

Radosław Mędrzycki

PRAWO ADMINISTRACYJNE W SŁUŻBIE OSÓB ZE SPECJALNYMI POTRZEBAMI KOMUNIKACYJNYMI – STAN OBECNY I PERSPEKTYWY ROZWOJU

1. Wstęp

W państwie konstytucyjnym istnieją szczególne związki między prawem administracyjnym a administracją publiczną, które najlepiej wyraża zasada związania administracji prawem, w ramach której organy administracji publicznej powinny działać legalnie i praworządnie. To, czy organy te będą faktycznie mogły pełnić służbę w imię dobra wspólnego, w tym poszczególnych osób, zależy niewątpliwie (obok uwarunkowań pozaprawnych) od prawa administracyjnego. Złożony mechanizm oddziaływania prawa administracyjnego na administrację publiczną czyni z niego nie tylko narzędzie, ale może przede wszystkim fundament jej przyszlých zachowań wobec adresatów norm.

Prawo administracyjne w państwie współczesnym modeluje nie tylko zachowania się administracji publicznej, lecz także jej społeczne postrzeganie i odbiór. Jej określenie jako „dostępnej”, czy przeciwnie – „niedostępnej”, jest wynikiem określonego ukształtowania jej organizacji i zachowań w przepisach prawa administracyjnego. Nie można oczywiście zapominać o elementach pozaprawnych, jednak to właśnie prawna perspektywa fundamentalnie określa jej kształt i pola dzia-

łałości. Dlatego też tak ważne są próby badania samego prawa administracyjnego, wyszukiwanie istniejących dysfunkcji, ukazywanie istniejących w nim barier do realizacji zarówno dobra wspólnego, jak i potrzeb poszczególnych osób.

W opracowaniu tym uwaga badawcza zostanie skoncentrowana na roli, jaką prawo administracyjne odgrywa w dostępności administracji publicznej dla osób o złożonych potrzebach w komunikowaniu się. Celem opracowania jest odpowiedź na pytanie, czy obecnie prawo administracyjne w Polsce uwzględnia potrzeby tych osób, czy uprawniona jest teza, że prawo administracyjne zostało ustanowione w służbie tych osób, czy też może nie zapewnia dostępności komunikacyjnej. Niniejszą publikację należy traktować z jednej strony jako element niezależnych badań administracyjnoprawnych, z drugiej zaś jako próbę realizacji wyrażanego wielokrotnie przez uczestników projektu AAC¹ – w pracach którego autor brał również udział – postulatu rozpowszechnienia wiedzy o szczególnych problemach osób o złożonych potrzebach w komunikowaniu się.

2. Potrzeby komunikacyjne

Potrzeba komunikacji jest charakterystyczna dla człowieka jako takiego. Brak możliwości jej zaspokojenia może być wynikiem posiadania cech wrodzonych i nabytych. Osoby ze specjalnymi potrzebami komunikacyjnymi zalicza się do szerszej kategorii osób z niepełnosprawnościami. Decydujące w zaliczeniu do takiej kategorii nie jest urzędowe potwierdzenie posiadania określonych dysfunkcji organizmu. Dysfunkcje takie mogą ujawnić się nagle, np. w wyniku wypadku komunikacyjnego, choroby, mieć charakter przechodni lub trwały, liniowy lub też pogłębiający się². Problemy komunikacyjne mogą być również wynikiem stosowania

¹ Projekt: *Elementarz AAC urząd przyjazny osobom z trudnościami w komunikowaniu się*, nr POWR.04.03.00-00-0131/18.

² K. Roszewska wyróżnia: „1) osoby, które od urodzenia nie wykształciły zdolności komunikacyjnych lub wykształciły je w stopniu niewystarczającym lub znacznie utrudniającym samodzielną komunikację werbalną; 2) osoby dorosłe, które w sposób nagły i niespodziewany (np. udar) lub też wskutek postępujących chorób (np. neurologicznych)

specjalistycznego języka i terminologii przez osoby z tego otoczenia lub braku nabycia określonych kompetencji językowych. Wydaje się, że właśnie w zakresie komunikacji werbalnej ujawnia się z całą mocą postulat rozumienia niepełnosprawności jako wyniku barier społecznych, a nie wrodzonych lub nabytych cech danej osoby³. Zauważają ten fakt bardzo wyraźnie badacze języka, którzy wskazują, że znaczna liczba kancelaryzmów w wypowiedzi urzędnika powoduje niezrozumienie komunikatu kierowanego do osoby posługującej się tak samo jak ten urzędnik językiem polskim⁴. Nie jest to zresztą domena stosowania języka polskiego, na tożsamy problem wskazują również specjaliści innych języków – lingwiści.

W zakresie kłopotów w odbiorze komunikatów znaleziono określone rozwiązanie – ich upraszczanie, które z czasem zyskało nazwę języka prostego oraz tekstu łatwego do czytania i zrozumienia (EtR). W tym drugim przypadku oznacza on zespół środków stylistycznych i graficznych, które mają spowodować zrozumienie danego tekstu przez adresata, który wykazuje duże trudności rozumienia pisanych komunikatów. Z kolei „język prosty” jest standardem zalecanym instytucjom, które kierują komunikaty do masowego odbiorcy⁵; „jest [to – przyp. R.M.] sposób pisania, dzięki któremu każdy powinien zrozumieć dowolny tekst już po pierwszej lekturze”⁶. Z kolei EtR zakłada kierowanie komunikatów

utraciły werbalne zdolności komunikacyjne w dorosłym życiu; 3) osoby starsze z różnymi chorobami neurodegeneracyjnymi, które powiązane są z wiekiem i starzeniem się organizmu”, *Raport zespołu prawno-organizacyjnego*, Elementarz AAC..., I. Lipowicz, K. Roszewska, R. Mędrzycki, M. Szmigiero.

³ Zob. szerzej K. Kurowski, *Wolności i prawa człowieka i obywatela z perspektywy osób niepełnosprawnych*, Warszawa 2014, s. 14 i n.

⁴ A. Choduń, M. Zieliński, *Język urzędowy a język urzędników. Precyzja, adekwatność, komunikatywność* [w:] *I Kongres Języka Urzędowego*, 30–31.10.2012 r., Warszawa 2013, s. 66 i n.

⁵ Model realizacji usług publicznych dla osób z trudnościami w komunikowaniu się (o złożonych potrzebach w komunikowaniu się): „Elementarz AAC urząd przyjazny osobom z trudnościami w komunikowaniu się”, nr POWR.04.03.00-00-0131/18, Warszawa 2021 (maszynopis).

⁶ T. Piekot, *Ruch prostego języka – korzyści i zagrożenia* (Standard „plain language” jako język przyjazny obywatelom) [w:] *I Kongres Języka Urzędowego*, 30–31.10.2012 r., Warszawa 2013, s. 171.

w możliwie najprostszy sposób⁷. Uproszczenia te mogą niekiedy sięgać bardzo daleko. W Górnej Austrii stworzono wyspecjalizowaną jednostkę Kompetenznetzwerk Informationstechnologie zur Förderung der Integration von Menschen mit Behinderungen⁸ (KI-I), której celem jest tłumaczenie tekstów (np. decyzji administracyjnych) na bardzo uproszczony język. Teksty te udostępnia się na dwóch poziomach językowych w zależności od potrzeb komunikacyjnych adresata. W celu obiektywizacji procesu tłumaczenia tekstu na język prosty przyjęto poziomy znajomości języka i kompetencji językowych wyrażone w Europejskim Systemie Opisu Kształcenia Językowego, pozycjonującym znajomość języka i kompetencji językowych od poziomu A1 (*Breakthrough*) do C2 (*Mastery*), przy czym teksty tworzone w Górnej Austrii przez KI-I odpowiadają poziomowi A2 i B1. W dniu „29 stycznia 2015 roku uchwalono nowelizację prawa, określającą, że powiadomienia prawne (*legal notifications*) zgodnie z prawem górnej Austrii o równych szansach dla osób niepełnosprawnych są wydawane tylko w formie EtR na poziomie językowym B1 i, na życzenie, są również udostępniane na poziomie językowym A2. Informacje prawne w formie EtR są prawnie wiążące, nie ma więcej powiadomień w znormalizowanym języku prawnym, co jest zbyt trudne w odbiorze dla grupy docelowej”⁹. Należy podkreślić, że jest to jedyna jak dotąd regulacja tego typu w Europie.

Problem z komunikacją dotyczy również próby przekazania informacji przez osobę o złożonych potrzebach w komunikowaniu się, a szerzej porozumienia się z taką osobą zarówno w sytuacjach dnia codziennego, jak i wymagających pewnego przygotowania, np. podczas wizyty w urzędzie czy zakładzie administracyjnym. Właściwym przedmiotem rozważań

⁷ Zob. Department of Health UK, *Making written information easier to understand for people with learning disabilities: Guidance for people who commission or produce Easy Read information – Revised Edition 2010*, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/215923/dh_121927.pdf (dostęp: 1.09.2022 r.).

⁸ <https://www.ki-i.at/startseite> (dostęp: 1.09.2022 r.).

⁹ Tłumaczenie własne, materiały własne: „Raport nt. austriackich uwarunkowań prawnych i organizacyjnych dotyczących usługi publicznej dla osób mających trudności w komunikowaniu się”, „Elementarz AAC urząd przyjazny osobom z trudnościami w komunikowaniu się”, nr POWR.04.03.00-00-0131/18 (maszynopis).

w tym opracowaniu będzie właśnie tego rodzaju komunikacja, zwana z angielska AAC. Jest to akronim pochodzący od słów *Alternative and Augmentative Communication* – komunikacja alternatywna i wspomagająca. Tego rodzaju komunikacja określana bywa jako „zestaw narzędzi, technik i metod wspierających komunikację osób mających poważne problemy z komunikowaniem się za pomocą mówienia”¹⁰.

Należy podkreślić, że środki komunikacji alternatywnej, chociaż swój zasadniczy rozwój datują od końca XIX w. – opracowanie przez H. Keller alfabetu palcowego dla osób głuchoniemych, opracowanie abstrakcyjnych symboli Charles’a Bliss’a, początki tablic komunikacyjnych, powstanie systemu *Picture Communication Symbols* (PCS), wprowadzenie urządzeń *VOCA*, które umożliwiają nagrywanie informacji a następnie ich odtwarzanie przez osoby niemówiące, wprowadzenie zaawansowanych syntezyatorów mowy, rozwój komercyjnych programów i wysokospecjalistycznych narzędzi umożliwiających komunikację niewerbalną lub wspomaganą – to znane są w formie gestów, supełków, piktogramów od początku rozwoju ludzkości¹¹.

W przeciwieństwie do tekstu łatwego do czytania (i zrozumienia), AAC nie jest sposobem przedstawiania informacji w postaci tekstu i uzupełniającej grafiki, skierowanego głównie do osób z niepełnosprawnością intelektualną, lecz sposobem komunikacji, wyrażania swoich potrzeb, wielokrotnie przez osoby pozostające w normie intelektualnej, lecz nie mogące komunikować się z otoczeniem z powodu określonego rodzaju schorzenia nabytego lub wady wrodzonej. Określone formy komunikacji AAC będą również odpowiednie dla osób z niepełnosprawnością intelektualną.

¹⁰ Model realizacji... (maszynopis).

¹¹ Model realizacji... (maszynopis). Zob. także C. Zangari, L.L. Lloyd, B. Vicker, *Augmentative and Alternative Communication: An Historic Perspective*, „AAC Augmentative and Alternative Communication” 1994/1, s. 27 i n.

3. Ramy prawne komunikacji AAC – stan obecny

W polskim stanie prawnym istnieje kilka regulacji tworzących prawny model komunikacji z osobami niepełnosprawnymi. Regulacje te występują na różnych piętach hierarchii źródeł prawa. Nie wszystkie one odnoszą się do osób, które korzystają z komunikacji alternatywnej i wspomaganej. W tym względzie ważne są ustalenia K. Roszewskiej, która zauważa, że „grupą osób, która nie komunikuje się werbalnie w sposób czynny i bierny, jest społeczność osób Głuchych. Ta grupa wykształciła jednak swój język. Ma on własne struktury i słownik, który podobnie jak język mówiony różni się w poszczególnych krajach i regionach. Wobec swojej utrwalonej już odrębności język migowy nie jest brany pod uwagę jako jeden z systemów AAC”¹².

Gwarancje wynikające z ustawy z 19.08.2011 r. o języku migowym i innych środkach komunikowania się¹³ nie wywarły jak dotąd wpływu na dostępność komunikacyjną dla osób korzystających z komunikacji wspomaganej i augmentatywnej. Ustawodawca w art. 4 ust. 1 u.j.m. kładzie nacisk na prawo do swobodnego korzystania z wybranej przez daną osobę formy komunikowania się, zaś w przypadku osób, które nie posiadają pełnej zdolności do czynności prawnych, na prawo do współdecydowania o wyborze odpowiedniej formy komunikowania się wraz z rodzicami lub opiekunami prawnymi (art. 4 ust. 2 u.j.m.).

W ustawie przewidziano, że osoba uprawniona ma m.in. prawo do:

- 1) udostępnienia usługi pozwalającej na komunikowanie się, czyli takiej, w której wykorzystuje się środki wspierające komunikowanie się oraz
- 2) świadczeń usługi tłumacza polskiego języka migowego (PJM), systemu językowo-migowego (SJM), sposobu komunikowania się osób głuchoniewidomych (SKOGN). Świadczenia usług w oparciu o PJM, SJM i SKOGN nie są skierowane do osób korzystających z AAC. Środkami wspierającymi komunikowanie się – zgodnie z ustawą – są w szczególności: a) korzystanie z poczty elektronicznej, b) przesyłanie wiadomo-

¹² K. Roszewska [w:] *Raport zespołu...* (maszynopis).

¹³ Dz.U. z 2017 r. poz. 1824 ze zm.

ści tekstowych, w tym z wykorzystaniem wiadomości SMS, MMS lub komunikatorów internetowych, c) komunikacja audiowizualna, w tym z wykorzystaniem komunikatorów internetowych, d) przesyłanie faksów, e) strony internetowe spełniające standardy dostępności dla osób niepełnosprawnych (art. 3 pkt 5 u.j.m.). Chociaż ustawodawca używa sformułowania „w szczególności”, to jednak wyraźnie widać, że pole regulacji nie obejmuje wprost użytkowników AAC. Spostrzeżenie takie jest tym bardziej uprawnione, jeżeli weźmie się pod uwagę, że istniejące od 2011 r. przepisy nie stymulowały poprawy warunków obsługi osób posługujących się AAC w urzędach. Niemniej przepis ten może być uznany za podstawę do wprowadzenia modelu komunikacji i środków (narzędzi) AAC w podmiotach publicznych, zwłaszcza w kontekście brzmienia art. 6 pkt 3 lit. a ustawy z 19.07.2019 r. o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami¹⁴.

Podobnie reguły komunikacji z osobami posługującymi się systemem Braille’a zawarte np. w art. 26 ust. 1a pr. farm., dotyczące oznakowania produktów farmaceutycznych, czy prawie wyborczym (art. 40a ustawy z 5.01.2011 r. – Kodeks wyborczy¹⁵) dotyczące nakładek do głosowania sporządzanych w alfabecie Braille’a – chociaż niezwykle ważne społecznie – są nieadekwatne w sytuacji komunikacji alternatywnej i wspomagającej.

Konstytucja RP, która stanowi swoisty aksjologiczny zwornik prawodawstwa zwykłego w zakresie potrzeb komunikacyjnych osób z niepełnosprawnościami, nie formułuje jednak bezpośredniego odwołania się do potrzeb osób z niepełnosprawnością komunikacyjną. Słusznie podkreśla się, że praw osób niepełnosprawnych do komunikacji można poszukiwać m.in. w art. 30, 32, 54 czy 69 Konstytucji RP, jednak żaden z tych przepisów nie stanowi bezpośredniej podstawy do rekonstrukcji prawa podmiotowego do używania komunikacji alternatywnej i augmentatywnej¹⁶. Na tle wskazanej regulacji wyróżnia się art. 69 Konstytucji RP wskazujący, że: „Osobom niepełnosprawnym władze publicz-

¹⁴ Dz.U. z 2020 r. poz. 1062 ze zm.

¹⁵ Dz.U. z 2022 r. poz. 1277 ze zm.

¹⁶ K. Roszewska [w:] *Raport zespołu...* (maszynopis).

ne udzielają, zgodnie z ustawą, pomocy w zabezpieczaniu egzystencji, przysposobieniu do pracy oraz komunikacji społecznej”. Jednak praw wymienionych w tym przepisie dochodzić można jedynie w granicach określonych w ustawie (art. 81 Konstytucji RP). Sam zaś przepis art. 69 Konstytucji RP jest normą programową, która wyznacza powinność ustawodawcy w stworzeniu warunków realizacji wskazanych praw. Określenie pomocy w zakresie komunikacji społecznej rozumie się jako postulat tworzenia infrastruktury, która ma osobom niepełnosprawnym umożliwiać poruszanie się i nawiązywanie kontaktów z ludźmi¹⁷. Wydaje się jednak, że pojęcie komunikacji społecznej powinno być interpretowane możliwie szeroko.

Aktem prawnym, który w znaczący prawnie sposób kształtuje obowiązki administracji publicznej w stosunku do osób ze specjalnymi potrzebami komunikacyjnymi jest umowa międzynarodowa przyjęta w ramach Organizacji Narodów Zjednoczonych – Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych, sporządzona w Nowym Jorku 13.12.2006 r.¹⁸ Akt ten został ratyfikowany przez Polskę i wszedł w życie 25.10.2012 r.

Celem Konwencji jest popieranie, ochrona i zapewnienie pełnego i równego korzystania ze wszystkich praw człowieka i podstawowych wolności przez wszystkie osoby niepełnosprawne oraz popieranie poszanowania ich przyrodzonej godności. W Konwencji zdefiniowano pojęcia komunikacji, języka, dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność, racjonalnego usprawnienia oraz uniwersalnego projektowania. Zgodnie z tym aktem pojęcie języka traktuje się szeroko, stanowiąc, że obejmuje on poza językiem mówionym i migowym także inne formy przekazu niewerbalnego. To konwencyjne określenie języka pozwala zaliczyć do tej grupy również inne niż język mówiony metody/formy/systemy przekazywania informacji.

¹⁷ L. Garlicki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. III, red. L. Garlicki, Warszawa 2003, art. 69, s. 2.

¹⁸ Dz.U. z 2012 r. poz. 1169.

Konwencja zobowiązuje państwa strony do zapewnienia osobom niepełnosprawnym dostępności¹⁹. Dostępność tę należy traktować szeroko, w tym jako wynik podejmowania przez państwa strony odpowiednich środków na rzecz zapewnienia osobom niepełnosprawnym, na zasadzie równości z innymi osobami, informacji i k o m u n i k a c j i, w tym technologii i systemów informacyjno-komunikacyjnych. Środki te, obejmujące rozpoznanie i eliminację przeszkód i barier w zakresie dostępności, stosują się m.in. do: informacji, komunikacji i innych usług, w tym usług elektronicznych i służb ratowniczych (art. 9 ust. 1 lit. b KPON). Państwa strony podejmą również odpowiednie środki w celu: zapewnienia **w ogólnodostępnych budynkach** i innych obiektach oznakowania w alfabecie Braille'a oraz **w formach łatwych do czytania i zrozumienia**, popierania innych odpowiednich form pomocy i wsparcia osób niepełnosprawnych, aby zapewnić im dostęp do informacji, popierania dostępu osób niepełnosprawnych do nowych technologii i systemów informacyjno-komunikacyjnych, w tym do Internetu, popierania, od wstępnego etapu, projektowania, rozwoju, produkcji i dystrybucji dostępnych technologii i systemów informacyjno-komunikacyjnych, tak aby technologie te i systemy były dostępne po najniższych kosztach (art. 9 ust. 2 lit. d, f, g, h KPON). W kontekście przedstawionych tu obowiązków warto zauważyć, że pojęcie „komunikacja” obejmuje: języki, wyświetlanie tekstu, alfabet Braille'a, komunikację przez dotyk, dużą czcionkę, dostępne multimedia, jak również sposoby, środki i formy komunikowania się na piśmie, przy pomocy słuchu, języka uproszczonego, lektora oraz formy wspomagające (augmentatywne) i alternatywne, w tym dostępną technologię informacyjno-komunikacyjną (art. 2 KPON). Wykładnia przepisów Konwencji nakazuje przyjąć, że obowiązkiem Polski, jako państwa strony jej postanowień, jest podejmowanie odpowiednich środków do tego, aby osoby ze specjalnymi potrzebami komunikacyjnymi miały prawo do komunikacji, a więc m.in. do stosowania form AAC w komunikacji. Uważam, że treść art. 9 KPON, zgodnie z którym: „Aby umożliwić osobom niepełnosprawnym niezależne życie i pełny udział we wszystkich sferach życia, Państwa Strony podejmą odpowiednie środki w celu zapewnienia im, na zasadzie

¹⁹ O charakterze dostępności w Konwencji zob. H. Markiewicz-Hoyda, *Prawna analiza koncepcji dostępności (accessibility)*, PiP 2022/3, s. 110–124.

równości z innymi osobami, dostępu do środowiska fizycznego, środków transportu, informacji i komunikacji, w tym technologii i systemów informacyjno-komunikacyjnych, a także do innych urządzeń i usług, powszechnie dostępnych lub powszechnie zapewnianych, zarówno na obszarach miejskich, jak i wiejskich”, należy rozumieć nie tylko jako obowiązki państwa do podjęcia działań prawnych i faktycznych w celu zapewnienia komunikacji z osobami ze specjalnymi potrzebami komunikacyjnymi w relacjach z organami administracji publicznej, lecz także szerzej – jako zobowiązanie do takiego kształtowania ustawodawstwa krajowego, aby obowiązki konwencyjne umożliwiły „osobom niepełnosprawnym niezależne życie i pełny udział we wszystkich sferach życia”. Dodatkowo powinno się pamiętać, że prawa (obowiązki administracji publicznej) wynikające z tego przepisu dotyczą wszystkich osób z niepełnosprawnościami, ograniczenia jego treści do osób niepełnosprawnych ruchowo, z pominięciem zatem niepełnosprawności sensorycznej, intelektualnej czy też psychospołecznej byłoby błędnym, względem celu konwencji, rezultatem wykładni²⁰.

Konwencja łączy dostępność komunikacyjną z wolnością wypowiedzenia się i wyrażania opinii (art. 21 lit. b KPON), prawem do udziału w edukacji i życiu społecznym (art. 24 ust. 3 KPON), prawem dostępu do szkolnictwa wyższego, szkolenia zawodowego, kształcenia dorosłych i możliwości uczenia się przez całe życie poprzez racjonalne usprawnienia²¹ (art. 24 ust. 5 KPON).

W tym kontekście warto rozważyć czy polskie prawo administracyjne realizuje w analizowanym obszarze przepisy Konwencji.

²⁰ Zob. A. Lawson, *Article 9: Accessibility* [w:] *The UE Convention on the Rights of Persons with Disabilities. A Commentary*, red. I. Bantekas, M.A. Stein, D. Anastasiou, Oxford 2018, s. 269.

²¹ „Racjonalne usprawnienie” oznacza konieczne i odpowiednie zmiany i dostosowania, nienakładające nieproporcjonalnego lub nadmiernego obciążenia, jeśli jest to potrzebne w konkretnym przypadku, w celu zapewnienia osobom niepełnosprawnym możliwości korzystania z wszelkich praw człowieka i podstawowych wolności oraz ich wykonywania na zasadzie równości z innymi osobami (art. 2 KPON).

Szczególną uwagę zwrócić należy na postanowienia ustawy z 19.07.2019 r. o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami²². Ta stosunkowo niedawno przyjęta regulacja, wraz z ustawą z 4.04.2019 r. o dostępności cyfrowej stron internetowych i aplikacji mobilnych podmiotów publicznych²³ stanowią istotny etap w rozwoju ustawodawstwa dotyczącego praw osób z niepełnosprawnościami w Polsce, który wyrażnie jest motywowany impulsem normatywnym Konwencji²⁴. Obie ustawy przygotowano w ramach rządowego programu Dostępność Plus²⁵, w ten sposób – jak stwierdził legislator – formułując spójny system norm regulujących dostępność do podmiotów publicznych²⁶.

W ustawie tej pojęcie dostępności traktuje się szeroko i uznaje, że jest nią dostępność architektoniczna, cyfrowa oraz informacyjno-komunikacyjna, co najmniej w zakresie określonym przez minimalne wymagania, o których mowa w art. 6 ustawy dostępnościowej, będącą wynikiem uwzględnienia uniwersalnego projektowania albo zastosowania racjonalnego usprawnienia. W zakresie rozumienia racjonalnego usprawnienia ustawodawca odsyła do art. 2 KPON. Ustawodawca tworzy *sui generis* standardy, których zastosowanie stanowi minimum wymagań służących zapewnieniu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami.

W związku z celem badań konieczne jest zwrócenie uwagi na minimalne wymagania w zakresie dostępności informacyjno-komunikacyjnej. Standardy te obejmują: a) obsługę z wykorzystaniem środków wspierających komunikowanie się, o których mowa w art. 3 pkt 5 u.j.m., lub przez wykorzystanie zdalnego dostępu online do usługi tłumacza przez strony internetowe i aplikacje; b) instalację urządzeń lub innych

²² Dz.U. z 2020 r. poz. 1062 ze zm.

²³ Dz.U. poz. 848 ze zm.

²⁴ Zob. uzasadnienia projektów ustaw – VIII kadencja, druk sejm. nr 3579; VIII kadencja, druk sejm. nr 3119.

²⁵ Uchwała nr 102/2018 Rady Ministrów z 17.07.2018 r. w sprawie ustanowienia Rządowego Programu Dostępność Plus (RM-111-89-18), https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/62312/uchwala_RM_17_07_2018.pdf (dostęp: 1.09.2022 r.).

²⁶ K. Czaplicki i in., *Wstęp* [w:] *Ustawa o dostępności cyfrowej stron internetowych*, red. K. Czaplicki, G. Szpor, LEX 2020, nt 3.

środków technicznych do obsługi osób słabosłyszących, w szczególności pętli indukcyjnych, systemów FM lub urządzeń opartych na innych technologiach, których celem jest wspomaganie słyszenia; c) zapewnienie na stronie internetowej danego podmiotu informacji o zakresie jego działalności – w postaci elektronicznego pliku zawierającego tekst odczytywalny maszynowo, nagrania treści w polskim języku migowym oraz informacji w tekście łatwym do czytania; d) zapewnienie, na wniosek osoby ze szczególnymi potrzebami, komunikacji z podmiotem publicznym w formie określonej w tym wniosku (art. 6 pkt 3 ustawy dostępnościowej).

W indywidualnym przypadku, jeżeli podmiot publiczny nie jest w stanie, w szczególności ze względów technicznych lub prawnych, zapewnić dostępności osobie ze szczególnymi potrzebami w zakresie dostępności architektonicznej i informacyjno-komunikacyjnej, podmiot ten jest obowiązany zapewnić takiej osobie dostęp alternatywny. Dostęp alternatywny polega w szczególności na: 1) zapewnieniu osobie ze szczególnymi potrzebami wsparcia innej osoby lub 2) zapewnieniu wsparcia technicznego osobie ze szczególnymi potrzebami, w tym z wykorzystaniem nowoczesnych technologii, lub 3) wprowadzeniu takiej organizacji podmiotu publicznego, która umożliwi realizację potrzeb osób ze szczególnymi potrzebami, w niezbędnym zakresie dla tych osób (art. 7 ust. 1 i 2 ustawy dostępnościowej).

Studia, jakie podjęła K. Roszewska²⁷ nad prawnymi aspektami zapewnienia dostępności dla użytkowników AAC, dowodzą, że aktami prawnymi, które w wyraźny sposób odnoszą się do tego typu komunikacji, są: rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z 27.08.2012 r. w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz kształcenia ogólnego w poszczególnych typach szkół²⁸ oraz rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z 14.02.2017 r. w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz podstawy programowej kształcenia ogólnego dla szkoły podstawowej, w tym dla uczniów z niepełnosprawnością intelektualną w stopniu umiarkowanym lub znacznym,

²⁷ K. Roszewska [w:] *Raport zespołu...* (maszynopis).

²⁸ Dz.U. poz. 977 ze zm.

kształcenia ogólnego dla branżowej szkoły I stopnia, kształcenia ogólnego dla szkoły specjalnej przysposabiającej do pracy oraz kształcenia ogólnego dla szkoły policealnej²⁹ wraz z załącznikami. Pozostałe akty prawne w polskim porządku prawnym, jeżeli nawet dotyczą osób z niepełnosprawnościami, nie odnoszą się do dostępności komunikacyjnej użytkowników AAC.

4. Perspektywy rozwoju

Tytuł podrozdziału powinien być rozumiany jako „rozległy widok” ulepszenia obowiązującego stanu prawnego, nie zaś „stan, który daje się przewidzieć w przyszłości”³⁰.

Ustawa dostępnościowa w znacznej perspektywie czasowej zapewne wyznaczy ustawowy standard dostępności komunikacyjnej w Polsce. Bezpośrednie zobowiązania dla państwa płyną z postanowień Konwencji, jednak można postawić hipotezę, że to właśnie ustawodawstwo krajowe będzie wiodło prym (o czym można zresztą przekonać się po lekturze uzasadnienia do ustawy dostępnościowej) w wyznaczaniu standardów komunikacji i obowiązków administracji publicznej w zakresie dostępności.

Konwencja zobowiązuje państwa strony do zapewnienia i popierania pełnej realizacji wszystkich praw człowieka i podstawowych wolności wszystkich osób niepełnosprawnych, bez jakiegokolwiek dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność. Jednym z zobowiązań państwa stron jest przyjęcie wszelkich odpowiednich środków ustawodawczych, administracyjnych i innych w celu wdrożenia praw uznanych w niniejszej Konwencji. To właśnie ustawodawstwo jest podstawowym – obok licznych faktycznych wymienionych w art. 4 ust. 1 lit. b–h KPON – środkiem prawnym realizacji postanowień Konwencji. Powstaje jednak pytanie, czy państwo powinno odnosić jej postanowienia wyłącznie do swojego własnego aparatu (władz publicznych), czy też może z Konwen-

²⁹ Dz.U. poz. 356 ze zm.

³⁰ *Mały słownik języka polskiego*, red. E. Sobol, Warszawa 1997, s. 612.

cji wynika obowiązek szerokiego uwzględniania praw z niej wynikających, a więc również nakładania w drodze ustawodawstwa wymogów z niej płynących na podmioty prywatne. Odpowiedzi na to pytanie poszukiwać należy w treści art. 9 KPON, który nakazuje umożliwić osobom z niepełnosprawnościami m.in. pełny udział we wszystkich sferach życia. Co prawda dalej wskazuje się, że dostęp ten powinien dotyczyć usług powszechnie dostępnych lub powszechnie zapewnianych, ale w kolejnych przepisach Konwencji jest mowa o tym, że zobowiązanie to spoczywa również na instytucjach prywatnych w zakresie oferowania urządzeń i usług ogólnie dostępnych lub powszechnie zapewnianych (art. 9 ust. 2 lit. b KPON)³¹. Oczywiście należy wskazać, że osiągnięcie dostępności może polegać bądź na usuwaniu istniejących barier prawnych i faktycznych, bądź tworzeniu nowych usług i przestrzeni respektującej od razu postanowienia Konwencji³². „Od państw oczekuje się opracowania obowiązkowych minimalnych standardów dostępności mających zastosowanie do podmiotów prywatnych dostarczających obiekty lub usługi, które są otwarte dla społeczeństwa”³³ (np. banki)³⁴.

Tymczasem zakres przedmiotowy ustawy dostępnościowej, jak również jej dalsze postanowienia o charakterze podmiotowym (art. 3) nie pozostawiają wątpliwości, że sformułowano w niej obowiązki dotyczące podmiotów publicznych w zakresie dostępności dla osób ze szczególnymi potrzebami. Co prawda ustawodawca wskazał w art. 5 ust. 1 ustawy dostępnościowej, że przedsiębiorcy oraz organizacje pozarządowe, o których mowa w art. 3 ust. 2 u.d.p.p.w., dążą w prowadzonej działalności do zapewniania dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami, jednak – również w konfrontacji z obowiązkiem zapewnienia dostępności dla podmiotów inny niż podmioty publiczne, które realizują, na podsta-

³¹ „As long as goods, products and services are open or provided to the public, they must be accessible to all, regardless of whether they are owned and/or provided by a public authority or a private enterprise”, zob. *General Comment No 2 (2014) § 13*.

³² A. Lawson, *Article 9...*, s. 271.

³³ A. Lawson, *Article 9...*, s. 283 – tłumaczenie własne; zob. także *General Comment No 2 (2014) § 18*.

³⁴ Nyusti and Takács vs. Hungary (CRPD/C/9/D/1/2010), https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CRPD/Jurisprudence/CRPD-C-9-D-1-2010_en.doc (dostęp: 1.09.2022 r.).

wie umowy zawartej z podmiotem publicznym, zadanie finansowane z udziałem środków publicznych (art. 5 ust. 1 i 2 ustawy dostępnościowej) – owe „dążenie” nie ma cech przymusu. Fakultatywność takich działań uwidacznia się dodatkowo w systemie dobrowolnej certyfikacji (zob. rozdział 3 ustawy dostępnościowej).

Kolejnym – wydaje się jednak ważniejszym i pierwotniejszym – problemem jest ograniczone ujęcie dostępności informacyjno-komunikacyjnej w ustawie dostępnościowej. O ile Konwencja w sposób wyraźny obejmuje swym zakresem komunikację AAC, o tyle dostępność informacyjno-komunikacyjna na gruncie ustawy dostępnościowej nie została wprost z nią złączona. Można oczywiście dowodzić, że w polskim porządku prawnym obowiązki dla państwa wynikają także z Konwencji, jednak jak wskazano wyżej, bezsprzecznie jej postanowienia będą traktowane raczej jako wyjściowe i wymagające jakiejś formy doprecyzowania – co w zamyśle jej twórców miała realizować właśnie ustawa dostępnościowa.

Pewnym wyjściem z braku jasnego wskazania zapewnienia form komunikacji AAC może być obowiązek zapewnienia przez podmiot publiczny tzw. dostępu alternatywnego (art. 7 ustawy dostępnościowej). Dodatkowym elementem zabezpieczenia praw osób posługujących się komunikacją AAC jest możliwość: informowania podmiotu publicznego o braku dostępności architektonicznej lub informacyjno-komunikacyjnej, złożenia wniosku o zapewnienie dostępności, wreszcie postępowanie skargowe (rozdział 4 ustawy dostępnościowej). Pomijając w tym miejscu szczegółowe omawianie tego postępowania, warto skonstatować, że paradoksalnie jest to instrument służący zapewnieniu np. możliwości komunikacji AAC niż jej egzekwowaniu (czegoś co już istnieje). Nie kwestionując potrzeby istnienia takiego postępowania, wydaje się, że o wiele lepiej byłoby, aby ustawodawca poszerzył zakres dostępności, niż „przepychał” jego brak do sfery funkcjonowania administracji publicznej i przez to przerzucał ciężar wyegzekwowania (tu: równa się zapewniania) tego prawa od chęci, determinacji i zdolności dochodzenia swoich praw przez osobę posługującą się komunikacją AAC. Lepiej, gdyby faktyczna możliwość skorzystania z prawa była zapewniona pierwotnie niż po żmudnym postępowaniu.

Ustawa dostępnościowa dotyczy natomiast łączonego w literaturze z komunikacją AAC przekazywania informacji w formie tekstu łatwego do czytania. Tekst łatwy do czytania – o jakim mowa w art. 6 ust. 3 lit. c ustawy dostępnościowej, to nie to samo, co tekst łatwy do czytania i zrozumienia, chociaż należy przyznać, że w literaturze można spotkać twierdzenie, że tekst łatwy do czytania jest nową jakością względem tekstu prostego i pod nazwą tekst łatwy do czytania powinno rozumieć się również tekst bardzo uproszczony, często symboliczny, a więc EtR³⁵.

Ustawodawca wskazał, że tekst łatwy do czytania powinien dotyczyć informacji o zakresie działalności podmiotu i znajdować się na stronie internetowej. Informacja dotycząca działalności podmiotu nie może być jednak tylko łatwa do czytania (np. poprzez stosowanie bezszeryfowego fontu, powiększonych liter, kontrastu itd.), ale także prosta do zrozumienia. Użytkownikami AAC są bowiem nie tylko osoby, które mają kłopoty w ekspresji językowej, lecz także osoby z grupy języka alternatywnego (symbolicznego). I chociaż teksty łatwe do czytania i rozumienia kierowane są głównie do grupy osób z poważnymi trudnościami intelektualnymi, to mogą stanowić one znaczącą pomoc w kontaktach z administracją osób z innymi trudnościami, np. osób starszych, gorzej wykształconych, cudzoziemców³⁶. EtR – jako tekst łatwy nie tylko do czytania, lecz także zrozumienia – wymaga pisania komunikatów zdaniami jednokrotnie złożonymi, używania strony czynnej, unikania kancelaryzmów, stosowania słowniczka pojęć itp.³⁷ Poważnym niedomaganiem ustawy dostępnościowej jest to, że ograniczono informacje w języku prostym tylko do: 1) zakresu działalności podmiotu; 2) strony

³⁵ T. Piekot, *Ruch prostego...*, *passim*.

³⁶ Model realizacji... (maszynopis).

³⁷ <https://www.gov.uk/government/publications/inclusive-communication/accessible-communication-formats#easy-read-and-makaton> (dostęp: 1.09.2022 r.) – na stronie tej podano przykład tekstu w „zwykłym angielskim” i „języku prostym do zrozumienia”:
„Plain English example:

Thank you for your letter asking for permission to put up posters in the library. Before we can give you an answer we will need to see a copy of the posters to make sure they won't offend anyone.

Easy read example:

Thank you for your letter about your poster. We need to see the poster before we put it up. This is because it must not offend anyone. Offend means upset people”.

internetowej podmiotu, i najważniejsze, 3) nie sformułowano standardów informacji prostej, toteż każdy podmiot może nieco inaczej rozumieć to wyrażenie, a jak pokazuje praktyka, często w ogóle go nie rozumie.

5. Podsumowanie i wnioski

Podsumowując, ustawa dostępnościowa w zakresie dostępności jest ważnym krokiem w rozwoju prawa administracyjnego w służbie jednostki (osoby) z niepełnosprawnością. Motywowana była bez wątpienia impulsem ratyfikowania przez Polskę Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych. Nakłada ona na podmioty publiczne wskazane w niniejszym opracowaniu obowiązki dotyczące dostępności. Wraz z ustawą o dostępności cyfrowej stron internetowych i aplikacji mobilnych podmiotów publicznych stworzyła kolejną szansę na przełamanie swoistego impasu normatywnego w zakresie regulacji praw osób z niepełnosprawnościami.

Trudno nie dostrzec jednak, że w obszarze dostępności informacyjno-komunikacyjnej ustawa ta jest jednak zaprzepaszczoną szansą. Nie chodzi o negowanie wszystkich jej rozwiązań, ale naukową dyskusję na temat jej daleko idących dysfunkcji.

Akt prawny, który zgodnie z charakterem postanowień Konwencji powinien tworzyć solidne standardy zapewnienia dostępności, w znacznym stopniu skupia się na dostępności architektoniczno-budowlanej (i dobrze, że dotyczy też tego zagadnienia), jednak w dość ograniczony sposób odnosi się do wymogów informacyjno-komunikacyjnych w zakresie użytkowników AAC. To prawda, że ustawodawstwo krajowe nie musi w każdej sytuacji – na kształt relacji prawa unijnego i wtórnego krajowego – „przeszczepiać” postanowień prawa międzynarodowego, ale w tym przypadku przydałoby się właśnie istotne doprecyzowanie, a więc więcej niż tylko ogólne unormowanie niektórych zagadnień dostępności. Wskazana regulacja krajowa – wydaje się – nie poprawi znacząco sytuacji osób z trudnościami w komunikowaniu się, chyba

że ustawodawca zdecyduje się na znaczące sformułowanie standardów działających na korzyść użytkowników AAC.

Bibliografia

- Choduń A., Zieliński M., *Język urzędowy a język urzędników. Precyzja, adekwatność, komunikatywność* [w:] *I Kongres Języka Urzędowego*, 30–31.10.2012 r., Warszawa 2013
- Department of Health UK, *Making written information easier to understand for people with learning disabilities: Guidance for people who commission or produce Easy Read information – Revised Edition 2010*, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/215923/dh_121927.pdf (dostęp: 1.09.2022 r.)
- General Comment No 2 (2014)*, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G14/033/13/PDF/G1403313.pdf?> (dostęp: 1.09.2022 r.)
- KI-I, *Raport nt. austriackich uwarunkowań prawnych i organizacyjnych dotyczących usługi publicznej dla osób mających trudności w komunikowaniu się*, Elementarz AAC urząd przyjazny osobom z trudnościami w komunikowaniu się Nr POWR.04.03.00-00-0131/18, Warszawa 2020 (maszynopis)
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. III, red. L. Garlicki, Warszawa 2003
- Kurowski K., *Wolności i prawa człowieka i obywatela z perspektywy osób niepełnosprawnych*, Warszawa 2014
- Lawson A., *Article 9: Accessibility* [w:] *The UE Convention on the Rights of Persons with Disabilities. A Commentary*, red. I. Bantekas, M.A. Stein, D. Anastasiou, Oxford 2018
- Mały słownik języka polskiego*, red. E. Sobol, Warszawa 1997
- Markiewicz-Hoyda H., *Prawna analiza koncepcji dostępności (accessibility)*, PiP 2022/3
- Model realizacji usług publicznych dla osób z trudnościami w komunikowaniu się (o złożonych potrzebach w komunikowaniu się): Elementarz AAC urząd przyjazny osobom z trudnościami w komunikowaniu się*, nr POWR.04.03.00-00-0131/18, Warszawa 2021 (maszynopis)
- Piekot T., *Ruch prostego języka – korzyści i zagrożenia (Standard „plain language” jako język przyjazny obywatelom)* [w:] *I Kongres Języka Urzędowego*, 30–31.10.2012 r., Warszawa 2013
- Roszevska K. [w:] *Raport zespołu prawno-organizacyjnego*, Elementarz AAC urząd przyjazny osobom z trudnościami w komunikowaniu się, nr POWR.04.03.00-

00-0131/18, I. Lipowicz, K. Roszewska, R. Mędrzycki, M. Szmigiero, Warszawa 2020 (maszynopis)

Ustawa o dostępności cyfrowej stron internetowych, red. K. Czaplicki, G. Szpor, Warszawa 2020

Zangari C., Lloyd L.L., Vicker B., *Augmentative and Alternative Communication: An Historic Perspective*, „AAC Augmentative and Alternative Communication” 1994/1

Radosław Mędrzycki [ORCID: 0000-0002-9407-4881] – doktor nauk prawnych, Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie, Wydział Prawa i Administracji, Katedra Prawa Administracyjnego i Samorządu Terytorialnego.