


*Agata Cebera** <https://orcid.org/0000-0002-7921-8779>

POSTĘPOWANIE SKARGOWE W ZWIĄZKU Z BRAKIEM ZAPEWNIENIA DOSTĘPNOŚCI OSOBOM ZE SZCZEGÓLNYMI POTRZEBAMI

Streszczenie. W opracowaniu dokonano analizy systemu instrumentów prawnych ukierunkowanych na zapewnienie realizacji obowiązków wynikających z ustawy systemowej o zapewnieniu dostępności. W artykule dokonano opisu m.in. postępowania skargowego wraz z oceną jego efektywności.

Słowa kluczowe: dostępność, skargi, postępowanie administracyjne, osoby z niepełnosprawnościami, osoby ze szczególnymi potrzebami

COMPLAINT PROCEDURE FOR FAILURE TO ENSURE ACCESSIBILITY FOR PEOPLE WITH SPECIAL NEEDS

Abstract. The subject of the study is the system of legal instruments aimed at ensuring the fulfillment of the obligations arising from the system act on ensuring accessibility. The article describes, among others complaint procedure with an assessment of its effectiveness.

Keywords: accessibility, public law, administrative procedure, disability, inclusion

1. WPROWADZENIE

Pomimo iż ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 1062 ze zm.) stanowić miała w zamierzeniach ustawodawcy pierwszą w Polsce regulację obejmującą w sposób systemowy problematykę dostępności (Uzasadnienie projektu ustawy, Druk 3579, s. 4), cel ten nie został w pełni zrealizowany (Roszewska 2021, nb. 2), bowiem obok ustawy systemowej, ustawodawca równolegle uchwalił ustawę z dnia 4 kwietnia 2019 r. o dostępności cyfrowej stron internetowych i aplikacji mobilnych podmiotów publicznych (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 848 ze zm.) oraz szereg

* Uniwersytet Jagielloński, Wydział Prawa i Administracji, Katedra Postępowania Administracyjnego, agata.cebera@uj.edu.pl

przepisów szczególnych (np. w ustawach normujących przebieg procesu inwestycyjnego). Problematyce prawa dostępnościowego bliżej zatem do fragmentaryzacji niż koncentracji, co stanowi nie tyle wadę, co pokłosie złożonej natury regulowanych stosunków społecznych. Należy podkreślić, że zastrzeżenia te bynajmniej nie negują roli ustawy systemowej w procesie torowania drogi dla krajowego dyskursu w przedmiocie dostępności, jako wartości prawnie relewantnej. Stanowi to refleks szerszego trendu w skali międzynarodowej, a związanego z przyjęciem przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 13 grudnia 2006 r. Konwencji ONZ o Prawach Osób Niepełnosprawnych oraz jej wdrażaniem na poziomie krajowym i unijnym (Waddington 2018, 131–152).

W niniejszym opracowaniu stawiana jest teza o zaprojektowaniu w ustawie systemowej instrumentów prawnych ukierunkowanych na zapewnienie realizacji obowiązków z niej wynikających o niskiej efektywności. W badaniach zastosowano metodologię charakterystyczną dla szczegółowych nauk prawnych, tj. metodę językowo-logiczną, a przedmiotem analizy uczyniono treść regulacji normatywnych konstytuujących instrumentarium ukierunkowane na zapewnienie realizacji obowiązków wynikających z ustawy systemowej, w tym w szczególności tytułowe postępowanie skargowe, które – wbrew nazwie – nie stanowi jednak trybu o którym mowa w dziale VIII ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 2000 ze zm.)

2. CHARAKTER OBOWIĄZKÓW WPROWADZONYCH USTAWĄ SYSTEMOWĄ O ZAPEWNIENIU DOSTĘPNOŚCI

Artykuł 4 ust. 1 ustawy systemowej stanowi, że podmiot publiczny zapewnia dostępność osobom ze szczególnymi potrzebami poprzez stosowanie uniwersalnego projektowania lub racjonalnych usprawnień. Zakres tego obowiązku precyzuje art. 6, wskazując na minimalne wymagania służące zapewnieniu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami w zakresie dostępności architektonicznej, dostępności informacyjno-komunikacyjnej oraz dostępności cyfrowej, przy czym odnośnie do tego ostatniego, zakres ten dookreślają postanowienia ustawy o dostępności cyfrowej. Należy również podkreślić, że art. 3 przesądza, iż w obszarze zakreślonym ustawą zapewnienie dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami jest obowiązkiem podmiotów publicznych w przepisie tym wymienionych. Z powyższego wynika zatem, że podmioty publiczne w rozumieniu art. 3 ustawy systemowej mają nakaz ustawowy zapewnienia dostępności co najmniej na poziomie minimalnym określonym w art. 6 ustawy systemowej. Normy prawne dekodowane z ustawy systemowej regulują zatem zachowania swoich adresatów (tu: podmiotów publicznych) bezpośrednio, tj. „bez konieczności podejmowania dalszych konwencjonalnych czynności konkretyzujących lub aktualizujących nałożone obowiązki” (Woś 2017, 53). Skuteczny *ipso iure* nakaz

obejmuje przy tym wyłącznie wymagany standard dostępności, natomiast nie środki jego realizacji. Skoro tak, to podmiot publiczny we własnym zakresie projektuje przestrzeń architektoniczną, informacyjno-komunikacyjną i cyfrową tak, aby standard ten zrealizować. Liczy się zatem skutek, a nie formalne środki jego realizacji. Przyjęta metoda regulacji na myśl przywodzi rozporządzenie z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE, gdzie prawodawca unijny również przyjął system oparty na tzw. zdecentralizowanym „wdrażaniu prawa publicznego”, przy czym nie tylko przez podmioty publiczne, ale i prywatne (Sobczyk 2019, 13). Umożliwiło to zapewnienie neutralności technologicznej, w tym swobody w dobieraniu adekwatnych środków jego realizacji, a także stworzenie warunków do tego aby, przyjęty akt prawny „nadażał” za postępem technologicznym. Trafnie mówi się zatem o rewolucyjnym wręcz odejściu od „biurokratycznych wymogów” (ang. *bureaucratic requirements*) w kierunku „zgodności w praktyce” – ang. *compliance in practice* (Nowak 2020, 35). Elementów *compliance in practice* nie sposób nie dostrzec w polskiej ustawie systemowej, co zdaje się wpisywać w szerszy trend legislacyjny (Travis i in. 2008, 43–52; Lewin 2022, 171–186; Flynn 2021, 12). Gdyby ustawodawca wybrał rozwiązanie formalistyczne („biurokratycznych wymogów”) na wzór regulacji sanitarnych (np. Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 10 lipca 2014 r. w sprawie wymagań lokalowych i sanitarnych jakie musi spełniać lokal, w którym ma być prowadzony żłobek lub klub dziecięcy, t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 72 ze zm.) i kazuistycznie uregulował rozwiązania techniczne, które winny zostać zastosowane, to spełnienie jednostkowego działania oznaczałoby wypełnienie normy prawnej w rozumieniu formalnym. Powyższe samo przez się nie oznaczałoby jednak, że np. dany lokal rzeczywiście byłby dostępny, a jedynie, że lokal ten spełnia określone parametry techniczne, co sprzyjać winno osiągnięciu rezultatu, na który te były zorientowane, ale celu tego nie gwarantuje (np. ze względu na uwarunkowania szczegółowe). W praktyce niezwykle bowiem trudno dokonać transpozycji wiedzy eksperckiej na treść regulacji prawnych (Cebera, Firlus 2022), w tym o technicznoprawnej naturze. Przyjęty przez ustawodawcę model stanowi przejaw nowoczesnej legislacji zorientowanej nie tyle na wypełnienie jednostkowego wymagania formalnego, co zapewnienie faktycznej realizacji określonego skutku, na który składa się suma działań jednostkowych. Podmiot publiczny, znając swoją specyfikę, jak również uwzględniając postęp technologiczny, będzie zatem samodzielnie dobierać środki niezbędne do realizacji celu ustawowego.

3. GWARANCJE REALIZACJI OBOWIĄZKÓW WPROWADZONYCH USTAWĄ SYSTEMOWĄ O ZAPEWNIENIU DOSTĘPNOŚCI

3.1. Informacje ogólne

W opisany powyżej mechanizm wpisane jest jednak pewne ryzyko związane z jednej strony z możliwością rozbieżności ocen czy standard minimalny został osiągnięty (tj. czy nakaz ustawowy został zrealizowany), a z drugiej – ryzykiem całkowitego braku jego realizacji. Ustawodawca zaprojektował zatem system gwarancji, na który składają się:

a) procedury poinformowania o braku dostępności architektonicznej lub informacyjno-komunikacyjnej (art. 29);

b) postępowanie zainicjowane wnioskiem o zapewnienie dostępności architektonicznej lub informacyjno-komunikacyjnej (art. 30);

c) postępowanie przed Prezesem PFRON zainicjowane skargą na brak dostępności (art. 32);

d) postępowanie egzekucyjne (art. 34).

Co jednak dość zaskakujące, ustawodawca nie odwołał się w tym zakresie do bezpośredniej kontroli państwowej np. wzorem kontroli sprawowanej przez Prezesa Urzędu ds. Danych Osobowych w postępowaniu kontrolnym prowadzonym na podstawie art. 78 i n. ustawy z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 178 ze zm.), pomimo iż procedury kontrolne w zakresie zabezpieczenia realizacji nakazów skutecznych *ipso iure* są dość rozpowszechnione w naszym systemie prawnym, a niejednokrotnie połączone z systemem sankcyjnym administracyjnych kar pieniężnych, których również w ustawie systemowej nie przewidziano – w ich miejsce zastrzeżono jedynie grzywnę w celu przymuszenia (art. 34 ustawy systemowej). Analiza dostępnego materiału normatywnego zdaje się ukazywać, że ustawodawca odwołał się wyłącznie do środków kontroli społecznej (niezależnie od legitymowania się interesem prawnym czy faktycznym, tj. w trybie z art. 29 ustawy systemowej).

Uzupełniając ustawodawca przewidział tryb wnioskowy dla podmiotów legitymujących się interesem faktycznym (art. 30 ustawy systemowej), który zintegrowany został z trybem skargowym jurysdykcyjnym z art. 32 ustawy systemowej. Oznacza to, że wykonanie obowiązków ustawowych nie podlega kontroli państwowej z urzędu, a jedynie wtórnie (w konsekwencji aktywności innego podmiotu) może zostać poddane ocenie przez właściwy organ administracji publicznej, w tym również w sformalizowanym postępowaniu jurysdykcyjnym, którego zwieńczeniem będzie deklaratoryjny nakaz określonego zachowania (art. 32 ust. 5 ustawy systemowej).

3.2. Procedura poinformowania o braku dostępności architektonicznej lub informacyjno-komunikacyjnej

artykuł 29 stanowi, że każdy, bez konieczności wykazania interesu prawnego lub faktycznego, ma prawo poinformować podmiot publiczny o braku dostępności architektonicznej lub informacyjno-komunikacyjnej, o których mowa odpowiednio w art. 6 pkt 1 lub 3, tego podmiotu. W uzasadnieniu projektu nowelizacji wyjaśniono, że instrument ten pełni funkcję ogólnospołeczną, poprawiając przepływ informacji i będąc jednocześnie narzędziem społecznej kontroli nad realizacją przepisów ustawy, choć nie jest elementem procesu skargowego (Uzasadnienie projektu ustawy, Druk 3579, s. 21).

Powyższe zakwalifikować można jako rodzaj odformalizowanego oświadczenia wiedzy w przedmiocie braku dostępności architektonicznej lub informacyjno-komunikacyjnej. Oświadczenie złożyć może każdy, bowiem w obszarze tym nie przewidziano żadnych dodatkowych ograniczeń. Ustawa nie precyzuje również wymagań formalnych ani treściowych, stąd zgodzić się należy, że podmiot korzystający ze swojego prawa może ograniczyć się wyłącznie do przekazania swojego subiektywnego odczucia, że podmiot publiczny nie zapewnia dostępności we wskazanych obszarach (Mędrzycki 2021a). Złożone oświadczenia wiedzy nie aktualizuje po stronie podmiotu publicznego konieczności prowadzenia sformalizowanego postępowania administracyjnego z udziałem osoby informującej.

3.3. Postępowanie zainicjowane wnioskiem o zapewnienie dostępności architektonicznej lub informacyjno-komunikacyjnej

dwa kolejne instrumenty ukierunkowane na zapewnienie realizacji obowiązków podmiotów publicznych wprowadzonych ustawą systemową mają charakter sformalizowany i współzależny (Schemat nr 1 poniżej). Pierwszy z nich, tj. postępowanie zainicjowane wnioskiem o zapewnienie dostępności architektonicznej lub informacyjno-komunikacyjnej:

- nie ma charakteru jurysdykcyjnego, nie kończy się wydaniem decyzji administracyjnej;
- nie jest postępowaniem wnioskowym w rozumieniu Działu VIII k.p.a.

Artykuł 31 ust. 5 ustawy systemowej wprost stanowi bowiem, że w postępowaniu w przedmiocie wniosku o zapewnienie dostępności nie stosuje się przepisów k.p.a. z wyjątkiem przepisów dotyczących: wyłączenia pracowników organu, doreczeń, sposobu obliczania terminów, uzupełniania braków formalnych i przekazywania wniosku zgodnie z właściwością. Sam fakt punktowego odesłania do stosowania wybranych postanowień k.p.a. nie zmienia tego, iż nie ma ono jurysdykcyjnego charakteru. Postępowanie to jest zatem postępowaniem administracyjnym *sensu largissimo* w rozumieniu M. Kamińskiego (Kamiński 2021, 941). Należy również podkreślić, że uprzednie poinformowanie w trybie

art. 29 o braku dostępności nie jest elementem wymaganym dla zainicjowania procedury z wniosku o zapewnienie dostępności.

Artykuł 30 ust. 1 stanowi, że osoba ze szczególnymi potrzebami lub jej przedstawiciel ustawowy, po wykazaniu interesu faktycznego, ma prawo wystąpić z wnioskiem o zapewnienie dostępności architektonicznej lub informacyjno-komunikacyjnej. Wniosek o zapewnienie dostępności jest wnoszony do podmiotu publicznego, z którego działalnością jest związane żądanie zapewnienia dostępności zawarte we wniosku (art. 30 ust. 2). Uprawnionym do wniesienia wniosku jest każdy podmiot legitymujący się interesem faktycznym. W uzasadnieniu projektu ustawy wyjaśniono, że wykazanie interesu faktycznego polegać ma na wskazaniu realnej potrzeby skorzystania z usług danego podmiotu publicznego (Uzasadnienie projektu ustawy, Druk 3579, s. 21). Uzasadnienie kreuje zatem wizję zobiektywizowanego interesu faktycznego, co zdaje się być jednak nazbyt kategoriyczne, bowiem nie tylko nie znajdujące odzwierciedlenia w treści art. 30 ustawy systemowej, lecz również sprzeczne z istotą interesu faktycznego *per se*. Bardziej odpowiednie zdaje się być ujęcie subiektywne, a zatem przyjęcie, że interesem faktycznym legitymować się będzie podmiot, który chce skorzystać z usług danego podmiotu. Ujęcie odmienne, a zatem otwarcie się na ocenę legitymacji w zakresie tego, czy skorzystanie z usług podmiotu publicznego jest realnie potrzebne, nie jest spójne z *ratio* ustawy, jak również *ratio* wniosku z art. 30 ustawy systemowej. Sam przecież prawodawca w tym samym uzasadnieniu projektu ustawy wyjaśnia, że w dłuższej perspektywie wniosek o zapewnienie dostępności jest narzędziem, które ma motywować do jej faktycznej realizacji i uwzględniania zasad projektowania uniwersalnego podczas realizacji zadań publicznych, w planowaniu remontów i zakupów sprzętu czy wyposażenia (Uzasadnienie projektu ustawy, Druk 3579, s. 21). Ponadto z uwagi na okoliczność, iż postępowanie to nie ma jurysdykcyjnego charakteru, jak również nie stosuje się w nim przepisów regulujących postępowanie dowodowe w k.p.a., podmiot publiczny nie dysponuje instrumentami prawnymi umożliwiającymi ocenę czy wnioskodawca ma potrzebę skorzystania z usług danego podmiotu publicznego.

Obok przedstawiciela ustawowego, nie ma przeszkód, aby na zasadach ogólnych wniosek w przedmiotowej sprawie złożył w imieniu mocodawcy pełnomocnik (przedstawiciel umowy). Istotą działania w charakterze przedstawiciela (ustawowego lub umownego) jest działanie w imieniu i na rzecz określonego podmiotu, a nie w imieniu własnym. W związku z tym zgodzić się należy, że przedstawiciel ustawowy – podobnie jak pełnomocnik – powinien wykazać interes faktyczny osoby ze szczególnymi potrzebami (Mędrzycki 2021b).

Artykuł 30 ust. 3 precyzuje, że wniosek o zapewnienie dostępności zawiera: dane kontaktowe wnioskodawcy; wskazanie bariery utrudniającej lub uniemożliwiającej dostępność w zakresie architektonicznym lub informacyjno-komunikacyjnym; wskazanie sposobu kontaktu z wnioskodawcą; wskazanie preferowanego sposobu zapewnienia dostępności, jeżeli dotyczy. Jeżeli wniosek składany jest

przez przedstawiciela ustawowego lub pełnomocnika, wniosek winien nadto zawierać dokumenty wykazujące umocowanie. W przypadku stwierdzenia braków formalnych wniosku, na mocy art. 30 ust. 5 ustawy systemowej zastosowanie znajduje procedura sanacyjna z art. 64 § 2 k.p.a. Należy przy tym podkreślić, że dopiero wraz z uzupełnieniem braków formalnych wniosku, a zatem z momentem złożenia wniosku skutecznego, wiązać należy moment rozpoczęcia biegu terminu do zapewnienia dostępności.

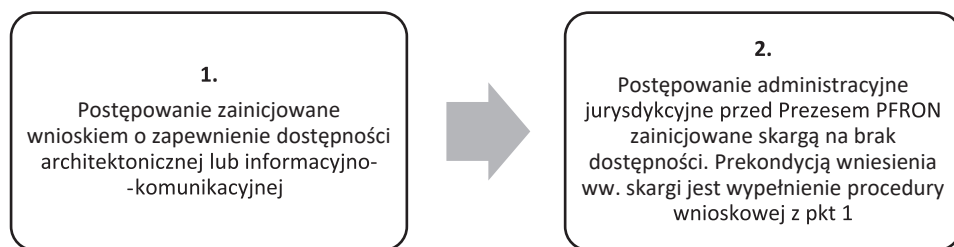
Zakończenie postępowania w sprawie z wniosku o zapewnienie dostępności może nastąpić poprzez:

- zapewnienie dostępności poprzez dokonanie określonych czynności faktycznych. Artykuł 31 ust. 1 ustawy systemowej stanowi bowiem, że nie tyle samo rozpatrzenie wniosku, lecz zapewnienie dostępności w zakresie określonym we wniosku następuje bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w terminie 14 dni od dnia złożenia wniosku o zapewnienie dostępności. Jeżeli zapewnienie dostępności, w zakresie określonym we wniosku o zapewnienie dostępności, nie jest możliwe w tym terminie, ustawodawca zastosował rozwiązanie zbliżone do instytucji sygnalizacji z k.p.a., a zatem zobowiązał podmiot publiczny do niezwłocznego powiadomienia wnioskodawcy o przyczynach opóźnienia oraz do wskazania nowego terminu zapewnienia dostępności, przy czym termin ten nie może być dłuższy niż dwa miesiące od dnia złożenia wniosku o zapewnienie dostępności (art. 31 ust. 2 ustawy systemowej);
- brak zapewnienia dostępności – może zdarzyć się jednak i tak, że wniosek o zapewnienie dostępności nie zostanie w ogóle zrealizowany. Tego wariantu sytuacyjnego dotyczy art. 31 ust. 3 ustawy systemowej, precyzująco, że w przypadkach uzasadnionych wyjątkowymi okolicznościami, gdy zapewnienie dostępności w zakresie określonym we wniosku o zapewnienie dostępności jest niemożliwe lub znacznie utrudnione, w szczególności ze względów technicznych lub prawnych, podmiot publiczny niezwłocznie zawiadamia wnioskodawcę o braku możliwości zapewnienia dostępności. Elementem formalnym zawiadomienia jest uzasadnienie;
- zaniechanie podjęcia działania w przedmiocie zapewniania dostępności – zaniechanie to ze względów gwarancyjnych powinno zostać połączone z zawiadomieniem (czynność materialno-techniczna) o bezprzedmiotowości (bezzasadności) wniosku. Chodzi tu o sytuację, gdy pomimo iż podmiot publiczny zapewnia dostępność na poziomie minimalnym wymaganym przepisami ustawy, wnioskodawca kieruje doń wniosek, który jest bezprzedmiotowy. W zarysowanym wariantcie sytuacyjnym nie zachodzi konieczność zapewniania dostępności w terminie ustawowym, bo stan ten jest już osiągnięty. Z tej też przyczyny nie zachodzi również konieczność zawiadomienia o braku możliwości zapewnienia dostępności. Gdyby jednak pomiędzy wnioskującym a podmiotem publicznym zawiązał się spór

co do tego, czy stan ten został zrealizowany, wnioskodawcy przysługuje skarga z art. 32 ust. 1 pkt 1 ustawy systemowej;

- brak merytorycznego rozpoznania wniosku, z powodu skierowania go do podmiotu innego niż podmiot publiczny w rozumieniu art. 3 ustawy systemowej. W zaistniałym wariantcie sytuacyjnym wnioski nie jest kierowany do podmiotu nakazów ustawowych, stąd brak jest obowiązku jego merytorycznego rozpatrzenia. Rekomenduje się jednak zawiadomienie wnioskodawcy w formie czynności materialno-technicznej o tym, iż zwrócił się do podmiotu niewłaściwego. Gdyby jednak pomiędzy wnioskującym a adresatem wniosku zawiązał się spór co do statusu prawnego tego ostatniego, wnioskodawcy przysługuje skarga z art. 32 ust. 1 pkt 1 ustawy systemowej;

3.4. Postępowanie przed Prezesem PFRON zainicjowane skargą na brak dostępności



Schemat 1. Relacja między postępowaniem wnioskowym a skargowym

Źródło: opracowanie własne.

Artykuł 32 ust. 1 ustawy systemowej przesądza, że w przypadku, gdy podmiot publiczny, do którego został skierowany wniosek, nie zapewnił wnioskodawcy dostępności na zasadach określonych w art. 31, to wnioskodawcy przysługuje uprawnienie do złożenia skargi na brak dostępności, która inicjuje postępowanie administracyjne jurysdykcyjne kończące się wydaniem decyzji administracyjnej. Artykuł 33 ustawy systemowej wprost bowiem stanowi, że w zakresie nieuregulowanym w niniejszej ustawie do postępowań w sprawach skarg stosuje się przepisy działów I i II k.p.a.

Prezes Zarządu PFRON zobowiązany jest odmówić wszczęcia postępowania na podstawie art. 61a § 1 k.p.a. m.in. wobec:

- braku uprzedniego złożenia przez skarżącego wniosku o zapewnienie dostępności architektonicznej lub informacyjno-komunikacyjnej w trybie art. 30 ustawy, co wynika *a contrario* z art. 31 ust. 1 ustawy systemowej;
- uchybienia terminu do wniesienia skargi. Skargę wnosi się bowiem do Prezesa Zarządu PFRON, w terminie 30 dni od dnia, w którym upłynął odpowiednio termin z art. 31 ust. 1 (ew. ustalony w trybie art. 30 ust. 2 ustawy

systemowej) lub od dnia otrzymania zawiadomienia o braku możliwości zapewnienia dostępności;

- wniesienia skargi z art. 32 ustawy systemowej na brak zapewnienia dostępności przez podmiot, który nie ma statusu podmiotu publicznego w rozumieniu art. 3 ustawy systemowej.

Skarga powinna spełniać wymagania formalne określone dla wniosku o zapewnienie dostępności, o których mowa w art. 30 ust. 3, z tym że „w zakresie pkt 214 jest wystarczające załączenie do skargi kopii żądania zapewnienia dostępności”. W ostatnim fragmencie prawdopodobnie ustawodawca dopuścił się omyłki pisarskiej, bowiem w art. 30 ust. 3 brak jest pkt 214. Prawdopodobnie chodziło o art. 30 ust. 3 pkt 2–4, choć przesądzić tego jednoznacznie nie można, stąd rekomenduje się powielenie wszystkich elementów, o których mowa w art. 30 ust. 3 ustawy systemowej. Wobec stwierdzonych braków formalnych organ winien zastosować procedurę sanacyjną z art. 64 § 2 k.p.a., a w przypadku braku zastosowania się do wezwania – pozostawić skargę bez rozpoznania.

Na uwagę zasługuje również układ podmiotowy w postępowaniu ze skargi z art. 32 ustawy systemowej. Stronami postępowania wszczętego na skutek wniesienia skargi są skarżący oraz podmiot publiczny, którego działalności dotyczy skarga. Ich wzajemne interesy zdają się być przeciwstawne, o ile nie wręcz sporne. Brak uczynienia zadość żądaniom wniosku skutkuje zatem konwersją interesu faktycznego stanowiącego podstawę legitymacji wnioskowej z art. 30 ustawy systemowej, w interes faktyczny prawnie chroniony – a zatem interes prawny.

Postępowanie jurysdykcyjne przed prezesem PFRON zakończyć się może:

- decyzją administracyjną w przedmiocie nakazania zapewnienia dostępności – w przypadku stwierdzenia, że niezapewnienie dostępności w zakresie żądanym przez skarżącego nastąpiło na skutek naruszenia przepisów ustawy, Prezes Zarządu PFRON nakazuje podmiotowi publicznemu, w drodze decyzji, zapewnienie dostępności (art. 32 ust. 5 ustawy systemowej);
- decyzją administracyjną w przedmiocie odmowy nakazania podmiotowi publicznemu zapewnienia dostępności – Prezes Zarządu PFRON, w drodze decyzji, odmawia nakazania podmiotowi publicznemu zapewnienia dostępności, w przypadku gdy podmiot publiczny wykaże, że nie zapewnił dostępności, w szczególności ze względów technicznych lub prawnych, a zapewnił dostęp alternatywny, o którym mowa w art. 7, a także gdy z innych względów skarga jest bezzasadna;
- decyzją o umorzeniu postępowania, jeżeli zachodzi pierwotna lub wtórna bezprzedmiotowość postępowania, np. adresat wniosku nie był i nie jest podmiotem publicznym w rozumieniu art. 3 ustawy systemowej.

Postępowanie przed Prezesem Zarządu PFRON jest postępowaniem jednoinstancyjnym. Oznacza to, że stronom tego postępowania nie przysługują ani odwołanie, ani wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, natomiast podmioty legitymowane uprawnione są do wniesienia skargi do sądu administracyjnego.

3.5. Postępowanie egzekucyjne

W przypadku braku realizacji nakazu w terminie zakreślonym w decyzji Prezesa Zarządu PFRON stosuje się odpowiednio przepisy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji dotyczące grzywny w celu przymuszenia. W ocenie ustawodawcy powinno to wpłynąć motywująco na działania podmiotów publicznych w tym zakresie (Uzasadnienie projektu ustawy, Druk 3579, s. 22).

4. PODSUMOWANIE

Analiza systemu instrumentów prawnych ukierunkowanych na zapewnienie realizacji obowiązków wynikających z ustawy systemowej o zapewnieniu dostępności ukazała ich nieefektywność, a zatem wtórnie – wadliwość konstrukcyjną. Zastosowane instrumentarium opierające się na zasadzie skargowości, tj. sformalizowanej kontroli dokonywanej przez jednostki (Pieniążek, Stefaniuk 2014, 162), w miejsce zasady oficjalności, tzn. w procesie kontroli dokonywanej przez „oficjalnych kontrolerów” (Pieniążek, Stefaniuk 2014, 162), nie sprzyja realizacji nakazów ustawy systemowej przez podmioty publiczne. Tak długo, jak inicjatywy nie wykaże jednostka, podmiot publiczny w sposób bezsankcyjny pozostawać może w stanie naruszenia prawa. Zastosowanie w miejsce administracyjnych kar pieniężnych instytucji grzywny w celu przymuszenia oceny tej nie dość, że nie zmienia, to zdaje się ją potwierdzać. Same przepisy i polityki publiczne (Kubicki 2017, 15) bez efektywnych środków zapewniania ich realizacji mają ograniczoną moc sprawczą w kreowaniu realnych, a nie jedynie deklarowanych zmian (Percy 1992, 2).

BIBLIOGRAFIA

- Breaux, Travis. Antón, Annie. Boucher, Kent. Dorfman, Merlin. 2008. *Legal Requirements, Compliance and Practice: An Industry Case Study in Accessibility*. Barcelona: Institute of Electronical and Electronic Engineers.
- Cebera, Agata. Firlus, Jakub. 2022. „Renesans sankcji typu administracyjnego w okresie stanu zagrożenia epidemiologicznego i stanu epidemii”. W *Kierunki rozwoju jurysdykcji administracyjnej*. Red. Marek Szewczyk, Lucyna Staniszevska, Maciej Kruś. 865–884. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Flynn, Eilionóir. 2021. *From Rhetoric to Action. Implementing the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities*. New York: Cambridge University Press.
- Kamiński, Marcin. 2021. „Postępowania administracyjne niejurysdykcyjne na tle procesów konkretyzacji i realizacji norm prawa administracyjnego. Zagadnienia ogólne”. W *Postępowania autonomiczne i szczególne, Postępowania niejurysdykcyjne*. Red. Andrzej Matan. 941. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Kubicki, Paweł. 2017. *Polityka publiczna wobec osób z niepełnosprawnościami*. Warszawa: Oficyna Wydawnicza SGH.

- Lewin, Barbro. 2022. „Making the law invisible: How bureaucratic resistance makes support inaccessible”. W *Accessibility Denied. Understanding Inaccessibility and Everyday Resistance to Inclusion for Persons with Disabilities*. Red. Hanna Egard, Kristofer Hansson, David Wästerfors. 171–186. New York: Routledge.
- Markiewicz-Hoyda, Hanna. 2022. „Prawna analiza koncepcji dostępności (accessibility)”. *Państwo i Prawo* 3: 110.
- Mędrzycki, Radosław. 2021a. „Komentarz do art. 29”. W *Ustawa o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami*. Red. Katarzyna Roszewska. Nb. 3. LEX/el.: Wolters Kluwer Polska.
- Mędrzycki, Radosław. 2021b. „Komentarz do art. 30”. W *Ustawa o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami*. Red. Katarzyna Roszewska. Nb. 2. LEX/el.: Wolters Kluwer Polska.
- Nowak, Dominika. 2020. „Podejście oparte na ryzyku w RODO w praktyce – wnioski po dwóch latach stosowania RODO”. *Monitor Prawniczy* 23: 35.
- Percy, Stephen. 1992. *Disability, Civil Rights, and Public Policy The Politics of Implementation*. Alabama: Univ of Alabama.
- Pieniążek, Antoni. Stefaniuk, Małgorzata. 2014. *Socjologia Prawa. Zarys wykładu*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Roszewska, Katarzyna. 2021. „Komentarz do art. 1”. W *Ustawa o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami*. Red. Katarzyna Roszewska. LEX/el.: Wolters Kluwer Polska.
- Sobczyk, Arkadiusz. 2019. *Rozproszona władza publiczna*. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- Waddington, Lisa. 2018. „The European Union”. W *The UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities in Practice. A Comparative Analysis of the Role of Courts*, Red. Anna Lawson. 131–152. Oxford: Oxford University Press.
- Woś, Tadeusz. 2017. „Nakazy i zakazy ustawowe”. W *Postępowanie administracyjne*, Red. Tadeusz Woś. 53. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.

Akty prawne

- Dyrektywa 2019/882 z dnia 7 czerwca 2019 r. w sprawie wymogów dostępności produktów.
- Konwencja ONZ o Prawach Osób Niepełnosprawnych z dnia 13 grudnia 2006.
- Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 10 lipca 2014 r. w sprawie wymagań lokalowych i sanitarnych jakie musi spełniać lokal, w którym ma być prowadzony żłobek lub klub dziecięcy (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 72 ze zm.).
- Rozporządzenie z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE.
- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 2000 ze zm.).
- Ustawa z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 178 ze zm.).
- Ustawa z dnia 20 sierpnia 2018 – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 574 ze zm.).
- Ustawa z dnia 4 kwietnia 2019 r. o dostępności cyfrowej stron internetowych i aplikacji mobilnych podmiotów publicznych (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 848 ze zm.).
- Ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 1062 ze zm.).