

**Ustawa o dostępności
cyfrowej stron
internetowych i aplikacji
mobilnych podmiotów
publicznych. Komentarz**

A. Komentarz

Ustawa o dostępności cyfrowej stron internetowych i aplikacji mobilnych podmiotów publicznych¹

z dnia 4 kwietnia 2019 r. (Dz.U. z 2019 r. poz. 848)²

Wprowadzenie

Spis treści

	Nb
1. Dostępność cyfrowa	1
2. Dyrektywa 2016/2102	2
3. Geneza regulacji europejskiej. Konwencja ONZ o prawach osób niepełnosprawnych (2006)	3
4. Założenia ogólne uzasadnienia projektu DostPodmPubU	4
5. Odesłanie do Standardu WCAG 2.1 w DostPodmPubU	5
6. Kluczowe pojęcia Standardu WCAG 2.1	6
7. Standardy WCAG a inne rodzaje wytycznych	7
8. Relacja DostPodmPubU do innych aktów	8

1. Dostępność cyfrowa. Dostępność cyfrowa to problematyka takiego skonstruowania witryn internetowych oraz aplikacji mobilnych, aby były one możliwe do użytkowania przez różnego rodzaju osoby, bez względu na ograniczenia wynikające czy to z tymczasowych, czy permanentnych, wrodzonych lub nabytych rodzajów niepełnosprawności. Osiągnięcie tego celu wiąże się za zagadnieniem projektowania

¹ Niniejsza ustawa wdraża dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/2102 z dnia 26 października 2016 r. w sprawie dostępności stron internetowych i mobilnych aplikacji organów sektora publicznego (Dz.Urz. UE L 327 z 02.12.2016, str. 1).

² Niniejszą ustawą zmienia się ustawę z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz ustawę z dnia 6 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o dowodach osobistych oraz niektórych innych ustaw.

uniwersalnego nastawionego na zauważanie potrzeb wszystkich osób. Istotą zagadnienia jest tworzenie witryn internetowych i aplikacji mobilnych w taki sposób, aby – przykładowo – osoby niewidzące lub niedowidzące mogły także zapoznać się z ich treścią za pośrednictwem cyfrowych asystentów czytających zawartość elektronicznych publikacji, albo osoby niemogące korzystać z myszki – użytkować aplikacje z pomocą klawiatury i przycisku Tab.

Genezy samego pojęcia dostępności w nauce można szukać w innych dziedzinach niż prawo i informatyka: „od wielu lat było przedmiotem analiz na polu różnych nauk, zwłaszcza zarządzania, urbanistyki czy zagospodarowania przestrzennego (...) [gdzie – przyp. aut.] pod pojęciem dostępności rozumie się «szansę lub możliwość pozwalającą na skorzystanie z różnych rodzajów działalności (funkcji, z których część można zaliczyć do usług) przez osobę zamieszkującą stale pewien obszar» (...) Dostępność stanowi także istotne kryterium jakościowe we współczesnym zarządzaniu publicznym, które pokonało długą drogę od tradycyjnego modelu *governing*, tj. rządzenia, do nowoczesnego i doskonalszego modelu *governance*, tj. zarządzania skupionego na efektywności (...). W literaturze z tego zakresu dostępność określana jest jako istotny czynnik warunkujący i różnicujący efektywność usług publicznych (...) w różnych wymiarach: «przestrzennym (odległość fizyczna do pokonania, czas potrzebny do jej przebycia), ekonomicznym (koszt do poniesienia – koszt nabycia usługi) oraz społecznym (niewykluczanie grup społecznych z możliwości korzystania z usługi)»”. Por. *H. Markiewicz, P. Polański, Dostępność w świetle prawa międzynarodowego. Uwarunkowania rozwoju jednolitego rynku cyfrowego*, w: *I. Kraśnicka* (red.), *Prawo międzynarodowe. Teoria i praktyka*, Warszawa 2020, § 4 i cyt. tam literaturę.

- 2 2. **Dyrektywa 2016/2102.** Komentowana ustawa stanowi implementację dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/2102 z 26.10.2016 r. w sprawie dostępności stron internetowych i mobilnych aplikacji organów sektora publicznego (Dz.Urz. UE L z 2016 r. Nr 327, s. 1), której celem jest zbliżenie przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich dotyczących wymogów dostępności stron internetowych organów sektora publicznego i ich aplikacji mobilnych, dzięki czemu te strony internetowe i aplikacje mobilne będą bardziej **dostępne dla**

użytkowników, w szczególności dla osób z niepełnosprawnościami (art. 1 ust. 1 dyrektywy 2016/2102).

Dostępność cyfrowa strony internetowej i aplikacji mobilnej polega na zapewnieniu ich funkcjonalności, kompatybilności, postrzegalności i zrozumiałości, co stanowi wprost odesłanie do podstawowych czterech zasad standardu technicznego *Web Content Accessibility Guidelines* (WCAG). **Standardy WCAG 2.0 i 2.1 zostały stworzone przez World Wide Web Consortium (W3C)**, organizację założoną w 1994 r. w USA, zajmującą się ustanawianiem standardów pisania i przesyłu stron internetowych. W ramach organizacji W3C działa *Web Accessibility Initiative* (WAI) – Grupa Robocza ds. wytycznych dostępności treści internetowych, która zajmuje się zwiększaniem dostępności zawartości stron internetowych.

Zapewnienie dostępności cyfrowej wymaga stosowania wprost norm standardu technicznego, jakim jest zbiór wytycznych WCAG. Ułatwiają one wdrożenie stron dostępnych dla osób z różnymi rodzajami niepełnosprawności oraz testowanie zgodności stron z tymi standardami [L.G. Reid, A. Snow-Weaver, WCAG 2.0: a web accessibility standard for the evolving web. In Proceedings of the 2008 international cross-disciplinary conference on Web accessibility (W4A), ACM Press, Nowy Jork 2008, s. 109–115]. Standardy WCAG 2.0 i 2.1 są neutralne technologicznie. Co więcej, z ich wykorzystaniem, w przeciwieństwie do WCAG 1.0, można testować strony internetowe. Przyczyniło się to do sukcesu Standardów WCAG 2.0, m.in. w USA, gdzie brak możliwości testowania według WCAG 1.0 stanowił przeszkodę dla szerszej adopcji tego standardu]. Standard WCAG 2.0 został stworzony na bazie wcześniejszego dokumentu WCAG 1.0 i przyjęty w dniu 11.12.2008 r. Standard WCAG 2.1 z kolei został przyjęty 5.6.2018 r. Początki wykorzystania tych standardów wynikały z samoregulacji (P. Polański, Europejskie prawo handlu elektronicznego. Mechanizm regulacji usług społeczeństwa informacyjnego, Warszawa 2014, § 1) i dopiero w ostatnich latach nabrały znaczenia obowiązującego prawa na mocy przepisów prawa europejskiego, krajowego prawa państw członkowskich UE, a także orzecznictwa sądów amerykańskich.

Standardy WCAG 2.0 i 2.1 nie wskazują konkretnych rozwiązań technicznych – pozwalają na stosowanie innowacji tak długo, jak osiągnięte są założenia standardów (P. Polański, Europejskie prawo handlu elektronicznego, § 1). *World Wide Web Consortium* stworzyła

jednak także dokumenty opisujące konkretne rozwiązania [np. *Techniques for WCAG 2.0 Techniques and Failures for Web Content Accessibility Guidelines 2.0*, gdzie omówiono zagadnienie np. mapy strony – wyjaśniając przykładowo, że odnosi się ona do kryteriów sukcesu 2.4.5 (Wiele dróg) i 2.4.8 (Lokalizacja)]. Dokumenty te mogą też wyjaśniać, na czym polega i jakie są znane techniki pokrewne. Dokumenty tego rodzaju, odnoszące się do wielu szczegółowych zagadnień, są bardzo pomocne w praktycznych wdrożeniach Standardów WCAG 2.0 i 2.1, <https://www.w3.org/TR/WCAG20-TECHS/>, dostęp: 25.2.2021 r.]. W zestawieniach prowadzonych przez W3C można znaleźć narzędzia umożliwiające testowanie poziomu dostępności cyfrowej – zarówno narzędzia typowo informatyczne (<https://www.w3.org/WAI/ER/tools/>, dostęp: 25.2.2021 r.), jak i twórcze zestawienia tych zasad. Stosowanie Standardów WCAG 2.0 i 2.1 pozwala na uwzględnienie wielu aspektów stron internetowych i aplikacji, o których łatwo zapomnieć przy wdrożeniu, jak np. dostarczenie alternatywy audio dla testu bezpieczeństwa CAPTCHA (por. przykładowo narzędzie Elsevier dostępne na stronie: https://romeo.elsevier.com/accessibility_checklist/, dostęp: 25.2.2021 r.). To ostatnie zagadnienie jest niezwykle istotne z punktu widzenia osób z niepełnosprawnościami wzroku.

Zgodnie z art. 12 ust. 1 dyrektywy 2016/2102, państwa członkowskie wprowadzają w życie przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne niezbędne do wykonania dyrektywy w terminie do dnia 23.9.2018 r. Zgodnie z art. 27 DostPodmPubU, ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia (tj. 23.5.2019 r.), z wyjątkiem art. 5–11, 12 pkt 2 i 3 oraz art. 13–19 DostPodmPubU, które wchodzi w życie w zakresie:

- 1) stron internetowych podmiotów publicznych nieopublikowanych przed dniem 23.9.2018 r. – z 23.9.2019 r.;
 - 2) stron internetowych podmiotów publicznych opublikowanych przed dniem 23.9.2018 r. – z 23.9.2020 r.;
 - 3) aplikacji mobilnych podmiotów publicznych – z 23.6.2021 r.
- Oznacza to, że polski prawodawca naruszył zobowiązanie traktatowe w zakresie terminowej implementacji przepisów unijnych.

Dyrektywa 2016/2102 nakłada obowiązki na podmioty publiczne, a beneficjentami ostatecznymi przedmiotu jej regulacji są przede wszystkim jednostki. Najważniejsze z punktu widzenia problematyki zapewnienia skuteczności przepisom dyrektywy 2016/2102 (*effet utile*) będą sytuacje, w pierwszej kolejności, w których ustawa

nakłada obowiązek na jednostki, które nie byłyby objęte obowiązkiem, gdyby polski ustawodawca wdrożył dyrektywę 2016/2102 zgodnie z jej celami, a w drugiej kolejności sytuacji, kiedy beneficjenci ostateczni mogliby się spodziewać zapewnienia dostępności cyfrowej w świetle jasnych, precyzyjnych i bezwarunkowych przepisów dyrektywy, ale polska ustawa im tego nie zapewniła wbrew celom dyrektywy 2016/2102.

Stosując przepisy krajowe stanowiące implementację unijnych dyrektyw, należy zwrócić uwagę na dwie możliwości, które stoją przed jednostkami w sytuacji niepoprawnej transpozycji przepisów unijnych. Po pierwsze, w przypadku gdyby przepis ustawy nie był wystarczająco jasny, należy go interpretować w świetle dyrektywy 2016/2102 (**zasada pronunijnej wykładni prawa krajowego**). Zasada pronunijnej wykładni prawa krajowego wykształciła się w orzecznictwie TSUE jako mechanizm umożliwiający osiągnięcie celów przewidzianych przez prawodawstwo unijne w sposób pośredni, tj. bez konieczności dokonywania zmian legislacyjnych [m.in. wyr. TS z 10.4.1984 r., *Sabine von Colson i Elizabeth Kamann v. Land Nordrhein-Westfalen*, 14/83, ECR 1984, s. 1891, teza 26 i 28; wyr. TS z 13.11.1990 r., *Marleasing SA v. La Comercial Internacional de Alimentacion SA*, C-106/89, ECR 1990, s. I-4135; wyr. TS z 4.7.2006 r., *Konstantinos Adeneler i in. v. Ellinikos Organismos Galaktos (ELOG)*, C-212/04, ECR 2006, Nr 7A, s. I-06057, t. 111]; (*W. Rowiński*, Nakaz dokonywania wykładni pronunijnej jako dyrektywa wykładni systemowej, RPEiS 2016, t. 78, Nr 1, s. 101).

Warto podkreślić, że zasada pronunijnej wykładni znalazła już miejsce w orzecznictwie krajowym na tyle wysokie, że Sąd Najwyższy oczekuje tej wykładni nie tylko od sądów orzekających (np. wyr. SN z 26.6.2013 r., V CSK 366/12, Legalis: Obowiązek pronunijnej wykładni dotyczy przepisów objętych zakresem prawa unijnego i wiąże sąd przy rozpoznawaniu sprawy w zakresie kwestii, które wchodzą w obszar regulacji unijnych), ale również od pełnomocników sporządzających skargi kasacyjne. W post. SN z 6.3.2013 r. (III SK 32/12, Legalis): W przypadku stwierdzenia sprzeczności między przepisem prawa krajowego a przepisem dyrektywy najpierw należy podjąć próbę pronunijnej wykładni przepisu prawa krajowego. Wnoszący skargę kasacyjną jest zatem zobowiązany do przedstawienia wyводу, z którego wynika, że możliwa jest inna wykładnia zastosowanego przez sąd II instancji przepisu prawa krajowego oraz że wykładnia

taka będzie zgodna z dyrektywą. Ewentualnie należy przedstawić argumentację, z której będzie wynikać, że w sprawie powinien znaleźć zastosowanie inny, zgodny z dyrektywą albo dający się prounijnie zinterpretować, przepis prawa krajowego. Dodatkowo należy mieć na uwadze, że w przypadku niemożności dokonania prounijnej wykładni przepisu prawa krajowego sąd krajowy może odmówić jego zastosowania z powodu sprzeczności z dyrektywą tylko wtedy, gdy przepis dyrektywy jest bezpośrednio skuteczny.

Po drugie, uwzględniając fakt, że ustawa, jak i dyrektywa adresowane są do podmiotów publicznych, w przypadku nieprawidłowości we wdrożeniu przepisów dyrektywy (w tym opóźnieniu we wdrożeniu przepisów unijnych), aktualizuje się **możliwość stosowania bezpośrednio przepisów dyrektywy z pominięciem sprzecznych z dyrektywą przepisów polskiej ustawy (zasada skutku bezpośredniego)**. Skutek bezpośredni dyrektywy, z którą przepisy krajowe są niezgodne, ma co do zasady chronić prawa jednostek przeciwko państwu, a nigdy państwa przeciwko jednostkom (*K. Wójtowicz*, Bezpośredni skutek przepisów prawa wspólnotowego w porządku prawnym RP, KPP 2004, Nr 4/2, s. 43–70).

Zgodnie z wykładnią dokonaną w wyr. TS z 4.12.1974 r. (*Van Duyn v. Home Office*, C-41/74, Legalis), aby wystąpił skutek bezpośredni dyrektywy, **przepis musi być jasny, precyzyjny i bezwarunkowy**. Zasada skutku bezpośredniego dyrektyw czy prawa traktatowego nie została wyrażona wprost w przepisach prawa pierwotnego, lecz jest powszechnie akceptowana jako jedna z podstawowych zasad unijnego porządku prawnego (por. wyr. TS z 5.2.1963 r., *Van Gend en Loos v. Nederlandse Administratie der Belastingen*, 26/62, Legalis).

Co istotne, można bezpośrednio zastosować przepis dyrektywy, pomijając przepis krajowy jedynie **wobec państwa, a nie wobec jednostki**. Zgodnie z orzecnictwem TS: „dyrektywa nie może sama z siebie tworzyć obowiązków po stronie jednostki i nie można zatem powoływać się na dyrektywę jako taką przeciwko jednostce (zob. w szczególności wyroki: z 14.7.1994 r. w sprawie C-91/92 *Faccini Dori*, Rec. s. I-3325, pkt 20; z 7.3.1996 r. w sprawie C-192/94 *El Corte Inglés*, Rec. s. I-1281, pkt 15; ww. wyrok w sprawie *Pfeiffer i in.*, pkt 108; ww. wyrok w sprawie *Küçükdeveci*, pkt 46). Należy jednak przypomnieć, że gdy podmioty prawa mogą powoływać się na dyrektywę nie względem jednostki, lecz względem państwa, to mogą to czynić niezależnie od charakteru, w jakim państwo występuje

– pracodawcy czy też organu władzy publicznej. W obu wypadkach należy bowiem unikać sytuacji, w której państwo mogłoby odnieść korzyść z naruszenia prawa Unii (zob. w szczególności wyroki: z 26.2.1986 w sprawie 152/84 *Marshall*, Rec. s. 723, pkt 49; z 12.7.1990 r. w sprawie C-188/89 *Foster i in.*, Rec. s. I-3313, pkt 17; z 14.9.2000 r. w sprawie C-343/98 *Collino i Chiappero*, Rec. s. I-6659, pkt 22). I tak wśród podmiotów, przeciwko którym dopuszczalne jest powołanie się na dyrektywę, która może być bezpośrednio skuteczna, figuruje również podmiot, któremu – niezależnie od jego formy prawnej – na podstawie aktu władzy publicznej i pod jej kontrolą powierzono wykonywanie usług użyteczności publicznej i który w tym celu dysponuje uprawnieniami wykraczającymi poza normy obowiązujące w stosunkach między jednostkami (zob. w szczególności ww. wyroki w sprawie *Foster i in.*, pkt 20 i w sprawie *Collino i Chiappero*, pkt 23 oraz wyrok z 19.4.2007 r. w sprawie C-356/05 *Farrell*, Zb. Orz. s. I-3067, pkt 40)” – wyr. TS z 24.1.2012 r., *Dominguez v. Centre informatique du Centre Ouest Atlantique i Préfet de la région Centre*, C-282/10, *Legalis*.

Nie może być wątpliwości co do tego, kto ma być ostatecznym beneficjentem uprawnień, jak i na jakim podmiocie spoczywa dany obowiązek. Istotą skutku bezpośredniego jest możliwość powoływania się przez podmiot prawa na określone uprawnienia przed sądem krajowym. W przypadku niezgodności ustawy krajowej z celami dyrektywy, „jednostka może (...) nie tylko bronić się przed stosowaniem przeciwko niej przepisu krajowego sprzecznego z dyrektywą (...), ale także domagać się pozytywnego zastosowania dyrektywy w miejsce przepisu krajowego (...)” (*K. Wójtowicz*, *Bezpośredni skutek*, s. 65). Ujęcie wertykalne (tj. skuteczność jednostka – państwo, w odróżnieniu od stosowania pomiędzy jednostkami, czyli ujęcia horyzontalnego) w doktrynie prezentowane jest przede wszystkim w ujęciu negatywnym (ochrona jednostki przed działaniami państwa) oraz przy rozumieniu szerokiego pojęcia państwa.

Ustawa o dostępności cyfrowej nie przewiduje drogi sądowej dla spraw poddanych w niej regulacji (czy to sądów powszechnych, czy administracyjnych – por. kom. do art. 18 DostPodmPubU), odsyłając sprawy z niej wynikające do trybu skarg i wniosków na gruncie KPA. **Powstaje pytanie, czy w jakimś zakresie przepisy dyrektywy 2016/2102 mogłyby być powoływane bezpośrednio przez podmioty prawa przeciwko państwu *sensu largo* przed sądem i jaki byłby to sąd (powszechny czy administracyjny).**

Z zastrzeżeniem, że sądy nie wypowiedziały się jeszcze w tym przedmiocie na gruncie DostPodmPubU, gdyż jest to nowa ustawa, na to pytanie należy wstępnie odpowiedzieć twierdząco, powołując się na treść motywu 53 dyrektywy 2016/2102. Zgodnie z tym motywem, aby uniknąć systematycznego odwoływania się do postępowań sądowych, należy przewidzieć prawo do adekwatnych i skutecznych procedur zapewniania przestrzegania niniejszej dyrektywy. Pozostaje to **bez uszczerbku dla prawa do skutecznego środka odwoławczego określonego w art. 47 Karty**. Procedura ta powinna być rozumiana jako obejmująca prawo do wnoszenia skarg do wszelkich krajowych organów właściwych do rozpatrywania tych skarg. Zgodnie z art. 47 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej z 26.10.2012 r. (Dz.Urz. UE C z 2012 r. Nr 326, s. 391), pt. Prawo do skutecznego środka prawnego i dostępu do bezstronnego sądu, każdy, kogo prawa i wolności zagwarantowane przez prawo Unii zostały naruszone, ma prawo do skutecznego środka prawnego przed sądem, zgodnie z warunkami przewidzianymi w niniejszym artykule; każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony uprzednio na mocy ustawy.

Każdy ma możliwość uzyskania porady prawnej, skorzystania z pomocy obrońcy i przedstawiciela; pomoc prawna jest udzielana osobom, które nie posiadają wystarczających środków, w zakresie w jakim jest ona konieczna dla zapewnienia skutecznego dostępu do wymiaru sprawiedliwości. W związku z treścią prawa do sądu gwarantowanego również w Konstytucji RP, a także w Karcie Praw Podstawowych UE, nie można wykluczyć przypadków, kiedy pomimo braku zagwarantowania przez ustawodawcę drogi sądowej w DostPodmPubU, sądy powszechne będą wywodziły to prawo z innych przepisów, przyznając ochronę przeciwko państwu. Byłoby to również potencjalnie możliwe, gdyby podstawą materialną w sprawie było naruszenie nie tylko obowiązku zapewnienia dostępności cyfrowej, ale również innych przepisów, traktowanych jako przyznające uprawnienia wszystkim, a nie tylko niektórym (którzy nie potrzebują zapewnienia dostępności cyfrowej). Zauważono brak regulacji europejskiej, która mogłaby przeciwdziałać dwutorowości rozstrzygania spraw, np. w kontekście ochrony danych osobowych i nieuczciwej konkurencji, z przedstawioną w publikacji propozycją przyznania prymatu [„pierwszeństwo (o ile nie wyłączość)"] regulacji przewidzianej dla

ochrony danych osobowych [por. *I. Małobęcka-Szwast*, Oddziaływanie prawa ochrony danych osobowych (RODO) na prawo ochrony konkurencji i konsumentów, w: *G. Sibiga* (red.), Aktualne problemy prawnej ochrony danych osobowych, MoP 2020, Nr 23 (dodatek), s. 1592].

W art. 2 dyrektywy 2016/2102 **przyjęto koncepcję harmonizacji minimalnej, co oznacza, że Polska mogła przyjąć rozwiązania dalej idące niż przewidziane w przepisach dyrektywy 2016/2102.** Zgodnie z art. 2 dyrektywy 2016/2102, państwa członkowskie mogą utrzymywać lub wprowadzać środki zgodne z przepisami Unii, które wykraczają poza wymogi minimalne dotyczące dostępności sieci stron internetowych oraz aplikacji mobilnych ustanowione niniejszą dyrektywą. Dyrektywa 2016/2102 wyraźnie wyznacza podmioty i obszary, których krajowe regulacje dotyczące dostępności cyfrowej nie powinny obejmować (m.in. motywy 23 i 25, art. 1 ust. 3 dyrektywy 2016/2102).

3. Geneza regulacji europejskiej. Konwencja ONZ o prawach 3 osób niepełnosprawnych (2006). Impulsem dla przyjęcia dyrektywy 2016/2102 była ratyfikacja Konwencji ONZ z 13.12.2006 r. o prawach osób niepełnosprawnych (Dz.U. z 2012 r. poz. 1169 ze zm.). Dyrektywa 2016/2102 odwołuje się w motywie 12 preambuły bezpośrednio do zobowiązań przyjętych przez państwa członkowskie UE oraz samą Unię Europejską w tejże konwencji. Tym samym, przepisy dyrektywy należy interpretować w świetle Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych.

Konwencja może być przydatna m.in. w przypadku dokonywania wykładni takich pojęć, jak „dostępność”. W świetle art. 9 Konwencji ONZ zatytułowanego „Dostępność” pojęcie to należy rozumieć szeroko jako dostęp do środowiska fizycznego, transportu, informacji i komunikacji międzyludzkiej, w tym technologii i systemów komunikacyjnych i informacyjnych: „Aby umożliwić osobom niepełnosprawnym samodzielne życie i pełne uczestnictwo we wszystkich sferach życia, Państwa-Strony podejmą stosowne kroki celem zapewnienia osobom niepełnosprawnym dostępu, na równych zasadach z innymi obywatelami, do środowiska fizycznego, transportu, informacji i komunikacji międzyludzkiej, w tym technologii i systemów komunikacyjnych i informacyjnych, oraz do innych udogodnień i usług oferowanych całemu społeczeństwu, zarówno w środowiskach miejskich, jak i wiejskich. Te działania, włącznie z rozpoznawaniem i usuwaniem przeszkód i barier na drodze do dostępności, będą dotyczyć między

innymi: a) budynków, dróg, środków transportu oraz innych obiektów, w tym szkół, mieszkalnictwa, ośrodków medycznych i miejsc pracy; b) usług informacyjnych, komunikacyjnych i innych, w tym usług elektronicznych” (art. 9 ust. 1 PrawNiepK).

Powyższe ogólne cele mają być zapewniane poprzez standardy i wytyczne (art. 9 ust. 2 lit. a PrawNiepK), zobowiązanie przedsiębiorstw sektora prywatnego do zapewnienia dostępności (art. 9 ust. 2 lit. b), szkolenie interesariuszy (art. 9 ust. 2 lit. c), zapewnienie oznakowań w piśmie *Braille’a*, w budynkach i obiektach publicznych (art. 9 ust. 2 lit. d), pomoc przewodników, lektorów i tłumaczy dla osób niepełnosprawnych (art. 9 ust. 2 lit. e), a także: „promowanie innych stosownych form pomocy i wsparcia dla osób z niepełnosprawnościami, aby zapewnić im dostęp do informacji” (art. 9 ust. 2 lit. f), „promowanie dostępu osób niepełnosprawnych do najnowszych technologii i systemów informacyjnych i komunikacyjnych, w tym do Internetu” (art. 9 ust. 2 lit. g) oraz „promowanie projektowania, rozwoju i dystrybucji dostępnych technologii i systemów informacyjnych i komunikacyjnych, począwszy od etapu początkowego tak, aby stały się one osiągalne po minimalnych kosztach” (art. 9 ust. 2 lit. h). Do dostępności cyfrowej odnosi się zatem większość punktów art. 9 ust. 2 Konwencji ONZ (wszystkie z wyjątkiem art. 9 ust. 2 lit. d), a bezpośrednio w szczególności zacytowane trzy ostatnie litery tego przepisu.

Przyjęcie dyrektywy 2016/2102 stanowi więc realizację zobowiązań międzynarodowych przyjętych przez państwa UE oraz samą Unię Europejską. Konwencja została ratyfikowana w 2010 r. i w tymże roku UE przyjęła „Strategię na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu – Europa 2020” [KOM(2010) 2020, Bruksela, 3.3.2010] [H. Markiewicz, P. Polański, Dostępność, w: I. Kraśnicka (red.), Prawo międzynarodowe, § 4].

Dokument ten wprost upatrywał szans na rozwój rynku treści internetowych w większym zaangażowaniu podmiotów sektora publicznego i udostępnieniu danych będących w ich posiadaniu.

Po przyjęciu dyrektywy 2016/2102, uchwalono jeszcze:

- 1) dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/1564 z 13.9.2017 r. w sprawie niektórych dozwolonych sposobów korzystania z określonych utworów i innych przedmiotów chronionych prawem autorskim i prawami pokrewnymi z korzyścią dla osób niewidomych, osób słabowidzących lub osób z niepełnosprawnościami uniemożliwiającymi zapoznanie się z drukiem

oraz w sprawie zmiany dyrektywy 2001/29/WE w sprawie harmonizacji niektórych aspektów praw autorskich i pokrewnych w społeczeństwie informacyjnym (Dz.Urz. UE L z 2017 r. Nr 242, s. 6);

- 2) rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/1563 z 13.9.2017 r. w sprawie transgranicznej wymiany między Unią a państwami trzecimi kopii w dostępnych formatach określonych utworów i innych przedmiotów chronionych prawem autorskim i prawami pokrewnymi z korzyścią dla osób niewidomych, osób słabowidzących lub osób z niepełnosprawnościami uniemożliwiającymi zapoznanie się z drukiem (Dz.Urz. UE L z 2017 r. Nr 242, s. 1);
- 3) dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/882 z 17.4.2019 r. w sprawie wymogów dostępności produktów i usług (Dz.Urz. UE L z 2019 r. Nr 151, s. 70) – określaną jako **Europejski akt o dostępności** [*H. Markiewicz, P. Polański, Dostępność*, w: *I. Kraśnicka* (red.), *Prawo międzynarodowe*, § 4].

4. Założenia ogólne uzasadnienia projektu DostPodmPubU. 4

Zgodnie z rządowym uzasadnieniem projektu DostPodmPubU (druk sejmowy Nr 3119, Sejm RP VIII kadencji), **implementacja zbiegła się w czasie z przyjęciem rządowego programu Dostępność Plus** (https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/62311/Program_Dostepnosc_Plus.pdf, dostęp: 25.2.2021 r.), mającego na celu podniesienie jakości życia i zapewnienie niezależności obywateli, którzy ze względu na stan zdrowia, wiek czy niepełnosprawność napotykają ograniczenia mobilności i percepcji w życiu codziennym. Jednocześnie, poza implementacją dyrektywy 2016/2102, przyjmując DostPodmPubU, Polska realizuje postanowienia Konwencji z 13.12.2006 r. o prawach osób niepełnosprawnych, ratyfikowanej przez Polskę 6.9.2012 r. (Dz.U. z 2018 r. poz. 1169).

Postulat dostępności cyfrowej według projektu rządowego dotyczyć miał szerszego spektrum zastosowań niż dostępność dla osób z niepełnosprawnościami. Jak wynika z rządowego uzasadnienia projektu DostPodmPubU, według Spisu Powszechnego na 2011 r., problem niepełnosprawności dotyczył w Polsce aż 12,2% ludności (4697,0 tys.), ale liczba ta nie uwzględniała osób starszych, które nie identyfikują się z grupą osób niepełnosprawnych.

W uzasadnieniu projektu rządowego zauważono, że osoby z niepełnosprawnościami mają różne potrzeby, na których odpowiedzią są

technologie wspomagające (np. czytniki ekranu, programy powiększające czy zmieniające kolorystykę ekranu, specjalne klawiatury czy myszki uruchamiane ruchem głowy). Istotny jest również odpowiedni sposób prezentacji informacji i komunikacji z obywatelami (część osób z niepełnosprawnościami potrzebuje, by prezentowane na ekranie komputera czy urządzenia mobilnego informacje były opisane w sposób zrozumiały czy po prostu potrzebuje czasu pozwalającego wszystkim użytkownikom na reakcję, bez konieczności wykonania działań w zbyt krótkim czasie).

W nawiązaniu do treści uzasadnienia ustawy należy jednak zauważyć, że niektóre z wymienionych tam słusznych postulatów (jak zrozumiałość tekstu, o ile jest rozumiana jako używanie prostego języka w komunikacji – tj. wytyczna 3.1.5 WCAG 2.1) znalazły się w wytycznych na poziomie kryterium sukcesu AAA. Spełnienie kryteriów sukcesu AAA nie jest wymagane w aktualnym stanie prawnym. Wytyczne określone za pośrednictwem dyrektywy 2016/2102 jako obowiązkowe do realizacji koncentrują się niejednokrotnie na ściśle technicznych aspektach projektowania stron. Ich znaczenie jest trudne do zrozumienia bez odpowiedniego przygotowania technicznego, co jednak nie zmienia faktu, że według stanowiska grup roboczych W3C to kryteria sukcesu A i AA są fundamentalne dla zapewnienia dostępności cyfrowej.

5. 5. Odesłanie do Standardu WCAG 2.1 w DostPodmPubU.

W art. 5 ust. 1 DostPodmPubU postanowiono, że „podmioty publiczne zapewniają dostępność cyfrową przez spełnienie przez ich stronę internetową lub aplikację mobilną wymagań określonych w załączniku do ustawy”. **Załącznik do ustawy zawiera tabelę streszczającą Standard WCAG 2.1** (w przeprowadzonym na użytek ustawy tłumaczeniu na język polski tytułu – „Wytyczne dla dostępności treści internetowych 2.1” – i nazw niektórych wytycznych), choć jednocześnie ustawa odsyła do normy EN 301 549 V2.1.2, w art. 5 ust. 3 DostPodmPubU. Wskazana norma, wyrażona w wielostronicowym dokumencie zawierającym nie tylko kilka standardów WCAG, ale także dodatkowe zasady i tabele, nie pokrywa się z krótkim załącznikiem do ustawy. Z zastosowanej w tym przepisie techniki legislacyjnej wynikają znaczne problemy interpretacyjne (por. kom. do art. 5 DostPodmPubU).

Pomijając problemy interpretacyjne zasygnalizowane powyżej, **poprzez tak poprowadzoną linię odesłań polski ustawodawca po-**

średnio wprowadził do polskiego porządku prawnego Standard WCAG 2.1 dostępny na stronie internetowej: <https://www.w3.org/TR/WCAG21/>, dostęp: 22.3.2021 r. Polska oficjalna wersja tłumaczenia standardu WCAG 2.1 jest dostępna pod adresem: <https://www.w3.org/Translations/WCAG21-pl/> [poprzednia wersja (WCAG 2.0) pod adresem: <http://fdc.org.pl/wcag2/>, dostęp: 22.3.2021 r.].

Zapoznając się z przepisami odsyłającymi do norm w przepisach prawa unijnego, znajdziemy informacje, które początkowo mogą wydawać się niezrozumiałe, dlatego poniżej kilka słów objaśnienia w tym zakresie. Standard WCAG 2.0 (**poprzednia wersja tego standardu**) wchodzi w skład normy ISO (ISO/IEC 40500:2012), co zauważono przy implementacji dyrektywy 2016/2102 w Polsce (uzasadnienie druku sejmowego Nr 3119, Sejm RP VIII kadencji, s. 3). Jednocześnie, dyrektywa 2016/2102 wprowadza domniemanie dostępności w przypadku spełnienia właściwych norm; chodzi o normy opracowywane i publikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej zgodnie z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 1025/2012 w sprawie normalizacji. W dyrektywie 2016/2102 wymieniono normę EN 301 549 V1.1.2 (2015-04) (**poprzednią wersję tej normy**), wskazując jako właściwe jej postanowienia w zakresie dostępności cyfrowej pkt 9, 10 i 11.

Z treści normy 301 549 V1.1.2 (2015-04) dowiemy się, że do jej stosowania niezbędne są jeszcze cztery inne dokumenty, w tym Standard WCAG 2.0 [„W3C Recommendation (11 December 2008)/ISO/IEC 40500:2012: «Web Content Accessibility Guidelines (WCAG) 2.0» (...) <http://www.w3.org/TR/WCAG20/>”]. W pkt 9.1 normy 301 549 V1.1.2 (2015-04) wyjaśniono, że wymagania określone w pkt 9.2 i 9.3 wynikają ze Standardu WCAG 2.0, obejmując kryteria sukcesu A i AA (spełnienie zasad z pkt 9.2 i 9.3 łącznie zapewniać ma kryterium sukcesu AA). Standard WCAG 2.0 zamieszczono w normie 301 549 V1.1.2 (2015-04) jako aneks A i wyjaśniono, że WCAG 2.0 jest identyczne z ISO/IEC 40500 (2012) [„Information technology – W3C Web Content Accessibility Guidelines (WCAG) 2.0”]. W pkt 10 i 11 normy wyjaśniono jednocześnie, że kryteria sukcesu tam określone mają na celu ujednoczenie z zasadami notatek Grupy Roboczej W3C, dokument pn. „Guidance on Applying WCAG 2.0 to Non-Web Information and Communications Technologies (WCAG2ICT)”, <http://www.w3.org/WAI/GL/WCAG2ICT-TF/>, dostęp: 25.2.2021 r. **Norma 301 549 V1.1.2 (2015-04) zawiera zatem**

więcej unormowań niż sam Standard WCAG 2.0 (wchodzący w skład normy ISO/IEC 40500:2012), **ujęto tam nie tylko zasady niewynikające z prac W3C, ale także inne zbiory zasad stworzone przez W3C**. Standard WCAG 2.0 stanowi jednak trzon regulacji w zakresie dostępności cyfrowej i został włączony (na zasadzie odesłania do zewnętrznego dokumentu) jako aneks A wspomnianej normy.

W art. 5 ust. 3 DostPodmPubU zawarto postanowienie, że wymagania określone w załączniku do ustawy uznaje się za spełnione, gdy podmiot publiczny zapewnia dostępność cyfrową z uwzględnieniem wymagań określonych w pkt 9, 10 i 11 normy EN 301 549 V2.1.2 (**nowa wersja normy**). Ta wersja normy odsyła do Standardu WCAG 2.1 (**nowa wersja tego standardu**). Z treści normy EN 301 549 V2.1.2 (2018-08) dowiemy się, że do jej stosowania niezbędnych jest jeszcze pięć innych dokumentów, w tym Standardy WCAG 2.0 i 2.1.

Punkt 9 normy EN 301 549 V2.1.2 określa, że zgodność ze Standardem WCAG 2.0 na poziomie kryterium sukcesu AA oznacza zgodność z pkt 9.1.1, 9.1.2, 9.1.3.1–9.1.3.3, 9.1.4.1–9.1.4.5, 9.2.1.1, 9.2.1.2, 9.2.1.4, 9.2.1.1, 9.2.1.2, 9.2.2, 9.2.3, 9.2.4, 9.3, 9.4.1.1, 9.4.1.2 i 9.5 normy. Zgodność ze Standardem WCAG 2.1 na poziomie kryterium sukcesu AA oznacza zgodność z pkt 9.1–9.4 i 9.5 normy. Oznacza to, że zgodność z nową wersją normy EN 301 549 zapewnia stosowanie Standardu WCAG 2.1. W pkt 10 normy określono standardy dla dokumentów obsługiwanych poza stronami WWW (*non-web documents*), a w 11 wymagania dla oprogramowania (*software*).

Warto odnotować, że podczas gdy dyrektywa 2016/2102 odwołuje się do norm wydawanych w oparciu o akt wyższego rzędu, polska DostPodmPubU odsyła w art. 5 ust. 3 do konkretnej normy („EN 301 549 V2.1.2”), która wszakże może ulegać zmianom w przyszłości (kolejne wersje tej normy). Jest to technika legislacyjna wymagająca regularnych nowelizacji i tworzy ryzyko dezaktualizacji w razie braku stosownych działań Parlamentu. Zagadnienia techniczne nie znalazły się bowiem w delegacji ustawowej, która umożliwiłaby wydawanie rozporządzeń przez właściwy pion władzy wykonawczej, ale zostały umieszczone bezpośrednio w ustawie, na zasadzie niejasnego odesłania (odesłanie do Standardu WCAG 2.0 i 2.1 w normie EN 301 549 V2.1.2 zostało dokonane w sposób niebudzący jakichkolwiek wątpliwości interpretacyjnych). Z pewnością jednak, w przypadku wątpliwości interpretacyjnych co do faktycznego odesłania do

[Przejdź do księgarni →](#)