynatorów i koordynatorek, które mogą być zobligowane do tego, żeby taki plan koordynować, opracować”. W ślad za tym podawano argumenty, że w ustawie powinno być wprost wskazane, że podmiot przyjmuje plan do

³¹ Planer- darmowy generator tworzenia planów na rzecz poprawy zapewnienia dostępności. Narzędzie opracowane przez zespół: Agata Gawska, Jacek Zadrozny i Piotr Osipa. <https://deklaracja-dostepnosci.info/planer>

stosowania. W efekcie proponowanej zmiany plan ma szansę stać się realnym narzędziem wpływu na poprawę dostępności, a dla koordynatorów i koordynatorek jest narzędziem codziennej pracy.

W tym miejscu warto także wskazać, że plan może pełnić dodatkowe funkcje zarządcze:

- a) pokazywać poziom obciążenia zadaniami koordynatorów i koordynatorek ds. dostępności,
- b) pokazywać poziom obciążenia zadaniami zespołu realizującego zadania planu,
- c) stanowić podstawę do wnioskowania o środki w zakresie dostępności³².

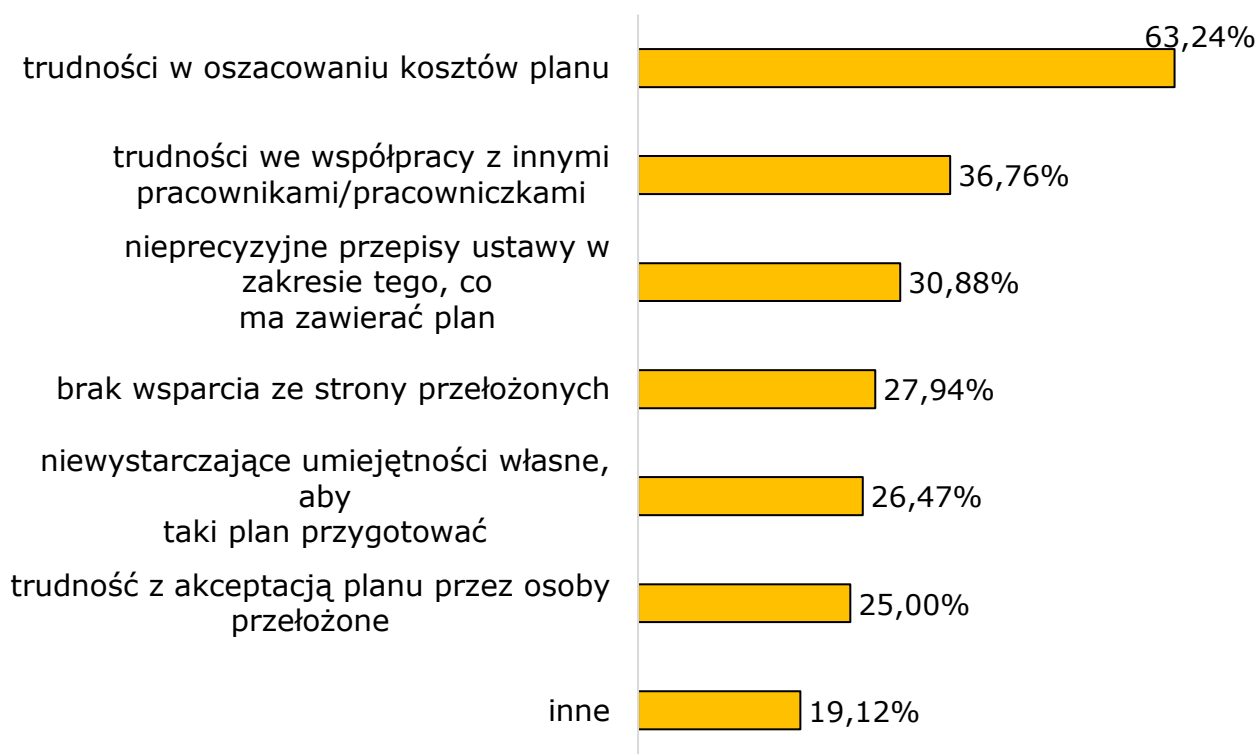
Trzeba także zauważyć, że zgodnie z obecnymi przepisami ustawy za przygotowanie i koordynację wdrażania planu odpowiadają koordynatorzy i koordynatorki. Należy jednak zwrócić uwagę na fakt, że intencją ustawodawcy z pewnością było to, że wdrażanie dostępności jest zadaniem podmiotu jako całości, w tym całej jego kadry. W tym miejscu należy także odnieść się do samej istoty dostępności i tego, że wdrażanie dostępności wyraża się zadaniami na każdym stanowisku pracy. Podsumowując trzeba podkreślić, że plan powinien uwzględniać zaangażowanie innych osób w jego tworzenie, a także realizację, niż tylko koordynatorów i koordynatorek.

Wniosek ten potwierdzają wyniki badania ankietowego przeprowadzonego wśród koordynatorów i koordynatorek ds. dostępności, zgodnie z którymi przygotowywanie i realizacja planów na rzecz poprawy zapewnienia dostępności napotyka na różnorodne trudności. 40,72% osób wskazało, że napotkało trudności podczas przygotowywania planów. W tej grupie najczęściej wymieniane problemy to poza dominującą trudnością w oszacowaniu kosztów planu (63,24%) pojawił się wątek trudności we współpracy z innymi pracownikami (36,76%) oraz brak wsparcia ze strony przełożonych (27,94%). Inne trudności obejmują niewystarczające umiejętności własne do

³² Na podstawie: „Procedury bez barier. Plan zarządzania procesami/procedurami obsługi klienta pod kątem osób ze szczególnymi potrzebami”, PIR dla KPRM, Warszawa 2023.

przygotowania planu (26,47%) oraz trudności z akceptacją planu przez osoby przełożone (25%). Warto również zauważyć, że 19% respondentów wskazało na inne trudności, w tym związane z ustaleniem zakresu planu między działami instytucji, czy określeniem tego, które z działań należy uznać za priorytetowe do poprawy dostępności w danym podmiocie.

Wykres 11. Trudności podczas przygotowania planu na rzecz dostępności. (n=167)



Źródło: Opracowanie własne.

Warto także wskazać, że respondenci i respondentki dość nisko ocenili szansę na realizację aktualnie przygotowanych planów. Tylko 12,57% wskazało, że na 91-100% plan uda się zrealizować. A ponad połowa badanych (51,49%) określiła, że szanse na realizację planu są poniżej 50%, co może wynikać ze zdiagnozowanych wyżej trudności, jak słaba jakość przygotowywanych planów, czy też brak akceptacji dla nich w kadrze kierowniczej jednostki.

Badani koordynatorzy i koordynatorki określili także, że **orientacyjna kwota, jaką wydano w instytucji na zapewnienie dostępności od wejścia w życie ustawy, wyniosła najczęściej do 50 tys. zł (50,46%) lub od 51 do 100 tys. zł (17,59%).**

Tabela 1. Orientacyjna kwota, jaką dotychczas (od wejścia ustawy w 2019 r.) wydano w instytucji, którą reprezentowały osoby badane, na zapewnienie dostępności w związku z wymogami ustawowymi (w tym m.in. na zadania ujęte w planach na rzecz zapewnienia poprawy dostępności)

Orientacyjna kwota	% udzielonych odpowiedzi
Do 50 tys. zł	50%
51 tys. do 100 tys. zł	18%
101 tys. do 200 tys. zł	12,5%
201 tys. do 500 tys. zł	8%
501 tys. do 1 mln zł	6%
powyżej 1 mln zł	6%

Źródło: opracowanie własne.

Niezwykle ważne dane płyną z badania również w odniesieniu do orientacyjnej kwoty, jaka byłaby wystarczająca do realizacji wymagań wskazanych w art. 6 w instytucji, którą badana osoba reprezentowała. **Najczęściej wskazywana przez ankietowanych kwota opiewa na wysokość powyżej 1 mln zł (29,5%), następnie 201 do 500 tys. zł (24,5%).** Ta rozbieżność w wydatkach dotychczas przeznaczonych na poprawę dostępności, a tych niezbędnych do poniesienia potwierdza wniosek przedstawiony w punkcie raportu dotyczącym motywacji i gotowości do wdrażania przepisów, zgodnie z którym oparcie systemu wdrażania dostępności na przekonaniu, że środki na zapewnienie dostępności zostaną wygospodarowane w ramach bieżących wydatków i budżetów podmiotów publicznych skutkuje ograniczoną skalą wdrożenia dostępności.

Osoby eksperckie poza powyższymi elementami koniecznymi do poprawy podkreślali, że plan przed przyjęciem przez kadrę zarządzającą oraz wdrożeniem **powinien być koniecznie skonsultowany wewnątrz podmiotu oraz ze środowiskiem osób ze szczególnymi potrzebami lub z**

reprezentującymi je organizacjami. Konsultacje wewnętrzne mogą odbywać się na dotychczas przyjętych w podmiocie zasadach. Natomiast konsultacje zewnętrzne mogłyby być realizowane zarówno z samymi osobami, jak i z wykorzystaniem ciał dialogu powołanych w niektórych podmiotach zobowiązanych do stosowania przepisów ustawy - głównie w podmiotach samorządowych. Wniosek ten wydaje się być uzasadniony w odniesieniu do tego, że same osoby ze szczególnymi potrzebami lub podmioty reprezentujące mają najlepszą wiedzę w zakresie tego, jakie potrzeby w obszarze dostępności są niezbędne, aby zapewnić możliwość pełnego korzystania z usług świadczonych przez podmiot.

Należy także wskazać, że w związku z tym, że nie dla wszystkich podmiotów, których po rozszerzeniu będzie dotyczyć ustawa konieczne jest spełnianie jej wszystkich obowiązków, które obecnie dotyczą podmiotów publicznych ustawa nie powinna nakładać na podmioty inne niż publiczne obowiązków w zakresie sporządzania planu na rzecz poprawy zapewnienia dostępności.

Podsumowując należy stwierdzić, że plan na rzecz poprawy zapewnienia dostępności jest istotnym elementem zarządzania dostępnością, ale jego skuteczność zależy od odpowiedniego przygotowania, akceptacji i wdrażania oraz zaangażowania zespołu pracowniczego podmiotu do jego realizacji. Docelowo powinno się dążyć do takich zmian w przepisach, aby precyzyjnie określały one zakres planu, co powinno być wyrażone w przygotowaniu przez MFiPR minimalnego zakresu planu oraz wskazanie w ustawie, że taki zakres jest obowiązujący, a także, że plan sporządzany jest na podstawie raportu o stanie zapewniania dostępności - co pozwoli na wyeliminowanie często błędu popełnianego obecnie jakim jest brak analizy stanu zastanego. Dodatkowo niezbędne jest wyraźne podkreślenie w ustawie, że za przygotowanie i zatwierdzenie planu odpowiada kadra zarządzająca, a za koordynację wdrożenia koordynatorzy i koordynatorki ds. dostępności. Takie działanie pozwoli na podniesienie rangi planu do dokumentu zarządczego. Rekomenduje się, na co wskazywała także Rada Dostępności, aby minimalny zakres planu

był oparty o narzędzie „Planer”³³, które zostało przygotowane i udostępnione do wsparcia koordynatorów i koordynatorek w przygotowaniu planów.

Wnioski:

- 1) Na wdrażanie planów ma wpływ wiele czynników, wśród których za szczególnie ważne uznać należy brak zatwierdzania planów przez kadre zarządzającą oraz brak zaangażowania kadry podmiotu w przygotowywanie i wdrażanie planów.
- 2) Przygotowywane obecnie plany na rzecz poprawy zapewniania dostępności mają istotne luki, z których największą jest brak analizy stanu zastanego, wymaganego przepisami ustawy.
- 3) Brak jednolitego wzoru określającego minimalny zakres planów utrudnia wdrażanie przepisów art. 6 i proces standaryzacji tego działania w podmiotach zobowiązanych do stosowania ustawy.
- 4) Brak dookreślenia istotności roli planu w zarządzaniu dostępnością w podmiotach zobowiązanych wyrażoną m.in. poprzez niewłaściwe przypisanie osoby odpowiedzialnej za plan negatywnie wpływa na zaangażowanie podmiotów publicznych w ich przygotowywanie.

4.16. Procedura wnioskowania o dostępność i informowania o braku dostępności

Analiza zebranego materiału badawczego pozwoliła odpowiedzieć na postawione pytanie badawcze: „Czy procedura wnioskowania o dostępność i informowania o braku dostępności opisana w ustawie jest czytelna dla odbiorców? Czy w tym obszarze należy dokonać zmian prawnych?”.

Procedura wnioskowania o dostępność i informowania o braku dostępności opisana w ustawie jest czytelna dla odbiorców i odbiorczyń w stopniu zróżnicowanym i zależy to od profilu danej grupy badanej. Obecnie obserwuje się różne podejście do stosowania

³³ Planer- darmowy generator tworzenia planów na rzecz poprawy zapewnienia dostępności. Narzędzie opracowane przez zespół: Agata Gawska, Jacek Zadrozny i Piotr Osipa. <https://deklaracja-dostepnosci.info/planer>

procedur, widoczne w długich terminach ich prowadzenia lub przekraczaniu ustawowych terminów.

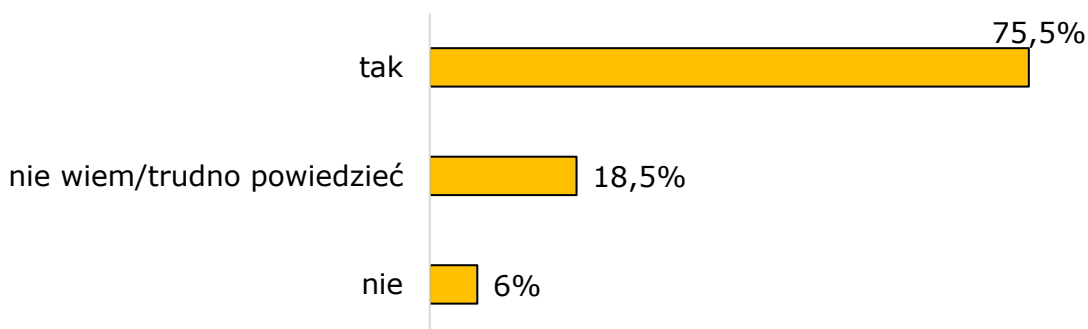
Koordynatorzy i koordynatorki ds. dostępności oraz pozostałe osoby związane na co dzień zawodowo z tematyką dostępności posiadają relatywnie dużą wiedzę i sprawniej poszukują właściwych przepisów ustawy. Osoby ze szczególnymi potrzebami zdecydowanie częściej nie słyszały o procedurze wnioskowania o zapewnienie dostępności lub nie wiedziały w jaki sposób i do kogo mogą złożyć taki wniosek. Aby temu przeciwdziałać niezbędne jest podjęcie działań ukierunkowanych na zwiększenie świadomości społecznej i wiedzy w zakresie praw przysługujących osobom ze szczególnymi potrzebami w odniesieniu do dostępności. Wykorzystać do tego należy kampanie informacyjne, szkolenia oraz już wypracowane materiały edukacyjne, czy wzory wniosków.

Jak bowiem pokazuje przykład realizowanych w ostatnich latach m.in. przez KPRM projektów zakładających wsparcie doradcze dla podmiotów publicznych dotyczące dostępności, przygotowanie odpowiednich procedur i zamieszczenie gotowych wzorów wniosków na stronach internetowych urzędów stanowi istotne wsparcie dla osób ze szczególnymi potrzebami korzystających z usług danego podmiotu³⁴.

Aspekt wnioskowania o zapewnienie dostępności stanowił również ważny element badania ankietowego wśród koordynatorów i koordynatorek. Zgodnie z jego wynikami 75,5% osób badanych z tej grup uważa, że procedury wnioskowania o dostępność i informowania o braku dostępności są dla nich zrozumiałe. Tylko 6% osób uważa, że procedury te są niezrozumiałe, a 18,5% nie ma na ten temat zdania.

³⁴ Raport podsumowujący projekt Procedury bez barier w części obsługa klienta (2 edycja), PIR dla KPRM, 2023

Wykres 12. Czy opisane w ustawie procedury wnioskowania o dostępność i informowania o braku dostępności są zrozumiałe? (n=200)



Źródło: Opracowanie własne.

Wśród kluczowych obszarów, które wymagają zmian w celu zwiększenia czytelności procedur koordynatorzy i koordynatorki wskazywali **uproszczenie języka i zapewnienie możliwości korzystania z procedury w różnych formach komunikacji**, takich jak np. Polski Język Migowy czy ETR.

Kolejną trudność, dostrzeganą przez koordynatorów i koordynatorki ds. dostępności stanowią powszechne **nierozróżnianie przez osoby ze szczególnymi potrzebami procedury informowania podmiotu publicznego o braku dostępności a wnioskowania o zapewnienie dostępności**. Trudność w tym zakresie potwierdzają też same osoby ze szczególnymi potrzebami. Tylko 21,57% ankietowanych z tej grupy wiedziało, czego może wymagać w danym podmiocie publicznym w zakresie dostępności. Ponadto, 63,57% nie wiedziało, jak złożyć wniosek o zapewnienie dostępności. 66,67% respondentów i respondentek nie miało wiedzy, że ma prawo złożyć wniosek o zapewnienie dostępności, a 60,43% nie wiedziało, że ma prawo poinformować podmiot publiczny o braku dostępności.

Warto również zauważyć, że 74,66% osób ze szczególnymi potrzebami nigdy nie informowało podmiotu publicznego o braku dostępności, co może wynikać z **braku wiedzy na temat omawianych procedur**. Jednocześnie 10% badanych skorzystało z opcji poinformowania podmiotu o braku dostępności. Osoby te wskazały także, że w 1/3 przypadków poinformowany podmiot podjął

działania, dzięki czemu większość zgłaszających mogła finalnie zrealizować w danym podmiocie swoją sprawę.

Potwierdzenie powyższych informacji znajdujemy też wśród wypowiedzi osób ze szczególnymi potrzebami na tematycznych forach internetowych. Według uczestników i uczestniczek forów, procedury i przepisy dotyczące wnioskowania o dostępność i informowania o jego braku powinny zostać uproszczone i ujednolicone. Jako przykład pojawiającej się na tym etapie trudności podawano brak jednoznacznych wytycznych dotyczących przetwarzania danych osobowych.

Problem niezrozumienia praw i obowiązków określonych w ramach badanych procedur występuje pomimo dostępnych materiałów informacyjnych (m.in. poradniki i formularze). By temu zaradzić, ważne jest zapewnienie systemowego wsparcia dla osób ze szczególnymi potrzebami w tym obszarze ustawy. **Zapewnienie bezpłatnego dostępu do doradztwa prawnego i eksperckiego mogłoby stanowić ważne wsparcie w procesie zwiększania skali wykorzystania procedury wnioskowania o dostępność.**

Inne zgłaszane przez badanych wątpliwości dotyczyły **terminowego wywiązywania się z udzielanych ze strony podmiotów publicznych odpowiedzi na składane wnioski oraz informacje o braku dostępności.** Obecne problemy z długim procedowaniem podmiotów publicznych w zakresie złożonych wniosków, bądź braku odpowiedzi na składane wnioski **warunkują potrzebę wzmocnienia systemu egzekucji obowiązków w tym obszarze, o którym mowa w części dotyczącej wdrażanego modelu koordynacji dostępności. W przypadku informacji o braku dostępności natomiast zasadne jest określenie wymogu udzielenia odpowiedzi w ciągu 14 dni.**

Ponadto, rozmówcy i rozmówczynie podkreślali konieczność wprowadzenia mechanizmów wsparcia, np. możliwość składania wniosków przez organizacje pozarządowe w imieniu osób ze szczególnymi potrzebami. Organizacje te mogłyby również pełnić rolę doradczą i wspierać tą grupę w procesie wnioskowania.

Podsumowując, aby zwiększyć skalę wykorzystania procedur wnioskowania o dostępność i informowania o jej braku, konieczne jest podjęcie działań mających na celu zwiększenie świadomości społecznej w tym obszarze poprzez kampanie informacyjne, szkolenia oraz szersze udostępnianie wypracowywanych materiałów edukacyjnych oraz wzorów wniosków, które można wykorzystać w ramach tych procedur.

Dodatkowym uzupełnieniem tych działań powinno być również wprowadzenie systemu wsparcia dla osób ze szczególnymi potrzebami, co mogłoby się przyczynić zwiększeniem liczby skutecznie złożonych wniosków.

Niezwykle ważne jest wzmocnienie systemu kontroli i penalizacji za nieprzestrzeganie obowiązków ustawowych po stronie podmiotów publicznych w zakresie stosowania ww. procedur (brak wymaganej odpowiedzi czy podjęcia działań dostępnościowych).

Pośrednio na aspekt wdrażania procedur wnioskowania o zapewnienie dostępności i informacji o braku dostępności pozytywny wpływ będzie miało również wdrożenie rekomendacji ujętej w innej części raportu, a dotyczącej zapewnienia skutecznego systemu egzekwowania wypełniania zobowiązań w zakresie dostępności i związanej z tym penalizacji działań niezgodnych z ustawą.

Wnioski:

- 1) Niski poziom świadomości i wiedzy wśród osób ze szczególnymi potrzebami na temat przysługujących im w świetle ustawy praw do składania wniosków o zapewnienie dostępności i informowania o braku dostępności istotnie wpływa na skalę ich składania.
- 2) Procedura składania wniosków o dostępność i informowania o jej braku jest dla osób ze szczególnymi potrzebami skomplikowana. W celu wsparcia tej grupy osób niezbędne jest powszechne zapewnienie możliwości składania wniosków w formie dostępnej dla danej osoby ze szczególnymi potrzebami.
- 3) W celu wsparcia osób ze szczególnymi potrzebami niezbędne jest zapewnienie systemu wsparcia eksperckiego podczas przygotowywania się i składania wniosków o zapewnienie dostępności. Działania w tym

aspekcie mogłyby być przedmiotem działań NGO działających na rzecz tej grupy osób.

4.17. Charakterystyka skuteczności i trafności ustawy

Konkluzję do niniejszego rozdziału stanowi analiza trafności i skuteczności Ustawy o zapewnieniu dostępności. Analizę przeprowadzono wśród przedstawicieli i przedstawicielek różnych środowisk, w tym kadry zarządzającej podmiotami publicznymi, koordynatorów i koordynatorek ds. dostępności oraz organizacji pozarządowych. Zrealizowana analiza odsłoniła szereg problemów, ale i możliwości usprawnień w istniejącym systemie prawnym.

Jedną z kluczowych trudności, które się wyłoniły, jest nieprecyzyjność obecnego zakresu przedmiotowego i podmiotowego ustawy. Wymaga on z perspektywy grup interesariuszy i interesariuszek doprecyzowania, aby jednoznacznie wskazać, które instytucje i podmioty powinny być nią objęte, włączając w to spółki z udziałem środków publicznych oraz inne jednostki poza samorządowymi. Brakuje w niej również uwzględnienia podmiotów prywatnych świadczących usługi o charakterze powszechnym, co znacznie ogranicza ogólną skuteczność wdrażania dostępności w kraju. Ponadto, należy zwrócić uwagę, że zakres przedmiotowy ustawy pomija ważne obszary życia społecznego i gospodarczego, takie jak przestrzeń publiczne, zdrowie, edukację, transport publiczny. Taki stan rzeczy prowadzi do wielu interpretacji przepisów, co skutkuje niejednolitym ich stosowaniem i utrudnia efektywne wdrażanie przepisów. Przedstawiciele i przedstawicielki wymienionych powyżej środowisk zwracali i zwracały uwagę, że na przestrzeni ostatnich lat powstało wiele standardów dostępności, które jednak nie mają wystarczającej mocy prawnej, przez co ich skuteczność oddziaływania na realne potrzeby osób ze szczególnymi potrzebami nie jest kompletna.

Podsumowując, w celu poprawy skuteczności i trafności oddziaływania ustawy niezbędne jest z jednej strony uszczegółowienie, ujednolicenie, ale też rozszerzenie wybranych przepisów ustawy (np. art. 6 dot. minimalnych wymagań dostępności). Z drugiej zaś, kadra zarządzająca podmiotami

publicznymi, koordynatorzy i koordynatorki ds. dostępności oraz organizacje pozarządowe powinny aktywnie angażować się w dedykowane im formy edukacyjne. Nabyta w ten sposób wiedza mogłaby znaleźć bezpośrednie przełożenie na podejmowane w zakresie dostępności konkretne działania wynikające z zapisów ustawy.

5. Wnioski z badania

- 1) Ustawa została zasadniczo dobrze skonstruowana pod kątem jej zakresu przedmiotowego w odniesieniu do 3 podstawowych rodzajów dostępności. Wymaga jednak uzupełnienia o usługi świadczone w interesie ogólnym, w tym usługi publiczne i usługi użyteczności publicznej (usługi powszechne), w szczególności te świadczone w obszarze zdrowia i edukacji.
- 2) Ustawa po 5 latach funkcjonowania wymaga rozszerzenia podmiotowego o kolejne podmioty, które świadczą usługi w interesie ogólnym, w tym usługi publiczne i usługi użyteczności publicznej (usługi powszechne) z naciskiem na niepubliczne: apteki, gabinety lekarskie, szpitale i inne podmioty realizujące świadczenia zdrowotne, usługi edukacyjne, w tym niepubliczne szkoły, przedszkola i uczelnie.
- 3) Ustawa wymaga rozszerzenia o dostępność przestrzeni publicznej i zapewnienia jej wolnej od barier w odniesieniu do przestrzeni takiej jak chodniki, place, parkingi, parki, place zabaw, przystanki transportu publicznego w odniesieniu do przestrzeni, którą władza podmiot publiczny.
- 4) Definicja „osób ze szczególnymi potrzebami” nie wymaga zmiany i doprecyzowania w samej ustawie.
- 5) Zakres wymogów w zakresie dostępności NGO w obecnym stanie prawnym warunkującym sposób ich funkcjonowania oraz w odniesieniu do praktycznego ich działania nie powinien ulec zmianie. Jednocześnie należy wzmacniać potencjał NGO do realizacji działań w sposób dostępny - szczegółowy wniosek w tym zakresie wskazano w części raportu dotyczącego zlecania zadań.
- 6) Zmiany wymagają zapisy ustawy dotyczące dostępu alternatywnego tak, aby ograniczyć jego obecne nieuprawnione stosowanie.

- 7) W ustawie należy wskazać wyraźny prymat zapewniania dostępności z uwzględnieniem uniwersalnego projektowania, a dopiero w przypadku braku takiej możliwości – przez zastosowanie racjonalnego usprawnienia.
- 8) Przepisy art. 6 ustawy o zapewnianiu dostępności są zbyt ogólne w odniesieniu do dostępności architektonicznej, co utrudnia ich skuteczne wdrażanie i rodzi konieczność przygotowania szczegółowych wytycznych w tym obszarze w formie rozporządzenia lub wytycznych/standardów przygotowanych przez MFiPR.
- 9) Występujące różnice w stosowaniu i interpretacji przepisów przez poszczególne podmioty zobowiązane powoduje konieczność realizacji działań podnoszących kompetencje osób wdrażających przepisy dostępnościowe. Przedmiotowe działanie przyczyni się do zapewnienia jednolitej interpretacji i standaryzacji działań w ramach wdrażania dostępności. Szkolenia i inne formy edukacyjne będą szczególnie istotne na etapie wprowadzania wytycznych/standardów do art. 6 ustawy.
- 10) Niezbędne jest wprowadzenie zmian przepisów ustawy o języku migowym i środkach komunikowania się w celu ujednolicenia terminów w zakresie zapewnienia usługi tłumacza.
- 11) W celu wyeliminowania zidentyfikowanych problemów z wdrażaniem przepisów ustawy konieczne jest:
 - a) powiązanie przepisów ustawy z przepisami przeciwpożarowymi poprzez dokonanie zmian w przepisach przeciwpożarowych,
 - b) stworzenie wytycznych dot. wdrażania art. 6.
- 12) Dla pełnego wdrożenia przepisów dostępności, ale także dla nadania jej odpowiedniej rangi, rozumianej jako podstawy wszelkich działań podejmowanych przez podmioty publiczne istotne jest wskazanie w przepisach o samorządzie gminnym, powiatowym i wojewódzkim zapewniania dostępności jako zadania własnego tych podmiotów.
- 13) Niezbędne jest wprowadzenie zmian przepisów ustawy o języku migowym i środkach komunikowania się w celu ujednolicenia terminów w zakresie zapewnienia usługi tłumacza.
- 14) W celu wyeliminowania zidentyfikowanych problemów z wdrażaniem przepisów ustawy konieczne jest:

- a) powiązanie przepisów ustawy z przepisami przeciwpożarowymi poprzez dokonanie zmian w przepisach przeciwpożarowych,
 - b) stworzenie wytycznych dot. wdrażania art. 6.
- 15) Dla pełnego wdrożenia przepisów dostępności, ale także dla nadania jej odpowiedniej rangi, rozumianej jako podstawy wszelkich działań podejmowanych przez podmioty publiczne istotne jest wskazanie w przepisach o samorządzie gminnym, powiatowym i wojewódzkim zapewniania dostępności jako zadania własnego tych podmiotów.
- 16) Niezbędne jest kontynuowanie działań mających na celu wzmacnianie wiedzy i kompetencji koordynatorów i koordynatorek ds. dostępności poprzez działania szkoleniowe, warsztatowe oraz szerzenie wiedzy o dostępnych materiałach edukacyjnych,
- 17) Konieczne jest również podejmowanie działań wzmacniających zrozumienie tematu dostępności i potrzebę jego wdrażania w zespołach pracowniczych podmiotów publicznych, ze szczególnym uwzględnieniem kadry zarządzającej, w tym wprowadzenie wymogów ustawowych w ustawie o dostępności w zakresie podejmowania działań przez podmiot takich, jak: instruktaż dla osób nowo zatrudnianych w podmiocie dotyczący dostępności, szkolenia dotyczące dostępności dla osób zatrudnionych w podmiocie.
- 18) Zaangażowanie koordynatorów i koordynatorek ds. dostępności w proces edukacji współpracowniczek i współpracowników instytucji, w których pełnią rolę koordynacyjną, w tym w instruktaż dla osób nowo zatrudnianych w podmiocie dotyczący dostępności.
- 19) Kluczowym źródłem motywacji podmiotów do wdrażania dostępności jest obawa przed nałożeniem sankcji za niestosowanie przepisów ustawy. Bazując na tym rekomenduje się istotne wzmocnienie systemu sankcyjnego możliwe dzięki wprowadzeniu dodatkowych sankcji za brak powołania koordynatora lub koordynatorki ds. dostępności oraz brak planu na rzecz poprawy zapewniania dostępności oraz składania raportu o stanie zapewniania dostępności. Za system sankcyjny odpowiadać powinno MFiPR, a docelowo Centrum Dostępności. Szczegółowy opis rekomendowanych zmian obszarze działania tego podmiotu opisano w innej części raportu dot. koordynacji dostępności.

- 20) Podmioty publiczne rzadko wprowadzają zapisy dotyczące dostępności w dokumentacji zlecania zadań publicznych, a jeśli już to robią, to często w sposób lakoniczny lub niejednoznaczny.
- 21) Brakuje rzetelnej oceny weryfikacji wymogów dostępnościowych na etapie aplikowania i realizacji zlecanych zadań publicznych.
- 22) Z uwagi na wdrażany zazwyczaj nieskuteczny sposób weryfikacji ww. wymogów dostępnościowych niemożliwa jest jednoznaczna ocena wpływu zobowiązania ustawowego dotyczącego określania wymogów w zakresie dostępności na realny poziom dostępności zadań publicznych.
- 23) Niezbędne jest stosowanie precyzyjnych wymogów dostępności w zawieranych umowach z realizatorami zadań i zamówień publicznych oraz zapewnienie stałego wsparcia finansowego i eksperckiego w obszarze stosowania rozwiązań dostępnościowych dla realizatorów i zlecających zadania publiczne.
- 24) Duża część motywacji i gotowości podmiotów opiera się na wiedzy oraz otwartości kadry podmiotów publicznych, którą należy wzmacniać systematycznymi działaniami zarówno edukacyjnymi (szkolenia, warsztaty, doradztwo), a także wspierającymi (przekazywanie już istniejących oraz opracowywanie nowych materiałów edukacyjnych, np. dotyczących poszukiwania możliwości finansowania działań dostępności w budżetach podmiotów publicznych).
- 25) Niejednolity sposób formułowania minimalnych wymagań w art. 6 w odniesieniu do każdego z rodzajów dostępności powoduje jego niespójność oraz problemy interpretacyjne i z wdrażaniem. Konieczne jest wprowadzenie zmian w obecnych przepisach art. 6 we wskazanych obszarach:
- a) dostępność przestrzeni publicznej będącej w gestii tego podmiotu – dojście i wejście do budynku oraz elementy, takie, jak: parki, place zabaw, wiaty przystankowe, toalety publiczne,
 - b) informacja o rozkładzie pomieszczeń,
 - c) dostępność pomieszczeń sanitarno-higienicznych w budynkach i przestrzeniach publicznych.

- 26) W drugim etapie konieczne jest przygotowanie wytycznych szczegółowych określających minimalne wymogi art. 6 w odniesieniu do dostępności architektonicznej oraz informacyjno- komunikacyjnej.
- 27) Należy rozważyć podejmowanie działań mających na celu zwiększenie liczby składanych raportów poprzez celowane działania informacyjne podkreślające wynikający z ustawy obowiązek podmiotów publicznych w tym obszarze.
- 28) Należy poddać ponownej analizie techniczno-organizacyjną możliwość rozszerzenia wymaganego w raporcie zakresu informacji o dane na temat każdego z budynków podmiotu publicznego oraz wyznaczenia koordynatora i koordynatorki ds. dostępności oraz tego, czy dana instytucja przygotowała planu działania na rzecz poprawy zapewniania dostępności.
- 29) Należy zmienić częstotliwość przygotowywania raportów (co 2 lata, sprawozdawczość do MFiPR pozostawić jednak w niezmienionym kształcie - co 4 lata, jak dotychczas) i powiązać je z planami na rzecz poprawy zapewnienia dostępności, aby stanowiły podstawę do ich przygotowywania.
- 30) Osoby ze szczególnymi potrzebami nie są najczęściej świadome istnienia raportów i bardzo rzadko z nich korzystają. Niemniej jednak osoby, które zapoznały się z raportami o stanie zapewnienia dostępności uznają je za przydatne i wartościowe źródło wiedzy. W związku z powyższym niezbędne jest skierowanie wobec tej grupy osób dodatkowych działań informacyjno-promocyjnych na temat raportów i danych, które mogą być przydatne z ich perspektywy. Raporty uwzględniające dodatkowe dane rekomendowane wyżej mogą być wartościowym źródłem informacji dla tej grupy osób.
- 31) Konieczne jest wzmocnienie roli Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej i zintensyfikowanie prowadzonych przez nie działań monitoringowych oraz informacyjno-edukacyjnych wobec podmiotów zobowiązanych do stosowania ustawy. Z uwagi na to, że na poziom skuteczności działań koordynacyjnych istotny wpływ ma również posiadanie odpowiednich uprawnień w zakresie egzekucji stosowania przepisów ustawy przez inne podmioty zobowiązane do wdrażania ustawy oraz nadzoru nad sposobem i tempem realizacji zmian w obszarze dostępności w innych resortach docelowo rekomenduje się wyodrębnienie w jednej z obecnych instytucji zaangażowanych we

wdrażanie dostępności lub utworzenie nowego podmiotu, pełniącego funkcję centralnego organu koordynującego, który będzie posiadał szerokie kompetencje nadzorcze i egzekucyjne niezbędne dla podniesienia poziomu wdrażalności.

- 32) Niezbędne jest wzmocnienie i przeformułowanie części zadań koordynatora i koordynatorki ds. dostępności w ustawie w sposób pokazujący, że osoba ta realizuje funkcje koordynacyjne, a nie odpowiada na faktyczną realizację poszczególnych działań dostępnościowych w różnych obszarach działalności instytucji.
- 33) Ustawa powinna wyraźniej zaznaczyć odpowiedzialność kadry zarządzającej za realizację obowiązków ustawowych w zakresie wdrażania dostępności (np. za składanie raportów, przygotowywanie planów na rzecz poprawy zapewniania dostępności).
- 34) Istnieje potrzeba zwiększenia świadomości i edukacji w zakresie koordynacji procesu wdrażania dostępności, co powinno być realizowane w formule współpracy międzysektorowej. Jak bowiem pokazuje doświadczenie, łączenie różnych perspektyw i doświadczeń z wdrażania dostępności stanowi optymalne narzędzie wspierające wdrażanie polityki dostępności.
- 35) Stanowisko koordynatora ds. dostępności jest znane wśród odbiorców i odbiorczyń ustawy - osób ze szczególnymi potrzebami.
- 36) Koordynatorzy i koordynatorki ds. dostępności we wdrażaniu działań z obszaru dostępności napotykają na szereg wyzwań i problemów, z których znakomita część dotyczy ich ulokowania i funkcjonowania w strukturze organizacyjnej swoich podmiotów.
- 37) Dla wzmocnienia roli koordynatorów i koordynatorek i poprawy rzeczywistego wpływu tego stanowiska na wdrażanie dostępności w podmiotach publicznych konieczne jest:
- a) wskazanie, że wdrażanie dostępności jest zadaniem całego podmiotu, a w szczególności kadry zarządzającej, która odpowiada za wdrażanie przepisów ustawy,
 - b) wydzielenie w strukturze podmiotów samodzielnego stanowiska na wzór inspektora RODO,
 - c) wskazanie, że duże podmioty o złożonej strukturze muszą obligatoryjnie powoływać zespoły ds. dostępności, a mniejsze mogą te zadania

koordynacyjne wykonywać za pośrednictwem pojedynczych osób pełniących funkcję koordynatorów i koordynatorek ds. dostępności,

- d) rozszerzenie zadań koordynatorów i koordynatorek o inicjowanie działań szkoleniowo-edukacyjnych dla kadry swojego podmiotu, rozumianych jako wskazywanie konieczności podejmowania działań podnoszących wiedzę, prowadzenie tych działań samodzielnie lub przy udziale podmiotów zewnętrznych, w tym NGO,
 - e) dalsze wzmocnianie koordynatorów i koordynatorek poprzez kontynuowanie działań szkoleniowo-edukacyjnych dla koordynatorów i koordynatorek, z tym, że powinny być one realizowane z uwzględnieniem doświadczenia pracy na stanowisku,
 - f) sieciowanie koordynatorów i koordynatorek przez MFiPR w celu wymiany doświadczeń i dobrych praktyk oraz poszukiwania wzajemnych inspiracji.
- 38) Niezbędne jest zapewnienie większego dostępu do wiedzy i informacji na temat certyfikacji i korzyści płynących z posiadania certyfikatu dostępności.
- 39) Niewielka liczba certyfikatów dostępności wynika również z braku przekonania o korzyściach płynących z posiadania certyfikatu i ich realnej wartości dla prowadzonej działalności oraz braku wiedzy wśród podmiotów prywatnych i organizacji pozarządowych na temat procedury certyfikacyjnej.
- 40) Aby zwiększyć zainteresowanie certyfikacją, konieczne jest również wprowadzenie nowych zachęt do ubiegania się o certyfikat dostępności oraz zestandaryzowanie procedury certyfikacyjnej.
- 41) Niewielka liczba skarg wynika przede wszystkim z braku świadomości prawnej i wiedzy w zakresie ustawy wśród osób ze szczególnymi potrzebami oraz niewłaściwego podejścia podmiotów zobowiązanych do stosowania tych procedur.
- 42) Znaczna część osób ze szczególnymi potrzebami nie jest świadoma swojego prawa do składania skarg oraz nie wie, jak to zrobić.
- 43) Osoby ze szczególnymi potrzebami często obawiają się negatywnych konsekwencji ze strony podmiotów publicznych, w których mogą wnioskować o zapewnienie dostępności lub na których działanie złożyłyby skargę, dlatego niezbędne jest zapewnienie dodatkowej opcji występowania

w procedurze skargowej przez NGO, dzięki czemu możliwe byłoby zniwelowanie tego ryzyka identyfikowanego przez tę grupę.

- 44) Niezbędne jest wprowadzenie spójnego systemu kontroli i penalizacji za niespełnienie wymagań dostępności przez podmioty publiczne dla zapewnienia skuteczności procedury skargowej.
- 45) Zastosowany w Funduszu Dostępności mechanizm pożyczkowy stanowi istotne ograniczenie dla podmiotów o ograniczonych zasobach i niestabilnej sytuacji finansowej.
- 46) Obecnie z FD korzystają głównie spółdzielnie mieszkaniowe, wspólnoty mieszkaniowe, dlatego istnieje potrzeba rozszerzenia zakresu podmiotowego funduszu, aby objąć nim szerzej organizacje pozarządowe oraz małe i średnie przedsiębiorstwa, obecnie niebędące w stanie skorzystać z FD z uwagi na zwrotny charakter oferowanego w jego ramach wsparcia.
- 47) Środki z FD finansują jedynie działania likwidujące bariery architektoniczne, dlatego niezbędne jest dopuszczenie możliwości finansowania dodatkowych działań podnoszących poziom dostępności cyfrowej i komunikacyjnej.
- 48) Niezbędne jest stworzenie preferencyjnych warunków do korzystania z Funduszu przez podmioty samorządowe z terenów wiejskich i małomiasteczkowych.
- 49) Obecnie wysokość środków w dyspozycji funduszu jest niewystarczająca w stosunku do potrzeb, co sugeruje konieczność ich radykalnego zwiększenia.
- 50) Na wdrażanie planów ma wpływ wiele czynników, wśród których za szczególnie ważne uznać należy brak zatwierdzania planów przez kadre zarządzającą oraz brak zaangażowania kadry podmiotu w przygotowywanie i wdrażanie planów.
- 51) Przygotowywane obecnie plany na rzecz poprawy zapewniania dostępności mają istotne luki, z których największą jest brak analizy stanu zastanego, wymaganego przepisami ustawy.
- 52) Brak jednolitego wzoru określającego minimalny zakres planów utrudnia wdrażanie przepisów art. 6 i proces standaryzacji tego działania w podmiotach zobowiązanych do stosowania ustawy.
- 53) Brak dookreślenia istotności roli planu w zarządzaniu dostępnością w podmiotach zobowiązanych wyrażoną m.in. poprzez niewłaściwe

przypisanie osoby odpowiedzialnej za plan negatywnie wpływa na zaangażowanie podmiotów publicznych w ich przygotowywanie.

- 54) Niski poziom świadomości i wiedzy wśród osób ze szczególnymi potrzebami na temat przysługujących im w świetle ustawy prawa do składania wniosków o zapewnienie dostępności i informowania o braku dostępności istotnie wpływa na skalę ich składania.
- 55) Procedura składania wniosków o dostępność i informowania o jej braku jest dla osób ze szczególnymi potrzebami skomplikowana. W celu wsparcia tej grupy osób niezbędne jest powszechne zapewnienie możliwości składania wniosków w formie dostępnej dla danej osoby ze szczególnymi potrzebami.
- 56) W celu wsparcia osób ze szczególnymi potrzebami niezbędne jest zapewnienie systemu wsparcia eksperckiego podczas przygotowywania się i składania wniosków o zapewnienie dostępności. Działania w tym aspekcie mogłyby być przedmiotem działań NGO działających na rzecz tej grupy osób.

6. Spis wykresów, rysunków i tabel

Spis wykresów

Wykres 1. Wątpliwości interpretacyjne lub realizacyjne w odniesieniu do przepisów ustaw w grupie organizacji pozarządowych i podmiotów prywatnych. (n=64)	42
Wykres 2. Znajomość przepisów ustawy wśród pracowniczek i pracowników podmiotów publicznych wg oceny koordynatorów i koordynatorek dostępności pracujących w tych podmiotach. (n=200)	52
Wykres 3. Znajomość przepisów ustawy wśród pracowniczek i pracowników organizacji pozarządowych i podmiotów prywatnych. (n=64).....	54
Wykres 4. Czy słyszałeś/słyszałaś wcześniej o ustawie o zapewnieniu dostępności dla osób ze szczególnymi potrzebami w Polsce? (n=369)	55
Wykres 10. Co powinno zostać zmienione, aby ułatwić składanie skarg na brak dostępności architektonicznej lub informacyjno-komunikacyjnej do PFRON?(n=40)	119

Spis rysunków

Rysunek 1. Etapy prac badawczych	9
Rysunek 2. Drzewo kodowe – kluczowe zagadnienia objęte etnografią online	22

Spis tabel

Tabela 1. Orientacyjna kwota, jaką dotychczas (od wejścia ustawy w 2019 r.) wydano w instytucji, którą reprezentowały osoby badane, na zapewnienie dostępności w związku z wymogami ustawowymi (w tym m.in. na zadania ujęte w planach na rzecz zapewnienia poprawy dostępności)	131
--	-----

7. Spis załączników

1. Studia przypadków
2. Rekomendacje prawne
3. Rekomendacje pozaprawne
4. Raport z konsultacji
5. Projekt zmian prawnych w ustawie o zapewnianiu dostępności
6. Projekt zmian prawnych w zakresie powołania Centrum Dostępności

8. Bibliografia

1. ONZ, Konwencja ONZ o Prawach Osób Niepełnosprawnych, 2006 (ratyfikowana przez Polskę 6 września 2012r.).
2. Ustawa z dnia 7 lipca 1994r. prawo budowlane (Dz.U. 1994 Nr 89 poz. 414 z późn.zm.).
3. Ustawa z dnia 19 sierpnia 2011 r. o języku migowym i innych środkach komunikowania się (Dz.U. 2011 nr 209 poz. 1243).
4. Ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami (Dz. U. 2019 poz. 1696).
5. Ustawa z dnia 4 kwietnia 2019 r. o dostępności cyfrowej stron internetowych i aplikacji mobilnych podmiotów publicznych (Dz. U. 2019 poz. 848).
6. Ustawa z dnia 19 sierpnia 2011 r. o języku migowym i innych środkach komunikowania się (Dz. U. z 2011 r. Nr 209, poz. 1243.).
7. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. 2009 Nr 157 poz. 1240 z późn.zm.)
8. Rozporządzenie Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 4 marca 2021 r. w sprawie szczegółowych wymogów, jakie muszą spełniać podmioty dokonujące certyfikacji dostępności, wzoru wniosku o wydanie certyfikatu dostępności oraz wzoru certyfikatu dostępności (Dz.U.2021 poz. 412).
9. Informacja o możliwości składania skargi w Polskim Języku Migowym PFRON zamieścił na swojej stronie internetowej 09.07.2024 r.:
<https://www.pfron.org.pl/aktualnosci/szczegoly-aktualnosci/news/wniosek-i-skarga-na-brak-dostepnosci-w-polskim-jezyku-migowym-pjm/>.
10. Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego, Rekomendacje dla kierownictwa podmiotów publicznych w zakresie organizacji funkcji koordynatora dostępności.
11. Gawska A., Daniłowska S., Tatko A.; Ogólnopolskie badanie potencjału organizacji pozarządowych w obszarze aktywizacji zawodowej osób z niepełnosprawnościami, Fundacja Aktywizacja, Warszawa 2023.
12. Konior, A. Pluszyńska, Raport z badań: Wdrażanie dostępności w publicznych instytucjach kultury w Polsce, 2022.

13. Raport o stanie zapewniania dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami przez podmioty publiczne w Polsce według stanu na 1 stycznia 2021 r., MFiPR, listopad 2021.
14. Raport podsumowujący działania doradcze w urzędach w projekcie: Współpraca na rzecz dostępności – szkolenia dla koordynatorów, KPRM, Warszawa 2023.
15. Raport podsumowujący projekt Procedury bez barier w części obsługa klienta (2 edycja), PIR dla KPRM, 2023
16. R. Lis, Raport: Co Ci powie o kulturze koordynator lub koordynatorka dostępności?, 2023.
17. Planer- darmowy generator tworzenia planów na rzecz poprawy zapewnienia dostępności. Narzędzie opracowane przez zespół: Agata Gawska, Jacek Zadrożny i Piotr Osipa. <https://deklaracja-dostepnosci.info/planer>
18. <https://www.bgk.pl/programy-i-fundusze/fundusze/fundusz-dostepnosci/pozyczki-z-funduszu-dostepnosci/#c26534>
19. <https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/o-funduszach/fundusze-europejskie-bez-barier/dostepnosc-plus/certyfikacja-dostepnosci/wykaz-podmiotow-z-certyfikatem/>
20. <https://deklaracja-dostepnosci.info/>
21. <https://www.dostepnaszkola.info/>
22. <https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/o-funduszach/fundusze-europejskie-bez-barier/dostepnosc-plus/poradniki-standardy-wskazowki/standardy/>
23. <https://www.gov.pl/web/fundusze-regiony/zapewnienie-dostepnosci-jest-naszym-obowiazkiem>
24. <https://www.gov.pl/web/sluzbacywilna/procedury-bez-barier>
25. <https://www.parp.gov.pl/component/grants/grants/dostepnosc-szansa-na-rozwoj-3www.dostepnamalopolska.pl>

Grudzień 2024

