



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa,

**Adam Bodnar**

**XI.815.5.2017.AK**

**Pan Witold Kołodziejcki**  
**Przewodniczący Krajowej**  
**Rady Radiofonii i Telewizji**  
Biuro Krajowej Rady  
Radiofonii i Telewizji  
Skwer kard. S. Wyszyńskiego 9  
01-015 Warszawa

Jako Rzecznik Praw Obywatelskich, pełniący także funkcję niezależnego organu do spraw popierania, ochrony i monitorowania wdrażania postanowień Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych, sporządzonej w Nowym Jorku dnia 13 grudnia 2006 r., a ratyfikowanej przez Polskę w dniu 6 września 2012 r. (Dz.U. z 2012 r., poz. 1169; dalej: Konwencja), z wielką uwagą analizuję działania mające na celu realizację zobowiązań wynikających z tego aktu prawnego. W dniu 7 czerwca 2017 r. do I czytania w sejmowej Komisji Kultury i Środków Przekazu skierowano projekt ustawy o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji (druk nr 1607). Na prośbę Przewodniczącego Komisji Ustawodawczej Senatu RP przedstawiłem swoją opinię w przedmiocie rozwiązań zaproponowanych w senackim projekcie ustawy jeszcze na etapie prac w Senacie RP (druk senacki nr 366). Projekt ustawy został jednak wniesiony do Sejmu RP w kształcie nieuwzględniającym moich uwag.

Na posiedzeniu sejmowej Komisji Kultury i Środków Przekazu w dniu 13 grudnia 2017 r. projekt ustawy skierowano do prac w podkomisji nadzwyczajnej. Podkomisja nadzwyczajna po rozpatrzeniu projektu ustawy w dniu 7 lutego 2018 r. przedłożyła sprawozdanie ze swoich prac. Następnie w dniu 28 lutego 2018 r. Komisji Kultury i Środków Przekazu przedstawiła własne sprawozdanie. Należy zaznaczyć, że tekst jednolity projektu ustawy przedłożony przez Komisję w dalszym ciągu nie uwzględnia moich zastrzeżeń, które pozostają aktualne. Mając na uwadze powyższe, pragnę przedstawić Panu Przewodniczącemu postulaty takich zmian legislacyjnych, które zapewnią osobom z niepełnosprawnościami szerszy dostęp do programów telewizyjnych, a tym samym do życia kulturalnego.

Należy podkreślić, że zgodnie z Konwencją o prawach osób niepełnosprawnych, sporządzoną w Nowym Jorku dnia 13 grudnia 2006 r., a ratyfikowaną przez Polskę w dniu 6 września 2012 r. (Dz.U. z 2012 r., poz. 1169; dalej: Konwencja), Polska zobowiązana jest do wprowadzenia w życie określonych standardów postępowania w celu zapewnienia osobom z niepełnosprawnościami realizacji ich praw. Na mocy art. 30 Konwencji władze państwowe uznają prawo osób z niepełnosprawnościami do udziału na zasadzie równości z innymi w życiu kulturalnym i podejmują wszelkie odpowiednie środki w celu zapewnienia osobom z niepełnosprawnościami dostępu do programów telewizyjnych, filmów, teatru i innego rodzaju działalności kulturalnej w przystępnych dla nich formach. Niezmiernie ważną kwestią pozostaje także eliminowanie wykluczenia cyfrowego osób z niepełnosprawnościami. Termin ten oznacza całkowity brak dostępu lub ograniczony dostęp do technologii informacyjno-komunikacyjnych, nie wynikający ze swobodnego wyboru, ale z ograniczeń związanych z niepełnosprawnościami.

W skargach do Rzecznika sygnalizowane są problemy dotyczące dostępu osób z niepełnosprawnościami do programów telewizyjnych. Najczęściej zwraca się uwagę na zbyt mały procentowy udział programów telewizyjnych z udogodnieniami dla osób z niepełnosprawnościami w ogólnym czasie emisji.

Obecne regulacje prawne nakładające na nadawców telewizyjnych obowiązek zapewnienia audycji z udogodnieniami dla osób z niepełnosprawnościami na poziomie co najmniej 10% kwartalnego czasu emisji programu, z wyłączeniem reklam i telesprzedaży, należy uznać za niewystarczające dla zagwarantowania równego dostępu do życia kulturalnego. Osoby głuche oraz niewidome nie mają możliwości korzystania z oferty programowej przygotowanej przez nadawców telewizyjnych w stopniu równym do osób bez niepełnosprawności narządów wzroku czy słuchu. Dane dotyczące rzeczywistego procentowego udziału audycji dostosowanych do potrzeb osób niesłyszących i niewidomych w czasie emisji programów telewizyjnych budzą zaniepokojenie, a przedstawiane wskaźniki powinny ulec znaczącej poprawie w możliwie krótkim czasie. W świetle dostępnych analiz<sup>1</sup> średnioroczny udział audycji z udogodnieniami dla osób z niepełnosprawnościami w 2016 r. wyniósł 16,6%. Czas, jaki przeznaczano na audycje z napisami, zajmował 12% programu, z tłumaczeniem na język migowy – 3%, z audiodeskrypcją – 1,6%.

Mając na uwadze powyższe, pozytywnie oceniłem kierunek proponowanych zmian w ustawie z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (Dz. U. z 2017 r. poz. 1414, z późn. zm.; dalej: ustawa). Stopniowe zwiększanie procentowego udziału programów dostosowanych do potrzeb osób z niepełnosprawnościami słuchu lub wzroku w ogólnym

---

<sup>1</sup> „Sprawozdanie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z działalności w 2016 roku”, dostępne pod adresem: [http://www.krrit.gov.pl/Data/Files/\\_public/Portals/0/sprawozdania/spr-i-inf-2016/sprawozdanie-krrit-2016.pdf](http://www.krrit.gov.pl/Data/Files/_public/Portals/0/sprawozdania/spr-i-inf-2016/sprawozdanie-krrit-2016.pdf).

czasie emisji poszerzy możliwości rozwoju tej grupy osób oraz udziału w życiu społecznym i kulturalnym kraju. Dostosowanie co najmniej 50% audycji do potrzeb osób głuchych lub niewidomych, o którym mowa w art. 18a ust. 1 projektu ustawy, pozytywnie wpłynie na zmniejszenie nierówności w dostępie do usług oferowanych przez nadawców telewizyjnych, a także przyczyni się do zwiększenia indywidualnej samodzielności i niezależności osób z niepełnosprawnościami.

Jednocześnie pragnę przedstawić wątpliwości dotyczące dotychczasowych przepisów, których planowana nowelizacja – w aktualnym brzmieniu projektu – nie usuwa.

W poprzedniej korespondencji m.in. z Krajową Radą Radiofonii i Telewizji zgłaszałem uwagi<sup>2</sup> związane z wykładnią przepisu zobowiązującego nadawców do zapewniania dostępności programów dla osób z niepełnosprawnościami wzroku i słuchu. Nie wynika z niego bowiem w sposób precyzyjny, czy ustawowy wymóg 10% dostosowanych programów należy odnosić do wszystkich technik oddzielnie (tłumacz języka migowego, napisy, audiodeskrypcja), czy łącznie, a jeśli łącznie, to w jakiej proporcji w stosunku do poszczególnych technik. Zgodnie z interpretacją wynikającą z uzasadnienia do projektu ustawy, wskazany wymóg 10% powinien odnosić się proporcjonalnie do wszystkich trzech technik. Zdaniem nadawców programów telewizyjnych wymóg 10% odnosi się do wszystkich trzech udogodnień łącznie i może być dzielony przez nadawcę w sposób dowolny. Z kolei w ocenie organizacji osób z niepełnosprawnościami, nadawcy są zobowiązani do emisji przynajmniej 10% programów z każdym z tych udogodnień.

Aktualnie na mocy porozumienia zawartego przez przedstawicieli nadawców<sup>3</sup> wdrożono w życie interpretację najmniej korzystną dla osób z niepełnosprawnościami. Taki sposób rozwiązania omawianego problemu jest trudny do zaakceptowania. Wątpliwości budzi bowiem zarówno aspekt formalny zawartego przez nadawców porozumienia, jak i jego treść. Nie można bowiem przyjąć, że organ publiczny, w przypadku niejasności związanych z interpretacją przepisów ustawy, może pozostawić uzgodnienie sposobu realizacji obowiązków z niej wynikających wyłącznie podmiotom zobowiązanym. W rzeczywistości treść normatywna ustawy została zmieniona w wyniku porozumienia podmiotów obowiązanych do jej realizacji.

---

<sup>2</sup> Pismo RPO do Przewodniczącego KRRiT w sprawie wykładni art. 18a ustawy o radiofonii i telewizji – z dnia 21 stycznia 2013 r., sygn. RPO-715848-I/12/KK oraz do Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego w sprawie nieprecyzyjności art. 18a ustawy o radiofonii i telewizji – z dnia 22 lipca 2013 r., sygn. RPO-715848-I/12/KK.

<sup>3</sup> Porozumienie nadawców programów rozpowszechnianych w naziemnej telewizji cyfrowej w sprawie sposobu realizacji obowiązków wynikających z art. 18a ustawy o radiofonii i telewizji dotyczących udogodnień w programach telewizyjnych dla osób z niepełnosprawnością wzroku i dla osób z niepełnosprawnością słuchu, podpisane w dniu 5 czerwca 2013 roku przez: TVP SA, Telewizję Polsat, Telewizję TVN, Telewizję PULS, Polskie Media (TV4), ATM Grupę SA i Stawkę sp z o.o.; dostępne pod adresem: [http://www.krrit.gov.pl/Data/Files/\\_public/Portals/0/Nadawcy/aktualnosci/porozumienie\\_nadawcow.pdf](http://www.krrit.gov.pl/Data/Files/_public/Portals/0/Nadawcy/aktualnosci/porozumienie_nadawcow.pdf).

W tej sytuacji niezbędne jest rozważenie nowelizacji ustawy tak, aby precyzyjnie określić obowiązki nadawców telewizyjnych w zakresie zapewnienia dostępności programów dla osób z różnymi niepełnosprawnościami. Znowelizowana regulacja powinna uwzględniać odrębnie zarówno potrzeby osób z niepełnosprawnością wzroku, jak i z niepełnosprawnością słuchu. Tymczasem procedowany obecnie projekt przewiduje upoważnienie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji do określenia, w drodze rozporządzenia, rodzajów udogodnień dla osób z niepełnosprawnościami, jak również udziału poszczególnych rodzajów tych udogodnień w łącznym czasie nadawania, w zależności od pory emisji, charakteru i rodzaju programu (proponowana treść art. 18a ust. 2 pkt 1 ustawy). Jako Rzecznik Praw Obywatelskich stoję jednak na stanowisku, że dokładne określenie rodzajów i procentowego udziału poszczególnych typów dostosowań programów dla osób z niepełnosprawnościami w ogólnym czasie emisji powinno nastąpić w ustawie. Najbardziej pożądanym rozwiązaniem byłoby ustalenie obowiązku dostosowania co najmniej 50% audycji do potrzeb osób niewidomych i niedowidzących (audiodeskrypcja), co najmniej 50% programów do potrzeb osób niesłyszących i niedosłyszących (napisy) oraz co najmniej 50% audycji do potrzeb osób głuchych, które nie posługują się biegle językiem polskim (tłumaczenie na język migowy). Precyzyjne uregulowanie obowiązków nadawców programów telewizyjnych ułatwi osobom ze wszystkimi rodzajami niepełnosprawności dostęp do tych programów na zasadzie równości, przy uwzględnieniu zasady stopniowej realizacji praw społecznych. Bardzo ważne jest też zapewnienie, aby dostępne dla osób z niepełnosprawnościami były w szczególności programy telewizyjne o najwyższej oglądalności, emitowane w godzinach wysokiej oglądalności, a także programy nadawane na żywo.

Pragnę także wyrazić wątpliwość dotyczącą upoważnienia Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji do określenia w drodze rozporządzenia rodzaju programów, w których nadawcy nie są w ogóle obowiązani do wprowadzania udogodnień dla osób z niepełnosprawnościami, a także niższego udziału w programie telewizyjnym audycji z udogodnieniami dla osób z niepełnosprawnościami (projektowany art. 18a ust. 2 pkt 2 i 3 ustawy).

W wydanym na podstawie obowiązującego obecnie art. 18a ust. 2 ustawy rozporządzeniu z dnia 28 maja 2013 r. w sprawie niższego udziału w programie telewizyjnym audycji z udogodnieniami odbioru dla osób niepełnosprawnych z powodu dysfunkcji narządu wzroku oraz osób niepełnosprawnych z powodu dysfunkcji narządu słuchu (Dz. U. z 2013 r. poz. 631), Krajowa Rada obniżyła wymagany próg procentowy w stosunku do wybranych programów telewizyjnych do 5 % i 1 %. Tymczasem, zgodnie z przepisem art. 92 ust. 1 Konstytucji RP, rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. W mojej opinii upoważnienie Krajowej Rady do obniżenia

w drodze przepisów wykonawczych procentowego udziału w programie telewizyjnym audycji z udogodnieniami odbioru dla osób z niepełnosprawnościami budzi uzasadnione wątpliwości. Uprawnienia Krajowej Rady sprowadzono bowiem nie tyle do wydania szczegółowych dyspozycji mających na celu wykonanie przepisów ustawy, co *de facto* zmiany jej treści. W efekcie powyższego Krajowa Rada w porównaniu do regulacji ustawowych ustanowiła aż 10-krotnie niższe wymogi udziału audycji z udogodnieniami wobec wybranych programów telewizyjnych. Warto podkreślić, iż nie neguję zasadności obniżenia wymogów dla niektórych programów telewizyjnych (np. programów muzycznych), jednak decyzja w tej sprawie nie powinna być pozostawiona arbitralnej decyzji organów władzy wykonawczej. Ustawowe uregulowanie tej kwestii pozwoli na uwzględnienie możliwości technicznych, sposobu rozpowszechniania i specjalizacji programów bez nakładania nieuzasadnionych ciężarów na nadawców, a także nie stworzy niebezpieczeństwa nieuzasadnionego i nieproporcjonalnego całkowitego braku dostępności niektórych programów dla osób głuchych lub niewidomych.

Ponadto w ustawie warto posługiwać się sformułowaniem „dostępność audycji dla osób z niepełnosprawnością wzroku oraz osób z niepełnosprawnością słuchu”, które jest zgodne z językiem Konwencji. W ten sposób powstaje możliwość odstąpienia od akcentowania „dysfunkcji” w kontekście niepełnosprawności, która jest określeniem pejoratywnym.

Przy okazji nowelizacji ustawy warto zwrócić uwagę na inną potencjalną barierę dla zapewnienia osobom z niepełnosprawnościami równego dostępu do programów telewizyjnych, którą są prawa autorskie twórców. Zgodnie z przepisem art. 33<sup>1</sup> ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych (Dz. U. z 2017 r. poz. 880, z późn. zm.) wolno korzystać z już rozpowszechnionych utworów dla dobra osób z niepełnosprawnościami, jeżeli to korzystanie odnosi się bezpośrednio do ich niepełnosprawności, nie ma zarobkowego charakteru i jest podejmowane w rozmiarze wynikającym z natury niepełnosprawności. Docierają do mnie jednak sygnały, że powyższa regulacja może stanowić przeszkodę dla dostosowania przez stacje telewizyjne programów telewizyjnych do potrzeb osób z niepełnosprawnościami bez uprzedniej zgody twórców. Zgodnie bowiem z jedną z możliwych interpretacji audiodeskrypcja lub tłumaczenie na język migowy stanowi utwór zależny, z którego stacje telewizyjne korzystają w celach komercyjnych – a więc niezgodnie z dyspozycją przepisu art. 33<sup>1</sup> ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych. Nie ulega wątpliwości, że obszar prawa autorskiego jest obszarem wrażliwym, a prawa twórców powinny być w należyty sposób respektowane. Jednak w mojej ocenie każdorazowe uzależnianie dostosowania utworu do potrzeb osób z niepełnosprawnościami od zgody twórcy może w poważny sposób utrudnić lub nawet uniemożliwić dostęp tych osób do programów telewizyjnych. W celu realizacji prawa osób z niepełnosprawnościami do udziału w życiu kulturalnym niezbędne jest takie

ukształtowanie przepisów chroniących prawa autorskie, aby nie stanowiły one faktycznej przeszkody dla dostosowania utworu do potrzeb osób z niepełnosprawnością wzroku lub słuchu.

Jestem głęboko przekonany, że przedstawione powyżej wnioski zmierzają do zapewnienia skutecznej ochrony praw i wolności osób z niepełnosprawnościami poprzez zapewnienie tej grupie osób szerszego dostępu do programów telewizyjnych, a tym samym do życia kulturalnego. Wyrażam nadzieję, że przedstawione uwagi spotkają się z zainteresowaniem ze strony Pana Przewodniczącego i zostaną uwzględnione w procesie opiniowania projektu ustawy o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji.

W związku z trwającymi pracami legislacyjnymi do Biura RPO wpłynęły wnioski obywateli w sprawie zapewnienia dostępności 100% programów telewizyjnych w ciągu 10 lat. Środowisko osób z niepełnosprawnościami apeluje ponadto o stworzenie odpowiednich definicji i rozdzielanie napisów dla niesłyszących, audiodeskrypcji i tłumaczeń na język migowy w prawie, dostępność programów o najwyższej oglądalności i w godzinach wysokiej oglądalności, zapewnienie napisów na żywo w programach informacyjnych, publicystycznych i kulturalnych, a także publikowania w Internecie programów, którym w telewizji zapewniono dostępność.

Mając na uwadze powyższe, działając na podstawie art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2017 r. poz. 958), zwracam się do Pana Przewodniczącego z uprzejmą prośbą o ustosunkowanie się do podniesionych zastrzeżeń i uwag oraz o poinformowanie, czy do Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji kierowane były petycje w sprawie zapewnienia dostępności 100% programów telewizyjnych dla osób z niepełnosprawnościami w ciągu 10 lat. Będę zobowiązany za poinformowanie, jakie działania w tym zakresie zostały podjęte przez Krajową Radę.

#### Załączniki:

- kopia pisma RPO do Przewodniczącego Komisji Ustawodawczej Senatu RP z dnia 2 marca 2017 r.,
- kopia pisma RPO do Przewodniczącego KRRiT z dnia 21 stycznia 2013 r.,
- kopia odpowiedzi Przewodniczącego KRRiT z dnia 19 lutego 2013 r.,
- kopia pisma Przewodniczącego KRRiT z dnia 12 czerwca 2013 r.,

- kopia pisma RPO do Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 22 lipca 2013 r.,
- kopia odpowiedzi Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 16 sierpnia 2013 r.