RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

RPO-715848- I/12/KK

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Warszawa, dnia 22. 07. 2013 r.

Pan Bogdan Zdrojewski
Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego
ul. Krakowskie Przedmieście 15/17
00-071 Warszawa

Szanowny Panie Ministrze

We współczesnym świecie dostęp do usług medialnych nabiera coraz większego znaczenia. Z tego powodu niezmiernie ważną kwestią jest eliminowanie wykluczenia cyfrowego osób z niepełnosprawnościami. Termin ten oznacza całkowity brak dostępu lub ograniczony dostęp do technologii infonnacyjno-komunikacyjnych, nie wynikający ze swobodnego wyboru, ale z ograniczeń związanych z niepełnosprawnościami. Stosownie do przepisu art. 30 ust. 1 lit. b Konwencji ONZ o Prawach Osób Niepełnosprawnych (Dz. U. z 2012 r., poz. 1169), państwa strony zobowiązane są podjąć wszelkie odpowiednie środki w celu zapewnienia, że osoby z niepełnosprawnościami będą miały dostęp do programów telewizyjnych, filmów, teatru i innego rodzaju działalności kulturalnej, w dostępnych dla nich formach. Rzecznik Praw Obywatelskich jako niezależny organ **do** spraw monitorowania wdrażania postanowień Konwencji z wielką uwagą analizuje działania mające na celu realizację tych zobowiązań. W związku z powyższym, pragnę zwrócić uwagę Pana Ministra na najczęstsze problemy sygnalizowane w skargach do Rzecznika dotyczące dostępu osób z niepełnosprawnościami do programów telewizyjnych.

1. Dostępność programów telewizyjnych dla osób z niepełnosprawnościami

Pierwszym z nich jest problem wątpliwości co do interpretacji przepisu art. 18 a ust. 1 ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. *o radiofonii i telewizji* (Dz. U. z 2011 r., Nr 43, poz.

226 ze zm.; dalej jako: ustawa o radiofonii i telewizji). Przepis ten zobowiązuje nadawców programów telewizyjnych do zapewniania dostępności programów dla osób niepełnosprawnych z powodu dysfunkcji narządu wzroku oraz osób niepełnosprawnych z powodu dysfunkcji narządu słuchu, przez wprowadzanie odpowiednich udogodnień: audiodeskrypcji, napisów dla niesłyszących oraz tłumaczeń na język migowy, tak aby co najmniej 10% kwartalnego czasu nadawania programu, z wyłączeniem reklam i telesprzedaży, posiadało takie udogodnienia. Wykładnia tego przepisu budzi jednak poważne kontrowersje.

Zgodnie ze stanowiskiem nadawców programów telewizyjnym przedstawionym Krajowej Radzie Radiofonii i Telewizji, wszystkie udogodnienia (audiodeskrypcja, napisy dla niesłyszących oraz tłumaczenia na język migowy) muszą stanowić łącznie co najmniej 10% kwartalnego czasu nadawania programu, a proporcje między nimi są pozostawione do decyzji nadawcy. Należy jednak zwrócić uwagę, że wymienione techniki udogodnień nie są technikami zamiennymi, ponieważ są adresowane do różnych grap odbiorców. Audiodeskrypcja przeznaczona jest dla osób niewidomych i niedowidzących, napisy dla osób niesłyszących i niedosłyszących, zaś tłumaczenie na język migowy dla osób głuchych, które nie posługują się biegle językiem polskim. Fakt ten potwierdza uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji (drak sejmowy z dnia 17 stycznia 2011 r. nr 3812), w którym czytamy: *proponowane 10 % powinno odnosić się proporcjonalnie do każdej z nich* (technik udogodnień). *W ten sposób uniknie się sytuacji, że dostawca usługi medialnej zastosuje jedną, najmniej kosztowną technikę, wypełniając w ten sposób swój obowiązek.*

O swoich wątpliwościach związanych z wykładnią przepisu art. 18 a ust. 1 przywołanej powyżej ustawy, Rzecznik Praw Obywatelskich poinformowała zarówno w wystąpieniu do Przewodniczącego Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, jak i podczas spotkania z Panem Przewodniczącym Janem Dworakiem, członkami Rady oraz przedstawicielami organizacji pozarządowych.

Tymczasem w dniu 5 czerwca 2013 r. w siedzibie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji przedstawiciele nadawców podpisali porozumienie w sprawie sposobu realizacji obowiązków wynikających z art. 18 a ust. 1 ustawy o radiofonii i telewizji. Stosownie do tego porozumienia, począwszy od 3-go kwartału 2013 r., nadawcy zobowiązali się nadawać

programy z audiodeskrypcją - kwartalnie 11 godzin emisji w programach o najwyższej oglądalności i 6 godzin emisji w pozostałych programach. Nie określono natomiast wymiaru czasowego usług adresowanych do osób z dysfunkcją słuchu. Uzgodniono jedynie, że wymiar czasowy programów tłumaczonych na język migowy wyniesie 10 godzin w kwartale w regionalnych programach telewizji publicznej oraz w programie Polsat News.

Taki sposób rozwiązania opisanego powyżej problemu jest jednak 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. Należy ponadto zwrócić uwagę, że ustalona w porozumieniu liczba programów z audiodeskrypcją jest niższa niż wynikałoby to z podziału proporcjonalnego, o którym mowa w cytowanym powyżej uzasadnianiu do projektu ustawy. W przypadku tłumaczenia na język migowy ustalono ponadto, że do jego stosowania zobowiązane są tylko niektóre kanały i to w zakresie niższym niż wynikałoby to z proporcjonalnego podziału czasu pomiędzy poszczególne usługi. Oznacza to, że treść normatywna ustawy została zmieniona w wyniku niefonnalnego porozumienia podmiotów obowiązanych do jej realizacji. W efekcie znaczna część osób z niepełnosprawnościami będzie w dalszym ciągu pozbawiona dostępu do programów telewizyjnych.

W tej sytuacji niezbędne jest rozważenie nowelizacji przepisu art. 18 a ust. 1 ustawy o radiofonii i telewizji, tak aby precyzyjnie określić obowiązki nadawców telewizyjnych w zakresie zapewnienia dostępności programów dla osób z niepełnosprawnościami. Regulacja ta powinna uwzględniać zarówno potrzeby osób z niepełnosprawnością wzroku jak i z niepełnosprawnością słuchu.

2. Upoważnienie ustawowe do wydania rozporządzenia przez KRRiT

Wątpliwości budzi też treść przepisu upoważniającego Krajową Radę Radiofonii i Telewizji do określenia w drodze rozporządzenia niższego niż wymagany w ustawie udziału w programie telewizyjnym audycji z udogodnieniami odbioru dla osób niepełnosprawnych (art. 18 a ust. 2 ustawy o radiofonii i telewizji). W wydanym na tej

podstawie 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., 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 opinii Rzecznika upoważnienie Krajowej Rady do obniżenia w drodze przepisów wykonawczych procentowego udziału w programie telewizyjnym audycji z udogodnieniami odbioru dla osób niepełnosprawnych musi budzić 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 Rzecznik nie neguje zasadności obniżenia wymogów dla niektórych programów telewizyjnych (np. programów muzycznych), jednak decyzja w tej sprawie nie powinna być pozostawiona arbitralnej decyzji organów władzy wykonawczej.

3. Bariery w prawie autorskim

Kolejną potencjalną barierą dla zapewnienia osobom z niepełnosprawnościami równego dostępu do programów telewizyjnych są prawa autorskie twórców. Zgodnie z przepisem art. 33^1 ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. *o prawie autorskim i prawach pokrewnych* (Dz. U. z 2006 r. Nr 90, poz. 631 ze zm.) wolno korzystać z już rozpowszechnionych utworów dla dobra osób niepełnosprawnych, jeżeli to korzystanie odnosi się bezpośrednio do ich upośledzenia, nie ma zarobkowego charakteru i jest podejmowane w rozmiarze wynikającym z natury upośledzenia. Do Rzecznika Praw Obywatelskich docierają 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. 33^1 ustawy prawo autorskie. Nie ulega wątpliwości, że obszar prawa autorskiego jest obszarem wrażliwym a prawa twórców powinny być w należyty sposób respektowane. Jednak w moim przekonaniu 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.

Mając powyższe na uwadze, działając na podstawie art. 13 ust. 1 pkt 2 oraz art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. *o Rzeczniku Praw Obywatelskich* (Dz. U. z 2001, Nr 14, poz.147 ze zm.), zwracam się do Pana Ministra z uprzejmą prośbą o ustosunkowanie się do przedstawionych kwestii oraz rozważenie dokonania niezbędnych zmian legislacyjnych mających na celu zapewnienie osobom z niepełnosprawnościami dostępu do programów telewizyjnych. Będę także zobowiązany za poinformowanie mnie o zajętym w sprawie stanowisku.

Z poważaniem

Z upoważnienia
Rzecznika Praw Obywatelskich

Stanisław Trociuk
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich