

BEOS-1349/26

Warszawa, 15 lipca 2026 r.

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L. dz. SPS-III.020.171.12.2026

Data wpływu 15.07.26r.

Pan
Włodzimierz Czarzasty
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

**Opinia w sprawie oceny skutków regulacji komisijnego projektu ustawy
o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy
(druk sejmowy nr 2722)**

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 ustawy i deklarowanych skutków regulacji (DSR) należy przyjąć, że problem, który zamierzają rozwiązać Wnioskodawcy dotyczy braku gwarancji prawnych dostarczenia osobom niesłyszącym i niedosłyszącym podstawowych informacji od komitetów wyborczych w formie zrozumiałej dla tych osób oraz braku przepisów prawnych zapewniających możliwość śledzenia przez wyborców niesłyszących i niedosłyszących przeprowadzanych przez Telewizję Polską S.A. debat przedstawicieli komitetów wyborczych przed wyborami do Sejmu i wyborami do Parlamentu Europejskiego oraz debat kandydatów przed wyborami Prezydenta Rzeczypospolitej. W ocenie Wnioskodawców stanowi to przejaw niewystarczającego wykonania art. 32 ust. 1 Konstytucji, nakazującego m.in. równe traktowanie wszystkich przez władze publiczne, oraz art. 32 ust. 2 Konstytucji, zakazującego m.in. dyskryminacji kogokolwiek w życiu politycznym i społecznym z jakiegokolwiek przyczyny, a więc także z powodu niepełnosprawności słuchowej, a także art. 69 Konstytucji, nakazującego m.in. udzielenie osobom niepełnosprawnym pomocy w komunikacji społecznej.

II. Rozwiązanie rekomendowane przez Wnioskodawców

W projekcie przewidziane są zmiany ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy¹.

Zgodnie z dodawanym art. 112a Kodeksu wyborczego komitet wyborczy, który ma prawo do nieodpłatnego rozpowszechniania audycji wyborczych w ogólnokrajowych programach publicznych nadawców radiowych i telewizyjnych, ma mieć obowiązek umieszczenia na swojej stronie internetowej informacji o Komitecie, zawierających w szczególności nazwę, jej skrót i adres siedziby komitetu oraz numer listy kandydatów zgłoszonych przez ten komitet, w formie dostosowanej do potrzeb osób z niepełnosprawnościami, określonej w art. 6 pkt 3 lit. c ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami² (art. 1 pkt 1 projektu). Ponadto komitety takie mają mieć obowiązek zawarcia w audycjach wyborczych rozpowszechnianych w ogólnokrajowych programach publicznych nadawców telewizyjnych tłumaczenia na polski język migowy (art. 1 pkt 2 lit. a projektu). W przypadku stwierdzenia przez publicznego nadawcę telewizyjnego, że dostarczone przez komitet wyborczy materiały audycji wyborczych nie zawierają takiego tłumaczenia, nadawca ten ma wzywać bezzwłocznie komitet wyborczy do ich uzupełnienia. W razie bezskutecznego wezwania nadawca nie będzie emitować tych materiałów (art. 1 pkt 2 lit. b projektu). Zgodnie z dodawanymi § 1a i 1b w art. 120 Kodeksu wyborczego, jeżeli transmisja debaty pomiędzy przedstawicielami tych komitetów wyborczych w wyborach do Sejmu lub wyborach do Parlamentu Europejskiego w Rzeczypospolitej Polskiej, które zarejestrowały swoje listy kandydatów we wszystkich okręgach wyborczych, a w przypadku wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej – pomiędzy kandydatami, nie będzie zawierać napisów odzwierciedlających wszystkie wypowiedzi, Telewizja Polska będzie zapewniać w ciągu 24 godzin od emisji tej debaty jej ponowną emisję zawierającą takie napisy. Ponowna emisja debaty następować ma w tym samym programie ogólnokrajowym, w którym przeprowadzono debatę. Nie będzie to dotyczyło sytuacji, gdy od rozpoczęcia debaty do dnia głosowania pozostało mniej niż 30 godzin (art. 1 pkt 3 lit. b projektu). Czas ponownej emisji debat również nie będzie wliczany do czasu antenowego, o którym mowa w art. 117 i art. 119 KW (art. 1 pkt 3 lit. a projektu). Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji (KRRiT) ma określić w drodze rozporządzenia, po zasięgnięciu opinii Zarządu Telewizji Polskiej, szczegółowy sposób informowania niesłyszących i niedosłyszących wyborców o debatach, szczegółowe wymagania, jakie powinny spełniać napisy odzwierciedlające wszystkie wypowiedzi oraz porę ponownej emisji debat (art. 1 pkt 3 lit. c projektu).

III. Inne rozwiązania rozważane przez Wnioskodawców

Rozważano objęcie wszystkich komitetów wyborczych obowiązkami określonymi w projekcie, jednak uznano, że małe komitety dysponują skromnymi

¹ Dz. U. z 2025 r. poz. 365.

² Dz. U. z 2024 r. poz. 1411.

zasobami finansowymi, których znaczną część musiałyby przeznaczyć na dotarcie do niewielkiej grupy wyborców niesłyszących.

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

Do analizy wybrano Czechy, Francję, Hiszpanię i Szwecję ze względu na dostępność aktualnych źródeł informacji i możliwość porównania przyjętych tam rozwiązań z projektowanym obowiązkiem zapewnienia tłumaczenia audycji wyborczych na język migowy.

W Czechach w przeanalizowanych źródłach nie zidentyfikowano przepisu nakładającego na partie polityczne, kandydatów lub inne podmioty prowadzące kampanię obowiązek tłumaczenia audycji wyborczych na język migowy albo opatrywania ich napisami. Ustawa o kampaniach wyborczych oraz o przejrzystości i ukierunkowaniu reklamy politycznej³ przewiduje bezpłatny czas antenowy w Czeskiej Telewizji i Czeskim Radiu dla określonych podmiotów kandydujących albo kandydatów oraz ich odpowiedzialność za treść tych programów, nie nakłada jednak obowiązku zapewnienia ich dostępności w postaci tłumaczenia na język migowy lub napisów. Z kolei ustawa o administracji wyborczej⁴ przewiduje publikowanie przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych zasad i procedury głosowania w czeskim języku migowym za pośrednictwem systemu informacyjnego administracji wyborczej. Ministerstwo udostępnia ponadto neutralne informacje wyborcze w czeskim języku migowym. Nie wynika z tego jednak obowiązek tłumaczenia na ten język programów wyborczych poszczególnych partii czy innych podmiotów wyborczych⁵.

We Francji nie zidentyfikowano rozwiązania w pełni odpowiadającego projektowanemu modelowi, tj. obowiązkowi nałożonemu bezpośrednio na komitety wyborcze, powiązanemu z możliwością odmowy emisji materiału wyborczego oraz obowiązkiem ponownej emisji debaty z napisami. Dostępność przekazu wyborczego dla osób głuchych i niedosłyszących należy ujmować na tle ogólnych przepisów o dostępności programów telewizyjnych dla osób z niepełnosprawnościami oraz szczególnych kompetencji francuskiego organu regulacyjnego właściwego do spraw komunikacji audiowizualnej i cyfrowej (*Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique* – Arcom) w zakresie zasad produkcji, programowania i emisji audycji oficjalnej kampanii audiowizualnej. Ogólne obowiązki dotyczące dostępności programów telewizyjnych były rozwijane w związku z ustawą z 11 lutego 2005 r. o równości praw i szans, uczestnictwie i obywatelstwie osób

³ Zákon č. 234/2025 Sb., o volebních kampaních a o transparentnosti a cílení politické reklamy, § 1-4, w szczególności § 4 ust. 4-5, w brzmieniu obowiązującym, tekst w j. czeskim: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2025-234> [wszystkie źródła internetowe cytowane w niniejszej opinii zostały sprawdzone 15 VII 2026 r.].

⁴ Zákon č. 88/2024 Sb., o správě voleb, § 61, w brzmieniu obowiązującym, tekst w j. czeskim: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2024-88>.

⁵ Ministerstvo vnitra České republiky, Ministerstvo vnitra opět připravilo volební videa v českém znakovém jazyce, 10 IX 2024 r., tekst w j. czeskim: <https://mv.gov.cz/clanek/ministerstvo-vnitra-opet-pripravilo-volebni-videa-v-ceskem-znakovem-jazyce.aspx>.

z niepełnosprawnościami⁶ oraz przepisami ustawy z 30 września 1986 r. o wolności komunikacji⁷. W odniesieniu do programów poświęconych aktualności wyborczej, w tym debat kandydatów, Arcom wskazywał na potrzebę zapewniania albo wspierania dostępu osób głuchych lub niedosłyszących przez napisy lub tłumaczenie na francuski język migowy. W odniesieniu do oficjalnej kampanii audiowizualnej decyzja Arcom dotycząca kampanii prezydenckiej z 2022 r. przewidywała szczegółowe wymogi dostępności, obejmujące napisy, tłumaczenie na francuski język migowy oraz audiodeskrypcję w odniesieniu do części emisji⁸. Rozwiązania francuskie dotyczą zatem przede wszystkim dostępności przekazu wyborczego w mediach audiowizualnych oraz zasad produkcji, programowania i emisji audycji oficjalnej kampanii audiowizualnej określanych przez Arcom, a nie obowiązku komitetów wyborczych ukształtowanego w sposób odpowiadający projektowanemu mechanizmowi odmowy emisji oraz ponownej emisji debaty z napisami.

W Hiszpanii kwestie dostępności komunikacyjnej osób głuchych, niedosłyszących i głuchoniewidomych reguluje ustawa o uznaniu hiszpańskich języków migowych oraz środkach wspierających komunikację ustną⁹. Ustawa ta odnosi się również do uczestnictwa politycznego i przewiduje, że władze publiczne, partie polityczne i podmioty społeczne ułatwiają pełną dostępność informacji instytucjonalnych oraz programów objętych bezpłatną i obowiązkową emisją w mediach, zgodnie z właściwymi przepisami, m.in. przez emisję lub dystrybucję w hiszpańskim języku migowym albo językach migowych wspólnot autonomicznych oraz przy użyciu środków wspierających komunikację ustną. Ogólna ustawa wyborcza¹⁰ przewiduje natomiast bezpłatny czas antenowy na propagandę wyborczą w publicznym radiu i telewizji. Królewski dekret dotyczący udziału osób z niepełnosprawnościami w życiu politycznym i procesach wyborczych¹¹ przewiduje dostępność kampanii instytucjonalnych administracji państwowej, w tym stosowanie napisów, audiodeskrypcji oraz emisji lub tłumaczenia na język migowy.

⁶ Loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées, art. 74, w brzmieniu obowiązującym, tekst w j. francuskim: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT00000809647/2026-06-17>.

⁷ Loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication, art. 16, art. 20-6 i art. 33-1, w brzmieniu obowiązującym, tekst w j. francuskim: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT00000512205>.

⁸ Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique, L'accessibilité des programmes en vue des élections, 17.03.2022 r., tekst w j. francuskim: <https://www.arcom.fr/actualites/laccessibilite-des-programmes-en-vue-des-elections>; Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique, Décision n° 2022-104 du 2 mars 2022 relative aux conditions de production, de programmation et de diffusion des émissions de la campagne en vue de l'élection du Président de la République pour les premier et second tours du scrutin, art. 31, tekst w j. francuskim: <https://www.legifrance.gouv.fr/jorfi/jo/2022/03/04/0053#JORFTEXT000045294829>.

⁹ Ley 27/2007, de 23 de octubre, por la que se reconocen las lenguas de signos españolas y se regulan los medios de apoyo a la comunicación oral de las personas sordas, con discapacidad auditiva y sordociegas, art. 1, art. 13 i art. 22, w brzmieniu obowiązującym, tekst w j. hiszpańskim: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2007-18476>.

¹⁰ Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, art. 60-65, w brzmieniu obowiązującym, tekst w j. hiszpańskim: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1985-11672>.

¹¹ Real Decreto 422/2011, de 25 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento sobre las condiciones básicas para la participación de las personas con discapacidad en la vida política y en los procesos electorales, art. 6-7, art. 10 i art. 13, w brzmieniu obowiązującym, tekst w j. hiszpańskim: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2011-5714>.

W odniesieniu do kandydatów, partii politycznych, federacji, koalicji i grup wyborców dekret posługuje się natomiast formułą dążenia do zapewnienia dostępności wydarzeń kampanii, propagandy wyborczej oraz informacji udostępnianych przez organizacje polityczne, w tym materiałów audiowizualnych. W przeanalizowanych źródłach nie stwierdzono mechanizmu odmowy emisji materiału wyborczego z powodu braku tłumaczenia na język migowy ani obowiązku ponownej emisji debaty wyborczej z napisami.

W Szwecji nie zidentyfikowano rozwiązania odpowiadającego projektowanemu obowiązkowi tłumaczenia audycji wyborczych na język migowy, mechanizmowi odmowy ich emisji ani obowiązkowi ponownej emisji debat wyborczych z napisami. Szwedzki język migowy jest uregulowany w ustawie językowej z 2009 r.¹², a ustawa o postępowaniu administracyjnym¹³ przewiduje użycie tłumacza i udostępnianie treści dokumentów osobom, których niepełnosprawność poważnie ogranicza zdolność widzenia, słyszenia albo mówienia, jeżeli jest to potrzebne do ochrony ich praw. W odniesieniu do wyborów dostępność informacji zapewnia przede wszystkim organ wyborczy, który udostępnia materiały m.in. w szwedzkim języku migowym¹⁴, oraz publiczny nadawca *Sveriges Television AB* (SVT), który zapewnia napisy, a część oferty udostępnia z audiodeskrypcją lub tłumaczeniem na język migowy¹⁵. Rozwiązania te dotyczą działalności instytucji publicznych i nadawcy publicznego, a nie obowiązków uczestników kampanii wyborczej.

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.

Projekt służy realizacji zasady powszechności wyborów, która zakłada, że wszyscy obywatele zdolni do świadomego podejmowania decyzji w sprawach publicznych są dopuszczeni do udziału w wyborach. Zasadę powszechności wyborów statuują przepisy Konstytucji określające zasady udziału w wyborach do Sejmu i Senatu (art. 96 ust. 2 i art. 97 ust. 2), wyborów Prezydenta RP (art. 127 ust. 1) oraz do wyborów organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego (art. 169 ust. 2). Zgodnie z art. 62 Konstytucji obywatel polski ma prawo udziału w referendum oraz prawo wybierania Prezydenta RP, posłów, senatorów

¹² *Språklag* (2009:600), § 9 i § 14-15, w brzmieniu obowiązującym, tekst w j. szwedzkim: https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/spraklag-2009600_sfs-2009-600/.

¹³ *Förvaltningslag* (2017:900), § 13, w brzmieniu obowiązującym, tekst w j. szwedzkim: https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/forvaltningslag-2017900_sfs-2017-900/.

¹⁴ Valmyndigheten, *Tillgängliga val*, tekst w j. szwedzkim: <https://www.val.se/det-svenska-valsystemet/grunderna-i-det-svenska-valsystemet/tillgangliga-val>; Valmyndigheten, *Information om val på teckenspråk*, tekst w j. szwedzkim: <https://www.val.se/servicelankar/servicelankar/teckensprak>.

¹⁵ Sveriges Television, *Så arbetar SVT med tillgänglighet*, tekst w j. szwedzkim: <https://www.svt.se/kontakt/sa-arbetar-svt-med-tillganglighet>.

i przedstawicieli do organów samorządu terytorialnego, jeżeli najpóźniej w dniu głosowania kończy 18 lat (ust. 1), a prawo udziału w referendum oraz prawo wybierania nie przysługuje osobom, które prawomocnym orzeczeniem sądowym są ubezwłasnowolnione lub pozbawione praw publicznych albo wyborczych (ust. 2). W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazano – w kontekście zasady powszechności wyborów – że „prawodawca powinien tworzyć prawo wyborcze sprzyjające powszechnej, równej i bezpośredniej partycypacji obywateli w życiu publicznym. Jest ona wskaźnikiem poczucia odpowiedzialności obywateli za losy Ojczyzny. (...) Wśród przymiotników wyborczych ustrojodawca na pierwszym miejscu zawsze wymienia, iż wybory są powszechne, co prowadzi do wniosku, że powszechny udział obywateli w wyborach stanowi samoistną wartość konstytucyjną”¹⁶.

Analiza projektu prowadzi do wniosku, że proponowane zasady znajdują wyraźną podstawę aksjologiczną w normach ustawy zasadniczej akcentujących szczególną ochronę osób z niepełnosprawnością oraz ustanawiających związane z nią obowiązki władz publicznych. Osoby z niepełnosprawnością pozostają pod szczególną opieką ustawy zasadniczej. Ich sytuację prawną normuje art. 68 ust. 3 Konstytucji, który nakłada na władze publiczne obowiązek zapewnienia osobom z niepełnosprawnością szczególnej opieki zdrowotnej, oraz art. 69 Konstytucji, który przewiduje, że „[o]sobom niepełnosprawnym władze publiczne udzielają, zgodnie z ustawą, pomocy w zabezpieczaniu egzystencji, przysposobieniu do pracy oraz komunikacji społecznej”. Oba omawiane wzorce wyrażają normy programowe. Artykuł 69 Konstytucji odczytywany jest jako zobowiązanie władzy publicznej do wykreowania mechanizmu służącego realizacji wskazanych w nim zadań. Przepis ten nie precyzuje jednak stopnia realizacji odpowiedniej polityki państwa, co dodatkowo uwydatnia art. 81 Konstytucji, według którego praw określonych m.in. w art. 69 można dochodzić jedynie w granicach określonych w ustawie. To znaczy, że konkretyzacja obowiązków państwa wynikających z art. 69 Konstytucji należy do ustawodawcy i dokonuje się drogą działań pozytywnych, ustalających treść i zakres uprawnień osób niepełnosprawnych. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazuje się zarazem, że „obowiązki władz publicznych względem osób niepełnosprawnych znajdują aksjologiczne uzasadnienie w świetle wstępu do Konstytucji, który nakazuje stosować Konstytucję z poszanowaniem przyrodzonej godności człowieka i jego obowiązku solidarności z innymi. Obowiązki władz publicznych względem osób z niepełnosprawnością są związane również z powołanymi przez Wnioskodawcę zasadami sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji) i powinny być realizowane na zasadzie pomocniczości (wstęp do Konstytucji). Stworzenie osobom niepełnosprawnym godnych warunków życia jest istotną wartością konstytucyjną, w świetle której należy wyklądać regulacje dotyczące tych osób”¹⁷. Konstytucyjna zasada sprawiedliwości społecznej zakłada równe uczestnictwo jednostek w życiu społecznym, co niekiedy wymaga usunięcia czynników uniemożliwiających lub utrudniających osiągnięcie tego stanu.

¹⁶ Wyrok TK z dnia 20 lipca 2011 r., sygn. akt K 9/11.

¹⁷ Wyrok TK z dnia 7 lipca 2015 r., sygn. akt K 47/12.

W świetle art. 69 Konstytucji „komunikację społeczną” należy rozumieć jako możliwość uczestniczenia w życiu społecznym, nawiązywania i utrzymywania kontaktów z innymi osobami¹⁸. W ocenie sądu konstytucyjnego „nie ma podstaw normatywnych ani wartości konstytucyjnych przemawiających za zwężającym rozumieniem tego pojęcia. Komunikacja społeczna może być dla osób niepełnosprawnych trudna do osiągnięcia wskutek różnorodnych barier, m.in. infrastrukturalnych, architektonicznych, technicznych i finansowych”¹⁹. Wynikający z art. 69 obowiązek władz publicznych zapewnienia osobom niepełnosprawnym pomocy w komunikacji społecznej nabiera szczególnego znaczenia w zakresie, w jakim bariery komunikacyjne uniemożliwiają mogą korzystanie z innych poręczanych konstytucyjnie praw i wolności. Nakaz ten obejmuje podejmowanie działań ułatwiających osobom niepełnosprawnym wykonywanie praw wyborczych. Eliminacja barier związanych z percepcją przez osoby głuche i niedosłyszące informacji rozpowszechnianych przez komitety wyborcze w ramach procesu wyborczego jest warunkiem niezbędnym efektywnego wykonywania praw wyborczych, a w konsekwencji zapewnienia osobom niepełnosprawnym możliwości uczestniczenia w życiu społecznym na zasadach porównywalnych z innymi osobami.

W piśmiennictwie od dawna podnosi się, że polski system prawa wyborczego obejmuje bardzo ograniczone rozwiązania służące eliminacji barier, na które napotykają osoby z niepełnosprawnością w wykonywaniu praw wyborczych. Pomimo iż Kodeks wyborczy ustanawia szeroką definicję „wyborcy niepełnosprawnego” (art. 5 pkt 11 Kodeksu wyborczego), to jednak w praktyce przewidziane w nim unormowania mające na celu eliminację związanych z tym ograniczeń adresowane są przede wszystkim do osób niepełnosprawnych ruchowo oraz osób niewidomych lub niedowidzących (art. 37a-c Kodeksu wyborczego). W obecnym stanie prawnym ustawodawca całkowicie pominął problemy, na które napotykają osoby głuche i niedosłyszące²⁰.

Analiza skutków prawnych projektu wymaga zasygnalizowania dwóch kwestii. Po pierwsze, chodzi o ocenę ograniczenia obowiązków, o których mowa w art. 112a i art. 118 § 2a Kodeksu wyborczego, wyłącznie do komitetów wyborczych, które w poszczególnych wyborach mają prawo do bezpłatnej emisji audycji wyborczych w programach ogólnokrajowych. Po drugie, rozważyć należy kwestię dopuszczalności obciążenia podmiotów prywatnych (komitetów wyborczych) kosztem realizacji zadań publicznych w zakresie pomocy osobom niepełnosprawnym w komunikacji społecznej.

Wnioskodawcy postulują objęcie obowiązkami, o których mowa w art. 112a i art. 118 § 2a Kodeksu wyborczego, wyłącznie tych komitetów wyborczych, które – w poszczególnych rodzajach wyborów – zarejestrowały listy kandydatów w ponad połowie okręgów wyborczych (lub kandydata w wyborach Prezydenta) i którym przysługuje wynikające z tego faktu prawo do bezpłatnej emisji audycji wyborczych

¹⁸ Zob. P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, Warszawa 2008, s. 165.

¹⁹ Wyrok TK z 7 lipca 2015 r., sygn. akt K 47/12.

²⁰ K. Skotnicki, *Udział w wyborach i referendum osób głuchych i niedosłyszących*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2018, s. 318.

w ogólnopolskich programach publicznych nadawców radiowych i telewizyjnych. Postulowane rozwiązanie powoduje, że niepełnosprawni beneficjenci tych zasad będą mieli ułatwiony dostęp do materiałów związanych z agitacją wyborczą prowadzoną przez komitety wyborcze wyłącznie na poziomie ogólnopolskim. Wprawdzie Wnioskodawcy wyrażają nadzieję, że również komitety „lokalne” mogą – kierując się przykładem „ogólnopolskich” – wprowadzić w swoich audycjach wyborczych tłumaczenia na język dostępny dla osób głuchych i niedosłyszących, jednak działania takie będą całkowicie uzależnione od woli tych podmiotów. Należy także pamiętać, że komitety wyborcze, realizując prawo nieodpłatnego rozpowszechniania audycji wyborczych w regionalnych programach telewizyjnych, korzystają w praktyce z tych samych materiałów, które kierują do emisji w mediach ogólnopolskich. Proponowane rozwiązanie może zatem prowadzić do sytuacji, w której blok materiałów wyborczych prezentowanych w programach regionalnych będzie się składał z audycji tłumaczonych na język migowy oraz takich, które nie będą zawierały takiego tłumaczenia, ze względu na to, że komitet, który je rozpowszechnia, nie podlega omawianemu obowiązkowi. W konsekwencji do niepełnosprawnego odbiorcy może dotrzeć przekaz, w którym audycje wyborcze niektórych komitetów regionalnych nie będą emitowane w formie umożliwiającej percepcję przez wyborcę głuchego lub niedosłyszącego. Taki stan rzeczy prowadziłby do ewidentnego zakłócenia rywalizacji wyborczej na poziomie regionalnym. Wydaje się zatem, że Wnioskodawcy powinni rozważyć objęcie obowiązkiem tłumaczenia audycji wyborczych na język migowy wszystkich komitetów wyborczych, tak by rywalizacja wyborcza wszystkich kandydatów prowadzona była na jednolitych zasadach.

Analizowane zagadnienie wiąże się z drugim sygnalizowanym wyżej problemem. Adresatem obowiązków wynikających z art. 69 Konstytucji są władze publiczne a nie podmioty prywatne. Rodzi to wątpliwość, czy koszt realizacji zadań władz publicznych w zakresie pomocy osobom z niepełnosprawnością może obciążać podmioty prywatne. Trzeba zauważyć, że Wnioskodawcy, zwalniając „komitety regionalne” z obowiązków związanych z tłumaczeniem na język migowy, kierowali się przekonaniem, że mogłoby to stanowić dla nich zbyt dotkliwe obciążenie finansowe, zważywszy że dysponują one często skromnymi zasobami finansowymi. Pamiętać także należy, że dotacja podmiotowa z budżetu państwa, której celem jest częściowe zrefinansowanie wydatków poniesionych na kampanię wyborczą, przysługuje wyłącznie komitetom wyborczym uczestniczącym w wyborach do Sejmu, Senatu i Parlamentu Europejskiego w wysokości proporcjonalnej do liczby uzyskanych mandatów i uzyskanych głosów (art. 150 i art. 151 Kodeksu wyborczego). Dotacja ta nie przysługuje zatem komitetom wyborczym, które w tych wyborach nie uzyskały mandatu, a także nie przysługuje komitetom wyborczym uczestniczącym w wyborach Prezydenta RP i w wyborach samorządowych.

W przypadku „regionalnych” komitetów wyborczych ustanowienie obowiązku tłumaczenia na język migowy materiałów emitowanych w telewizji publicznej mogłoby prowadzić do ograniczenia możliwości uczestniczenia przez nie w rywalizacji wyborczej. Obciążenie wszystkich komitetów wyborczych obowiązkiem

poniesienia kosztów pomocy niepełnosprawnym może prowadzić do ograniczenia możliwości rywalizacji wyborczej tych komitetów wyborczych, które nie dysponują wystarczającymi środkami finansowymi. Innymi słowy działanie służące przywróceniu równości i powszechności w zakresie czynnego prawa wyborczego poprzez ustanowienie regulacji służących ochronie praw osób niepełnosprawnych – w sytuacji gdyby miało objąć wszystkie komitety wyborcze – mogłoby prowadzić do ograniczenia możliwości realizacji biernego prawa wyborczego przez kandydatów, którzy startują z list „małych” komitetów wyborczych.

Zagadnienie dopuszczalności obciążenia podmiotów prywatnych kosztami pomocy niepełnosprawnym w zabezpieczaniu egzystencji, przysposobieniu do pracy czy komunikacji społecznej pozostawało dotychczas poza zakresem orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Nie bez znaczenia w tym kontekście pozostaje zatem dotychczasowa praktyka ustawodawcza. Warto zatem odnotować, że ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami²¹, określająca środki służące zapewnianiu dostępności osobom, które ze względu na swoje cechy lub okoliczności muszą przewyżczać różnorakie bariery, aby uczestniczyć w poszczególnych sferach życia na zasadzie równości z innymi osobami, kształtuje wyłącznie obowiązki podmiotów publicznych w tym zakresie.

Ustalenia Trybunału Konstytucyjnego dotyczące art. 68 i art. 69 Konstytucji pozostają istotne dla rozważanego zagadnienia w zakresie, w jakim wskazuje się w nich, że unormowania służące realizacji omawianych wzorców nie mogą mieć charakteru pozornego, lecz powinny efektywnie służyć realizacji celów konstytucyjnych. Na tym tle unormowanie, które może powodować, że wyborca głuchy lub niedosłyszący, korzystający z programów regionalnych publicznej telewizji, będzie konfrontowany z materiałami wyborczymi, z których tylko część prezentowana jest w formie dla niego dostępnej, rodzi wątpliwości konstytucyjne. Środki mające na celu pomoc osobom głuchym i niedosłyszącym w zakresie komunikacji społecznej nie mogą prowadzić do deformacji zasad rywalizacji komitetów wyborczych. Ułatwienie w komunikacji społecznej prowadzące do tego, że tylko niektóre materiały wyborcze stają się dostępne, w sytuacji gdy wszystkie komunikaty mają znaczenie dla świadomego korzystania z czynnego prawa wyborczego, jest unormowaniem pozornym.

Rozwiązanie omawianego problemu mogłoby zakładać powierzenie publicznym nadawcom obowiązku tłumaczenia na język migowy emitowanych materiałów stanowiących agitację wyborczą. Trafnie jednak wskazywano w piśmiennictwie – w kontekście wcześniej zgłaszanych postulatów dotyczących rozważanej kwestii – że tłumaczenie przez podmiot zewnętrzny materiałów dostarczonych przez komitety wyborcze mogłoby prowadzić do zniekształcenia ich treści (problem precyzji tłumaczenia)²². Słusznie zatem Wnioskodawcy – w granicach w których jest to możliwe – przewidują, że obowiązek tłumaczenia spoczywać będzie na komitetach wyborczych, które w swoim interesie dbać będą o „wierność przekładu” (zasada taka nie może – z natury rzeczy – obejmować

²¹ Dz. U. z 2024 r. poz. 1411, ze zm.

²² K. Skotnicki, op. cit., s. 320.

tłumaczenia debaty telewizyjnej i w tym zakresie projekt trafnie zakłada, że tłumaczenia na język migowy dokonywać będzie nadawca).

Optymalne rozwiązanie – jak się wydaje – powinno godzić jednak dwie wartości. Z jednej strony niezbędna jest ochrona autonomii informacyjnej komitetów wyborczych, które samodzielnie powinny dbać o jakość prezentowanego tłumaczenia, z drugiej zaś rzeczywista, a nie tylko pozorna, pomoc w komunikacji społecznej, warunkującej świadomy akt wyborczy osoby głuchej, powinna zakładać ustanowienie powszechnego obowiązku tłumaczenia na język migowy materiałów wyborczych emitowanych tak na szczeblu ogólnopolskim jak regionalnym. Konstrukcją, która godzi obie te wartości, mógłby być mechanizm refundacji z budżetu państwa kosztów poniesionych przez komitety wyborcze w związku z translacją na język migowy. Ustawodawca mógłby w tym zakresie odwołać się do zestandaryzowanego kosztu tłumaczenia na język migowy określonego w ustawie z dnia 19 sierpnia 2011 r. o języku migowym i innych środkach komunikowania się²³ (art. 17 tej ustawy określa koszt tłumaczenia na język migowy przez tłumacza wpisanego do rejestru w ramach gwarantowanego przez ustawę świadczenia pomocy w załatwieniu spraw w organach administracji publicznej i innych jednostkach). Mechanizm refundacji kosztów – nadzorowany przez Państwową Komisję Wyborczą – pozwoliłby, z jednej strony, na objęcie obowiązkiem wszystkich komitetów wyborczych uprawnionych do bezpłatnej emisji materiałów wyborczych w publicznej telewizji, z drugiej zaś strony pozostawiałby w gestii komitetów kwestię kontroli poprawności przekładu.

2.

Opiniowany projekt dotyczy zagadnień unormowanych w art. 3 Protokołu Dodatkowego nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (EKPC), poddającym pod ochronę prawa wyborcze w wyborach do organu ustawodawczego. Proponowane rozwiązania nie nasuwają wątpliwości z punktu widzenia EKPC.

VI. Skutki społeczne projektowanej ustawy

A. Podmioty, na które wpływa projekt

Projekt będzie wywierał wpływ na następujące grupy podmiotów:

1. wyborcy ogółem – projekt może pośrednio oddziaływać na ogół wyborców, ponieważ dotyczy standardów prowadzenia kampanii wyborczej oraz dostępu do informacji istotnych dla podejmowania decyzji wyborczych – w 2024 r. w Polsce mieszkało 37,489 mln osób²⁴, natomiast w pierwszym głosowaniu w wyborach Prezydenta w 2025 r. uprawnionych do

²³ Dz. U. z 2023 r. poz. 20

²⁴ GUS, Polska w liczbach 2025, Warszawa 2025, https://stat.gov.pl/download/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5501/14/18/1/polska_w_liczbach_2025_v2.pdf.

- głosowania było 29,252 mln osób²⁵; regulacja nie zmienia praw wyborczych ogółu wyborców, ale może wpływać na społeczny standard równego dostępu do informacji wyborczej;
2. osoby niesłyszące i posługujące się polskim językiem migowym (PJM) – projekt oddziałuje bezpośrednio na osoby, dla których PJM jest podstawową albo jedną z podstawowych form komunikacji – w DSR wskazano, że projekt dotyczy ok. 50 tys. osób niesłyszących posługujących się językiem migowym; wg NSP 2021 używanie PJM w kontaktach domowych zadeklarowało 9 267 osób²⁶, przy czym jest to kategoria węższa i nie powinna być utożsamiana z całkowitą liczbą użytkowników PJM; regulacja może zwiększyć dostęp tej grupy do materiałów komitetów wyborczych i debat, a tym samym wzmacniać możliwość samodzielnego i świadomego udziału w wyborach;
 3. osoby niedosłyszące i osoby z uszkodzeniem słuchu – projekt oddziałuje także na osoby, które nie posługują się PJM albo nie traktują go jako podstawowej formy komunikacji, ale mają trudności w odbiorze przekazu dźwiękowego – w DSR wskazano ok. 900 tys. osób z umiarkowanym uszkodzeniem słuchu; dane GUS pokazują dodatkowo, że 270,5 tys. osób miało orzeczenie o niepełnosprawności z powodu problemów z głosem, mową i słuchem na koniec 2024 r.²⁷; regulacja może ułatwić tej grupie odbiór debat wyborczych, w szczególności dzięki napisom;
 4. komitety wyborcze objęte projektowanymi obowiązkami – w zależności od rodzaju wyborów będą to komitety, które spełniają ustawowe warunki uprawniające do nieodpłatnego rozpowszechniania audycji wyborczych w ogólnokrajowych programach publicznych nadawców telewizyjnych; (w wyborach prezydenckich dotyczy to komitetów zarejestrowanych kandydatów – liczba takich podmiotów jest zmienna i zależy od rodzaju wyborów (dla porównania: w wyborach do Sejmu w 2023 r. 6 komitetów miało charakter ogólnopolski²⁸, w wyborach do Parlamentu Europejskiego w 2024 r. 7 komitetów zarejestrowało listy kandydatów w co najmniej połowie okręgów wyborczych²⁹, a w wyborach Prezydenta w 2025 r.

²⁵ Państwowa Komisja Wyborcza, Wybory Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej 2025, dane o frekwencji i liczbie uprawnionych do głosowania: <https://prezydent2025.pkw.gov.pl/prezydent2025/pl/frekwencja/Koniec/pl>.

²⁶ 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/6536/10/1/1/1/jezyk_uzywany_w_domu_-_dane_nsp_2021_dla_kraju_i_jednostek_podzialu_terytorialnego.xlsx.

²⁷ Codzienność w ciszy i w słowach. Osoby z problemami mowy i słuchu w Polsce, 24 IX 2025, <https://stat.gov.pl/dla-mediow/informacje-prasowe/codziennosc-w-ciszy-i-w-slowach-osoby-z-problemami-mowy-i-sluchu-w-polsce%2C28%2C1.html>.

²⁸ PKW: w wyborach do Sejmu 6 komitetów ogólnopolskich, 7 IX 2023, <https://www.pap.pl/aktualnosci/pkw-w-wyborach-do-sejmu-6-komitetow-ogolnopolskich>.

²⁹ Państwowa Komisja Wyborcza, Wykaz komitetów wyborczych spełniających warunek określony w art. 210 § 2 w związku z art. 338 Kodeksu wyborczego w wyborach do Parlamentu Europejskiego zarządzonych na dzień 9 czerwca 2024 r., <https://pkw.gov.pl/wybory-i-referenda/wybory-do-parlamentu-europejskiego/wybory-do-parlamentu-europejskiego-w-2024-r/informacje-ogolne/wykaz-komitetow-wyborczych-spelniajacych-warunek-okreslony-w-art-210-2-w-zwiazku-z-art-338-kodeksu-w>.

- zarejestrowano 13 kandydatów³⁰); oddziaływanie projektu będzie polegało na obowiązku zapewnienia tłumaczenia PJM w audycjach wyborczych oraz zamieszczenia podstawowych informacji o Komitecie w dostępnej formie;
5. małe i lokalne komitety wyborcze – projekt nie nakłada na nie zasadniczo bezpośrednich obowiązków, ale może oddziaływać na ich sytuację pośrednio – liczba takich podmiotów jest zmienna i szczególnie duża w wyborach samorządowych; w 2024 r. 5 469 komitetów wyborczych zarejestrowało kandydatów na wójtów, burmistrzów i prezydentów miast³¹; przyjęty model ogranicza ryzyko nadmiernego obciążenia mniejszych komitetów, ale może prowadzić do nierównej dostępności materiałów różnych uczestników kampanii, zwłaszcza na poziomie regionalnym;
 6. Telewizja Polska S.A. – projekt wpływa bezpośrednio na publicznego nadawcę telewizyjnego, który będzie zobowiązany do weryfikacji materiałów audycji wyborczych dostarczanych przez komitety, wzywania do ich uzupełnienia w razie braku tłumaczenia PJM, odmowy emisji w przypadku bezskutecznego wezwania oraz zapewnienia ponownej emisji debaty z napisami w przypadkach określonych w projekcie;
 7. Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji – projekt oddziałuje bezpośrednio na KRRiT jako organ zobowiązany do wydania aktu wykonawczego dotyczącego dostępności debat wyborczych; oddziaływanie ma charakter regulacyjny i organizacyjny.
 8. podmioty świadczące usługi dostępnościowe – projekt może pośrednio oddziaływać na tłumaczy PJM, podmioty przygotowujące napisy oraz podmioty obsługujące produkcję audiowizualną – Skala tej grupy nie jest możliwa do precyzyjnego oszacowania; oddziaływanie może polegać na okresowym wzroście zapotrzebowania na usługi tłumaczenia, opracowania napisów i technicznego dostosowania materiałów wyborczych.

B. Wpływ na społeczeństwo

Projektowana ustawa ma charakter dostępnościowy i antydyskryminacyjny. Jej zasadniczym celem jest poprawa dostępu osób niesłyszących i niedosłyszących do informacji wyborczych przekazywanych przez komitety wyborcze oraz do debat transmitowanych przez Telewizję Polską. W wymiarze społecznym projekt dotyczy nie tylko technicznego dostosowania materiałów wyborczych, lecz także realnej możliwości korzystania z praw obywatelskich, w szczególności prawa do informacji i świadomego udziału w wyborach przez osoby z dysfunkcją słuchu.

Dostępność informacji wyborczej należy rozpatrywać także jako warunek realnej powszechności wyborów. Obecny stan prawny zapewnia osobom z niepełnosprawnościami dostęp do podstawowych informacji o sposobie

³⁰ Kandydaci w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w 2025 r., <https://prezydent2025.pkw.gov.pl/prezydent2025/pl/kandydaci>.

³¹ Wybory samorządowe 2024. PKW podała zbiorcze wyniki. 9 IV 2024, <https://www.pap.pl/aktualnosci/wybory-samorzadowe-2024-pkw-podala-zbiorcze-wyniki>.

głosowania i uprawnieniach wyborców, ale nie gwarantuje w dostatecznym stopniu dostępności treści pochodzących od komitetów wyborczych, a więc informacji o uczestnikach rywalizacji wyborczej, ich programach, oraz argumentach prezentowanych w kampanii. Brak dostępności debat i audycji wyborczych może powodować zależność od osób trzecich (które przekazując treść kampanii mogą ją interpretować i zniekształcać), a tym samym ograniczać prywatność i poczucie sprawczości wyborców niesłyszących i niedosłyszących. Projekt może nie tylko poprawić dostęp do informacji, lecz także wpłynąć na wzrost poczucia włączenia i zaufania do procesu wyborczego wśród osób głuchych, niesłyszących i niedosłyszących.

Opiniowana regulacja może również przynieść korzyści osobom, które nie posługują się PJM, albo nie traktują go jako podstawowej formy komunikacji, ale mają trudności w odbiorze przekazu dźwiękowego. Osoby z niepełnosprawnością słuchu nie stanowią bowiem grupy jednorodnej: część komunikuje się przede wszystkim w PJM, część preferuje język polski w formie pisemnej, a część korzysta z obu form komunikacji. Ponadto, napisy mogą być użyteczne dla osób starszych, osób z częściową utratą słuchu, osób z trudnościami poznawczymi oraz odbiorców śledzących debatę w warunkach utrudniających odbiór dźwięku.

Wdrożenie projektowanego rozwiązania może mieć także znaczenie edukacyjne i symboliczne. Widoczna obecność tłumaczenia PJM i napisów w kampanii wyborczej może zwiększać społeczną świadomość potrzeb osób z niepełnosprawnościami oraz utrzymywać oczekiwanie, że najważniejsze informacje publiczne powinny być dostępne w różnych formach komunikacji. Projekt wpisuje się przy tym w szerszy proces zwiększania dostępności mediów, ponieważ udogodnienia takie jak napisy, audiodeskrypcja i tłumaczenie na język migowy są już elementem obowiązków nadawców telewizyjnych. Zasadne jest więc rozszerzenie tego standardu na obszar o szczególnym znaczeniu obywatelskim, tj. kampanię wyborczą.

Pozytywnym skutkiem projektu może być również wzmocnienie odpowiedzialności komitetów wyborczych za dostępność własnego przekazu. Dotychczas dostępność informacji wyborczych była postrzegana przede wszystkim jako obowiązek organów publicznych. Projekt przesuwą część tej odpowiedzialności na komitety, czyli podmioty bezpośrednio korzystające z prawa do komunikacji z wyborcami. Przyjęty model zachowuje zarazem autonomię informacyjną komitetów, ponieważ to one odpowiadają za przygotowanie własnych materiałów i za treść przekazu kierowanego do wyborców.

Projekt może ponadto pośrednio wpływać na standard komunikacji politycznej. Świadomość, że wypowiedzi będą odbierane także przez osoby korzystające z napisów lub tłumaczenia PJM, może skłaniać komitety, kandydatów i moderatorów do większej dbałości o przejrzystość przekazu, tempo wypowiedzi, uporządkowaną strukturę argumentacji oraz ograniczenie sytuacji, w których kilka osób mówi jednocześnie. Może to poprawiać zrozumiałość debaty publicznej także dla szerszego grona odbiorców. Skutek ten należy jednak oceniać ostrożnie, ponieważ może również sprzyjać większej reżyserii i formalizacji przekazu kampanijnego.

Po stronie kosztów i skutków negatywnych należy wskazać przede wszystkim obciążenia organizacyjne i finansowe komitetów wyborczych objętych regulacją. Komitety będą musiały zapewnić tłumaczenie audycji wyborczych na PJM oraz przygotowywać podstawowe informacje na stronie internetowej w dostępnej formie. Koszt ten będzie zależał od liczby i długości audycji, terminu przygotowania materiałów, trybu pracy tłumacza, wymogów technicznych oraz ewentualnego montażu materiału audiowizualnego.

Istotne znaczenie społeczne ma również zakres podmiotowy projektu. Wprowadzane obowiązki zostały ograniczone do komitetów spełniających ustawowe kryteria. Z jednej strony zmniejsza to ryzyko nadmiernego obciążenia małych komitetów, które mogą dysponować znacznie skromniejszymi zasobami organizacyjnymi i finansowymi. Z drugiej strony, może to prowadzić do niepełnej i nierównej dostępności przekazu wyborczego, zwłaszcza w programach regionalnych. W praktyce wyborca głuchy lub niedosłyszący może być odbiorcą bloku materiałów wyborczych, w którym tylko część audycji będzie dla niego dostępna. Taki stan rzeczy może ograniczać dostęp wyborcy do pełnego spektrum informacji oraz wpływać na społeczne warunki rywalizacji wyborczej między komitetami.

Projekt nie przewiduje mechanizmu publicznego finansowania, refundacji ani centralnego wsparcia kosztów dostępności materiałów przygotowywanych przez komitety. Oznacza to, że ciężar organizacyjny i finansowy realizacji obowiązku spoczywać będzie na komitetach objętych regulacją. Model ten jest spójny z odpowiedzialnością komitetu za własny przekaz wyborczy, ale jednocześnie oznacza, że zakres rzeczywistej dostępności materiałów wyborczych będzie zależeć od zasobów i sprawności organizacyjnej komitetów.

Istotnym ograniczeniem projektowanego rozwiązania jest to, że dostępność debaty może zostać zapewniona w ponownej emisji w ciągu 24 godzin (jeżeli pierwotna transmisja nie zawiera napisów odzwierciedlających wszystkie wypowiedzi). Rozwiązanie takie jest lepsze niż całkowity brak dostępności, ale nie zapewnia pełnej równoczesności odbioru. Szczególne wątpliwości budzi wyjątek w sytuacji, w której od rozpoczęcia debaty do dnia głosowania pozostało mniej niż 30 godzin. W końcowej fazie kampanii wyborczej może to prowadzić do nierównego dostępu do informacji: wyborcy słyszący będą mogli zapoznać się z debatą przed głosowaniem, podczas gdy osoby niesłyszące i niedosłyszące mogą nie otrzymać dostępnej wersji w czasie pozwalającym na wykorzystanie tej informacji przy podejmowaniu decyzji wyborczej.

Ryzykiem praktycznym wprowadzanych zmian pozostaje jakość tłumaczenia i napisów. Samo formalne zapewnienie PJM lub napisów nie gwarantuje rzeczywistej dostępności. Znaczenie mają m.in. wielkość i widoczność tłumacza na ekranie, jakość obrazu, synchronizacja z wypowiedziami, kompletność i czytelność napisów, tempo ich wyświetlania oraz możliwość rozróżnienia mówców. W przypadku debat politycznych ma to szczególne znaczenie, ponieważ wypowiedzi są często dynamiczne, wielogłosowe i konfrontacyjne. Stopień społecznej skuteczności projektu będzie więc zależał od praktycznego standardu wykonania tych obowiązków.

Warto również zauważyć, że dynamiczny rozwój narzędzi automatycznego generowania napisów może w przyszłości obniżyć koszty dostępności, ale nie zastąpi ustawowego standardu jakości. W przypadku informacji wyborczej błędy w napisach lub tłumaczeniu mogą zniekształcić sens wypowiedzi kandydatów i komitetów, dlatego też automatyczne narzędzia mogą mieć, póki co, jedynie znaczenie pomocnicze.

Projekt może również rodzić ryzyko sporów organizacyjnych w toku kampanii. W przypadku stwierdzenia braku tłumaczenia publiczny nadawca telewizyjny ma wzywać komitet do uzupełnienia materiału, a w razie bezskutecznego wezwania – nie emitować materiału. Rozwiązanie to wzmacnia egzekwowalność obowiązku, ale może prowadzić do sporów dotyczących tego, czy materiał spełnia wymogi dostępności i czy odmowa emisji była uzasadniona.

C. Konsultacje społeczne

Na podstawie wyników konsultacji społecznych projektu, w których wzięło udział 13 podmiotów, można stwierdzić, że zgłoszone uwagi miały przede wszystkim charakter sygnałny. Liczba uczestników była niewielka, a część odpowiedzi ograniczała się do ogólnego poparcia proponowanych zmian. Jednocześnie pojawiły się wypowiedzi merytoryczne, w tym stanowiska Polskiego Związku Głuchych³² oraz Polskiego Związku Głuchych Oddział Łódzki³³, co ma znaczenie dla oceny projektu z perspektywy grupy bezpośrednio objętej regulacją.

Głosy popierające projekt koncentrowały się na potrzebie zwiększenia dostępności informacji wyborczych dla osób głuchych, niesłyszących i niedosłyszących. Wskazywano, że brak dostępnych materiałów i debat ogranicza możliwość poznania komitetów, kandydatów i treści kampanii³⁴, a projektowana regulacja może zwiększyć udział tej grupy w życiu publicznym oraz wzmocnić zaufanie do procesu wyborczego³⁵.

Istotny nurt uwag dotyczył potrzeby zapewnienia nie tylko tłumaczenia na PJM, lecz także napisów. Podkreślano, że osoby z niepełnosprawnością słuchu nie stanowią grupy jednorodnej, a napisy mogą być użyteczne również dla osób starszych z niedosłuchem oraz innych odbiorców mających trudności w odbiorze przekazu dźwiękowego³⁶.

W konsultacjach sformułowano również zastrzeżenia wobec przepisu wyłączającego obowiązek ponownej emisji debaty z napisami, jeżeli od rozpoczęcia debaty do dnia głosowania pozostało mniej niż 30 godzin. Wskazywano, że może to prowadzić do nierównego dostępu do informacji wyborczych w końcowej fazie kampanii³⁷. Zwracano także uwagę na potrzebę zapewnienia realnej, a nie tylko

³² ID ankiety: 178771.

³³ ID ankiety: 178943.

³⁴ ID ankiety: 178771.

³⁵ ID ankiety: 177296.

³⁶ ID ankiety: 178943, 177296.

³⁷ ID ankiety: 178943, 177296, 177234.

formalnej dostępności, w tym określenia standardów widoczności tłumacza PJM na ekranie³⁸ oraz doprecyzowania brzmienia projektowanych przepisów³⁹.

VII. Skutki gospodarcze projektowanej ustawy

W DSR Wnioskodawcy wskazali, że projektowana ustawa nie spowoduje skutków gospodarczych ani nie będzie miała wpływu na działalność podmiotów gospodarczych. Biorąc pod uwagę jej zakres przedmiotowy należy zgodzić się z tą oceną. 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.

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

VIII. Skutki projektowanej ustawy dla sektora finansów publicznych

Projekt nie pociąga za sobą obciążenia budżetu państwa ani budżetów jednostek samorządu terytorialnego polegającego na zwiększeniu wydatków lub zmniejszeniu dochodów w porównaniu z obecnymi wielkościami.

Osoby uczestniczące w konsultacjach społecznych nie wypowiadały się odnośnie do skutków finansowych projektu.

IX. Inne skutki projektowanej ustawy

Nie zidentyfikowano innych skutków wejścia w życie projektowanej ustawy.

X. Zmiana obciążeń administracyjnych

Projekt upoważnia Krajową Radę Radiofonii i Telewizji do wydania rozporządzenia określającego: (1) szczegółowy sposób informowania niesłyszących i niedosłyszących wyborców od debatach przeprowadzanych przez Telewizję Polską SA pomiędzy przedstawicielami tych komitetów wyborczych w wyborach do Sejmu lub w wyborach do Parlamentu Europejskiego w Rzeczypospolitej Polskiej, które zarejestrowały swoje listy kandydatów we wszystkich okręgach wyborczych, a w przypadku wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej – pomiędzy kandydatami, (2) szczegółowe wymagania jakie powinny spełniać napisy zawierające transkrypcję wypowiedzi uczestników debaty oraz (3) porę ich ponownej emisji.

Projekt nie generuje istotnych obciążeń administracyjnych dla obywateli ani bezpośrednich beneficjentów regulacji, tj. osób niesłyszących i niedosłyszących. Projekt powoduje natomiast umiarkowane i okresowe (powiązane z kalendarzem

³⁸ ID ankiety: 179162.

³⁹ ID ankiety: 177234.

wyborczym) obciążenia organizacyjne po stronie komitetów wyborczych objętych regulacją oraz publicznego nadawcy telewizyjnego.

Proponowana zmiana przepisów ustawy nie wprowadza obciążeń administracyjnych dla podmiotów gospodarczych ani jednostek sektora finansów publicznych.

XI. Konkluzje

1. Skutki prawne: Projektowane przepisy (art. 112a i art. 118 § 2a Kodeksu wyborczego) mogą doprowadzić do sytuacji, w której pasmo audycji wyborczych emitowanych w programach regionalnych będzie obejmowało zarówno materiały opatrzone tłumaczeniem na język migowy, jak i takie, które nie będą zawierały tego rodzaju udogodnienia, ponieważ nie wszystkie komitety wyborcze byłyby objęte analizowanym obowiązkiem. W rezultacie osoby głuche lub niedosłyszące mogłyby otrzymywać przekaz wyborczy jedynie części komitetów, podczas gdy audycje pozostałych nie byłyby dla nich dostępne w odpowiedniej formie. Taka sytuacja mogłaby prowadzić do wyraźnego zaburzenia zasad równej konkurencji wyborczej na szczeblu regionalnym. Z tego względu zasadne wydaje się rozważenie przez ustawodawcę rozszerzenia obowiązku zapewnienia tłumaczenia na język migowy na wszystkie komitety wyborcze, tak aby każdy uczestnik rywalizacji wyborczej funkcjonował w jednakowych warunkach.

Opiniowany projekt nie nasuwa wątpliwości z punktu widzenia EKPC.

2. Skutki społeczne: Projekt może zwiększyć dostępność materiałów wyborczych dla osób z niepełnosprawnością słuchu, przyczyniając się do realizacji podstawowych praw obywatelskich: prawa do informacji, udziału w życiu publicznym i równego traktowania.

Skutki społeczne regulacji będą uzależnione przede wszystkim od jakości i terminowości zapewnianych udogodnień. Należy również uwzględnić, że przyjęty zakres obowiązków może prowadzić do różnic w dostępności informacji dotyczących różnych komitetów i kandydatów.

3. Skutki gospodarcze: Projektowana ustawa nie spowoduje skutków w sferze gospodarczej.

4. Skutki finansowe: Projekt nie pociąga za sobą zmian w obciążeniu budżetu państwa ani budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

5. Rozwiązania zagraniczne: Przegląd rozwiązań przyjętych w analizowanych państwach wskazuje, że nie zidentyfikowano modelu w pełni odpowiadającego projektowanemu rozwiązaniu, tj. obowiązkowi nałożonemu bezpośrednio na komitety wyborcze w zakresie zapewnienia tłumaczenia audycji wyborczych na język migowy, powiązanemu z możliwością odmowy emisji materiału wyborczego oraz obowiązkiem ponownej emisji debaty wyborczej z napisami. Za najbardziej zbliżone funkcjonalnie można uznać rozwiązania występujące we Francji

i w Hiszpanii, gdzie dostępność przekazu wyborczego ujmowana jest w ramach regulacji dotyczących kampanii audiowizualnej. Rozwiązania czeskie i szwedzkie wskazują natomiast przede wszystkim na zapewnianie neutralnej informacji wyborczej przez organy publiczne, a w przypadku Szwecji także na dostępność usług nadawcy publicznego, nie zaś na obowiązki uczestników kampanii wyborczej.

Autorzy:

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

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

Wojciech Odrowąż-Sypniewski, naczelnik wydziału (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 Piotr Russel, specjalista ds. systemu gospodarczego (pkt. VII, X, XI.3)

Monika Korolewska, naczelnik wydziału (pkt. VIII, X, XI.4)

Akceptował:

Wicedyrektor Biura Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Ziemowit Cieślik

/podpisano elektronicznie/