

Obowiązki podmiotów publicznych

Zapewnianie dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami

MATEUSZ GRYNICZ, TOMASZ SOBECKI

Problematyka dostępności, rozumianej jako zapewnienie osobom ze szczególnymi potrzebami możliwości pełnego i samodzielnego uczestnictwa w życiu społecznym, w ostatnich latach zyskała znaczenie zarówno na poziomie regulacyjnym, jak i praktyki funkcjonowania administracji publicznej. Wraz z rozwojem kompleksowych ram prawnych oraz rosnącą świadomością społeczną coraz większą rolę odgrywa ocena ich rzeczywistej implementacji. Artykuł prezentuje zagadnienia dostępności przede wszystkim z punktu widzenia Najwyższej Izby Kontroli, zwłaszcza na podstawie ustaleń ostatniej kontroli planowej¹ oraz kontroli rozpoznawczej² w tym obszarze, odwołuje się też do literatury przedmiotu. Przyjęta perspektywa pozwala na ukazanie problemów związanych z wdrażaniem przepisów dotyczących dostępności i realistyczną ocenę funkcjonowania obowiązujących regulacji.

Wprowadzenie

Zgodnie z art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej³, wszyscy mają zagwarantowane prawo do równego traktowania przez władze publiczne, nikt nie może

być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny. W 1997 r. Sejm uchwalił Kartę Praw Osób Niepełnosprawnych⁴, w której stwierdził, że osoby

¹ P/25/050/LBY, w odniesieniu do 16 wystąpień pokontrolnych. Kontrolą objęto: osiem urzędów gmin/urzędów miasta w gminach niebędących miastami na prawach powiatu (po dwie jednostki z terenu województw: kujawsko-pomorskiego, opolskiego, podkarpackiego, zachodniopomorskiego); osiem starostw powiatowych (po dwie jednostki z terenu województw: kujawsko-pomorskiego, opolskiego, podkarpackiego, zachodniopomorskiego), zob. też Informację o wynikach kontroli NIK na ten sam temat <<https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/dostepnosc-architektoniczna-cyfrowa-i-informacyjno-komunikacyjna-w-samorzadach.html>> (dostęp: 25.6.2026).

² I/23/001/LBY, w odniesieniu do sześciu wystąpień pokontrolnych. Kontrolą NIK objęto: trzy urzędy miasta oraz trzy starostwa powiatowe z terenu województwa kujawsko-pomorskiego, <<https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/potrzeby-osob-z-niepelnosprawnosciami.html>> (dostęp: 1.4.2026).

³ Por. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.4.1997 (Dz.U. nr 78 poz. 483, ze zm.), dalej: Konstytucja RP.

⁴ Por. uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 1.8.1997 Karta Praw Osób Niepełnosprawnych (M. P. nr 50, poz. 475); dalej Karta Praw Osób Niepełnosprawnych.



z niepełnosprawnościami mają prawo do niezależnego, samodzielnego i aktywnego życia oraz nie mogą podlegać dyskryminacji, co oznacza w szczególności prawo tych osób do dostępu do dóbr i usług umożliwiających pełne uczestnictwo w życiu społecznym, a także do życia w środowisku wolnym od barier funkcjonalnych. Zgodnie z art. 9 ust. 1 ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych⁵, w celu umożliwienia im niezależnego życia i pełnego udziału we wszystkich jego sferach, państwa-strony zobowiązały się do podjęcia odpowiednich środków w celu zapewnienia im, na zasadzie równości z innymi osobami, dostępu do środowiska fizycznego, informacji i komunikacji, w tym technologii i systemów informacyjno-komunikacyjnych, a także do innych powszechnie dostępnych urządzeń i usług.

Powyższe standardy w prawie krajowym uregulowano w szczególności w przepisach ustawy z 19 lipca 2019 r. o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami⁶ oraz ustawy z 4 kwietnia 2019 r. o dostępności cyfrowej stron internetowych i aplikacji mobilnych podmiotów publicznych⁷. Wprowadzają one kompleksowy model jej zapewnienia w trzech podstawowych wymiarach: architektonicznym,

cyfrowym oraz informacyjno-komunikacyjnym, nakładając na podmioty publiczne obowiązek takiego kształtowania swojej działalności, aby osoby ze szczególnymi potrzebami mogły korzystać z usług publicznych w sposób możliwie samodzielny i niezależny. W konsekwencji dostępność przestała być postrzegana jako element fakultatywny czy też standard podwyższony, a uzyskała rangę prawa podmiotowego, stanowiącego istotny komponent zasady równości i niedyskryminacji⁸.

Wyniki pierwszego raportu o stanie zapewniania dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami w Polsce (z listopada 2021 r.)⁹, sporządzonego przez Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej¹⁰, pokazały, że większość podmiotów publicznych nadal była w dużej mierze niedostosowana do potrzeb tych osób. Wskaźnik dostępności ogółem dla całego kraju wyniósł 0,41, co oznaczało, że średnia odpowiedzi „TAK” na pytania ze wszystkich obszarów zapewniania dostępności wyniosła ok. 41%. Należało to uznać za poziom zdecydowanie niewystarczający i niedający gwarancji poszanowania praw tych osób. Z kolei wyniki raportu końcowego z badania ewaluacyjnego w zakresie skuteczności wdrażania przepisów u.z.d. (z 2024 r.)¹¹,

⁵ Por. Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych z 13.12.2006 (Dz.U. z 2012 r. poz. 1169, ze zm.); dalej: Konwencja ONZ.

⁶ Dz.U. z 2024 r. poz. 1411, ze zm., dalej: u.z.d.

⁷ Dz.U. z 2023 r. poz. 1440, dalej: u.d.c.

⁸ L. Bosek, M. Safjan: *Konstytucja RP, Tom I, Komentarz do art. 1-86*, Warszawa 2016, komentarz do art. 32, s. 736-742.

⁹ Por. Raport o stanie zapewniania dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami przez podmioty publiczne w Polsce <<http://www.gov.pl/attachment/c57ed2f6-8b87-4ffa-8871-4503c79430f6>> (dostęp: 1.4.2026).

¹⁰ Dalej: m.f.i.p.r.

¹¹ Por. <https://www.funduszeunijne.gov.pl/media/150713/raport_z_badania.pdf> (dostęp: 1.4.2026).

przeprowadzonego przez MFIPR, pokazały m.in., że problemy z dostępnością usług publicznych i infrastruktury zgłaszało 42% osób ze szczególnymi potrzebami, co świadczyło o konieczności dalszych działań w tym obszarze.

Według ostatniego raportu z badania potrzeb osób niepełnosprawnych w Polsce (z lipca 2024 r.)¹², przeprowadzonego na zlecenie Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych¹³, do najczęściej napotykaných przeszkód przez osoby z niepełnosprawnością w przestrzeni publicznej należały bariery związane z komunikowaniem się (wskazało je 56% ankietowanych¹⁴); architektoniczne (wymieniało je 42,5% respondentów¹⁵); w dostępności cyfrowej stron www oraz mediów społecznościowych (24,9% ankietowanych¹⁶); w dostępności cyfrowej aplikacji mobilnych (23,9% ankietowanych¹⁷).

Wyniki monitoringu stron internetowych i aplikacji mobilnych za rok 2024¹⁸, przeprowadzonego przez Ministerstwo Cyfryzacji pokazały, że błędy z zakresu dostępności cyfrowej występowały na wszystkich sprawdzanych stronach internetowych.

Dotychczasowe badania świadczą więc o tym, że po upływie ponad sześciu lat od przyjęcia u.z.d. i u.d.c. podmioty publiczne wciąż mają problemy z zapewnianiem dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami.

W świetle przedstawionych uwarunkowań normatywnych, wyników badań oraz ustaleń kontroli NIK zasadne staje się postawienie pytania o rzeczywistą efektywność wdrażania stosownych przepisów przez podmioty publiczne. Pomimo obowiązywania kompleksowych regulacji prawnych, obejmujących dostępność architektoniczną, cyfrową oraz informacyjno-komunikacyjną, w praktyce nadal występują liczne bariery ograniczające osobom ze szczególnymi potrzebami możliwość pełnego, samodzielnego i równego korzystania z usług publicznych. Problemem badawczym artykułu jest identyfikacja oraz analiza przyczyn niepełnej realizacji obowiązków w zakresie zapewniania dostępności przez podmioty publiczne, ze szczególnym uwzględnieniem błędów w interpretacji przepisów prawa, niedoskonałości konstrukcji normatywnej obowiązujących regulacji, a także uwarunkowań

¹² Por.: <https://www.pfron.org.pl/fileadmin/Badania_i_analizy/2024/Badanie_potrzeb_ON/Raport_koncowy_Badanie_potrzeb_ON_w_Polsce_09.2024.pdf?utm_campaign=pfron&utm_source=df&utm_medium=download> (dostęp: 1.4.2026).

¹³ Dalej: PFRON.

¹⁴ W tym 93,9% osób z niepełnosprawnością narządu słuchu, 70,9% osób z niepełnosprawnością wynikającą z choroby psychicznej, 67,4% osób w spektrum autyzmu, 60,5% osób z niepełnosprawnością intelektualną, 40,4% osób z niepełnosprawnością narządu wzroku, 18,9% osób z niepełnosprawnością ruchu.

¹⁵ W tym: osoby z niepełnosprawnościami fizyczną i ruchu (83,6%), osoby z niepełnosprawnością wzroku (65,4%), osoby chorujące psychicznie (25,3%), osoby z niepełnosprawnością intelektualną (22,1%), osoby w spektrum autyzmu (20,2%), a także osoby z niepełnosprawnością narządu słuchu (10,6%).

¹⁶ W tym najczęściej osoby z niepełnosprawnością narządu wzroku.

¹⁷ Jak w przypisie 16.

¹⁸ Por. Stan dostępności cyfrowej <<https://www.gov.pl/attachment/fa369634-6411-49be-a203-9d9712068b01>> (dostęp: 1.4.2026).



organizacyjnych i praktycznych wpływających na sposób ich stosowania. Autorzy podejmują próbę dokonania pogłębionej analizy wybranych aspektów stosowania przepisów ustawy o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami oraz ustawy o dostępności cyfrowej stron internetowych i aplikacji mobilnych podmiotów publicznych, wskazania najczęściej występujących nieprawidłowości w działalności podmiotów publicznych w tym obszarze, a także sformułowania wniosków de lege lata oraz postulatów de lege ferenda.

Błędne rozumienie obowiązku zapewniania dostępności

Błędne rozumienie obowiązku zapewniania dostępności może być w dużej mierze konsekwencją nieprecyzyjnego określenia definicji pojęcia „dostępność” w u.z.d.¹⁹. Zgodnie z art. 2 pkt 2 u.z.d., należy przez nią rozumieć „dostępność architektoniczną, cyfrową oraz informacyjno-komunikacyjną, co najmniej w zakresie określonym przez minimalne wymagania, o których mowa w art. 6, będącą wynikiem uwzględnienia uniwersalnego projektowania albo zastosowania racjonalnego usprawnienia”²⁰. Należy zauważyć, że nie odnosi się ona do obowiązków określonych w art. 4 ust. 2 pkt 2 u.z.d., zgodnie z którymi podmiot publiczny w ramach zapewniania dostępności osobom

ze szczególnymi potrzebami powinien podejmować działania mające na celu usuwanie barier, a także zapobieganie ich powstawaniu²¹. Wprawdzie w art. 2 pkt 1 u.z.d. określono odrębną definicję pojęcia „bariery” jako „przeszkody lub ograniczenia architektonicznego, cyfrowego lub informacyjno-komunikacyjnego, które uniemożliwia lub utrudnia osobom ze szczególnymi potrzebami udział w różnych sferach życia na zasadzie równości z innymi osobami”, jednak brakuje powiązania definicji pojęć „bariera” oraz „dostępność”, co rodzi negatywne konsekwencje. Najlepiej obrazuje to treść uzasadnienia do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 8 kwietnia 2025 r., w którym wskazano, że z definicji art. 2 pkt 2 u.z.d. „nie wynika, aby *dostępność* polegała na braku barier”²². Prowadzi to do błędnej interpretacji przez podmioty publiczne²³, zgodnie z którą za wystarczające uznają one spełnienie minimalnych wymagań służących zapewnieniu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami, określonych w art. 6 u.z.d. lub zapewnienie dostępu alternatywnego, o którym mowa w art. 7 ust. 1 i 2 u.z.d., co w wielu sytuacjach jest niewystarczające. Należy bowiem wskazać, że dostęp alternatywny to specyficzne rozwiązanie zastępcze stosowane w ostateczności, natomiast spełnienie minimalnych warunków dostępności to jedynie

¹⁹ M. Wyrzykowski: *Zasada równości i zakaz dyskryminacji w prawie publicznym*, Warszawa 2020, s. 145-152.

²⁰ E. Kulesza: *Dostępność jako standard państwa prawa*, „Państwo i Prawo” nr 6/2021, s. 23-35.

²¹ A. Softysińska: *Dostępność w zamówieniach publicznych*, „Zamówienia Publiczne. Doradca” nr 9/2022, s. 18-25.

²² Sygn. akt III OSK 2774/23, por. <<https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/AAE3FF1EA8>> (dostęp: 1.4.2026).

²³ Potwierdzają to m.in. ustalenia kontroli NIK nr P/25/050/LBY.

punkt wyjścia, a nie cel ostateczny i równoważnik pełnego dostępu. Podmioty publiczne powinny aktywnie poszukiwać rozwiązań gwarantujących samodzielność, komfort oraz pełną inkluzję osób o różnorodnych potrzebach. Brak świadomości co do konieczności podejmowania działań zapewniających dostępność w szerszym kontekście jest jednym z istotnych problemów w realizacji przez podmioty publiczne obowiązków wynikających z u.z.d. Należałoby więc rozważyć rozszerzenie ustawowej definicji pojęcia „dostępność”, jednoznacznie wskazując, że powinna być ona wynikiem likwidowania istniejących barier i zapobiegania powstawaniu nowych.

W tym kontekście należy zauważyć, że błędne rozumienie obowiązku zapewnienia dostępności może być również konsekwencją nieprecyzyjnego określenia w art. 6 u.z.d. minimalnych wymagań dostępności oraz ich ograniczonego zakresu.

Według art. 6 pkt 1 lit. a u.z.d. minimalne wymagania obejmują zapewnienie wolnych od barier poziomych i pionowych przestrzeni komunikacyjnych budynków. Na skutek tego w praktyce podmioty publiczne często nie dostrzegają konieczności uwzględnienia tych wymagań także w odniesieniu do innych, poza budynkami, elementów przestrzeni publicznej, takich jak m.in. chodniki czy inne publiczne ciągi komunikacyjne. Należałoby więc rozważyć

odwołanie się w tym przepisie do pojęcia o szerszym kontekście niż „budynek”, przez który, zgodnie z art. 3 pkt 2 ustawy z 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane²⁴, należy rozumieć obiekt budowlany trwale związany z gruntem, wydzielony z przestrzeni za pomocą przegród budowlanych oraz posiadający fundamenty i dach.

Kontynuując analizę szczegółowych wymagań, należy wskazać, że według art. 6 pkt 1 lit. c u.z.d. minimalne wymagania obejmują zapewnienie informacji na temat rozkładu pomieszczeń w budynku, co najmniej w sposób wizualny i dotykowy lub głosowy. Istotny problem stanowi to, że część jednostek nie spełnia ww. wymagań w pełnym zakresie²⁵. Należy jednak stwierdzić, że nawet jeśli podmioty publiczne je spełniają, to w praktyce wciąż występują przypadki braku zastosowania w ciągach komunikacyjnych rozwiązań, które powinny stanowić integralną część systemu nawigacji. Chodzi o: pasy prowadzące, pola uwagi oraz rozwiązania techniczne, plastyczne lub inne sygnalizujące różnicę poziomu²⁶. Ogranicza to bezpieczeństwo oraz swobodne, samodzielne poruszanie się osobom niewidomym i słabowidzącym, korzystającym z informacji na temat rozkładu pomieszczeń. Ich przydatność jest ograniczona, jeśli nie zadbano o rozwiązania gwarantujące tym osobom przewidywalność ruchu. Stąd też zasadne wydaje się, aby w przepisie odwołać

²⁴ Dz.U. z 2025 r. poz. 418, ze zm., dalej: Prawo budowlane.

²⁵ Nieprawidłowości w tym zakresie stwierdzono m.in. w ramach kontroli NIK nr: P/25/050/LBY, w ośmiu z 16 skontrolowanych jednostek; I/23/001/LBY, w trzech z sześciu skontrolowanych jednostek.

²⁶ Nieprawidłowości w tym zakresie stwierdzono m.in. w ramach kontroli NIK nr: P/25/050/LBY, w dwóch z 16 skontrolowanych jednostek; I/23/001/LBY, w jednej z sześciu skontrolowanych jednostek.



się także do konieczności zastosowania w ciągach komunikacyjnych tego typu rozwiązań.

W dalszej kolejności należy zwrócić uwagę na regulację art. 6 pkt 1 lit. e u.z.d., zgodnie z którą minimalne wymagania obejmują zapewnienie osobom ze szczególnymi potrzebami możliwości ewakuacji lub ich uratowania w inny sposób. W praktyce jako spełnienie ww. obowiązku część podmiotów publicznych uznaje wyznaczenie miejsca zbiórki do ewakuacji na zewnątrz budynku, przy jednoczesnym braku sprzętu do ewakuacji osób ze szczególnymi potrzebami lub miejsca oczekiwania na ewakuację wewnątrz obiektu, braku procedur ewakuacji lub ratowania tych osób czy też przeszkolenia pracowników z tych procedur²⁷. Dlatego należy rozważyć wydanie wytycznych określających sposób ewakuacji lub ratowania ludzi, co pozwoliłoby na zapewnienie jednolitego podejścia do realizacji obowiązku ustawowego.

Niezależnie od powyższego należy wskazać, że błędne rozumienie obowiązków zapewnienia dostępności ma też wpływ na nieprecyzyjne określenie ich zakresu, wynikające z art. 4 ust. 3 u.z.d. W obecnym brzmieniu przepis ten wymaga, aby w wypadku zlecenia lub powierzania na podstawie umowy realizacji zadań publicznych finansowanych z udziałem środków publicznych lub udzielania zamówień

publicznych podmiotom innym niż podmioty publiczne, podmiot publiczny określił w treści umowy warunki służące zapewnieniu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami w zakresie tych zadań publicznych lub zamówień publicznych, z uwzględnieniem minimalnych wymagań, o których mowa w art. 6. Tak sformułowany wymóg skutkuje w praktyce tym, że podmioty publiczne często nie zapewniają w treści umów innych niż minimalne warunków dostępności²⁸, a te – jak już wcześniej wspomniano – w wielu wypadkach okazują się niewystarczające. Dlatego należy rozważyć wydanie wytycznych określających szerszy kontekst warunków dostępności koniecznych do zapewnienia w treści zawieranych umów, odpowiednio do ich przedmiotu.

W tym miejscu warto też wspomnieć, że często wskazywanym przez podmioty publiczne uzasadnieniem do niezawarcia w treści umów o powierzenie zadania publicznego²⁹ warunków służących zapewnieniu dostępności jest zastosowanie bez modyfikacji wzorów ofert i umów stanowiących załącznik do rozporządzenia Przewodniczącego Komitetu do spraw Pożytku Publicznego z 24 października 2018 r. w sprawie wzorów ofert i ramowych wzorów umów dotyczących realizacji zadań publicznych oraz wzorów sprawozdań z wykonania tych zadań³⁰. Wzory ofert

²⁷ Nieprawidłowości w tym zakresie stwierdzono m.in. w ramach kontroli NIK nr: P/25/050/LBY, w dziecięciu z 16 skontrolowanych jednostek; I/23/001/LBY, w dwóch z sześciu skontrolowanych jednostek.

²⁸ Brak stosownych postanowień w umowach o udzielenie zamówień publicznych stwierdzono m.in. w ramach kontroli NIK nr P/25/050/LBY, w 12 z 16 skontrolowanych jednostek.

²⁹ Tj. w umowach, o których mowa w art. 16 ust. 1 ustawy z 24.4.2003 o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. z 2025 r. poz. 1338, ze zm.), dalej: u.d.p.p.i.w.

³⁰ Dz.U. poz. 2057, ze zm.

i umów nie zawierają bowiem postanowień/klauzul związanych z dostępnością dla osób ze szczególnymi potrzebami³¹. Dlatego też należałoby rozważyć podjęcie działań przez Przewodniczącego Komitetu do spraw Pożytku Publicznego w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, zmierzających do zmiany rozporządzenia, tj. zapewniających spójność wzorów ofert i umów z wymogami wynikającymi z art. 4 ust. 3 u.z.d.

Błędne rozumienie obowiązku zapewniania dostępności może także wynikać ze sposobu, w jaki został zredagowany przepis art. 6 pkt 3 lit. a u.z.d., w którym użyto spójnika „lub”. Minimalne wymagania służące zapewnieniu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami obejmują – w zakresie dostępności informacyjno-komunikacyjnej – obsługę z wykorzystaniem środków wspierających komunikowanie się, o których mowa w art. 3 pkt 5 ustawy z 19 sierpnia 2011 r. o języku migowym i innych środkach komunikowania się³², lub przez wykorzystanie zdalnego dostępu online do usługi tłumacza przez strony internetowe i aplikacje. Na tej podstawie w praktyce podmioty publiczne za wystarczające uznają zapewnienie środków określonych w u.j.m., bez potrzeby wykorzystania zdalnego dostępu online do usługi tłumacza. Należy jednak mieć na uwadze, że podstawowym środkiem komunikacji dla osób głuchych jest

tłumaczenie w języku migowym. Środki, o których mowa w art. 3 pkt 5 u.j.m. mają dla tych osób jedynie charakter pomocniczy. Zapewnienie tłumaczenia w języku migowym nie powinno mieć charakteru uznaniowego, ponieważ podmioty publiczne powinny zapewniać osobom głuchym możliwość komunikacji na równi z osobami słyszącymi³³. Zasadne wydaje się więc dokonanie zmiany tych warunków dostępności, w szczególności przez wyodrębnienie obowiązku zapewnienia obsługi z wykorzystaniem zdalnego dostępu online do tłumacza języka migowego, a także – na wniosek osoby ze szczególnymi potrzebami – obsługi przez osobisty kontakt z tłumaczem języka migowego³⁴.

Nie bez znaczenia jest również utożsamianie pojęć „dostępność” i „dostęp alternatywny”. Pierwsze ma charakter ogólny i powinno być postrzegane jako ograniczanie barier w odniesieniu do całokształtu działalności podmiotu publicznego, a drugie indywidualny i może mieć zastosowanie wyłącznie w wyjątkowych przypadkach. Zgodnie z art. 7 ust. 1 u.z.d. w indywidualnej sytuacji, jeżeli podmiot publiczny nie jest w stanie, w szczególności ze względów technicznych lub prawnych, zapewnić dostępności osobie ze szczególnymi potrzebami w zakresie architektonicznym i informacyjno-komunikacyjnym, o którym mowa w art. 6 pkt 1 i 3, jest on obowiązany zorganizować

³¹ Brak stosownych postanowień w umowach o powierzenie zadania publicznego stwierdzono m.in. w ramach kontroli NIK nr P/25/050/LBY w 11 z 16 skontrolowanych jednostek.

³² Dz.U. z 2023 r. poz. 20, dalej: u.j.m.

³³ Z ustaleń kontroli NIK nr P/25/050/LBY wynikało m.in., że tylko pięć z 16 skontrolowanych jednostek zawarło umowy z podmiotem zewnętrznym w celu zabezpieczenia możliwości uzyskania bezpłatnej pomocy tłumacza języka migowego (w ramach kontaktu osobistego lub online).

³⁴ J. Lipski: *Dostępność cyfrowa stron internetowych administracji publicznej*, Warszawa 2021, s. 67-89.



dostęp alternatywny³⁵. W praktyce podmioty publiczne nadużywają takiego dostępu, traktując go jako preferowaną formę obsługi osób ze szczególnymi potrzebami³⁶. Należy jednoznacznie podkreślić, że zapewnienie dostępu alternatywnego nie zwalnia z obowiązku zagwarantowania dostępności przy spełnieniu pozostałych wymogów u.z.d. Przesłanki zastosowania dostępu alternatywnego muszą być obiektywne i odpowiednio udokumentowane. Zapewnienie go mogło być uznawane za spełnienie wymagań określonych w art. 6 pkt 1 i 3 u.z.d. jedynie w okresie przejściowym (do 5 września 2021 r.).

Należy podkreślić, że zapewnianie dostępności, zwłaszcza usuwanie barier i zapobieganie ich powstawaniu, nie powinno być traktowane jako wymóg prawny, ale być postrzegane przez pryzmat fundamentalnego prawa do korzystania z usług podmiotów publicznych na równych zasadach, bez wykluczenia. Błędem jest przekonanie, że to zagadnienie dotyczy tylko nielicznej grupy osób. W rzeczywistości dostępność ułatwia bowiem życie nie tylko osobom z niepełnosprawnościami,

ale także osobom starszym. Zgodnie z danymi Narodowego Spisu Powszechnego z 2021 r. w Polsce funkcjonowało 5,4 miliona osób z niepełnosprawnościami (osoby z prawnym potwierdzeniem niepełnosprawności to blisko 3,5 mln), co stanowiło 14,3% ludności kraju, wobec 12,2% w 2011 r.³⁷ W 2024 r. liczba osób w wieku 60 lat i więcej w Polsce wyniosła ok. 10 mln (26,6% ogółu ludności)³⁸. Podmioty publiczne powinny więc mieć na uwadze ich potrzeby.

Niepełne osiągnięcie celów

Zasadniczym celem u.z.d. była poprawa dostępności podmiotów publicznych, dzięki której osoby ze szczególnymi potrzebami miały możliwość samodzielnego korzystania z usług publicznych. Przewidywane skutki społeczne u.z.d. dotyczyły w szczególności lepszej jakości usług publicznych, w tym komunikacji administracji publicznej z obywatelem, w ramach której obie strony mogłyby operować informacją w dogodnej formie, która nie pozostawia miejsca na dyskryminację i wykluczenie³⁹.

³⁵ P. Tuleja: *Ustawa o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami. Komentarz*, Warszawa 2022, s. 98-105.

³⁶ Z ustaleń kontroli NIK nr P/25/050/LBY wynikało, że tylko w dwóch z 16 skontrolowanych jednostek zapewniono spełnienie wszystkich minimalnych warunków dostępności architektonicznej i informacyjno-komunikacyjnej.

³⁷ Por. wyniki ostateczne Narodowego Spisu Powszechnego z 2021 r. opublikowane na stronie Głównego Urzędu Statystycznego, pn. *Osoby niepełnosprawne według grup wieku, płci, kategorii niepełnosprawności oraz miejsca zamieszkania w 2021 r.*, <https://stat.gov.pl/download/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/6536/6/2/1/ludnosc_stan_i_struktura_demograficzno-spoeczna_w_swietle_wynikow_nsp_2021_aneks.xlsx> (dostęp: 1.4.2026).

³⁸ Por. <<https://www.gov.pl/web/senior/sytuacja-osob-starszych-w-polsce-w-2024--informacja-na-komisji-senacie>>, (dostęp: 1.4.2026).

³⁹ Por. ocenę skutków regulacji dotyczącą rządowego projektu ustawy o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami (s. 4 i 7), <<https://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/E4DFEF6411601F9DC125842C00341368/%24File/3579.pdf>> (dostęp: 1.4.2026).

Z kolei głównym celem u.d.c. było zapewnienie większej dostępności stron internetowych i aplikacji mobilnych podmiotów realizujących zadania publiczne, na podstawie wspólnych dla wszystkich państw członkowskich Unii Europejskiej⁴⁰ wymogów dostępności dla osób z ograniczeniami funkcjonalnymi⁴¹. W praktyce okazuje się, że po upływie ponad sześciu lat od wejścia w życie przepisów u.z.d. i u.d.c. te cele nie zostały do tej pory w pełni osiągnięte. Chociaż w wyniku podejmowanych działań stan dostępności poprawił się, nadal utrzymano bariery i zależność osób ze szczególnymi potrzebami od pracowników podmiotów publicznych. Świadczy to o potrzebie wzmocnienia przez nie nadzoru nad planowaniem i przygotowywaniem zadań dotyczących zapewniania dostępności architektonicznej, cyfrowej i informacyjno-komunikacyjnej oraz dokonania przez te podmioty przeglądu skuteczności systemu kontroli zarządczej w tym obszarze.

Wybrane aspekty dostępności architektonicznej

W praktyce nadal tylko nieliczne podmioty publiczne zapewniają spełnienie wszystkich minimalnych warunków dostępności architektonicznej określonych w art. 6 pkt 1 u.z.d.⁴². W budynkach użyteczności publicznej, w których prowadzą one działalność i obsługę interesantów, występują w szczególności:

- bariery poziome: wynikające ze zbyt wysokich progów w drzwiach zewnętrznych wejścia do budynku⁴³; polegające na zastosowaniu progów w drzwiach wewnętrznych do części pomieszczeń⁴⁴; wynikające z braku odpowiednich rozwiązań sygnalizujących różnicę poziomu podłogi przed wejściem⁴⁵ lub wewnątrz budynku⁴⁶, przy braku alternatywy dla schodów;
- bariery pionowe: wynikające z nieodpowiedniej szerokości płaszczyzny ruchu dla osób poruszających się na wózku inwalidzkim⁴⁷; mające związek z nieodpowiednią szerokością drzwi zewnętrznych⁴⁸

⁴⁰ Dalej: UE.

⁴¹ Por. ocenę skutków regulacji dotyczącą rządowego projektu ustawy o dostępności cyfrowej stron internetowych i aplikacji mobilnych podmiotów publicznych (s. 1), <<https://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/2043433E146DAC88C125837E002F1C49/%24File/3119.pdf>> (dostęp: 1.4.2026).

⁴² Potwierdzają to m.in. ustalenia kontroli NIK nr P/25/050/LBY.

⁴³ Tj. przekraczających maksymalną dopuszczalną wysokość progów określoną w przepisach techniczno-budowlanych dla drzwi wejściowych do budynku, wynoszącą 0,02 m. Nieprawidłowości w tym zakresie stwierdzono m.in. w ramach kontroli NIK nr P/25/050/LBY, w dwóch z 16 skontrolowanych jednostek.

⁴⁴ Tj. w drzwiach, które zgodnie z wymogami przepisów techniczno-budowlanych nie powinny mieć progów. Nieprawidłowości w tym zakresie stwierdzono m.in. w ramach kontroli NIK nr P/25/050/LBY, w sześciu z 16 skontrolowanych jednostek.

⁴⁵ Nieprawidłowości w tym zakresie stwierdzono m.in. w ramach kontroli NIK nr P/25/050/LBY, w siedmiu z 16 skontrolowanych jednostek.

⁴⁶ Nieprawidłowości w tym zakresie stwierdzono m.in. w ramach kontroli NIK nr P/25/050/LBY, w dziewięciu z 16 skontrolowanych jednostek.

⁴⁷ Nieprawidłowości w tym zakresie stwierdzono m.in. w ramach kontroli NIK nr P/25/050/LBY, w trzech z 16 skontrolowanych jednostek.

⁴⁸ Nieprawidłowości w tym zakresie stwierdzono m.in. w ramach kontroli NIK nr P/25/050/LBY, w jednej z 16 skontrolowanych jednostek.



lub wewnętrznych do pomieszczeń⁴⁹; wynikające z niewłaściwego ustawienia elementów małej architektury⁵⁰.

Występują też przeszkody i ograniczenia wykraczające poza minimalne warunki dostępności określone w art. 6 pkt 1 u.z.d.⁵¹, polegające w szczególności na: nieurządzaniu przed budynkiem stanowisk postojowych dla samochodów osobowych wykorzystywanych przez osoby z niepełnosprawnościami; przygotowaniu niewystarczającej liczby takich miejsc lub niezapewnieniu ich minimalnych wymiarów; stosowaniu przed wejściem do budynku pochylni o zbyt dużym nachyleniu; niezapewnieniu w budynku co najmniej jednej ogólnodostępnej toalety przystosowanej do potrzeb osób z niepełnosprawnościami; braku wyraźnego (kontrastowego) oznakowania przezroczystych tafli drzwi wewnętrznych; niezamontowaniu na schodach balustrad umożliwiających ich obustronne użytkowanie; niezapewnieniu osobom poruszającym się na wózku inwalidzkim lady o obniżonej wysokości lub udostępnieniu elektronicznej tablicy informacyjnej z przyciskami nawigacyjnymi znajdującymi się na wysokości niedostępnej dla tych osób.

W kontekście dostępności architektonicznej szczególną uwagę warto zwrócić

na sytuacje, gdy budynki użyteczności publicznej znajdują się pod nadzorem konserwatora zabytków. Nie powinno być to przeszkodą samą w sobie dla zapewniania dostępności dla osób ze szczególnymi potrzebami. Praktyka pokazuje, że nie przekreśla to możliwości wprowadzania udogodnień dla tych osób⁵². Nie ulega wątpliwości, że takie budynki stanowią duże wyzwanie dla podmiotów publicznych. Istotne znaczenie ma jednak, aby również wówczas instytucje publiczne, w uzgodnieniu z konserwatorem zabytków, wprowadzały możliwe rozwiązania zapewniające dostępność.

Przeszkody prawne

Artykuł 5 ust. 1 pkt 4 Prawa budowlanego stanowi, że obiekt budowlany jako całość oraz jego poszczególne części, wraz ze związanymi z nim urządzeniami budowlanymi należy, biorąc pod uwagę przewidywany okres użytkowania, projektować i budować w sposób określony w przepisach, w tym techniczno-budowlanych, oraz zgodnie z zasadami wiedzy technicznej, zapewniając m.in. niezbędne warunki do korzystania przez osoby z niepełnosprawnościami, w tym starsze. Niezwykle istotny jest tu art. 7. Zgodnie z jego ust. 4 (w brzmieniu obowiązującym

⁴⁹ Nieprawidłowości w tym zakresie stwierdzono m.in. w ramach kontroli NIK nr P/25/050/LBY, w czterech z 16 skontrolowanych jednostek.

⁵⁰ Nieprawidłowości w tym zakresie stwierdzono m.in. w ramach kontroli NIK nr P/25/050/LBY, w dwóch z 16 skontrolowanych jednostek.

⁵¹ Nieprawidłowości w tym zakresie stwierdzono m.in. w ramach kontroli NIK nr P/25/050/LBY, w dziewięciu z 16 skontrolowanych jednostek.

⁵² Por. wpis w serwisie Facebook Starostwa Powiatowego w Nakle nad Notecią, z informacją dotyczącą rozbudowy o windę zabytkowego budynku siedziby głównej starostwa, <<https://www.facebook.com/powiatnakielski.starostwo/posts/starostwo-powiatowe-w-nakle-po-remoncie-%EF%B8%8Fpo%C5%82%C4%85czenie-historii-z-nowoczesno%C5%9Bci%C4%85-sp/1366056252221018/>> (dostęp: 1.4.2026).

od 20 września 2019 r., tj. od dnia wejścia w życie u.z.d.) właściwi ministrowie, określając warunki techniczne, jakim powinny odpowiadać obiekty budowlane i ich usytuowanie oraz warunki techniczne użytkowania obiektów budowlanych, zostali zobowiązani do uwzględniania szczególnych potrzeb osób, o których mowa w ustawie. Dotychczas, mimo że minęło już ponad sześć lat, nie zostały zakończone prace nad nowym rozporządzeniem w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, które w szerszym zakresie uwzględniałyby potrzeby tych osób, w tym osób z niepełnosprawnościami. Na mocy art. 66 u.z.d. dotychczasowe rozporządzenie w sprawie warunków technicznych budynków⁵³ zachowuje moc nie dłużej niż przez 84 miesiące od dnia wejścia w życie u.z.d., tj. 20 września 2026 r. powinno zostać uchylone. Należy jednak zaznaczyć, że w brzmieniu pierwotnym u.z.d.⁵⁴ termin końcowy obowiązywania rozporządzenia wynosił nie więcej niż 36 miesięcy od wejścia w życie u.z.d., jednak na mocy art. 2 nowelizacji z 24 marca 2022 r.⁵⁵ został

wydłużony do 60 miesięcy, a następnie ponownie wydłużony do obecnie obowiązujących 84 miesięcy na mocy art. 1 nowelizacji z 28 czerwca 2024 r.⁵⁶

Dostępność informacyjno-komunikacyjna

W praktyce nadal tylko nieliczne podmioty publiczne zapewniają spełnienie wszystkich minimalnych warunków dostępności informacyjno-komunikacyjnej określonych w art. 6 pkt 3 u.z.d.⁵⁷ Powszechnym zjawiskiem jest brak na stronach internetowych tych podmiotów informacji o zakresie ich działalności w postaci: elektronicznego pliku zawierającego tekst odczytywalny maszynowo, nagrania treści w polskim języku migowym, tekstu łatwego do czytania⁵⁸. Zdarzają się budynki użyteczności publicznej, w których nie jest zapewniona instalacja urządzeń lub innych środków technicznych do obsługi osób słabosłyszących⁵⁹.

W kontekście dostępności informacyjno-komunikacyjnej warto zwrócić uwagę na problemy i dobre praktyki związane z zapewnianiem dostępności usług

⁵³ Por. rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 12.4.2002 w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz.U. z 2022 r. poz. 1225, ze zm.), dalej: rozporządzenie w sprawie warunków technicznych budynków.

⁵⁴ Por. Dz.U. z 2019 r. poz. 1696.

⁵⁵ Patrz ustawa z 24.3.2022 o zmianie ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego oraz ustawy o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami (Dz.U. poz. 975).

⁵⁶ Por. ustawa z 28.6.2024 o zmianie ustawy o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami, ustawy o dokumentach publicznych oraz ustawy o pomocy państwa w oszczędzaniu na cele mieszkaniowe (Dz.U. poz. 1081).

⁵⁷ Nieprawidłowości w tym zakresie stwierdzono m.in. w ramach kontroli NIK nr P/25/050/LBY, w 14 z 16 skontrolowanych jednostek.

⁵⁸ Nieprawidłowości w tym zakresie stwierdzono m.in. w ramach kontroli NIK nr: I/23/001/LBY, w pięciu z sześciu skontrolowanych jednostek; P/25/050/LBY, w 14 z 16 skontrolowanych jednostek.

⁵⁹ Nieprawidłowości w tym zakresie stwierdzono m.in. w ramach kontroli NIK nr: I/23/001/LBY, w trzech z sześciu skontrolowanych jednostek; P/25/050/LBY, w siedmiu z 16 skontrolowanych jednostek.



tłumacza języka migowego. Niektóre podmioty publiczne mają zawarte umowy, z profesjonalnym podmiotem zewnętrznym (np. Polskim Związkiem Głuchych), zabezpieczające możliwość uzyskania bezpłatnej pomocy tłumacza języka migowego przez klientów tych podmiotów⁶⁰. Przyjmowane są w nich różne warianty wynagrodzenia usługodawców za usługi świadczone na rzecz tych klientów, według stawek zaakceptowanych przez podmiot publiczny, tj. wynagrodzenie bez opłaty miesięcznej lub wynagrodzenie z opłatą miesięczną za gotowość do świadczenia usługi. Zachowując zasady racjonalnego i gospodarnego wydatkowania środków publicznych, za preferowany należałoby uznać wariant bez opłaty miesięcznej.

Należy przy tym mieć na uwadze, że zapewnienie podstawowego przeszkolenia wybranych pracowników podmiotu publicznego z zakresu języka migowego nie może być traktowane jako równoważne z uzyskaniem przez nich kompetencji tłumacza czy też statusu osoby posługującej się tym językiem na profesjonalnym poziomie. Jednocześnie brak umowy na realizację na rzecz podmiotu publicznego takiej usługi może przyczynić się do wydłużonego okresu oczekiwania na załatwienie sprawy urzędowej lub nawet braku możliwości jej załatwienia. Pierwszeństwo w dostępie do usługi tłumaczenia mają bowiem

zawsze klienci tych podmiotów publicznych, z którymi dany usługodawca ma zawartą stosowną umowę. Zapewnianie dostępu do świadczenia usług tłumacza języka migowego jest jednak obowiązkiem podmiotów publicznych, możliwość skorzystania z tych usług nie powinna więc być uzależniana od warunków po stronie klienta, w szczególności od posiadania przez niego telefonu z odpowiednią aplikacją. Usługi powinny być dostępne bez zbędnej zwłoki i świadczone na odpowiednio wysokim poziomie, w celu uniknięcia ryzyka naruszenia praw osób głuchych i słabosłyszących oraz powstania nieporozumień. Jako dokument stanowiący wiarygodne potwierdzenie wysokich kwalifikacji tłumacza polskiego języka migowego, tj. najczęściej stosowanej formy komunikacji przez osoby głuche, należy uznać w szczególności certyfikat tłumacza Polskiego Języka Migowego wydany przez Polski Związek Głuchych⁶¹.

Dostępność cyfrowa stron internetowych

Podmioty publiczne są zobowiązane zapewniać dostępność cyfrową, m.in. za pośrednictwem stron www, które muszą spełniać wymagania wynikające z wytycznych dotyczących dostępności treści internetowych (WCAG⁶²), stanowiących załącznik do u.d.c. W praktyce trudno

⁶⁰ Z ustaleń kontroli NIK nr P/25/050/LBY wynikało, że pięć z 16 skontrolowanych jednostek zawierało takie umowy z podmiotem zewnętrznym.

⁶¹ <<https://cemn.pzg.org.pl/certyfikaty/certyfikat-tlumacze/>> (dostęp: 1.4.2026).

⁶² Web Content Accessibility Guidelines. Zob. stronę internetową zawierającą autoryzowane tłumaczenie na język polski wytycznych WCAG 2.1, <<https://www.w3.org/Translations/WCAG21-pl/>> (dostęp: 1.4.2026). Zob. też link do wersji normy EN 301549 w języku angielskim <https://www.etsi.org/deliver/etsi_en/301500_301599/301549/03.02.01_60/en_301549v30201p.pdf> (dostęp: 1.4.2026).

jest znaleźć podmioty, które spełniają wszystkie te kryteria.

Do częstych przykładów niezgodności stron internetowych z u.d.c. (w odniesieniu do poszczególnych zasad WCAG) należą:

- przypadki naruszenia zasady postrzegalności, tj.: zamieszczanie treści nietekstowych niedających się odczytać za pomocą narzędzi asystujących, m.in. skanów dokumentów do pobrania lub plików graficznych⁶³; brak audio-deskrypcji lub alternatywy tekstowej dla opublikowanych na stronie nagrań multimedialnych (filmów, animacji)⁶⁴; publikowanie plików multimedialnych zawierających ścieżkę dźwiękową, bez napisów dla osób niesłyszących⁶⁵; przekazywanie informacji jedynie z użyciem pozycji lub formy elementu⁶⁶; brak widoczności wszystkich

elementów strony przy zmianie orientacji z pionowej na poziomą⁶⁷; zamieszczanie na stronie informacji przekazywanych jedynie za pomocą koloru lub odnoszących się do koloru elementu⁶⁸; brak widoczności wszystkich elementów strony przy powiększeniu widoku strony⁶⁹;

- przypadki naruszenia zasady funkcjonalności, tj.: niezapewnienie dostępności za pomocą klawiatury wszystkich elementów aktywnych w serwisie internetowym⁷⁰; niezapewnienie poprawności struktury tytułów stron, tj. unikalnych tytułów opisujących ich zawartość, z układem informacji „od szczegółu do ogółu”⁷¹; niezapewnienie, aby każdorazowo podczas nawigacji klawiaturą fokus klawiatury poruszał się w logicznej kolejności, spójnej z układem wizualnym treści⁷²; zamieszczanie linków,

⁶³ Por. wytyczną 1.1. „Alternatywa tekstowa”, kryterium sukcesu 1.1.1 „Treść nietekstowa”. Nieprawidłowości w tym zakresie stwierdzono m.in. w ramach kontroli NIK nr P/25/050/LBY, w 13 z 16 skontrolowanych jednostek.

⁶⁴ Por. wytyczną 1.2 „Dostępność mediów zmiennych w czasie”, kryteria sukcesu: 1.2.1 „Tylko audio oraz tylko wideo (nagranie)”, 1.2.3 „Audio-deskrypcja lub alternatywa dla mediów (nagranie)”, 1.2.5 „Audio-deskrypcja (nagranie)”. Nieprawidłowości w tym zakresie stwierdzono m.in. w ramach kontroli NIK nr P/25/050/LBY, w sześciu z 16 skontrolowanych jednostek.

⁶⁵ Por. wytyczną 1.2 „Dostępność mediów zmiennych w czasie”, kryterium sukcesu 1.2.2 „Napisy rozszerzone (nagranie)”. Nieprawidłowości w tym zakresie stwierdzono m.in. w ramach kontroli NIK nr P/25/050/LBY, w dwóch z 16 skontrolowanych jednostek.

⁶⁶ Por. wytyczną 1.3 „Możliwość adaptacji – Odpowiednia (zrozumiała) prezentacja zawartości”, kryterium sukcesu 1.3.3 „Właściwości zmysłowe”. Nieprawidłowości w tym zakresie stwierdzono m.in. w ramach kontroli NIK nr P/25/050/LBY, w trzech z 16 skontrolowanych jednostek.

⁶⁷ Por. wytyczną 1.3 „Możliwość adaptacji – Odpowiednia (zrozumiała) prezentacja zawartości”, kryterium sukcesu 1.3.4 „Orientacja – wyświetlanie treści w układzie poziomym, jak i pionowym”. Nieprawidłowości w tym zakresie stwierdzono m.in. w ramach kontroli NIK nr P/25/050/LBY, w jednej z 16 skontrolowanych jednostek.

⁶⁸ Por. wytyczną 1.4 „Możliwość rozróżnienia – Ułatwienie percepcji treści”, kryterium sukcesu 1.4.1 „Użycie koloru”. Nieprawidłowości w tym zakresie stwierdzono m.in. w ramach kontroli NIK nr P/25/050/LBY, w dwóch z 16 skontrolowanych jednostek.

⁶⁹ Por. wytyczną 1.4 „Możliwość rozróżnienia – Ułatwienie percepcji treści”, kryterium sukcesu 1.4.4 „Zmiana rozmiaru tekstu”. Nieprawidłowości w tym zakresie stwierdzono m.in. w ramach kontroli NIK nr P/25/050/LBY, w ośmiu z 16 skontrolowanych jednostek.

⁷⁰ Por. wytyczną 2.1 „Dostępność klawiatury”, kryterium sukcesu 2.1.1 „Klawiatura”. Nieprawidłowości w tym zakresie stwierdzono m.in. w ramach kontroli NIK nr P/25/050/LBY, w dwóch z 16 skontrolowanych jednostek.

⁷¹ Por. wytyczną 2.4 „Możliwość nawigacji”, kryterium sukcesu 2.4.2 „Tytuł stron”. Nieprawidłowości w tym zakresie stwierdzono m.in. w ramach kontroli NIK nr P/25/050/LBY, w jednej z 16 skontrolowanych jednostek.

⁷² Por. wytyczną 2.4 „Możliwość nawigacji”, kryterium sukcesu 2.4.3 „Kolejność fokusu”. Nieprawidłowości w tym zakresie stwierdzono m.in. w ramach kontroli NIK nr P/25/050/LBY, w dwóch z 16 skontrolowanych jednostek.



po których użyciu pojawia się ostrzeżenia przed otwarciem nowego okna czy też zakładki w przeglądarce lub niezamieszczenie informacji o formacie/rozmiarze pliku do pobrania⁷³; niezapewnienie dostępności mapy strony czy też wyszukiwarki lub brak jednolitego wyglądu menu na wszystkich stronach⁷⁴; niezapewnianie widoczności elementu aktywnego, tj. wyróżnienia, przy nawigacji klawiaturą po stronie⁷⁵;

- przypadki naruszenia zasady zrozumiałości, tj. niezapewnienie takiego samego wyglądu i działania menu na wszystkich stronach⁷⁶.

Zgodnie z art. 8 ust. 1 u.d.c. podmiot publiczny może nie zapewniać dostępności cyfrowej elementów stron internetowych lub aplikacji mobilnych, jeśli wiąże się to dla niego z nadmiernym kosztem. Musi on jednak wówczas zagwarantować alternatywny sposób dostępu do tego elementu. Należy podkreślić, że zgodnie z treścią motywu 39 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/2102 z 26 października 2016 r. w sprawie dostępności stron internetowych i mobilnych aplikacji organów sektora publicznego⁷⁷ w uzasadnionych przypadkach zapewnienie pełnej dostępności określonych treści może nie być dla podmiotu publicznego racjonalnie

możliwe. Powinien on jednak nadal w jak największym stopniu udostępniać te treści, i zapewniać pełną dostępność innych. Środki nakładające nieproporcjonalne obciążenie to takie, które stanowią nadmierny ciężar organizacyjny lub finansowy, zagrażają zdolności podmiotu do realizacji jego celów albo do publikowania informacji. Za nieuzasadnione usprawiedliwienie ze strony podmiotu publicznego należy uznać niepriorytetowe traktowanie, brak czasu, wiedzy, nienabywanie lub nieopracowywanie systemów oprogramowania do zarządzania treściami stron internetowych w sposób dostępny⁷⁸.

Trzeba też podkreślić, że niezależnie od tego, czy strony internetowe są prowadzone we własnym zakresie, czy też za pośrednictwem usługodawców zewnętrznych, ostatecznie to podmioty publiczne odpowiadają za zapewnienie ich dostępności cyfrowej.

Dostępność w krajowych przepisach a standardy UE

Mechanizmem wdrażania standardów dostępności w Polsce są, poza przepisami krajowymi, takimi jak u.z.d., również zasady i wskaźniki horyzontalne UE, które muszą być uwzględniane we wszystkich politykach, programach i projektach finansowanych ze środków unijnych. Jedna

⁷³ Por. wytyczną 2.4 „Możliwość nawigacji”, kryterium sukcesu 2.4.4 „Cel linku (w kontekście)”. Nieprawidłowości w tym zakresie stwierdzono m.in. w ramach kontroli NIK nr P/25/050/LBY, w 14 z 16 skontrolowanych jednostek.

⁷⁴ Por. wytyczną 2.4 „Możliwość nawigacji”, kryterium sukcesu 2.4.5 „Wiele sposobów na zlokalizowanie strony”. Nieprawidłowości w tym zakresie stwierdzono m.in. w ramach kontroli NIK nr P/25/050/LBY, w dwóch z 16 skontrolowanych jednostek.

⁷⁵ Por. wytyczną 2.4 „Możliwość nawigacji”, Kryterium sukcesu 2.4.7 „Widoczny fokus”. Nieprawidłowości w tym zakresie stwierdzono m.in. w ramach kontroli NIK nr P/25/050/LBY, w jednej z 16 skontrolowanych jednostek.

⁷⁶ Por. wytyczną 3.2 „Przewidywalność”, kryterium sukcesu 3.2.3 „Konsekwentna nawigacja”. Nieprawidłowości w tym zakresie stwierdzono m.in. w ramach kontroli NIK nr P/25/050/LBY, w jednej z 16 skontrolowanych jednostek.

⁷⁷ Dz. Urz. UE L 327 z 2.12.2016, s. 1, dalej: dyrektywa 2016/2102.

⁷⁸ Istnieją bowiem wystarczające i pomocnicze techniki zapewniające dostępność tych systemów i umożliwiające spełnienie wymagań dostępności zawartych w Dyrektywie 2016/2102.

z tych zasad dotyczy równości szans i niedyskryminacji, w tym dostępności dla osób z niepełnosprawnościami. Jej celem jest zapewnienie, że wszyscy obywatele, bez względu m.in. na niepełnosprawność, mają mieć równe szanse korzystania z projektów. Spełnienie tej zasady w dużej mierze decyduje o dofinansowaniu. Jednym z powszechnie stosowanych wskaźników służących do pomiaru bezpośrednich efektów realizacji tej zasady jest wskaźnik produktu, dotyczący liczby budynków dostosowanych do potrzeb osób z niepełnosprawnościami. Odnosi się on do liczby obiektów w ramach realizowanego projektu, które zaopatrzone w specjalne podjazdy, windy, urządzenia głośnomówiące bądź inne udogodnienia (tj. usunięcie barier w dostępie, w szczególności barier architektonicznych) ułatwiający dostęp do tych obiektów i poruszenie się po nich osobom z niepełnosprawnościami ruchowymi czy sensorycznymi⁷⁹.

Należy podkreślić, że kluczową rolę w monitorowaniu dostępności za pomocą tego typu wskaźników odgrywają instytucje zarządzające funduszami europejskimi. Przy czym nie ma podstaw, aby przyjąć, że dany budynek spełnia unijne standardy dostępności, jeśli jednocześnie nie spełnia on warunków wynikających m.in. z obowiązujących przepisów u.z.d.

Standardy unijne oraz przepisy prawa krajowego stanowią bowiem komplementarne narzędzia służące poprawie zapewniania dostępności dla osób ze szczególnymi potrzebami, zwłaszcza w obiektach użyteczności publicznej.

Rzetelność informacji o stanie dostępności

Sporządzanie w sposób dostępny cyfrowo⁸⁰ deklaracji dostępności cyfrowej, tj. oświadczeń informujących o niej użytkowników strony internetowej lub aplikacji mobilnej, jest istotnym obowiązkiem podmiotów publicznych, wymagających od nich należytej staranności. Deklaracje takie zawierają m.in. informacje o dostępności architektonicznej i komunikacyjno-informacyjnej obiektów, w których jest prowadzona obsługa interesantów. Jednocześnie tylko odpowiednie warunki techniczne publikacji oraz struktura dokumentu elektronicznego deklaracji dostępności, tj. zgodne z zaleceniami wynikającymi z Wytycznych Ministra Cyfryzacji⁸¹, zapewniają osobom ze szczególnymi potrzebami możliwość zapoznania się z jego treścią przy wykorzystaniu informatycznych narzędzi asystujących. W praktyce często zdarza się jednak, że podmioty publiczne nierzetelnie sporządzają deklaracje dostępności cyfrowej⁸², gdyż: zamieszczają

⁷⁹ Por. m.in.: wskaźnik o kodzie PL0C002, <https://www.ewalucja.gov.pl/media/164219/LWK_EFS_01_2026.pdf> (dostęp: 1.4.2026); wskaźnik o kodzie PLRO132, <https://www.ewalucja.gov.pl/media/167910/LWK_EFRR_31.xlsx> (dostęp: 1.4.2026).

⁸⁰ Tj. sporządzanie dokumentu w taki sposób, aby każdy użytkownik – w tym osoby z niepełnosprawnościami – mógł z niego łatwo skorzystać za pomocą komputera, telefonu lub czytnika ekranu.

⁸¹ Por. <<https://mc.bip.gov.pl/fobjects/download/1769472/warunki-techniczne-publikacji-i-struktura-dokumentu-elektronicznego-deklaracji-dostepnosci-pdf.html>> (dostęp: 1.4.2026).

⁸² Nieprawidłowości w tym zakresie stwierdzono m.in. w ramach kontroli NIK nr P/25/050/LBY, w 15 z 16 skontrolowanych jednostek.



w nich informacje niezgodne ze stanem faktycznym, nieaktualne lub niespójne; nie wskazują wszystkich niedostępnych treści lub elementów na danej stronie internetowej; nie ujmują w ich kodzie źródłowym wszystkich wymaganych elementów struktury, tj. nagłówków (sekcji/podsekcji) lub obowiązkowych identyfikatorów HTML i oznaczonych nimi treści.

Kolejnym obowiązkiem podmiotów publicznych jest rzetelne sporządzanie i publikacja raportów o stanie zapewniania dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami. Stanowią one źródło informacji o postępach, wprowadzonych usprawnieniach oraz lukach w zapewnianiu dostępności. Są też narzędziem umożliwiającym podmiotom publicznym monitorowanie i planowanie działań mających na celu poprawę sytuacji, a także zapewniającym transparentność i rozliczalność w tym obszarze. W praktyce często zdarza się jednak, że podmioty publiczne zamieszczają w tych raportach informacje niezgodne ze stanem faktycznym⁸³, co dotyczy w szczególności danych o: możliwości ewakuacji lub ratowania osób ze szczególnymi potrzebami wewnątrz budynków; zapewnieniu kontaktu osobistego z tłumaczem języka migowego; sposobach i środkach wspierających komunikowanie się; zapewnieniu informacji na temat rozkładu pomieszczeń w budynkach, co najmniej w sposób wizualny i dotykowy lub głosowy; pełnej zgodności stron internetowych z u.d.c.; zapewnieniu wolnych od barier wszystkich przestrzeni komunikacyjnych w budynkach.

W tym miejscu warto byłoby rozważyć wydanie wytycznych do art. 10 ust. 1 i 7 u.d.c. oraz do art. 11 ust. 1 u.z.d., określających, w jakiej formie należy publikować deklaracje dostępności cyfrowej stron internetowych i aplikacji mobilnych oraz raporty o stanie jej zapewniania. Zapoznanie się z ich treścią powinno być bowiem możliwe przez każdego, na zasadzie równości. Przykładowo, w przypadku osób głuchych, dla których podstawowym środkiem komunikacji jest tłumaczenie w języku migowym, taką formą powinno być nagranie treści w polskim języku migowym.

Kluczowa rola koordynatorów do spraw dostępności

Zgodnie z art. 14 ust. 1 u.z.d. każdy organ władzy publicznej ma obowiązek wyznaczenia co najmniej jednej osoby do pełnienia funkcji koordynatora ds. dostępności. Zakres zadań powierzanych koordynatorom najczęściej pokrywa się z ogólnym zakresem określonym w art. 14 ust. 2 u.z.d. i obejmuje: wsparcie osób ze szczególnymi potrzebami w dostępie do świadczonych usług; przygotowanie i koordynację wdrożenia planu działania na rzecz poprawy zapewniania dostępności, zgodnie z minimalnymi wymaganiami służącymi zapewnieniu dostępności określonymi w art. 6 u.z.d.; monitorowanie działalności podmiotu w zakresie zapewniania dostępności.

Warto zwrócić uwagę, że w praktyce pełnienie w podmiotach publicznych funkcji koordynatora ds. dostępności powierzone

⁸³ Nieprawidłowości w tym zakresie stwierdzono m.in. w ramach kontroli NIK nr P/25/050/LBY, w 12 z 16 skontrolowanych jednostek.

jest często zatrudnionym pracownikiem, wykonującym jednocześnie inne zadania⁸⁴. W efekcie funkcja, która ma kluczowe znaczenie dla wspierania osób ze szczególnymi potrzebami i wymaga wiedzy prawniczej, technicznej oraz umiejętności interpersonalnych, stanowi dodatkowe obciążenie dla pracowników. Pogodzenie obowiązków koordynatora z innymi zadaniami jest dla nich wyzwaniem. Za dobrą praktykę należy natomiast uznać wszelkie działania służące wzmocnieniu roli i pozycji instytucjonalnej koordynatorów ds. dostępności oraz zapewnieniu wsparcia w realizacji ich ustawowych zadań, w szczególności: powoływanie kilkuosobowych zespołów ds. dostępności lub wyznaczanie dodatkowych osób do współpracy z koordynatorem przy realizacji zadań w obszarze dostępności architektonicznej, cyfrowej czy informacyjno-komunikacyjnej.

Podsumowanie

Przeprowadzona analiza w świetle kontroli NIK potwierdza, że pomimo obowiązywania rozbudowanych regulacji prawnych w zakresie zapewniania dostępności, cele ustawodawcy nie zostały dotychczas w pełni osiągnięte. W szczególności nie zrealizowano w wystarczającym stopniu podstawowego założenia, jakim było umożliwienie osobom ze szczególnymi potrzebami samodzielnego i niezależnego korzystania z usług publicznych. Wyniki analizy wskazują, że utrzymujące się bariery – architektoniczne, cyfrowe oraz informacyjno-komunikacyjne – mają

charakter systemowy i wynikają nie tylko z ograniczeń organizacyjnych czy finansowych, lecz w znacznej mierze także z niedoskonałości konstrukcji normatywnej przepisów oraz ich nieprawidłowej wykładni i stosowania.

Zasadniczym problemem nie jest wyłącznie brak działań po stronie podmiotów publicznych, lecz również przyjęcie minimalistycznego, formalistycznego podejścia do realizacji obowiązków. Przejawia się ono w utożsamianiu zapewnienia dostępności ze spełnieniem minimalnych wymagań określonych w przepisach prawa, a nie z rzeczywistym eliminowaniem barier i zapewnianiem równego dostępu do usług publicznych. Tym samym została potwierdzona postawiona we wstępie teza badawcza, zgodnie z którą istotną przyczyną nieefektywności systemu dostępności są zarówno niedoskonałości legislacyjne, jak i błędy interpretacyjne prowadzące do zawężającego rozumienia obowiązków ustawowych.

W kontekście celu artykułu należy podkreślić, że identyfikacja najczęściej występujących nieprawidłowości w działalności podmiotów publicznych pozwala na sformułowanie wniosków o charakterze zarówno *de lege lata*, jak i *de lege ferenda*. W szczególności zasadne wydaje się doprecyzowanie definicji „dostępności”, przez jednoznaczne powiązanie jej z obowiązkiem eliminowania barier oraz zapobiegania ich powstawaniu. Równie istotne jest rozszerzenie i uszczegółowienie minimalnych wymagań dostępności, aby nie były

⁸⁴ Potwierdzają to m.in. ustalenia kontroli NIK nr P/25/050/LBY.



one interpretowane jako katalog zamknięty i wystarczający w każdej sytuacji.

Ponadto analiza wskazuje na potrzebę opracowania i wdrożenia jednolitych wytycznych interpretacyjnych oraz standardów stosowania przepisów, które ograniczyłyby rozbieżności w praktyce działania podmiotów publicznych. Dotyczy to w szczególności takich obszarów, jak zapewnianie dostępności w ramach zamówień publicznych i powierzania zadań, stosowanie dostępu alternatywnego czy organizacja ewakuacji osób ze szczególnymi potrzebami. Istotnym elementem poprawy skuteczności systemu jest również wzmocnienie mechanizmów nadzoru, kontroli oraz odpowiedzialności za realizację obowiązków w tym zakresie.

Nie bez znaczenia pozostaje konieczność zmiany podejścia do samej idei dostępności. Jak wykazano w toku analizy, nie może ona być traktowana wyłącznie jako techniczny obowiązek prawny, lecz powinna być postrzegana jako realizacja konstytucyjnej zasady równości oraz zakazu dyskryminacji. Dostępność stanowi bowiem warunek rzeczywistego uczestnictwa w życiu publicznym nie tylko osób z niepełnosprawnościami, ale również osób starszych czy czasowo ograniczonych w funkcjonowaniu⁸⁵.

Reasumując, osiągnięcie celów analizowanych ustaw wymaga nie tylko dalszych zmian legislacyjnych, lecz przede wszystkim praktyki ich stosowania oraz wzmocnienia świadomości prawnej podmiotów publicznych. Zapewnianie dostępności powinno być procesem ciągłym, systemowo zarządzanym i osadzonym w kulturze organizacyjnej instytucji publicznych. Dopiero takie podejście może prowadzić do realnej, a nie jedynie deklaratywnej, realizacji praw osób ze szczególnymi potrzebami oraz budowy społeczeństwa włączającego, opartego na zasadzie równości i poszanowania godności każdego człowieka⁸⁶.

W konsekwencji należy przyjąć, że skuteczność systemu zapewniania dostępności nie zależy wyłącznie od zakresu regulacji prawnych, lecz przede wszystkim od ich prawidłowej wykładni, konsekwentnego stosowania oraz rzeczywistego uznania jej za integralny element realizacji konstytucyjnych praw i wolności jednostki.

MATEUSZ GRYNICZ

główny specjalista k.p.,

dr **TOMASZ SOBECKI**

p.o. dyrektora,

Kujawsko-Pomorska

Delegatura NIK w Bydgoszczy

⁸⁵ J. Zimmermann: *Prawo administracyjne*, Warszawa 2023, s. 412-418.

⁸⁶ A. Giddens: *Socjologia*, Warszawa 2021, s. 275-280.

Słowa kluczowe: zapewnienie dostępności, osoby ze szczególnymi potrzebami, dostępność architektoniczna, dostępność cyfrowa, dostępność informacyjno-komunikacyjna

Bibliografia:

1. Bosek L., Safjan M.: *Konstytucja RP, Tom I, Komentarz do art. 1-86*, Warszawa 2016, komentarz do art. 32.
2. Centrum Rozwoju Kompetencji Cyfrowych, Ministerstwo Cyfryzacji, *Dostępność Cyfrowa Podmiotów Publicznych – wyniki monitoringu stron internetowych i aplikacji mobilnych za rok 2024*, Warszawa luty 2025.
3. Centrum Rozwoju Kompetencji Cyfrowych, Ministerstwo Cyfryzacji, *Warunki techniczne publikacji i struktura dokumentu elektronicznego deklaracji dostępności*, wersja dokumentu 2.0, 16 lipca 2024.
4. Daniłowska S, Gawska A., Tatko A.: Raport z badania ewaluacyjnego zrealizowanego w okresie lipiec–październik 2024 r. pn. *Ocena wdrażania Ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami*, Warszawa 2024.
5. Giddens A.: *Socjologia*, Warszawa 2021.
6. Internetowy Serwis Rzeczypospolitej Polskiej, *Sytuacja osób starszych w Polsce w 2024*, 27 stycznia 2026.
7. Kulesza E.: *Dostępność jako standard państwa prawa*, „Państwo i Prawo” nr 6/2021.
8. Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, *Raport o stanie zapewniania dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami przez podmioty publiczne w Polsce według stanu na 1 stycznia 2021 r.*, Listopad 2021.
9. Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, *Raport końcowy badania potrzeb osób niepełnosprawnych w Polsce*, lipiec 2024.
10. Sołtysińska A.: *Dostępność w zamówieniach publicznych*, „Zamówienia Publiczne. Doradca” nr 9/2022.
11. Tuleja P.: *Ustawa o zapewnieniu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami. Komentarz*, Warszawa 2022.
12. Wyrzykowski M.: *Zasada równości i zakaz dyskryminacji w prawie publicznym*, Warszawa 2020.
13. Wytyczne dotyczące dostępności treści internetowych (Web Content Accessibility Guidelines), 13 kwietnia 2021, autoryzowane tłumaczenie na język polski.
14. Zimmermann J.: *Prawo administracyjne*, Warszawa 2023.

ABSTRACT

Ensuring Accessibility for Persons with Special Needs – Obligations of Public Entities

In 1997, the Polish Parliament adopted the Charter of the Rights of Persons with Disabilities, declaring that persons with disabilities are entitled to independent, self-reliant and active life, and they must not be subjected to discrimination. This includes, in particular, the right to access goods and services that allow for full participation in social life, as well as the right to live in an environment free from functional barriers. This was incorporated into the national law in the Act of 19 July 2019 on Ensuring Accessibility for Persons with Special Needs, and in the Act of 4 April 2019



on the Digital Accessibility of Websites and Mobile Applications of Public Entities. However, as transpires from the examinations by the Supreme Audit Office and the State Fund for the Rehabilitation of Persons with Disabilities, seven years after the adoption of these two acts, public entities still have problems with ensuring accessibility for persons with special needs. The article attempts to identify and analyse the causes of incomplete implementation of accessibility obligations by public entities, with particular emphasis on misinterpretations of legal provisions, shortcomings in the normative structure of applicable regulations, and organisational and practical factors affecting their application. The authors undertake an in-depth analysis of selected aspects of the implementation of the Accessibility Act and the Digital Accessibility Act, they identify the most common irregularities in the activities of public entities in this area, and they formulate both *de lege lata* conclusions and *de lege ferenda* proposals.

Mateusz Grynicz, Senior Public Audit Expert,
Tomasz Sobecki, PhD, Acting Director of the Regional Branch of NIK in Bydgoszcz

Key words: ensuring accessibility, persons with special needs, architectural accessibility, digital accessibility, information and communication accessibility