



DM.023.2.2.2022

Pan
Marcin Wiącek
Rzecznik Praw Obywatelskich
ePUAP

Szanowny Panie Rzeczniku,

w nawiązaniu do pisma z dnia 16 marca br., o sygnaturze XI.815.22.2022.MW, zawierającego uwagi na temat projektu rozporządzenia Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji (dalej jako: KRRiT) w sprawie udogodnień dla osób z niepełnosprawnościami w programach telewizyjnych (dalej jako: „rozporządzenie”), proszę przyjąć poniższe wyjaśnienia.

1. Tłumaczenie na polski język migowy jako udogodnienie dla osób z niepełnosprawnościami słuchu

W projektowanym rozporządzeniu, jako jedną z form udogodnień dla osób z niepełnosprawnością słuchu, wprowadzono tłumaczenie na język migowy rozumiane jako tłumaczenie dokonane przez tłumacza języka migowego. Chcąc zapewnić podstawową weryfikację kwalifikacji tłumacza migowego, KRRiT, podobnie jak to miało miejsce w dotychczas obowiązującym rozporządzeniu, odwołała się w projektowanym akcie wykonawczym do zapisu Ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r. o języku migowym i innych środkach komunikowania się (Dz. U. z 2017 r. poz. 1824), która, w rozdziale 3, ustanawia rejestr tłumaczy języka migowego. Rejestr ten ma być prowadzony przez organ administracji państwowej w randze wojewody. Zgodnie z przepisami tej ustawy, zasady wpisu do ww. rejestru określa, w drodze rozporządzenia, minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego (odpowiednio art. 16 pkt 7 ww. ustawy). Sama zasada weryfikacji kwalifikacji tłumaczy języka migowego nie uległa zatem zmianie w stosunku do aktualnie obowiązującego rozwiązania; zmianie uległa jedynie jej forma zapisu: w poprzednim brzemieniu zastosowano formę odesłania do Ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r. o języku migowym i innych środkach komunikowania się a obecnie zastosowano rozwiązanie polegające na wprowadzeniu do projektowanego rozporządzenia wprost zapisów z ww. ustawy.

Odnośząc się z kolei do sformułowanego przez Pana postulatu znalezienia rozwiązania, które pozwoli na zapewnienie odpowiedniego standardu tłumaczenia, zwracam uwagę, że organy państwowe – organy administracji publicznej – działają na podstawie i w granicach prawa, zgodnie z wyrażoną w przepisie art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zasadą

praworządności (legalizmu). KRRiT, jak i jej Przewodniczący, mogą podejmować tylko takie działania, które wyraźnie przewidują powszechnie obowiązujące przepisy. Z powyższej zasady wynika również zakaz działania na podstawie domniemania kompetencji. W związku z powyższym należy podkreślić, że na mocy przepisów Ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (Dz. U. z 2020 r., poz. 805 z późn. zm., dalej jako: „ustawa”) KRRiT nie uzyskała jakichkolwiek kompetencji do kontroli i oceny umiejętności tłumaczy na język migowy, sama zaś nie posiada inicjatywy legislacyjnej pozwalającej na inicjowanie ustanowionych w tym zakresie regulacji. Jednocześnie, co należy podkreślić, w toku konsultacji społecznych prowadzonych odnośnie do przedmiotowego projektu rozporządzenia, ze strony środowisk osób z niepełnosprawnościami słuchu nie padła żadna propozycja innych, niż zastosowane, zasad weryfikacji posiadanych przez tłumaczy migowych kwalifikacji.

2. Połączenie kwoty napisów dla osób z niepełnosprawnościami słuchu i tłumaczeń na polski język migowy

Ustawa w art. 18a. – w ślad za brzmieniem art. 7 Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1808 z dnia 14 listopada 2018 r. zmieniającej dyrektywę 2010/13/UE w sprawie koordynacji niektórych przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich dotyczących świadczenia audiowizualnych usług medialnych (dyrektywa o audiowizualnych usługach medialnych) ze względu na zmianę sytuacji na rynku (dalej jako: „dyrektywa”) – zobowiązuje nadawców do zapewnienia dostępności audycji dla osób z niepełnosprawnościami wzroku oraz dla osób z niepełnosprawnościami słuchu. Zarówno dyrektywa, jak i ustawa, wymieniają dwie grupy odbiorców z niepełnosprawnościami, nie wprowadzając rozróżnienia pomiędzy stopniami tych niepełnosprawności. Projektowane rozporządzenie, zgodnie z prawem unijnym oraz krajowym, przewiduje zatem udogodnienia dla wymienionych dwóch grup odbiorców, przy czym dla odbiorców z niepełnosprawnościami narządu słuchu możliwe są dwie formy udogodnień. Przyjęcie takiego rozwiązania pozwoli nadawcom na większą elastyczność w zakresie doboru poszczególnych udogodnień do rodzaju audycji, uwzględniając potrzeby odbiorców z niepełnosprawnościami z powodu dysfunkcji narządu wzroku bądź słuchu (np. w programach dla dzieci nadawcy będą mogli wybrać dostosowanie w postaci tłumaczenia na język migowy w miejsce napisów, które są nieadekwatne dla tej grupy odbiorców, a w programach informacyjnych będą mogli w większym stopniu realizować obowiązek stosowania udogodnień dla osób z niepełnosprawnościami słuchu poprzez tłumaczenie na język migowy, mając jednocześnie na uwadze, że główne informacje są zwyczajowo podawane w formie napisów na „pasku”). W konsekwencji przyjęte rozwiązanie znacząco wpłynie na zwiększenie efektywności stosowanych udogodnień.

Należy przy tym podkreślić, że wiele kwestii dotyczących zwiększenia dostępności usług audiowizualnych dla osób z niepełnosprawnościami z powodu dysfunkcji narząd wzroku lub słuchu jest równoległe – obok zapisów ustawowych czy na poziomie przepisów wykonawczych – regulowanych poprzez akty samoregulacyjne. KRRiT aktywnie współpracuje w tym obszarze z rynkiem audiowizualnych usług medialnych, a efektem tej współpracy jest m.in. opracowane przez przedstawicieli tego rynku Porozumienia dostawców usług medialnych w zakresie sposobu realizacji obowiązków zapewnienia udogodnień dla osób z niepełnosprawnościami

w audiowizualnych usługach medialnych na żądanie oraz w programach telewizyjnych dla dzieci (z treścią ww. samoregulacji można zapoznać się na stronie internetowej <https://lewiatan.org/udogodnienia-dla-osob-z-niepelnosprawnosciami-dolacz-do-porozumienia-dostawcow-vod/>). W tym porozumieniu, konsultowanym z przedstawicielami środowiska osób z niepełnosprawnościami – oprócz szeregu postanowień wykraczających poza zapisy ustawowe czy wykonawcze – znalazły się np. postanowienia dotyczące sposobu realizacji obowiązku zapewnienia udogodnień dla osób z niepełnosprawnościami w audycjach dla dzieci w programach telewizyjnych.

Warto w tym miejscu również podnieść, że ustawa wprowadziła dodatkowy obowiązek w postaci zapewnienia w audiowizualnych usługach medialnych na żądanie (serwisach VoD będących pod jurysdykcją KRRiT) udogodnień dla osób z niepełnosprawnościami słuchu lub wzroku (art. 47f), co znacząco poszerza tym osobom dostęp do atrakcyjnych treści audiowizualnych.

Jeśli zatem w sposób całościowy spojrzeć na kwestie regulacji związanych z zapewnieniem udogodnień dla osób z niepełnosprawnościami z powodu dysfunkcji narządu wzroku lub słuchu w audiowizualnych usługach medialnych (tj. mając na względzie nie tylko projekt rozporządzenia, ale i wprowadzone implementacją dyrektywy nowe zapisy ustawy, a także ww. akt samoregulacyjny), to zasadnym wnioskiem będzie stwierdzenie, że dostęp do tych usług jest sukcesywnie poszerzany, zgodnie z wytycznymi dyrektywy.

3. Propozycja obniżenia niektórych udziałów udogodnień w audycjach i zwolnienia ze stosowania udogodnień przez wybranych nadawców

Ustawodawca zobowiązał KRRiT do zwolnienia ze stosowania udogodnień dla osób z niepełnosprawnościami oraz do obniżenia udziału tych udogodnień w określonych programach. W art. 18a ust. 2. pkt 2) ustawy, ustawodawca przewidział bowiem zwolnienie z obowiązku wprowadzania udogodnień dla określonych rodzajów programów, kierując się przy tym zwolnieniu liczbą mieszkańców będących w ich zasięgu. Takie rozwiązanie ma uwzględniać przede wszystkim mniejsze możliwości finansowe i organizacyjne małych, lokalnych nadawców. W projektowanym rozporządzeniu, jako przesłankę do zdjęcia obowiązku zapewniania udogodnień w programie, KRRiT zachowała dotychczas obowiązującą zasadę, czyli kryterium 500 tys. mieszkańców w zasięgu programu. W zakresie tej przesłanki nie doszło do modyfikacji brzmienia dotychczasowego rozporządzenia, w odniesieniu do którego – na etapie prowadzonych wówczas konsultacji do projektu dotychczas obowiązującego rozporządzenia – nie zgłaszano żadnych zastrzeżeń dotyczących ww. kryterium liczby 500 tys. mieszkańców w zasięgu programu. Tak określony próg, wbrew przedstawionym w Pana piśmie twierdzeniom, nie wyłącza i nie wyłącza regionalnych programów telewizji z obowiązku zapewnienia udogodnień, bowiem programy te mają zasięgi większe niż 500 tys. mieszkańców. Programami objętymi tym wyłączeniem są więc jedynie programy lokalne rozpowszechniane w sieciach kablowych lub na lokalnych multipleksach telewizyjnych.

Ze względu na konieczność zachowania równowagi między potrzebami odbiorców z niepełnosprawnościami a możliwościami nadawców i koniecznością zachowania zasady proporcjonalności, ustawodawca przewidział w art. 18a ust 2 pkt 3) ustalenie niższego niż w art. 18a ust. 1. ustawy udziału audycji zawierających udogodnienia dla osób z niepełnosprawnościami. Kierując się wskazaniem ustawowym, KRRiT określiła kategorie programów, które ze względu na trudności techniczne i organizacyjne oraz na mniejsze możliwości finansowe niektórych grup nadawców, są zobowiązane do zapewnienia mniejszego niż określony w art. 18a ust 1 ustawy, udziału audycji z udogodnieniami.

Do grupy programów, w których mogą wystąpić wskazane przez ustawodawcę trudności organizacyjne i techniczne, należą:

- programy o charakterze muzycznym, specjalizujące się w nadawaniu teledysków i transmisji koncertów i widowisk muzycznych – w programach tych w praktyce nie stosuje się audiodeskrypcji, a dostępne są przede wszystkim materiały audiowizualne opatrzone napisami odpowiadającymi tekstom piosenek. Podstawowa wartość audycji muzycznych, czyli muzyka i śpiew, jest naturalnie dostępna dla osób z niepełnosprawnościami wzroku i nie stosuje się w nich udogodnień dla tej grupy; zatem relatywnie większa kwota udogodnień (docelowo od 2024 r. będzie to 25%) będzie w programach muzycznych przeznaczona dla osób z niepełnosprawnościami słuchu;
- programy o charakterze informacyjno-publicystycznym – ich nadawcy z reguły sami produkują tego rodzaju audycje, muszą więc też sami tworzyć udogodnienia dla osób z niepełnosprawnościami wzroku lub słuchu. Ponadto z uwagi na bieżący charakter tych audycji i ich bardzo krótki cykl produkcyjny, możliwości przygotowania udogodnień, takich jak napisy dla osób niesłyszących, są bardzo ograniczone. Podstawowy przekaz audycji informacyjnych i publicystycznych zawarty jest przede wszystkim w warstwie słownej, tym samym nie wymagają one stosowania udogodnień dla osób z niepełnosprawnościami wzroku. Z tego powodu, podobnie jak w przypadku programów muzycznych, relatywnie większa kwota udogodnień (docelowo od 2024 r. – 25%) będzie w nich przeznaczona dla osób z niepełnosprawnościami słuchu;
- programy sportowe, w których znaczną część stanowią transmisje wydarzeń sportowych – nadawcy tych programów napotykają, analogicznie do programów informacyjnych, na trudności związane z bieżącym (na żywo) charakterem transmisji oraz niemożnością wcześniejszego przygotowania napisów bądź audiodeskrypcji. W przypadku transmisji sportowych, osoby z niepełnosprawnościami słuchu mogą jednak śledzić przebieg zawodów wizualnie, nawet nie słysząc komentarza, mają też możliwość czytania wyświetlanych wyników.

Z kolei do programów, które mogą napotykać na trudności w realizacji obowiązku zapewnienia ustawowego poziomu udogodnień ze względu na mniejsze możliwości finansowe (czyli również ustawową przesłankę do obniżenia udziału udogodnień), KRRiT zaliczyła:

- programy, w których łączny czas nadawania reklam jest o połowę mniejszy, niż dopuszcza to art. 16. ust 3 ustawy – ze względu na ograniczenie przychodów z reklam oraz

- programy, których udział w widowni w poprzednim roku kalendarzowym był mniejszy niż 1%. Jest to zachowanie dotychczas obowiązującego przepisu. Udział w widowni przekłada się bowiem na przychody nadawców; ponadto niski udział w widowni oznacza też mniejsze zapotrzebowanie wśród widzów na tego rodzaju programy.

Odnosząc się z kolei do wyrażonej przez Pana obawy o dostęp osób z niepełnosprawnościami do informacji przeznaczonych dla ogółu społeczeństwa, odsyłam do nowych zapisów ustawy, w szczególności do art. 18a ust 1a ustawy, zgodnie z którym wszyscy nadawcy, bez wyjątku, są zobligowani do zapewnienia, aby informacje o charakterze nadzwyczajnym były rozpowszechniane wraz z udogodnieniami dla osób z niepełnosprawnościami. Dzięki temu przepisowi osoby z niepełnosprawnościami mają zapewnioną – w drodze ustawy – możliwość pozyskiwania istotnych dla nich informacji o charakterze nadzwyczajnym, np. publicznych komunikatów i ogłoszeń w sytuacji klęski żywiołowej. Ponownie w tym kontekście należy przywołać nowe przepisy ustawy, na mocy których dostawcy usług audiowizualnych na żądanie mają zapewnić udogodnienia dla części swojej oferty katalogowej, co znacząco zwiększa dostęp osób z niepełnosprawnościami do informacji, dóbr kultury oraz rozrywki. Dodatkowo we wspomnianym wcześniej Porozumieniu dostawców usług medialnych w zakresie sposobu realizacji obowiązków zapewnienia udogodnień dla osób z niepełnosprawnościami w audiowizualnych usługach medialnych na żądanie oraz w programach telewizyjnych dla dzieci dostawcy audiowizualnych usług na żądanie zobowiązali się między innymi do tworzenia dedykowanych katalogów/podstron z audycjami zawierającymi udogodnienia. Przewidzieli również, poza podstawowymi udogodnieniami, którymi są napisy, audiodeskrypcja i tłumaczenie na język migowy, dodatkowe rodzaje udogodnień takie jak umożliwienie zmiany wielkości lub kroju czcionki napisów, czy stosowanie wersji audio (podcastów), np. programów informacyjnych.

4. Obowiązek zapewnienia dostępności emitowanych programów rozszerzony na całą dobę

Dotychczasowy przepis zobowiązywał nadawców do zamieszczania audycji z udogodnieniami w godzinach 5.00-3.00, czyli wyłączał z dobowego czasu tylko 2 godziny. Tym samym przepis ten nie gwarantował stosowania udogodnień w porach największej oglądalności. Z drugiej strony, zawężenie godzin, w których mają być stosowane udogodnienia do pór największej oglądalności mogłoby skutkować zarzutem wystąpienia niepożądanego zjawiska w postaci nadregulacji w tym obszarze. Szukając zatem najbardziej efektywnego rozwiązania, KRRiT podjęła dialog z nadawcami, a także z dostawcami usług audiowizualnych na żądanie, w celu przyjęcia w tym zakresie przez rynek dostawców usług medialnych aktu samoregulacyjnego/kodeksu dobrych praktyk.

5. Doprecyzowanie obowiązku informowania o audycji z udogodnieniami

Zgodnie z delegacją ustawową, KRRiT precyzyjnie określiła sposób informowania o audycji z udogodnieniami: informacja ta ma być zawarta zarówno na stronie internetowej nadawcy, jak i w teletekście (o ile nadawca go dostarcza), a także w ogłoszeniach nadawcy i w Elektronicznym Przewodniku po Programach. Informacje o udogodnieniach na podstawie tego Przewodnika są udostępniane między innymi na stronach KRRiT. Tak więc odbiorcy

z niepełnosprawnościami mają zapewnionych wiele możliwości pozyskania informacji o audycjach zawierających udogodnienia.

6. Konsultacje projektu z osobami niepełnosprawnymi

Omawiany projekt rozporządzenia wprowadza stosunkowo niewiele zmian w porównaniu z dotychczas obowiązującymi przepisami. Upraszcza on część zapisów i uwzględnia postulaty zgłaszane w trakcie obowiązywania poprzedniego rozporządzenia KRRiT, które zostało skonstruowane w oparciu o szerokie konsultacje ze środowiskami osób niepełnosprawnych.

Nie sposób zgodzić się z wyrażonym przez Pana twierdzeniem, że proponowane rozwiązania zmierzają w kierunku przeciwnym niż wskazania dyrektywy. Przy ocenie tej zgodności należy nie tylko dokonać analizy projektowanego rozporządzenia, ale przede wszystkim przepisów wprowadzonych do ustawy na mocy implementacji dyrektywy. Już pobieżne zapoznanie się z przepisami ustawy wskazuje, że art. 7 dyrektywy został w całości transponowany do krajowego porządku prawnego. Ustawodawca krajowy przewidział jednocześnie w art. 18a ust. 2 pkt 3), że pewna grupa programów telewizyjnych, ze względu na liczbę mieszkańców w zasięgu programu, udział programów w widowni, sposób rozpowszechniania i specjalizację programów, a także potrzeby odbiorców oraz możliwości nadawców, może mieć trudności organizacyjne, techniczne i finansowe w zapewnieniu ustawowego udziału udogodnień dla osób z niepełnosprawnościami. Z tych powodów zobligował KRRiT do wydania rozporządzenia przewidującego niższy – ze względu na ww. przesłanki – udział udogodnień w niektórych kategoriach programów telewizyjnych. Projektowane rozporządzenie jest zatem wykonaniem ustawowego obowiązku spoczywającego na KRRiT.

Na marginesie warto wspomnieć, że obowiązujące w Polsce regulacje w zakresie udogodnień dla osób z niepełnosprawnościami z powodu dysfunkcji narządu wzroku lub słuchu są jednymi z najbardziej rygorystycznych i najdalej idących w krajach Unii Europejskiej.

Z poważaniem,

Witold Kołodziejski

Dokument podpisany elektronicznie