

UZASADNIENIE

do Rozporządzenia KRRiT z dnia 15 listopada 2018 r. w sprawie udogodnień dla osób niepełnosprawnych z powodu dysfunkcji narządu wzroku i osób niepełnosprawnych z powodu dysfunkcji narządu słuchu w programach telewizyjnych (Dz. U. z dnia 4 grudnia 2018 r. Poz. 2261)

Projekt rozporządzenia w sprawie udogodnień dla osób niepełnosprawnych z powodu dysfunkcji narządu wzroku oraz osób niepełnosprawnych z powodu dysfunkcji narządu słuchu w programach telewizyjnych został sporządzony na podstawie upoważnienia zawartego w art. 18a ust. 2 ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (Dz.U. z 2017 r. poz. 1414 i 2111 oraz z 2018 r. poz. 650 i 915).

Przepisy dotyczące udogodnień dla osób niepełnosprawnych, w tym art. 18a, zostały znowelizowane ustawą z dnia 22 marca 2018 r. o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji (Dz.U. poz. 915).

Zgodnie z art. 18a ust. 2 ustawy o radiofonii i telewizji, Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, zwana dalej „Krajową Radą”, została zobowiązana do określenia w drodze rozporządzenia:

- 1) rodzaju udogodnień dla osób niepełnosprawnych oraz udziału poszczególnych rodzajów tych udogodnień w łącznym czasie nadawania, w zależności od pory emisji, charakteru i rodzaju programu, uwzględniając przy tym potrzeby osób niepełnosprawnych z powodu dysfunkcji narządu wzroku oraz osób niepełnosprawnych z powodu dysfunkcji narządu słuchu i możliwości nadawców w tym zakresie, jak również rozwój technik przekazu i udogodnień dla osób niepełnosprawnych;
- 2) rodzaju programów, w których nadawcy nie są obowiązani do wprowadzania udogodnień dla osób niepełnosprawnych, uwzględniając liczbę mieszkańców w zasięgu programu;
- 3) niższego niż określony w ustawie o radiofonii i telewizji udziału w programie telewizyjnym audycji zawierających udogodnienia dla osób niepełnosprawnych, uwzględniając liczbę mieszkańców w zasięgu programu, udział programu w widowni, rodzaje stosowanych udogodnień dla osób niepełnosprawnych, sposób rozpowszechniania i specjalizację programu, uwzględniając potrzeby odbiorców i możliwości nadawców;
- 4) sposobu informowania odbiorców o terminie, czasie emisji i czasie trwania audycji zawierających udogodnienia dla osób niepełnosprawnych oraz rodzaju tych udogodnień, uwzględniając potrzeby odbiorców i możliwości nadawców.

Art. 2 ustawy z dnia 22 marca 2018 r. o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji nakłada na nadawców programów telewizyjnych obowiązek

zapewnienia dostępności audycji dla osób niepełnosprawnych poprzez wprowadzenie udogodnień dla osób niepełnosprawnych, w co najmniej:

- 1) 15% kwartalnego czasu nadawania programu w 2019 r.;
- 2) 25% kwartalnego czasu nadawania programu w 2020 r. i 2021 r.;
- 3) 35% kwartalnego czasu nadawania programu w 2022 r. i 2023 r.;
- 4) 50% kwartalnego czasu nadawania programu od 2024 r.

Do kwartalnego czasu nadawania programu nie zalicza się reklam i telesprzedaży.

Krajowa Rada, określając udział poszczególnych rodzajów udogodnień w łącznym czasie nadawania programu telewizyjnego, rodzaje programów o obniżonym udziale udogodnień dla osób niepełnosprawnych w łącznym czasie nadawania programu telewizyjnego oraz rodzaje programów zwolnionych z powyższego obowiązku, wzięła pod uwagę:

- analizę potrzeb odbiorców z niepełnosprawnością sensoryczną z jednej strony oraz analizę możliwości technicznych, organizacyjnych i finansowych nadawców z drugiej strony;
- przegląd technik przekazu i udogodnień dla osób niepełnosprawnych w Polsce;
- wyniki konsultacji społecznych w sprawie przyjęcia przez Krajową Radę kierunków strategicznych prac w latach 2017-2022 (konsultacje przeprowadzono w 2017 r.);
- wyniki konsultacji społecznych projektu Stanowiska Krajowej Rady w sprawie sposobu informowania odbiorców programów telewizyjnych o rodzaju, terminie emisji i czasie trwania audycji wyposażonych w udogodnienia dla osób z dysfunkcją wzroku i z dysfunkcją słuchu (konsultacje przeprowadzono w 2016 r.);
- wyniki konsultacji społecznych projektu Stanowiska rekomendacyjnego Krajowej Rady w zakresie sposobu realizacji i jakości audiodeskrypcji utworów audiowizualnych (konsultacje przeprowadzono w 2015 r.);
- wyniki konsultacji społecznych projektu Stanowiska rekomendacyjnego Krajowej Rady w zakresie jakości i sposobu realizacji napisów dla niesłyszących w utworach audiowizualnych (konsultacje przeprowadzono w 2015 r.);
- wyniki konsultacji społecznych projektu rozporządzenia Krajowej Rady w sprawie zmniejszenia kwartalnego czasu nadawania audycji z udogodnieniami dla osób z niepełnosprawnością narządu wzroku oraz dla osób z niepełnosprawnością narządu słuchu (konsultacje przeprowadzono w 2013 r.);
- wyniki konsultacji w sprawie modernizacji prawa medialnego (konsultacje przeprowadzono w 2012 r.);

- kierunek prac legislacyjnych Parlamentu Europejskiego i Rady w zakresie nowelizacji Dyrektywy o audiowizualnych usługach medialnych;
- rozwiązania regulacyjne przyjęte w innych krajach europejskich.

Szczegółowo opisane w § 2 projektu rozporządzenia rodzaje udogodnień dla osób niepełnosprawnych służyć mają identyfikacji przekazów dźwiękowych, tekstowych i wizualno-przestrzennych, uznawanych, zgodnie z intencją ustawodawcy, za udogodnienia dla odbiorców z niepełnosprawnością sensoryczną i powinny być pomocne zarówno dla nadawców, jak i dla organu kontrolującego przy ocenie prawidłowości realizacji zobowiązań ustawowych.

Obecna praktyka wskazuje, że najczęściej stosowanym rodzajem napisów towarzyszących obrazowi są napisy w postaci widocznego na ekranie tekstu w języku polskim zawierającego dialogi i narrację audycji obcojęzycznych, które są akceptowane przez osoby z niepełnosprawnością, ale w niepełnym stopniu realizują dostępność treści dla osób z dysfunkcją słuchu. Napisy te nie zawierają bowiem opisu efektów dźwiękowych, podkładu muzycznego itp., co sprawia, że percepcja audycji może być niepełna. Zastosowanie przy obliczaniu czasu emisji audycji z ww. napisami współczynnika zmniejszającego 0,7 służy zatem odzwierciedleniu tego ograniczenia, a jednocześnie powinno zachęcić nadawców do stosowania napisów dla niesłyszących będących odpowiednikiem dialogów i narracji oraz zawierających efekty dźwiękowe i tło dźwiękowe.

Krajowa Rada projektując przepisy rozporządzenia wzięła po uwagę potrzebę różnicowania rodzajów udogodnień w zależności od charakteru programu i rodzajów audycji, jakie w tym programie przeważają.

W docelowym roku 2024, w którym pełnowymiarowa suma udogodnień dla osób niepełnosprawnych w programach telewizyjnych ma wynosić co najmniej 50% kwartalnego czasu nadawania z wyłączeniem reklam i telesprzedaży, Krajowa Rada jako podstawową zasadę przyjęła następujący udział poszczególnych rodzajów udogodnień:

- co najmniej 40% napisów dla osób niesłyszących – mając na uwadze, że jest to stosunkowo niedrogi i najprostszy w realizacji rodzaj udogodnienia;
- co najmniej 7% audiodeskrypcji – mając na uwadze, że jest to najdroższy i najtrudniejszy w realizacji rodzaj udogodnienia, jak również fakt, iż jest to jedyne udogodnienie dla osób z niepełnosprawnością narządu wzroku;
- co najmniej 3% tłumaczenia na język migowy – mając na uwadze, że jest to udogodnienie stosunkowo niedrogi, lecz trudniejsze technicznie i organizacyjnie niż napisy dla niesłyszących, jak również zakłócające oglądanie programu osobom bez dysfunkcji narządu słuchu; nie zawsze jest ono możliwe do zastąpienia napisami, gdyż służy osobom nieczytającym ze zrozumieniem po polsku, które przeważają wśród osób głuchych od urodzenia.

Wyżej wymieniony udział trzech rodzajów udogodnień (tj. napisów dla niesłyszących, audiodeskrypcji i tłumaczenia na język migowy) od 2024 r. będzie obowiązywał w programach uniwersalnych oraz wyspecjalizowanych, innych niż programy z przewagą audycji informacyjnych lub publicystycznych, programów filmowych, programów z przewagą audycji społeczno-religijnych lub programów przeznaczonych dla dzieci.

Na lata 2019-2023 Krajowa Rada odpowiednio pomniejszyła powyższe proporcje między poszczególnymi rodzajami udogodnień, biorąc pod uwagę że, zgodnie z ww. ustawą o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji, w 2019 r. pełnowymiarowa suma udogodnień w tych programach ma wynosić co najmniej 15%, w 2020 i 2021 r. – co najmniej 25%, a w 2022 i 2023 r. – co najmniej 35% (udziały poszczególnych rodzajów udogodnień w ww. programach w rozbiciu na lata 2019-2024 zostały określone w § 4 projektu rozporządzenia).

Dla programów wyspecjalizowanych zawierających co najmniej 50% audycji informacyjnych lub publicystycznych, lub co najmniej 50% filmów fabularnych, lub co najmniej 50% audycji dla dzieci, lub co najmniej 50% audycji społeczno-religijnych, Krajowa Rada określiła proporcje między trzema rodzajami udogodnień w zależności od charakteru programu, biorąc jednocześnie pod uwagę, że suma tych udogodnień w docelowym 2024 r. w każdym z wyszczególnionych profili programowych ma wynosić co najmniej 50%, a w latach 2019-2023 odpowiednio co najmniej: 15%, 25% i 35% (udziały poszczególnych rodzajów udogodnień w ww. programach zostały określone w § 3 projektu rozporządzenia).

Udział poszczególnych rodzajów udogodnień zależy głównie od charakteru programu. Przykładowo programy rozpowszechniające audycje informacyjne i publicystyczne, które przekazywane są przede wszystkim na żywo, a ich treść zawiera się głównie w warstwie dźwiękowej, mogą być pozbawione audiodeskrypcji, natomiast programy w których większość czasu antenowego netto zajmują filmy fabularne mogą być pozbawione tłumaczenia na język migowy. Przy obecnym sposobie realizacji tego udogodnienia, stała obecność na ekranie tłumacza migowego czyni niewidocznym fragment akcji i wywołuje sprzeciw u pozostałych widzów.

W § 5-8 projektu rozporządzenia Krajowa Rada wskazała niższy udział poszczególnych rodzajów udogodnień dla osób niepełnosprawnych w kwartalnym czasie nadawania programu, z wyłączeniem reklam i telesprzedaży, biorąc pod uwagę kryteria wynikające z delegacji ustawowej, tj. ograniczoną liczbę mieszkańców w zasięgu programu, sposób rozpowszechniania, specjalizację programu, a także niski udział programu w widowni, różnicując obowiązki pod względem rodzajów stosowanych udogodnień z uwzględnieniem zarówno potrzeb odbiorców, jak i możliwości nadawców.

W § 5 projektu rozporządzenia Krajowa Rada wskazała, że w docelowym 2024 r. nadawcy lokalnych programów rozpowszechnianych drogą naziemną mają realizować łącznie co najmniej 13% udogodnień, a udział poszczególnych rodzajów tych udogodnień ma być następujący: co najmniej 10% napisów dla niesłyszących, co najmniej 2% audiodeskrypcji i co najmniej 1% tłumaczenia na język migowy. W latach 2019-2023 udziały te będą odpowiednio mniejsze, z zachowaniem wyznaczonych proporcji między poszczególnymi rodzajami udogodnień.

W § 6 projektu rozporządzenia Krajowa Rada wskazała, że w docelowym 2024 r. nadawcy programów muzycznych mają realizować co najmniej 25% udogodnień oraz odpowiednio mniej w latach 2019-2023 w postaci napisów dla niesłyszących. Ponieważ programy te składają się na ogół z utworów muzycznych lub muzyczno-wokalnych, zastosowanie w nich audiodeskrypcji czy tłumaczenia na język migowy nie tyle wzbogacałoby treść, ile podrażało koszty realizacji, a ponadto postać tłumacza języka migowego byłaby kłopotliwa w odbiorze przez pozostałych widzów.

W § 7 i § 8 projektu rozporządzenia Krajowa Rada postanowiła skorzystać z ustawowej przesłanki udziału w widowni, ustalając go na poziomie 1% jako kryterium obniżenia o połowę wymiaru udogodnień w stosunku do programów wskazanych w § 3 i w § 4 projektu rozporządzenia. W związku z powyższym § 7 obejmuje te same rodzaje programów co § 3 (z jednym wyjątkiem), a § 4 - te same rodzaje programów co § 8, z tym że ze względu na niewielki udział tych programów w oglądalności, wymiar poszczególnych rodzajów udogodnień został w nich zmniejszony o połowę w stosunku do pełnowymiarowej kwoty udogodnień wskazanej odpowiednio w § 3 i w § 4.

W § 7 projektu rozporządzenia dotyczącym obniżonego udziału udogodnień nie są uwzględnione programy dla dzieci. W opinii Krajowej Rady, programy te powinny realizować pełną kwotę udogodnień, tj. docelowo 50% w roku 2024 i odpowiednio mniej w latach 2019-2023, ze względu na szczególne potrzeby dzieci z dysfunkcją narządu wzroku lub z dysfunkcją narządu słuchu oraz ze względu na to, iż niskiemu udziałowi w rynku widowni tych programów (wszyscy widzowie w wieku 4+) towarzyszą wyższe udziały wśród grupy docelowej, tj. dzieci.

Do celów stosowania obniżonych udziałów udogodnień w kwartalnym czasie nadawania programu, z wyłączeniem reklam i telesprzedaży, Krajowa Rada będzie uwzględniać średni udział danego programu w widowni za rok poprzedni. Udziały te będą ogłaszane na stronie internetowej Krajowej Rady do 31 stycznia kolejnego roku.

Projektowany § 9 projektu rozporządzenia wskazuje, że program, który spełnia więcej niż jedno kryterium obniżenia wymiaru udogodnień, może podlegać tylko jednemu rodzajowi obniżki w tym zakresie.

Wskazując w § 10 projektu rozporządzenia rodzaj programów, których nadawcy są zwolnieni z obowiązku dostarczania udogodnień dla osób niepełnosprawnych, Krajowa Rada wzięła pod uwagę niewielką liczbę mieszkańców w zasięgu tych programów (do 500 tys.) oraz ograniczone możliwości techniczne, organizacyjne i finansowe nadawców. Za liczbę mieszkańców w zasięgu programu przyjmuje się w tym przypadku liczbę abonentów sieci telekomunikacyjnych, w których program jest rozpowszechniany.

W związku z upoważnieniem ustawowym dotyczącym udziału udogodnień dla osób niepełnosprawnych w zależności od pory emisji, Krajowa Rada przyjmuje ze zrozumieniem oczekiwania środowisk osób niepełnosprawnych, by audycje z udogodnieniami były nadawane głównie w porze dziennej. Z drugiej strony bierze jednak pod uwagę ograniczone możliwości nadawców, którzy na mocy ustawy zostali zobowiązani do systematycznego i znacznego zwiększania kwot udogodnień w latach 2019-2024. Biorąc jednocześnie pod uwagę specyfikę i elastyczność ramówki (np. w porze nocnej nadawane są bezpośrednio transmisje sportowe z USA, gale typu Oskary itp., a niezaliczanie udogodnień w nadawanych o tej porze audycjach zniechęcałoby nadawców do ich realizacji), w § 11 projektu rozporządzenia Krajowa Rada określiła, że audycje z udogodnieniami powinny być nadawane w godzinach 5.00 - 3.00.

W § 12 projektu rozporządzenia wskazany został sposób informowania odbiorców o terminie, czasie emisji i czasie trwania audycji zawierających udogodnienia dla osób niepełnosprawnych oraz o rodzaju tych udogodnień. Kwestia skutecznego dotarcia z odpowiednią, przekazaną poprzez wskazane w projekcie Rozporządzenia sposoby informacją do odbiorców audycji telewizyjnych z udogodnieniami stanowi warunek *sine qua non* możliwości skorzystania z tych udogodnień, dlatego z punktu widzenia osób niepełnosprawnych jest to niezwykle istotny postulat, wielokrotnie przez to środowisko artykułowany. Wprowadzony niniejszym projektem rozporządzenia obowiązek informacyjny w zakresie stosowanych udogodnień dla osób niepełnosprawnych od strony merytorycznej w dużej mierze opiera się na funkcjonującym już w rynkowym obiegu dokumencie, tj. Stanowisku Krajowej Rady z dnia 24 listopada 2016 r. w sprawie sposobu informowania odbiorców programów telewizyjnych o rodzaju, terminie emisji i czasie trwania audycji wyposażonych w udogodnienia dla osób z dysfunkcją wzroku i dysfunkcją słuchu. W procesie procedowania tego Stanowiska było ono poddane konsultacjom społecznym. Jednym ze sposobów informowania odbiorców o programach z udogodnieniami jest uruchomiona w 2018 r. na stronie internetowej Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji aplikacja umożliwiająca szybki dostęp do tego typu informacji. Niniejszy projekt rozporządzenia wprowadza m.in. obowiązek skutecznego dostarczania Krajowej Radzie metadanych umożliwiających funkcjonowanie tej aplikacji.

Zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 22 marca 2018 r. o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji przepis upoważniający do wydania przez Krajową Radę rozporządzenia wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2019 r. W związku z powyższym przedmiotowe rozporządzenie wejdzie w życie w tym samym terminie.

OCENA SKUTKÓW REGULACJI

1. Podmioty objęte rozporządzeniem:

Nadawcy programów telewizyjnych oraz osoby niepełnosprawne z powodu dysfunkcji narządu wzroku i osoby niepełnosprawne z powodu dysfunkcji narządu słuchu.

2. Konsultacje

Celem ogłoszonych na stronie internetowej Krajowej Rady konsultacji, które trwały od 11 lipca do 31 sierpnia 2018 r., było zebranie uwag i opinii zainteresowanych stron odnośnie proponowanych przepisów przedmiotowego projektu rozporządzenia. Łącznie wpłynęło 19 stanowisk konsultacyjnych, w których udział wzięło 25 respondentów: sześciu nadawców; trzy izby branżowe; dziewięć organizacji pozarządowych reprezentujących środowiska osób z niepełnosprawnościami i/lub specjalizujących się w dostępności multimediiów; dwie twórczynie udogodnień dla osób niepełnosprawnych oraz pięć osób fizycznych. Wiele zgłoszonych postulatów wzajemnie wykluczało się w zależności od tego, czy zgłaszała je strona społeczna czy przedstawiciele rynku. Duża część postulatów wykraczała poza delegację ustawową.

W wyniku konsultacji, Krajowa Rada postanowiła uwzględnić następujące postulaty:

- rozpisanie w rozporządzeniu nie tylko docelowej kwoty udogodnień w roku 2024 w zależności od charakteru i rodzaju programu, ale także kwot częściowych dla poszczególnych rodzajów udogodnień w tych programach w rozłożeniu na lata 2019-2023 (cel: zwiększenie pewności prawnej nadawców realizujących to rozporządzenie w praktyce);
- uwzględnienie kryterium niskiego udziału w widowni jako przesłanki do obniżenia określonych w ustawie kwot udogodnień;
- wydłużenie projektowanej pory nadawania audycji z udogodnieniami poza porę dzienną (zobowiązanie nadawców do emisji audycji z udogodnieniami wyłącznie w porze dziennej byłoby dla nich zbyt restrykcyjnym obciążeniem z uwagi na obowiązek systematycznego i znaczącego zwiększania kwot udogodnień w kolejnych latach oraz nie uwzględniałoby specyfiki i elastyczności ramówki);
- określenie liczby mieszkańców w zasięgu programów zwolnionych z obowiązku dostarczania udogodnień,

- uproszczenie kategorii profili programowych, dla których określono udziały poszczególnych rodzajów udogodnień (w tym ujednoczenie dwóch kategorii programu o tematyce sportowej);
- podwyższenie proponowanego minimalnego poziomu audiodeskrypcji w programach przeznaczonych dla dzieci;
- niektóre poprawki redakcyjne dot. definicji rodzajów udogodnień dla osób niepełnosprawnych w programach telewizyjnych.

3. Wpływ regulacji na dochody i wydatki budżetu i sektora publicznego

Projekt rozporządzenia nie zawiera przepisów, które mogą mieć wpływ na dochody i wydatki budżetu i sektora publicznego.

4. Wpływ regulacji na rynek pracy

Projekt rozporządzenia może zwiększyć zapotrzebowanie na usługi profesjonalnych audiodeskryptorów oraz tłumaczy języka migowego. Zwiększy też obrót w zakresie usług opracowywania napisów dla niesłyszących.

5. Wpływ regulacji na konkurencyjność gospodarki

Projekt rozporządzenia nie będzie miał wpływu na konkurencyjność gospodarki.

6. Wpływ regulacji na sytuację i rozwój regionalny

Projekt rozporządzenia nie zawiera przepisów mających wpływ na sytuację i rozwój regionów.

7. Zgodność regulacji z prawem Unii Europejskiej

Przepisy projektu rozporządzenia nie są sprzeczne z prawem Unii Europejskiej.