

BEOS-1352/26

Warszawa, 16 lipca 2026 r.

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU
L. dz. SPS-III.020.172.12.2026
Data wpływu 16.07.26r.

Pan
Włodzimierz Czarzasty
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

**Opinia w sprawie oceny skutków regulacji komisijnego projektu ustawy
o zmianie ustawy o dostępie do informacji publicznej i ustawy o petycjach
(druk sejmowy nr 2721)**

Na podstawie art. 34 ust. 9a uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r.
– Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Monitor Polski z 2026 r. poz. 573)
sporządza się następującą opinię:

I. Problem, który zamierzają rozwiązać Wnioskodawcy

Na podstawie uzasadnienia projektu i deklarowanych skutków regulacji (DSR) należy przyjąć, że problem, który zamierzają rozwiązać Wnioskodawcy, dotyczy braku możliwości składania wniosków o udostępnienie informacji publicznej oraz petycji w formie innej niż pisemna przez osoby niesłyszące i niedosłyszące. Wnioskodawcy wskazują, że dla tych osób język polski jest językiem obcym, a opanowanie go w stopniu wystarczającym do czytania i pisania jest bardzo trudne, a niekiedy wręcz niemożliwe. W praktyce osoby te są zmuszone uzyskać pomoc osoby słyszacej w zredagowaniu wniosku lub petycji. W ocenie Wnioskodawcy ogranicza to konstytucyjne prawa osób niesłyszących i niedosłyszących do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej i osób pełniących funkcje publiczne (art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji) i składania petycji (art. 63 Konstytucji). Stanowi to również przejaw niewystarczającego wykonania art. 32 ust. 1 Konstytucji, nakazującego m.in. równe traktowanie wszystkich przez władze publiczne, i art. 32 ust. 2 Konstytucji, zakazującego m.in. dyskryminacji kogokolwiek w życiu politycznym i społecznym z jakiegokolwiek przyczyny, a także art. 69 Konstytucji, nakazującego m.in. udzielenie osobom z niepełnosprawnościami pomocy w komunikacji społecznej.

II. Rozwiązanie rekomendowane przez Wnioskodawców

W projekcie przewidziane są zmiany w ustawie z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej¹ oraz ustawie z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach².

Zgodnie z projektowanymi przepisami osoba doświadczająca trwale lub okresowo trudności w komunikowaniu się będzie mogła złożyć wniosek o udostępnienie informacji publicznej oraz petycję w całości albo w części w formie nagrania audiowizualnego, zawierającego osobisty przekaz sporządzony w polskim języku migowym lub systemie językowo-migowym (art. 1 pkt 1 i art. 2 pkt 1 projektu). W przypadku złożenia petycji w takiej formie w informacji zamieszczanej na stronie internetowej podmiotu rozpatrującego petycję lub urzędu go obsługującego zamiast odwzorowania cyfrowego (skanu) petycji zamieszczana będzie transkrypcja nagrania (art. 2 pkt 2 projektu).

Projektowana ustawa ma wejść w życie po upływie 60 dni od dnia ogłoszenia.

III. Inne rozwiązania rozważane przez Wnioskodawców

Wnioskodawcy wskazali, że alternatywnym rozwiązaniem mogłoby być zapewnienie wszystkim zainteresowanym możliwości skorzystania z usługi tłumacza języka migowego. Byłoby to jednak rozwiązanie trudniejsze organizacyjnie niż umożliwienie przesłania wniosku o udostępnienie informacji publicznej i petycji w formie nagrania audiowizualnego i zapewnienie przetłumaczenia takiego nagrania przez podmiot, do którego skierowano wniosek lub petycję.

IV. Rozwiązania przyjmowane w innych państwach, w szczególności państwach członkowskich OECD/UE

Do analizy wybrano Czechy, Finlandię, Francję i Niemcy. Przy doborze państw kierowano się dostępnością informacji dotyczących używania krajowych języków migowych w kontaktach z organami publicznymi oraz możliwością odniesienia tych rozwiązań do projektowanego mechanizmu składania petycji i wniosków o udostępnienie informacji publicznej w formie nagrania audiowizualnego³.

W Czechach wniosek o udostępnienie informacji składa się ustnie albo pisemnie, w tym za pośrednictwem internetu lub usługi komunikacji elektronicznej. Jeżeli informacja nie zostanie udzielona na wniosek ustny albo wnioskodawca uzna informację udzieloną ustnie za niewystarczającą, konieczne jest złożenie wniosku pisemnego⁴. Petycja musi mieć formę pisemną oraz zawierać imię, nazwisko

¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 902, ze zm.

² Dz. U. z 2018 r. poz. 870.

³ Informacja na podstawie zagranicznych aktów prawnych oraz odpowiedzi parlamentów Czech, Finlandii, Francji i Niemiec udzielonych na zapytanie w ramach sieci Europejskiego Centrum Badań Parlamentarnych i Dokumentacji (*European Centre for Parliamentary Research and Documentation – ECPRD*), zapytanie ECPRD nr 6132 z 2025 r., *Use of national sign languages in administrative and court proceedings*.

⁴ Zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ze zm., § 13 odst. 1-2, tekst w j. czeskim: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1999-106> [wszystkie źródła internetowe cytowane w niniejszej opinii zostały sprawdzone 15 VII 2026 r.].

i miejsce zamieszkania osoby ją składającej. Ustawa o prawie petycji⁵ przewiduje również narzędzie dostępne za pośrednictwem portalu administracji publicznej, służące do sporządzania petycji elektronicznych, zbierania podpisów i doręczenia petycji organowi państwowemu. W dostępnych regulacjach dotyczących wniosków o udostępnienie informacji oraz petycji nie zidentyfikowano szczególnej procedury przewidującej samodzielne sporządzenie i złożenie takiego wniosku albo petycji w formie nagrania audiowizualnego sporządzonego w czeskim języku migowym. Czeski system prawny przewiduje natomiast prawo osób niesłyszących i głuchoniewidomych do wyboru systemu komunikacji odpowiadającego ich potrzebom, w tym czeskiego języka migowego albo systemów komunikacji opartych na języku czeskim. Przy załatwianiu spraw urzędowych osoby te mają prawo do usług tłumaczeniowych zapewniających tłumaczenie w wybranym przez nie systemie komunikacji⁶. W postępowaniu administracyjnym organ ustanawia tłumacza czeskiego języka migowego albo pośrednika zdolnego do komunikacji z osobą zainteresowaną przy użyciu wybranego przez nią systemu komunikacji. Ogólne przepisy o postępowaniu administracyjnym przewidują ponadto, że podanie do organu administracyjnego można wnieść pisemnie, ustnie do protokołu albo elektronicznie. Dopuszczone jest także użycie innych środków technicznych, jednak pod warunkiem potwierdzenia albo uzupełnienia podania w jednej z podstawowych form w terminie 5 dni. Z przepisów tych nie wynika szczególna procedura złożenia podania jako samodzielnego nagrania w języku migowym⁷.

W Finlandii nie stosuje się klasycznej procedury składania urzędowych petycji do parlamentu. Konstytucja Finlandii przewiduje natomiast obywatelską inicjatywę ustawodawczą, która po uzyskaniu poparcia co najmniej 50 tys. uprawnionych do głosowania obywateli Finlandii może zostać wniesiona do parlamentu⁸. Zgodnie z ustawą o obywatelskiej inicjatywie ustawodawczej⁹ inicjatywa zawiera projekt ustawy albo propozycję podjęcia prac ustawodawczych wraz z uzasadnieniem i musi zostać sporządzona w języku fińskim albo szwedzkim, albo w obu tych językach. Deklaracje poparcia mogą być zbierane w formie papierowej albo elektronicznie w sieci teleinformatycznej. W dostępnych regulacjach nie zidentyfikowano szczególnej procedury wniesienia obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej ustnie albo w języku migowym. Prawo fińskie przewiduje natomiast ogólne gwarancje dotyczące użytkowników języka migowego. Ustawa o języku migowym¹⁰ nakłada na organy publiczne obowiązek wspierania możliwości używania przez osoby posługujące się językiem migowym własnego języka oraz otrzymywania informacji w tym języku. W kontaktach z administracją i w postępowaniach sądowych

⁵ Zákon č. 85/1990 Sb., o právu petičním, ze zm., § 5 odst. 1 i § 6a odst. 1, tekst w j. czeskim: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1990-85>.

⁶ Zákon č. 155/1998 Sb., o komunikačních systémech neslyšících a hluchoslepých osob, ze zm., § 1 odst. 2, § 3, § 4, § 6 i § 8 odst. 1, tekst w j. czeskim: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1998-155>.

⁷ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ze zm., § 16 odst. 5 i § 37 odst. 4, tekst w j. czeskim: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2004-500>.

⁸ Suomen perustuslaki (731/1999), ze zm., § 53 ust. 3, tekst w j. fińskim: <https://www.finlex.fi/fi/lainsaadanto/1999/731>.

⁹ Kansalaisaloitelaki (12/2012), ze zm., § 4, § 5 i § 11, tekst w j. fińskim: <https://www.finlex.fi/fi/lainsaadanto/2012/12>.

¹⁰ Viittomakielilaki (359/2015), ze zm., § 1-3, tekst w j. fińskim: <https://www.finlex.fi/fi/lainsaadanto/2015/359>.

czynność, która może być dokonana ustnie, może być dokonana także z użyciem języka migowego, jednak wiele czynności wymaga formy pisemnej. Rozwiązania te nie tworzą szczególnej formy samodzielnego złożenia petycji albo wniosku do organu jako nagrania audiowizualnego w języku migowym.

We Francji petycje do Przewodniczącego Zgromadzenia Narodowego składa się drogą elektroniczną. Muszą one być podpisane przez petycjonariuszy oraz zawierać ich adresy elektroniczne i pocztowe¹¹. Regulacje francuskie przewidują ogólne rozwiązania dotyczące dostępności komunikacji osób głuchych i słabosłyszących z podmiotami świadczącymi usługi publiczne. Zgodnie z art. 78 ustawy nr 2005-102 z dnia 11 lutego 2005 r.¹² osoby głuche i słabosłyszące korzystają, na żądanie, z jednoczesnego pisemnego i wizualnego tłumaczenia dotyczących ich informacji ustnych lub dźwiękowych. Dostosowany mechanizm komunikacji może obejmować w szczególności transkrypcję pisemną, udział tłumacza francuskiego języka migowego (*langue des signes française* – LSF) albo zastosowanie systemu języka mówionego uzupełnionego (*langage parlé complété* – LPC). Rozwiązanie to ułatwia kontakt z podmiotami świadczącymi usługi publiczne, ale nie tworzy szczególnej formy samodzielnego złożenia petycji albo wniosku do organu jako nagrania audiowizualnego w języku migowym.

W Niemczech na poziomie federalnym petycje do Bundestagu należy składać pisemnie albo elektronicznie przez formularz online. Nie istnieje prawo do ustnego przedstawienia petycji, a osoby wnoszące petycje nie mają obecnie technicznej możliwości wnoszenia petycji do Bundestagu w językach migowych. Jeżeli osoba wnosząca petycję nie jest w stanie złożyć jej pisemnie, Komisja Petycji może w indywidualnym przypadku, w ścisłym kontakcie z tą osobą, poszukiwać alternatywnego rozwiązania. Obecnie nie rozważa się jednak wprowadzenia innych możliwości składania petycji ani innych form komunikacji w postępowaniu petycyjnym¹³. Niemiecka ustawa o równości osób z niepełnosprawnościami¹⁴ przewiduje prawo osób z niepełnosprawnością słuchu albo mowy do komunikowania się z federalnymi podmiotami władzy publicznej w niemieckim języku migowym (*Deutsche Gebärdensprache* – DGS), za pomocą znaków migowych towarzyszących językowi mówionemu albo innych odpowiednich pomocy komunikacyjnych, jeżeli jest to potrzebne do realizacji ich praw w postępowaniu administracyjnym. Szczegóły tego uprawnienia określa rozporządzenie w sprawie używania języka migowego i innych pomocy komunikacyjnych w postępowaniu

¹¹ *Règlement de l'Assemblée nationale*, art. 147, tekst w j. francuskim: https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/17/divers/texte_reference/02_reglement_assemblee_nationale#D_Article_147_458;

w opracowaniu wykorzystano także odpowiedź Zgromadzenia Narodowego z 2020 r. udzieloną w ramach zapytania ECPRD nr 4542 oraz jej aktualizację udzieloną w ramach zapytania ECPRD nr 6132.

¹² *Loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées*, w brzmieniu obowiązującym, art. 78, tekst w j. francuskim: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000809647/2026-06-17>.

¹³ Deutscher Bundestag, *Allgemeine Hinweise zum Petitionsverfahren*, https://www.bundestag.de/ausschuesse/a02_Petitionsausschuss/hinweise-1075818; odpowiedzi Bundestagu udzielone w ramach zapytań ECPRD nr 4542 i 6132.

¹⁴ *Gesetz zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen* (Behindertengleichstellungsgesetz – BGG), w brzmieniu obowiązującym, § 6 i § 9, tekst w j. niemieckim: <https://www.gesetze-im-internet.de/bgg/BJNR146800002.html>.

administracyjnym¹⁵. Przykładowo Federalne Ministerstwo Transportu umożliwia osobom głuchym kontakt w DGS z wykorzystaniem narzędzia SQAT (*Signing Question and Answer Tool*), polegającego na nagraniu zapytania albo wiadomości wideo w DGS oraz otrzymaniu odpowiedzi również w DGS. Usługa ta dotyczy jednak wyłącznie ogólnych zapytań do oferty internetowej ministerstwa i nie obejmuje m.in. spraw dotyczących danych osobowych, toczących się postępowań ani podobnych spraw. Należy ją więc traktować jako rozwiązanie dotyczące ogólnego kontaktu z administracją, a nie procedurę składania petycji albo formalnego wniosku do organu¹⁶.

W ankietach przesłanych w ramach konsultacji społecznych dotyczących analizowanego projektu nie odniesiono się do konkretnych rozwiązań przyjmowanych w innych państwach, w szczególności państwach członkowskich OECD/UE.

V. Skutki prawne projektowanej ustawy

1.

Przedłożony przez Komisję do Spraw Petycji projekt jest konsekwencją pozytywnego rozpatrzenia wniesionych do Sejmu petycji: BKSP-145-X-27/23 i BKSP-145-X-29/23. Co istotne, adresowane do Sejmu petycje formułujące analogiczne postulaty były już rozpatrywane przez Komisję do Spraw Petycji Sejmu IX kadencji (petycja BKSP-145-IX-58/20 oraz BKSP-145-IX-192/20). Efektem pozytywnego ich rozpatrzenia był wniesiony do Sejmu IX kadencji projekt przewidujący merytorycznie tożsame zmiany przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz ustawy o petycjach. Wpłynął on do Sejmu 5 lipca 2021 r. i jako druk sejmowy nr 1518 został skierowany do pierwszego czytania do Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych. Pierwsze czytanie projektu ustawy nie odbyło się, a wraz z upływem IX kadencji Sejmu, został on objęty zasadą dyskontynuacji.

Z uzasadnienia projektu wynika, że u podstaw jego wniesienia (a wcześniej zgłoszonych do Sejmu petycji) leży niezwykle istotny problem realizowania przez osoby niepełnosprawne (w tym osoby głuche i niedosłyszające) ich konstytucyjnych praw.

W myśl art. 61 ust. 1 Konstytucji, „Obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Prawo to obejmuje również uzyskiwanie informacji o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego a także innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej

¹⁵ Verordnung zur Verwendung von Gebärdensprache und anderen Kommunikationshilfen im Verwaltungsverfahren nach dem Behindertengleichstellungsgesetz (Kommunikationshilfenverordnung – KHV), w brzmieniu obowiązującym, § 1-4, tekst w j. niemieckim: <https://www.gesetze-im-internet.de/khv/BJNR265000002.html>.

¹⁶ Bundesministerium für Verkehr, DGS-Service: Kommunikation in deutscher Gebärdensprache (DGS), 21 VIII 2025 r., tekst w j. niemieckim: <https://www.bmv.de/SharedDocs/DE/Artikel/K/dgs-service-sqat.html>.

i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa”. Zatem na poziomie konstytucyjnym prawo do informacji publicznej przysługuje każdemu obywatelowi Rzeczypospolitej Polskiej. Rozwinięciem regulacji konstytucyjnej w zakresie prawa do uzyskiwania informacji publicznej są przepisy ustawy o dostępie do informacji publicznej. Ustawa ta reguluje zasady i tryb dostępu do informacji publicznej. Odnośnie do zakresu podmiotowego tego prawa, art. 2 ust. 1 ustawy rozszerza zakres konstytucyjny i przesądza, iż prawo to przysługuje „każdemu”, zaś ust. 2 tego przepisu zastrzega, iż „od osoby wykonującej prawo do informacji publicznej nie wolno żądać wykazania interesu prawnego lub faktycznego”.

Z kolei zgodnie z art. 63 ust. 1 Konstytucji każdy ma prawo do składania petycji, wniosków i skarg do organów władzy publicznej, a także do organizacji społecznych w związku z wykonywanymi przez te organizacje zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej. Zasady składania i rozpatrywania petycji oraz sposób postępowania organów w sprawach dotyczących petycji określają przepisy ustawy o petycjach. W myśl art. 2 ust. 1 tego aktu petycja może być złożona przez osobę fizyczną, osobę prawną, jednostkę organizacyjną niebędącą osobą prawną lub grupę tych podmiotów.

Jednocześnie Konstytucja w art. 69 przewiduje, że osobom z niepełnosprawnościami władze publiczne udzielają, zgodnie z ustawą, pomocy w zabezpieczaniu egzystencji, przysposobieniu do pracy oraz komunikacji społecznej. W ustawie zasadniczej zawarta jest też regulacja dotycząca niedyskryminacji. Konstytucja, wprowadzając zakaz dyskryminacji, posługuje się ogólnym sformułowaniem „nikt nie może być dyskryminowany z jakiegokolwiek przyczyny”, w tym w szczególności z powodu niepełnosprawności. Artykuł 32 ust. 1 Konstytucji wyraźnie określa adresata zasady równości. Są nim „władze publiczne”, a więc ustawodawca, organy władzy wykonawczej, a także samorząd terytorialny i sądy. Także Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych z dnia 13 grudnia 2006 r.¹⁷ wyraża gwarancję udziału osób niepełnosprawnych w życiu politycznym i publicznym m.in. poprzez ułatwianie korzystania z technologii wspomagających.

Warto ponadto wspomnieć ponadto, że w wyroku z dnia 8 czerwca 2016 r. (sygn. akt K 37/13) Trybunał Konstytucyjny położył nacisk na pomocniczą funkcję państwa, którą należy rozumieć jako wprowadzanie koniecznych ułatwień i udzielanie wsparcia osobom niepełnosprawnym, aby sam fakt niepełnosprawności nie oznaczał ich całkowitego wykluczenia społecznego.

Odpowiadając na potrzeby m.in. osób głuchych i niedosłyszących z jednej strony, z drugiej zaś wywiązując się z konstytucyjnych nakazów, ustawodawca kwestię porozumiewania się osób z niepełnosprawnością ze względu na dysfunkcję słuchu uregulował na poziomie ustawowym. Problematykę posługiwania się przez te osoby językiem migowym regulują przepisy ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r. o języku migowym i innych środkach komunikowania się¹⁸. Przepisy tego aktu szczegółowo określają zasady m.in. korzystania przez osoby uprawnione z pomocy osoby przybranej w kontaktach z organami administracji

¹⁷ Dz. U. z 2012 r., poz. 169.

¹⁸ Dz. U. z 2023 r. poz. 20; dalej także jako: ustawa o języku migowym.

publicznej, jednostkami systemu, podmiotami leczniczymi, jednostkami Policji, Państwowej Straży Pożarnej i straży gminnych oraz jednostkami ochotniczymi działającymi w tych obszarach oraz obsługi osób uprawnionych w kontaktach z organami administracji publicznej (art. 1 pkt 1 i 2 ustawy o języku migowym). Ustawodawca umożliwił zatem osobom niesłyszącym komunikację urzędową w języku migowym i zobowiązał organy administracji publicznej do zapewnienia takich form komunikacji¹⁹. Co istotne, ustawa ta przewiduje kilka form komunikowania się osób doświadczających trwale lub okresowo trudności w komunikowaniu się – są nimi PJM (polski język migowy), SJM (system językowo-migowym) lub SKOĞN (sposób komunikowania się osób głuchoniewidomych) (art. 3 pkt. 2-4 ustawy o języku migowym). Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy o języku migowym, osoba uprawniona ma prawo do swobodnego korzystania z wybranej przez siebie formy komunikowania się. Przepisy rozdziału 2 ustawy o języku migowym gwarantują osobom uprawnionym w szczególności: prawo do korzystania z pomocy osoby przybranej w kontaktach z podmiotami zobowiązanymi (art. 7), obowiązek organu udostępnienia usługi pozwalającej na komunikowanie się (art. 9), zapewnienie pomocy tłumacza (art. 10), zapewnienie dostępu do świadczenia usług tłumacza PJM, SJM i SKOĞN (art. 11), a także obowiązek udostępnienia dokumentacji niezbędnej do załatwienia sprawy w formie dostępnej dla osób uprawnionych na ich wniosek (art. 14).

Wymienione uprawnienia z pewnością odpowiadają na wskazane w uzasadnieniu projektu potrzeby osób z dysfunkcją słuchu. Realnym problemem, zauważonym w debacie publicznej już kilka lat temu, jest jednak zagadnienie efektywnego stosowania obowiązujących przepisów w praktyce. Jak wynika z przygotowanego w 2015 r. raportu NIK, ponad trzy lata po wejściu w życie przepisów ustawy o języku migowym poziom dostępności instytucji użyteczności publicznej dla osób głuchoniemych był bardzo niski. Jak ustalili kontrolerzy NIK, główną przyczyną niedostatecznego przygotowania skontrolowanych podmiotów do obsługi osób z niepełnosprawnością słuchu, zwłaszcza osób głuchych, była nieznanomość występujących u tych osób ograniczeń w komunikowaniu się z otoczeniem. Niemal wszystkie instytucje komunikaty przeznaczone dla ludzi niedosłyszących i głuchych przedstawiły w języku pisanim, błędnie zakładając, że wszyscy oni czytają i rozumieją ten język. Tymczasem dla części osób głuchych język pisany – nawet polski – jest językiem obcym, a jedynym w pełni zrozumiałym językiem jest język migowy²⁰.

Analizując sytuację osób niepełnosprawnych, nie sposób ponadto pominąć rozwiązań prawnych dotyczących przeciwdziałania wykluczeniu i dyskryminacji ze względu na szczególne potrzeby wynikające z niepełnosprawności, choroby lub wieku. W odpowiedzi na zjawisko takiego wykluczenia, a także w celu ustanowienia przepisów o szerokim spektrum oddziaływania, wprowadzających rozwiązania

¹⁹ M. Szczepańska, *Opinia dotycząca petycji obywatelskiej w sprawie wprowadzenia regulacji ustawowych dotyczących praw w zakresie zatrudniania osób głuchych*, 20 stycznia 2017 r., BAS-WAL-2741/16.

²⁰ Raport oraz opis postawionych w nim wniosków jest dostępny na stronie:

<https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/nik-o-przygotowaniu-urzedow-do-kontaktu-z-nieslyszacymi.html>.

o charakterze systemowym²¹, uchwalono ustawę z dnia 19 lipca 2019 r. o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami²² oraz ustawę z dnia 4 kwietnia 2019 r. o dostępności cyfrowej stron internetowych i aplikacji mobilnych podmiotów publicznych²³. Pierwsza z tych ustaw określa środki służące zapewnianiu dostępności podmiotów publicznych osobom ze szczególnymi potrzebami oraz obowiązki podmiotów publicznych w tym zakresie, a druga reguluje wymagania dostępności cyfrowej stron internetowych i aplikacji mobilnych podmiotów publicznych.

Biorąc pod uwagę powyższe, należy zauważyć, że obowiązujące uregulowania zapewniają możliwość realizacji konstytucyjnego prawa dostępu do informacji publicznej oraz konstytucyjnego prawa petycji przez osoby niepełnosprawne doświadczające trwale lub okresowo trudności w komunikowaniu się²⁴. Nie oznacza to jednak niedopuszczalności ustanowienia przepisów szczególnych regulujących tryb złożenia wniosku czy petycji przez te osoby.

Projektowane zmiany przewidują możliwość złożenia wniosku o udostępnienie informacji publicznej oraz możliwość złożenia petycji przez osoby, o których mowa w art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy o języku migowym i innych środkach komunikowania, a zatem przez „osoby doświadczające trwale lub okresowo trudności w komunikowaniu się”. Co istotne, ustawodawca nie zdefiniował pojęcia „osoby doświadczającej trwale lub okresowo trudności w komunikowaniu się”, zatem grupa podmiotów, których dotyczy projektowana regulacja jest stosunkowo szeroka. Obejmuje ona bowiem nie tylko osoby głuche, ale także np. głuchoniewidome oraz niedosłyszące²⁵, a także osoby, które z innych powodów mają trudności w komunikowaniu się. W myśl projektowanych przepisów, osoby takie, jeżeli posługują się polskim językiem migowym lub systemem językowo-migowym, będą mogły złożyć, w przewidzianej projektowanymi przepisami formie, wniosek o udostępnienie informacji publicznej oraz petycję.

W zakresie, w jakim projektowane zmiany dotyczą art. 10 ustawy o dostępie do informacji publicznej, przewidują one możliwość złożenia wniosku o udostępnienie informacji publicznej w formie nagrania audiowizualnego, zawierającego osobisty przekaz, sporządzony w polskim języku migowym lub systemie językowo-migowym. Przepisy ustawy o dostępie do informacji publicznej nie przewidują szczególnej formy i wymogów formalnych dla skutecznego

²¹ Zob. uzasadnienie projektu z druku 3579/VIII: „Przepisy prawa w zakresie dostępności są bowiem rozproszone i niewystarczająco skuteczne. Nie są w stanie tym samym faktycznie zapobiec wykluczeniu i dyskryminacji ze względu na szczególne potrzeby jednostki, wynikające z wieku, choroby, niepełnosprawności czy innych przesłanek”.

²² Dz. U. z 2024 r. poz. 1411, ze zm.

²³ Dz. U. z 2023 r. poz. 1440.

²⁴ Podkreślił to również Pełnomocnik Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych w opinii o komisyjnym projekcie ustawy o zmianie ustawy o dostępie do informacji publicznej i ustawy o petycjach, dokument dostępny na stronie:

<https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/AB50973F38A89F6DC1258748004A137C/%24File/1518-001.pdf>, a także rząd w Stanowisku Rządu wobec komisyjnego projektu ustawy o zmianie ustawy

o dostępie do informacji publicznej i ustawy o petycjach (druk sejmowy nr 1518), dokument dostępny na stronie:

<https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/EBDBFEF9AD4BA3AAC125898E003841E5/%24File/1518-s.pdf>.

²⁵ Zob. J. Staszczuk, *Język migowy w administracji*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2017 nr 4, s. 61-71.

złożenia wniosku o udostępnienie informacji publicznej. Niezależnie od tego każdy wniosek – także ten złożony w formie nagrania audiowizualnego – powinien zawierać takie dane i być na tyle precyzyjny, aby możliwe było jego załatwienie zgodnie z prawem²⁶.

Dodatkowo projektowany art. 10 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej przewiduje, że podmiot zobowiązany jest zobligowany do niezwłocznego udostępnienia żądanej informacji publicznej, jeżeli w momencie otrzymania stosownego żądania jest w jej posiadaniu. Udostępnienie to może nastąpić w formie ustnej lub pisemnej, zgodnie z żądaniem podmiotu zainteresowanego. Powstaje pytanie, czy w sytuacji złożenia ustnego wniosku o udostępnienie informacji publicznej w polskim języku migowym lub w systemie językowo-migowym możliwość niezwłocznego udostępnienia żądanej informacji publicznej jest realna. Obok bowiem w istocie subiektywnej oceny, czy dana informacja może być udostępniona niezwłocznie, pojawia się problem przetłumaczenia treści formułowanego żądania, który w praktyce może uniemożliwiać udostępnienie informacji bezpośrednio po złożeniu wniosku, nawet w sytuacji gdy podmiot taką informację posiada.

Projektowany art. 4 ust. 6 ustawy o petycjach przewiduje z kolei prawo złożenia przez uprawnione osoby petycji w całości lub w części w formie nagrania audiowizualnego, zawierającego osobisty przekaz, sporządzony w polskim języku migowym lub systemie językowo-migowym. Co istotne, w myśl art. 4 ust. 2 tej ustawy, petycja powinna zawierać: oznaczenie podmiotu wnoszącego petycję, a jeżeli podmiotem wnoszącym petycję jest grupa podmiotów, w petycji należy wskazać oznaczenie każdego z tych podmiotów oraz osobę reprezentującą podmiot wnoszący petycję; wskazanie miejsca zamieszkania albo siedziby podmiotu wnoszącego petycję oraz adresu do korespondencji, zaś jeżeli podmiotem wnoszącym petycję jest grupa podmiotów, w petycji należy wskazać: miejsce zamieszkania lub siedzibę każdego z tych podmiotów; oznaczenie adresata petycji i wskazanie przedmiotu petycji. Nie budzi wątpliwości fakt, iż wskazane wymogi co do treści petycji odnoszą się również do petycji składanych w formie nagrania audiowizualnego na podstawie projektowanego art. 4 ust. 6 ustawy o petycjach. Zatem, jeśli petycja ma postać wyłącznie nagrania, rejestrowana wypowiedź powinna zawierać wszystkie te elementy. Dodatkowo, każda z dotychczas przewidzianych przepisami prawa form petycji wymaga bądź podpisu jej autora – w przypadku petycji składanej w formie pisemnej, bądź wskazania adresu poczty elektronicznej – w przypadku petycji składanej za pomocą środków komunikacji elektronicznej. Petycja składana za pomocą środków komunikacji elektronicznej może ponadto być opatrzona kwalifikowanym podpisem elektronicznym (art. 4 ust. 5 ustawy o petycjach). W obecnym brzmieniu projekt nie rozstrzyga w sposób dostateczny, w jaki sposób w przypadku petycji składanej wyłącznie w formie nagrania audiowizualnego mają zostać spełnione ustawowe wymogi identyfikacji podmiotu wnoszącego oraz uwierzytelnienia oświadczenia woli. Konieczne jest zatem doprecyzowanie sposobu realizacji wymogów formalnych odnoszących się do tej formy petycji, w szczególności w zakresie umożliwiającym ich obiektywną i skuteczną weryfikację przez właściwy podmiot rozpatrujący petycję.

²⁶ Zob. wyrok WSA w Krakowie z 13 listopada 2007 r., sygn. akt II SAB/Kr 58/07.

Wątpliwości budzi ponadto projektowany art. 8 ust. 1a ustawy o petycjach, przewidujący obowiązek zamieszczenia na stronie internetowej adresata petycji transkrypcji nagrania w zakresie wskazania przedmiotu petycji. W przypadku petycji składanych w formie pisemnej oraz za pomocą środków komunikacji elektronicznej, na podstawie art. 8 ust. 1 ustawy o petycjach adresat petycji ma obowiązek niezwłocznie zamieścić na swojej stronie internetowej (lub urzędu go obsługującego) informację „zawierającą odwzorowanie cyfrowe (skan) petycji, datę jej złożenia oraz – w przypadku wyrażenia zgody, o której mowa w art. 4 ust. 3 – imię i nazwisko albo nazwę podmiotu wnoszącego petycję lub podmiotu, w interesie którego petycja jest składana”. Wątpliwe jest, czy zamieszczenie na stronie transkrypcji nagrania, a zatem w istocie jego tłumaczenia (nie zaś oryginału), stanowi odpowiednik skanu petycji. Wydaje się, że takim odpowiednikiem byłoby zamieszczenie na stronie samego nagrania wraz z jego transkrypcją.

Niezależnie od powyższego aktualne pozostają uwagi sformułowane w Stanowisku Rządu do komisyjnego projektu ustawy zawartego w druku sejmowym nr 1518/IX kadencji, w którym zaznaczono, iż projektowane przepisy budzą wątpliwości w zakresie m.in.: formy odpowiedzi udzielanej przez adresata wniosku, bądź petycji; sposobu chronienia wizerunku osoby składającej wniosek lub petycję w tej formie oraz jej danych zdrowotnych (niepełnosprawność); czy też okresu przechowywania danych (wizerunkowe i zdrowotne).

W Stanowisku Rządu podkreślono, że: „[p]rojekt ustawy w sposób mało precyzyjny określa sposób sporządzania nagrania audiowizualnego, które byłoby przesyłane pocztą na nośniku albo w formie elektronicznej. Wątpliwości budzi m.in.: jaką formę powinna mieć odpowiedź udzielana przez adresata petycji czy wniosku (należy domniemywać, że odpowiedź byłaby sporządzana w formie tradycyjnej (pisemnej), co nie eliminuje wskazanego w uzasadnieniu petycji problemu, że język polski nie jest dla nich podstawowym językiem używanym w komunikowaniu się), albo w jaki sposób byłby chroniony wizerunek takiej osoby i dane zdrowotne (niepełnosprawność), jak długo byłyby przechowywane te dane (wizerunkowe i zdrowotne), które nie są konieczne dla realizacji celu wniosku o udostępnienie informacji publicznej czy petycji itp. Jako inny przykład należy wskazać przypadek, gdy adresat wniosku ma zamiar odmówić udostępnienia informacji publicznej (lub umorzyć postępowanie). Do decyzji o odmowie lub o umorzeniu postępowania zastosowanie mają przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, zatem adresat wniosku jest zobowiązany do stosowania przewidzianych tam wymogów formalnych (m.in. przepisy o decyzji administracyjnej, o doręczeniach). W kontekście braku uregulowania formy odpowiedzi na wniosek projekt nie przewiduje sytuacji, w której przedmiotem wniosku są dokumenty publiczne (niekiedy bardzo obszerne), dane statystyczne, dane finansowe etc. W projekcie nie został określony sposób przekazania tego rodzaju informacji wnioskodawcy tak, aby cel projektowanej zmiany mógł zostać zrealizowany. Wyjaśnienia wymaga zatem, czy dokumenty te będą udostępniane w formie, w której został złożony wniosek o udostępnienie informacji publicznej, tj. będzie zachodziła potrzeba zaangażowania tłumacza polskiego języka migowego (PJM)/systemu języka migowego (SJM) do udzielania takiej informacji, wykonywania tłumaczeń, obsługi technicznej do nagrywania spotkań. Zatem wydaje

się, że byłoby konieczne przygotowanie odpowiednich przepisów ustawowych (w zakresie retencji danych zdrowotnych i wizerunku dla tej formy wniosków) i odpowiedniego rozporządzenia określającego wyżej poruszone kwestie, bowiem przy obecnym brzmieniu proponowanych przepisów nagranie mogłoby być sporządzone na taśmie filmowej bądź kasecie video, co niewątpliwie utrudniłoby adresatowi petycji czy też wniosku o udostępnienie informacji publicznej jego odtworzenie²⁷.

Opiniowany projekt był przedmiotem analiz Biura Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji Kancelarii Sejmu dotyczących zgodności z prawem Unii Europejskiej²⁸. Projekt ten był także przedmiotem analizy BEOS w trybie art. 95a ust. 3 regulaminu Sejmu²⁹.

2.

Opiniowany projekt dotyczy zagadnień unormowanych w Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (EKPC), w art. 8 (prawo do ochrony życia prywatnego) i art. 10 (wolności wypowiedzi). Proponowane rozwiązania nie nasuwają wątpliwości z punktu widzenia EKPC.

VI. Skutki społeczne projektowanej ustawy

A. Podmioty, na które wpływa projekt

Projekt będzie oddziaływał na następujące grupy podmiotów:

1. osoby fizyczne jako potencjalni użytkownicy prawa do informacji publicznej i prawa petycji – według danych GUS w 2024 r. ludność Polski liczyła 37,5 mln osób³⁰ – ponieważ projekt dotyczy prawa do informacji publicznej i prawa petycji, należy przyjąć, że regulacja będzie pośrednio oddziaływać na standard realizacji praw obywatelskich w państwie; prawo do informacji publicznej oraz prawo petycji są instrumentami kontroli obywatelskiej i partycypacji publicznej, dlatego zwiększenie ich dostępności dla grupy napotykającej bariery komunikacyjne ma znaczenie dla całej wspólnoty politycznej;
2. osoby doświadczające trwale lub okresowo trudności w komunikowaniu się, posługujące się PJM lub SJM oraz ich rodziny, bliscy i opiekunowie – projekt oddziałuje bezpośrednio na osoby, które będą mogły złożyć

²⁷ Stanowisko Rządu wobec komisijnego projektu ustawy o zmianie ustawy o dostępie do informacji publicznej i ustawy o petycjach (druk sejmowy nr 1518) dostępne na stronie: <https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/EBDBFEF9AD4BA3AAC125898E003841E5/%24File/1518-s.pdf> [dostęp: 30.06.2026 r.].

²⁸ *Opinia w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej komisijnego projektu ustawy o zmianie ustawy o dostępie do informacji publicznej i ustawy o petycjach (przedstawiciel wnioskodawcy: poseł Marcin Józefaciuk)*, opinia BEOS z 16 VI 2026 r., BEOS-WPEIM-1342/26.

²⁹ *Opinia w sprawie stwierdzenia, czy komisijny projekt ustawy o zmianie ustawy o dostępie do informacji publicznej i ustawy o petycjach (przedstawiciel wnioskodawcy: poseł Marcin Józefaciuk) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a regulaminu Sejmu*, opinia BEOS z 16 VI 2026 r., BEOS-WPEIM-1343/26.

³⁰ Polska w liczbach 2025, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2025, https://stat.gov.pl/download/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5501/14/18/1/polska_w_liczbach_2025_v2.pdf.

wniosek o udostępnienie informacji publicznej lub petycję w całości albo w części w formie nagrania audiowizualnego w PJM albo SJM – w praktyce będzie to dotyczyło przede wszystkim osób głuchych, dla których język polski pisany nie jest podstawową albo w pełni dostępną formą komunikacji; wg danych *European Union of the Deaf* liczba głuchych użytkowników języka migowego w Polsce wynosi ok. 50 tys. osób³¹; w debacie publicznej przywoływano także informację, że ok. 70% tej grupy ma problemy z rozumieniem języka pisanego³²; wg NSP 2021 używanie PJM w kontaktach domowych zadeklarowało 9 267 osób³³, przy czym jest to kategoria węższa i nie powinna być utożsamiana z całkowitą liczbą użytkowników PJM; projektowana regulacja może zwiększyć samodzielność powyższych grup w kontaktach z podmiotami publicznymi oraz ograniczyć konieczność korzystania z pomocy bliskich lub osób słyszących przy redagowaniu wniosków i petycji;

3. podmioty zobowiązane do udostępniania informacji publicznej oraz podmioty rozpatrujące petycje – projekt będzie oddziaływał na szeroki katalog organów władzy publicznej, jednostek administracji rządowej i samorządowej oraz innych podmiotów wykonujących zadania publiczne lub dysponujących majątkiem publicznym; oddziaływanie obejmie także pracowników i komórki organizacyjne odpowiedzialne za przyjęcie nagrania, ustalenie jego treści, przekazanie do tłumaczenia lub transkrypcji, obsługę korespondencji, publikację informacji o petycjach oraz ochronę danych i wizerunku osoby wnoszącej sprawę; nie istnieje jedna zamknięta liczba wszystkich podmiotów objętych obowiązkami w tym zakresie; nowe regulacje będą dotyczyły łącznie 16 województw, 314 powiatów i 2 479 gmin³⁴, a także 1 742 urzędy objęte korpusem służby cywilnej, zatrudniające 123 201 osób³⁵;
4. tłumacze PJM i SJM oraz podmioty świadczące usługi tłumaczeniowe i dostępnościowe – projekt może zwiększyć zapotrzebowanie na tłumaczenie nagrań, przygotowywanie transkrypcji petycji oraz techniczną obsługę komunikacji audiowizualnej; wg danych *European Union of the Deaf* liczba tłumaczy języka migowego w Polsce wynosi ok. 200 osób³⁶ (dane te należy traktować jako szacunkowe, ponieważ rejestry tłumaczy PJM i SJM są prowadzone na poziomie województw i nie tworzą jednego centralnego zestawienia pozwalającego łatwo określić liczbę aktywnych,

³¹ Strona internetowa *European Union of the Deaf* z profilem Polski, <https://eud.eu/member-countries/poland/>.

³² Świadczenie usług publicznych osobom posługującym się językiem migowym Informacja o wynikach kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, LPO-4101-016-00/2014, nr ewid. 29/2015/P/14/105/LPO <https://www.nik.gov.pl/najnowsze-informacje-o-wynikach-kontroli/nik-o-przygotowaniu-urzedow-do-kontaktow-z-nieslyszacymi.html>.

³³ GUS, *Tablice z ostatecznymi danymi w zakresie przynależności narodowo-etnicznej, języka używanego w domu oraz przynależności do wyznania religijnego*, NSP 2021; plik: „Język używany w domu – dane NSP 2021 dla kraju i jednostek podziału terytorialnego”, <https://stat.gov.pl/download/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/6536/10/1/1/jezyk-uzywany-w-domu--dane-nsp-2021-dla-kraju-i-jednostek-podzialu-terytorialnego.xlsx>.

³⁴ Baza JST, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, <https://www.gov.pl/web/mswia/baza-jst>.

³⁵ Serwis Służby Cywilnej, <https://www.gov.pl/web/sluzbacywina/dane-i-statystyki>.

³⁶ Strona internetowa *European Union of the Deaf* op. cit.

profesjonalnych tłumaczy dostępnych do obsługi nowych obowiązków administracji);

5. organizacje społeczne reprezentujące osoby głuche, niesłyszące i niedosłyszące oraz organizacje działające na rzecz dostępności – projekt może pośrednio oddziaływać na podmioty wspierające osoby głuche w kontaktach z instytucjami publicznymi, prowadzące działania rzecznicze i monitorujące realizację praw osób z niepełnosprawnościami; szczególne znaczenie mogą mieć organizacje tworzone przez osoby głuche i prowadzące działania samorzecznicze, ponieważ projekt dotyczy możliwości samodzielnego formułowania wystąpień kierowanych do podmiotów publicznych; liczebność tej grupy nie jest możliwa do precyzyjnego określenia na podstawie dostępnych danych.

B. Wpływ na społeczeństwo

Projektowana ustawa ma charakter dostępnościowy i antydyskryminacyjny. Jej celem jest ułatwienie osobom doświadczającym trwale lub okresowo trudności w komunikowaniu się, w szczególności osobom głuchym posługującym się PJM lub SJM, samodzielnego korzystania z prawa do informacji publicznej oraz prawa petycji. W wymiarze społecznym projekt dotyczy więc nie tylko technicznej formy złożenia wniosku lub petycji, lecz także realnej możliwości korzystania z praw obywatelskich przez osoby, dla których język polski pisany nie jest podstawowym albo w pełni dostępnym językiem komunikacji.

Projekt może przyczynić się do ograniczenia wykluczenia komunikacyjnego w zakresie dostępu do informacji publicznych i składania petycji osób głuchych, niesłyszących i niedosłyszących. Obecnie osoby, które nie są w stanie samodzielnie sporządzić pisemnego wniosku lub petycji w języku polskim, mogą być zmuszone do korzystania z pomocy osoby słyszącej. Taka zależność może naruszać prywatność i zwiększać ryzyko niedokładnego oddania rzeczywistej intencji osoby głuchej. Możliwość złożenia osobistego przekazu w PJM lub SJM wzmacnia więc autonomię osoby uprawnionej oraz jej sprawczość w relacjach z podmiotami publicznymi.

Pozytywnym skutkiem społecznym projektu będzie zwiększenie faktycznej, a nie tylko formalnej dostępności prawa do informacji publicznej i prawa petycji. Prawa te umożliwiają udział w życiu publicznym, kontrolę działalności organów władzy publicznej oraz sygnalizowanie problemów wymagających reakcji instytucji. Projekt może obniżyć barierę korzystania z tych praw i ułatwić zgłaszanie spraw dotyczących m.in. dostępności usług publicznych, edukacji, ochrony zdrowia, transportu, spraw lokalnych czy jakości obsługi w urzędach. Ma to znaczenie także z perspektywy samorzecznictwa: możliwość samodzielnego formułowania wniosków i petycji w PJM albo SJM może wzmacniać widoczność społeczności głuchych w debacie publicznej i zwiększać jej wpływ na decyzje dotyczące własnej sytuacji.

Regulacja może również poprawić jakość komunikacji między administracją publiczną a społecznością głuchych. Wnioski i petycje składane bezpośrednio w PJM albo SJM mogą lepiej oddawać doświadczenia i potrzeby tej grupy niż pisma przygotowywane z pomocą osób trzecich. W dłuższej perspektywie może to sprzyjać

lepszemu rozpoznawaniu barier dostępnościowych przez instytucje publiczne, a także wzmacniać model, w którym osoby głuche nie są jedynie odbiorcami wsparcia, lecz samodzielnymi uczestnikami życia publicznego.

Proponowane zmiany mają również wymiar symboliczny i tożsamościowy. Uznanie PJM i SJM za dopuszczalne formy osobistego przekazu w sprawach dotyczących praw obywatelskich wzmacnia społeczne uznanie języka migowego jako pełnoprawnego środka komunikacji w relacjach z państwem. Może to zwiększać poczucie podmiotowości osób głuchych i budować przekonanie, że instytucje publiczne powinny dostosowywać komunikację do zróżnicowanych potrzeb obywateli.

Pośrednim skutkiem społecznym może być także odciążenie rodzin, bliskich, opiekunów oraz osób wspierających osoby głuche. Możliwość samodzielnego złożenia nagrania może ograniczyć konieczność pośrednictwa osób trzecich przy redagowaniu wniosków lub petycji, także w sprawach osobistych, konfliktowych albo społecznie wrażliwych.

Jednocześnie proponowana regulacja nie usuwa wszystkich barier komunikacyjnych. Najważniejszym ograniczeniem jest brak pełnej dwukierunkowości tego rozwiązania. Osoba głucha będzie mogła złożyć wniosek lub petycję w PJM albo SJM, ale projekt nie przesądza, że odpowiedź zostanie udzielona w tej samej lub innej dostępnej dla tej osoby formie. Jeżeli odpowiedź będzie sporządzana wyłącznie w języku polskim pisanym, problem dostępności zostanie ograniczony tylko częściowo, zwłaszcza w przypadku odpowiedzi obejmujących złożone dokumenty, dane statystyczne, dane finansowe, uzasadnienia lub rozstrzygnięcia. W takich sprawach samo umożliwienie złożenia wniosku w PJM/SJM może nie wystarczyć do zapewnienia rzeczywistego dostępu do informacji.

Ograniczeniem projektu jest również jego punktowy charakter. Regulacja obejmuje wnioski o udostępnienie informacji publicznej oraz petycje, ale nie uwzględnia wprost skarg i wniosków w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego. Może to mieć znaczenie praktyczne, ponieważ o charakterze wystąpienia decyduje jego treść, nie nazwa ani forma zewnętrzna. W praktyce nagranie zatytułowane jako petycja może ze względu na treść stanowić skargę albo wniosek, co może prowadzić do dezorientacji osób korzystających z nowej formy komunikacji oraz generować ryzyko nierównego traktowania podobnych spraw.

Istotnym ryzykiem społecznym jest jakość tłumaczenia i transkrypcji nagrania. PJM nie jest wizualnym odpowiednikiem języka polskiego, lecz odrębnym językiem, dlatego transkrypcja wymaga tłumaczenia sensu wypowiedzi, a nie prostego zapisu słów. Błędna, niepełna albo zbyt uproszczona transkrypcja może zniekształcić przedmiot petycji lub zakres żądanej informacji publicznej. W przypadku petycji ma to szczególne znaczenie, ponieważ projekt przewiduje publikowanie transkrypcji nagrania zamiast odwzorowania cyfrowego petycji.

Kolejnym ryzykiem jest ochrona prywatności osoby składającej wniosek lub petycję. Nagranie audiowizualne ujawnia wizerunek, sposób komunikowania się, a pośrednio także informację o niepełnosprawności lub szczególnych potrzebach komunikacyjnych. Może również zawierać informacje o sytuacji rodzinnej, zdrowotnej, zawodowej, lokalnej albo społecznej osoby wnoszącej sprawę. Wymaga

to jasnych zasad ochrony, dostępu do nagrań oraz okresu ich przechowywania, tak aby zwiększenie samodzielności osób głuchych nie prowadziło do nadmiernej ekspozycji ich danych i wizerunku.

Ryzykiem praktycznym pozostaje nierówna dostępność nowego trybu w różnych podmiotach publicznych. Duże urzędy, mające doświadczenie w obsłudze osób głuchych albo korzystające z usług tłumaczy online, mogą wdrożyć projektowane rozwiązania sprawniej niż mniejsze jednostki. W praktyce dostępność nowego uprawnienia może zależeć od miejsca zamieszkania, kompetencji pracowników, przygotowania technicznego urzędu oraz dostępności tłumaczy.

Projekt może także zwiększyć zapotrzebowanie na deficytowe usługi tłumaczy PJM/SJM. Ma to znaczenie nie tylko ilościowe, lecz także jakościowe, ponieważ nie każdy tłumacz dysponuje kompetencjami potrzebnymi do tłumaczenia treści urzędowych, prawnych, finansowych lub specjalistycznych. Dostępne dane dotyczące rejestrów tłumaczy należy traktować ostrożnie, ponieważ nie ma danych centralnych, a rejestry prowadzone na poziomie województwa obejmują osoby o różnym poziomie kompetencji i nie są równoznaczne z liczbą aktywnych, profesjonalnych tłumaczy dostępnych do obsługi nowych obowiązków. Wzrost zapotrzebowania na tłumaczenie nagrań i transkrypcji może prowadzić do konkurencji o tych samych tłumaczy między urzędami, placówkami ochrony zdrowia, szkołami, sądami i innymi instytucjami publicznymi.

W tym kontekście należy wskazać na systemowe ryzyko mnożenia zapotrzebowania na usługi tłumaczeniowe. Nie można wykluczyć sytuacji, w której ten sam lub podobny wniosek o udostępnienie informacji publicznej zostanie skierowany w formie nagrania w PJM/SJM do dużej liczby podmiotów. Takie działanie mogłoby mieć charakter obywatelski, badawczy lub rzeczniczy, ale w praktyce prowadziłoby do wielokrotnego ustalania treści nagrania przez poszczególne urzędy. Ryzyko to należy ujmować przede wszystkim jako problem organizacji systemu i standardów obsługi, a nie jako założenie nadużyć po stronie tłumaczy lub osób głuchych.

Warto również wziąć pod uwagę ewentualne bariery techniczne po stronie głównych beneficjentów regulacji. Złożenie nagrania wymaga dostępu do urządzenia nagrywającego, możliwości zapisania pliku, przesłania go elektronicznie albo przekazania na nośniku. Dla części osób, zwłaszcza starszych, mniej biegłych cyfrowo albo mieszkających poza dużymi ośrodkami, może to nadal stanowić barierę. Projekt zmniejsza więc barierę językową, ale nie w każdym przypadku usuwa barierę techniczną.

C. Konsultacje społeczne

Na podstawie wyników konsultacji społecznych, w których wzięło udział 17 osób, można stwierdzić, że zgłoszone uwagi miały przede wszystkim charakter sygnałny. Liczba uczestników konsultacji była niewielka, a część odpowiedzi ograniczała się do ogólnego poparcia projektu. Jednocześnie pojawiły się

wypowiedzi merytoryczne, w tym stanowiska Polskiego Związku Głuchych³⁷ oraz Stowarzyszenia Nowoczesnej Edukacji Prawnej³⁸.

Głosy popierające projekt koncentrowały się na potrzebie zwiększenia dostępności prawa do informacji publicznej i prawa petycji dla osób głuchych posługujących się PJM. Wskazywano, że część osób głuchych nie rozumie języka polskiego pisanego w stopniu pozwalającym na swobodne korzystanie z dokumentów urzędowych³⁹, a projekt może ułatwić im samodzielne zgłaszanie wniosków i korzystanie z praw obywatelskich⁴⁰.

Istotny nurt uwag dotyczył potrzeby zapewnienia dwukierunkowej dostępności komunikacyjnej. Podnoszono, że możliwość złożenia wniosku lub petycji w PJM albo SJM nie zapewnia pełnej dostępności, jeżeli odpowiedź organu będzie nadal udzielana wyłącznie w języku polskim pisanym⁴¹. Proponowano zatem dodanie przepisu umożliwiającego otrzymanie odpowiedzi w PJM lub SJM na życzenie osoby zainteresowanej⁴². W konsultacjach zwrócono również uwagę na punktowy charakter regulacji. Wskazano, że projekt obejmuje wnioski o udostępnienie informacji publicznej i petycje, ale nie obejmuje skarg i wniosków w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego. Może to rodzić problemy praktyczne, ponieważ o charakterze wystąpienia decyduje jego treść, nie forma zewnętrzna, a nagranie nazwane petycją może w rzeczywistości stanowić skargę albo wniosek⁴³. Pojawiły się także uwagi dotyczące praktycznych warunków wdrożenia projektu, w tym konieczności zapewnienia technicznych możliwości odbioru i weryfikacji nagrań⁴⁴ oraz opracowania procedur pełnej dostępności komunikacyjnej w okresie przygotowawczym⁴⁵. Podkreślano również, że zmiana może zwiększyć świadomość urzędników, że PJM jest pełnoprawnym językiem⁴⁶. Jednostkowo zgłoszono postulat ograniczenia regulacji wyłącznie do PJM, z argumentacją, że osoby znające SJM lepiej znają język polski⁴⁷.

VII. Skutki gospodarcze projektowanej ustawy

Proponowana ustawa nie będzie mieć wpływu na gospodarkę w skali makro, w tym dynamikę PKB, na rynek pracy czy na stopę inflacji. Projekt nie powoduje również zwiększenia wydatków przedsiębiorstw, jednakże przedsiębiorcy, którzy „wykonują zadania publiczne lub dysponują majątkiem publicznym” oraz działający jako osoby prawne „w których Skarb Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub samorządu gospodarczego albo zawodowego mają pozycję dominującą

³⁷ ID ankiety: 178770.

³⁸ ID ankiety: 178570.

³⁹ ID ankiety: 177197.

⁴⁰ ID ankiety: 175114, 178770, 178774.

⁴¹ ID ankiety: 177289.

⁴² ID ankiety: 176756.

⁴³ ID ankiety: 178570.

⁴⁴ ID ankiety: 178774.

⁴⁵ ID ankiety: 177289.

⁴⁶ ID ankiety: 178774.

⁴⁷ ID ankiety: 178770.

w rozumieniu przepisów o ochronie konkurencji i konsumentów⁴⁸ będą zobligowani do poniesienia kosztów realizacji obowiązków związanych z obsługą osób uprawnionych⁴⁹, tj. umożliwienia obsługi wniosków o udostępnienie informacji publicznej składanych w formie nagrania audiowizualnego, zawierającego osobisty przekaz sporządzony w polskim języku migowym lub systemie językowo-migowym.

W konsultacjach społecznych nie wpłynęły komentarze do projektu, które zawierałyby informacje odnoszące się do skutków gospodarczych.

VIII. Skutki projektowanej ustawy dla sektora finansów publicznych

W opinii Wnioskodawców projekt może wywołać minimalne skutki finansowe po stronie podmiotów rozpatrujących petycje, wynikające z konieczności sporządzenia transkrypcji filmu przez tłumacza języka migowego, przy czym w odniesieniu do wniosków o udostępnienie informacji publicznej koszty te byłyby jeszcze niższe, gdyż jak dodają Wnioskodawcy wykonanie transkrypcji nie byłoby konieczne, a już zatrudniani przez urzędy tłumacze języka migowego mogliby przedstawiać treść tych wniosków złożonych w formie nagrania audiowizualnego. Wnioskodawcy szacują, że koszty projektowanych rozwiązań nie powinny przekraczać kilkuset złotych rocznie w przeliczeniu na jeden urząd. Powyższe wynika z faktu, że znaczna część urzędów korzysta już z usług tłumacza online w ramach zawartych umów abonamentowych, których koszt wynosi od 300 zł miesięcznie. W przypadku wejścia w życie ustawy zakres posiadanych abonamentów zostanie najprawdopodobniej odpowiednio rozszerzony, co wiązać się będzie co najwyżej z nieznacznym wzrostem ponoszonych kosztów. Łączne roczne koszty dla budżetu państwa oraz budżetów jednostek samorządu terytorialnego Wnioskodawcy szacują na poziomie 1-2 mln zł.

Po analizie przyjętych przez Wnioskodawców w ocenie wpływu na sektor finansów publicznych szacunków wydaje się, że projektowane rozwiązanie będzie wiązać się z niewielkim obciążeniem budżetu państwa oraz budżetów jednostek samorządu terytorialnego w porównaniu do obecnych wielkości. Stąd można szacować, iż skutki finansowe projektowanych rozwiązań nie powinny przekraczać rocznie kwoty kilkuset złotych dla przeciętnego urzędu, a pokrycie ewentualnych kosztów wynikających z projektowanej zmiany odbywać się będzie w ramach ustalonych limitów wydatków budżetowych.

W związku z powyższym można przyjąć szacunek Wnioskodawców, określający roczne łączne koszty dla budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego na kwotę 1-2 mln zł.

W trakcie przeprowadzonych konsultacji społecznych przedmiotowego projektu nie przedstawiono wyliczonych skutków finansowych oraz kwantyfikowalnego ich wpływu na sektor finansów publicznych.

⁴⁸ Zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 5 ustawy o dostępie do informacji publicznej.

⁴⁹ Brak jednakże źródeł danych pozwalających na ustalenie skali zainteresowania osób uprawnionych użyciem tej formy kontaktu z przedsiębiorcami, zob. <https://siecobywatelska.pl/monitoring-realizacji-wnioskow-o-udostepnienie-informacji/>; podobnie brak standardu obliczania przybliżonego kosztu jednostkowego obsługi tego rodzaju wniosku.

IX. Inne skutki projektowanej ustawy

Nie zidentyfikowano innych skutków wejścia w życie projektowanej ustawy.

X. Zmiana obciążeń administracyjnych

Wejście w życie projektowanej regulacji może implikować umiarkowany wzrost obciążeń administracyjnych po stronie podmiotów zobowiązanych do rozpatrywania wniosków o udostępnienie informacji publicznej oraz petycji. W szczególności projektowane przepisy nakładają obowiązki wynikające z konieczności obsługi wniosków i petycji składanych w formie nagrań audiowizualnych w polskim języku migowym lub systemie językowo-migowym. Będą one obejmowały m.in. zapewnienie możliwości odbioru i przetwarzania takich nagrań, ich ewentualnej transkrypcji oraz publikacji informacji o petycjach w wymaganym zakresie. Jednocześnie regulacja ma charakter punktowy i dotyczy szczególnej kategorii spraw, co ogranicza skalę dodatkowych obciążeń.

Projektowana ustawa może powodować dodatkowe obciążenia administracyjne po stronie podmiotów zobowiązanych do udostępniania informacji publicznej oraz podmiotów rozpatrujących petycje. Będą one związane przede wszystkim z koniecznością przyjęcia i odtworzenia nagrania audiowizualnego, ustalenia jego treści, skierowania go do tłumaczenia lub transkrypcji, włączenia do obiegu sprawy, a w przypadku petycji także przygotowania transkrypcji podlegającej publikacji. Dodatkowe czynności mogą dotyczyć również ochrony danych osobowych i wizerunku osoby składającej nagranie, archiwizacji pliku, zapewnienia możliwości technicznego odbioru nagrań oraz przeszkolenia pracowników odpowiedzialnych za obsługę wniosków i petycji. Skala tych obciążeń jest trudna do oszacowania i będzie zależała od liczby spraw składanych w tej formie, dostępności tłumaczy oraz przygotowania organizacyjnego poszczególnych podmiotów; można jednak zakładać, że w wielu jednostkach będą to obciążenia incydentalne, choć wymagające wcześniejszego ustalenia procedur postępowania.

Proponowana zmiana przepisów ustawy wprowadza obciążenie dla grupy przedsiębiorców (a) wykonujących zadania publiczne lub (b) dysponujących majątkiem publicznym lub (c) w których Skarb Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub samorządu gospodarczego albo zawodowego mają pozycję dominującą w rozumieniu przepisów o ochronie konkurencji i konsumentów. Obciążenie to sprowadza się do zapewnienia wskazanych przez projekt sposobów obsługi osób uprawnionych.

Projektowana regulacja przyczyni się do wzrostu obciążeń administracyjnych głównie o charakterze organizacyjno-technicznym. Polegać będą one na konieczności przyjmowania, rejestrowania, przechowywania i analizowania nagrań w języku migowym, a w razie potrzeby także ich tłumaczenia lub transkrypcji. Projekt wymaga zatem dostosowania dotychczasowej praktyki działania administracji do dodatkowej formy komunikacji z obywatelami.

XI. Konkluzje

1. Skutki prawne: Projekt ma na celu umożliwienie osobom uprawnionym w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy o języku migowym i innych środkach komunikowania się składania wniosków o udostępnienie informacji publicznej oraz petycji w polskim języku migowym lub systemie językowo-migowym. U podstaw projektu leży niezwykle istotny problem realizowania przez osoby niepełnosprawne posługujące się polskim językiem migowym lub systemem językowo-migowym ich konstytucyjnych praw. Przewidziane w projekcie rozwiązania pozostają w niektórych aspektach niedoprecyzowane, co w praktyce może budzić wątpliwości interpretacyjne. W tym kontekście, w szczególności, uwagę zwraca przewidziany w projektowanym art. 10 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej obowiązek niezwłocznego udostępnienia informacji publicznej bez pisemnego wniosku albo wniosku w formie nagrania audiowizualnego oraz obowiązek zamieszczenia przez podmiot rozpatrujący petycję transkrypcji nagrania (projektowany art. 8 ust. 1a ustawy o petycjach).

Opiniowany projekt nie nasuwa wątpliwości z punktu widzenia EKPC.

2. Skutki społeczne: Projekt może zwiększyć samodzielność, podmiotowość i aktywność obywatelską osób głuchych, niesłyszących i niedosłyszących, a także ograniczyć konieczność ujawniania treści spraw osobom trzecim oraz wzmacniać społeczne uznanie PJM i SJM jako pełnoprawnych sposobów komunikacji z instytucjami publicznymi. Skala tych efektów będzie zależała od praktycznego sposobu stosowania nowych rozwiązań, w szczególności od zapewnienia rzetelnego tłumaczenia, ochrony prywatności, sprawnej obsługi technicznej oraz jednolitych standardów postępowania.

3. Skutki gospodarcze: Projektowane rozwiązanie nie będzie mieć wpływu na gospodarkę, w tym dynamikę PKB, na rynek pracy oraz na stopę inflacji. Projektowane rozwiązanie wprowadza jednak obciążenie dla przedsiębiorców w postaci realizacji obowiązków związanych z obsługą osób uprawnionych, w sytuacji, gdy przedsiębiorcy ci wykonują zadania publiczne lub dysponują majątkiem publicznym lub działają jako osoby prawne, w których Skarb Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub samorządu gospodarczego albo zawodowego mają pozycję dominującą w rozumieniu przepisów o ochronie konkurencji i konsumentów.

4. Skutki finansowe: Zważywszy na szacunek kosztów sporządzenia transkrypcji filmu przez tłumacza języka migowego w jednym urzędzie nieprzekraczający przeciętnie kwoty kilkuset złotych w skali roku, przyjmuje się szacunek Wnioskodawcy wskazujący, iż roczne łączne koszty dla budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego mogą wynieść 1-2 mln zł.

5. Rozwiązania zagraniczne: Analiza wybranych państw wskazuje, że petycje albo zbliżone instrumenty partycypacji obywatelskiej są składane przede wszystkim w formie pisemnej albo elektronicznej. W żadnym z analizowanych państw nie

zidentyfikowano powszechnie obowiązujące procedury bezpośrednio odpowiadającej projektowanemu mechanizmowi, tj. umożliwiającej osobie niesłyszącej lub niedosłyszącej samodzielne sporządzenie i złożenie petycji albo wniosku o udostępnienie informacji publicznej w formie nagrania audiowizualnego w narodowym języku migowym. Jednocześnie w analizowanych państwach występują ogólne instrumenty służące dostępności komunikacji osób głuchych i słabosłyszących z organami publicznymi, w szczególności przez udział tłumacza języka migowego, transkrypcję, pośrednika komunikacyjnego, narzędzia wideo albo usługi tłumaczeniowe.

Autorzy:

Wojciech Miller, ekspert ds. legislacji (pkt I-III)

Natalia Firlej, specjalistka ds. komparatystycznych (pkt IV, XI.5)

dr Ewelina Gierach, ekspert ds. legislacji (pkt V.1, X, XI.1.1)

prof. dr hab. Krzysztof Wojtyczek, ekspert ds. legislacji (pkt V.2, XI.1.2)

dr hab. Wojciech Zgliczyński, specjalista ds. społecznych (pkt. VI, X, XI.2)

dr Kamilla Kurczewska, specjalistka ds. systemu gospodarczego (pkt. VII, X, XI.3)

dr Olga Olkowska, specjalistka ds. finansów publicznych (pkt. VIII, X, XI.4)

Akceptował:

Wicedyrektor Biura Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Ziemowit Cieślik

/podpisano elektronicznie/