

Samorządy a dostępność informacji

Prawne obowiązki w zakresie udostępniania informacji spoczywające na barkach samorządów lokalnych i jednostkach administracji publicznej

*Konferencja Miasta w Internecie
Gdańsk, 30.05-01.06.2012 r.*

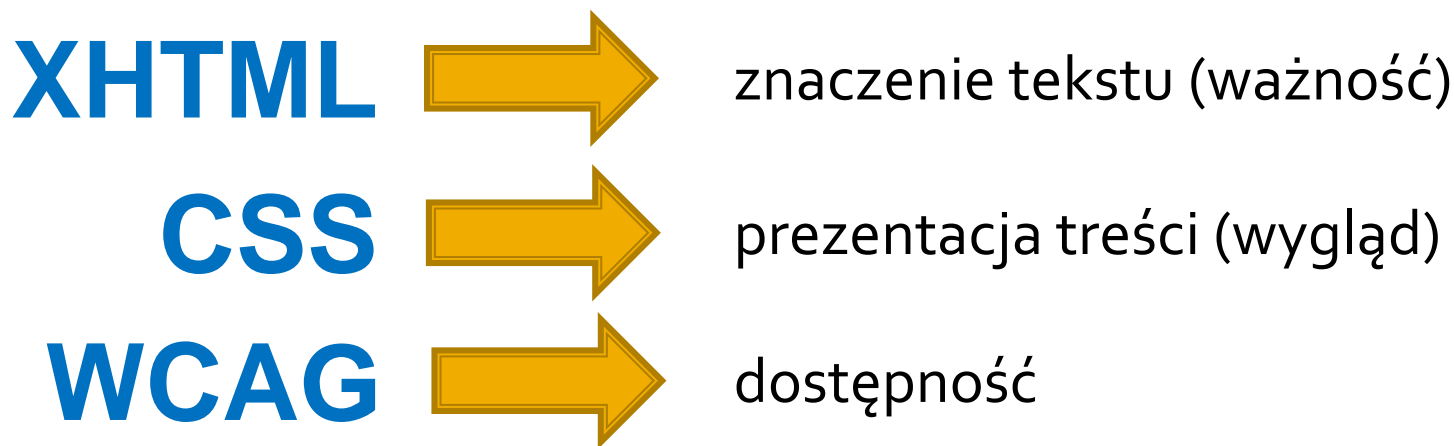
*Jacek Orłowski
redaktor naczelny
miesięcznika „IT w Administracji”*

Publikowanie treści w Internecie jest jednym z obszarów działalności **podmiotów realizujących zadania publiczne**. Zobowiązane są one np. do prowadzenia Biuletynów Informacji Publicznej. Niemal każda placówka (urząd gminy, szkoła, ZOZ, ośrodek ruchu drogowego etc.) udostępnia także własną **wizerunkowo-informacyjną stronę WWW**.

» *„W 2011 roku wszystkie urzędy w Polsce posiadały własną stronę internetową”*

Badanie „Społeczeństwo informacyjne w liczbach”, MAiC, 2012 r.

- Czy obowiązujące przepisy regulują twórczenie serwisów WWW zgodnie z zasadami dostępności?
- Czy tego typu unormowania są w ogóle potrzebne?
- Dlaczego administracji publicznej tak trudno zadbać o to, by jej witryny spełniały podstawowe standardy W3C?



Konieczność wdrożenia w Polsce zasad dostępności wynika m.in. z licznych **zobowiązań kraju na arenie międzynarodowej**:

- [deklaracja ministerialna z Rygi](#) z 2006 r.
(walka z dyskryminacją)
- [deklaracja ministrów z Malmö](#) z 2009 r.
(usprawnianie administracji elektronicznej)
- [Europejska Agenda Cyfrowa](#)
(dostosowanie stron publicznych do standardów dostępności)

Zwolennicy dostępności dowodzą, że odnosi się do niej już [Konstytucja RP](#) z 1997 r. Jej zapisy mają wskazywać, że **państwo ma obowiązek dokładać wszelkich starań, aby osoby niepełnosprawne były włączone do życia publicznego.**

Rozdział II, Art. 32.

- 1. Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne.*
- 2. Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny.*

Według [ustawy z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej](#) każdemu przysługuje prawo dostępu do informacji publicznej.

Art. 2.

1. Każdemu przysługuje, z zastrzeżeniem art. 5, prawo dostępu do informacji publicznej, zwane dalej „prawem do informacji publicznej”.

Art. 3.

1. Prawo do informacji publicznej obejmuje uprawnienia do:

- 1) uzyskania informacji publicznej, w tym uzyskania informacji przetworzonej w takim zakresie, w jakim jest to szczególnie istotne dla interesu publicznego,

Ustawa z dnia 19 sierpnia 2011 r. o języku migowym i innych środkach komunikowania się **określa zasady obsługi osób uprawnionych w kontaktach z organami administracji publicznej.**

Art. 3.

Ilekroć w ustawie jest mowa o: 5) środkach wspierających komunikowanie się – należy przez to rozumieć rozwiązania lub usługi umożliwiające kontakt, w szczególności poprzez: e) strony internetowe spełniające standardy dostępności dla osób niepełnosprawnych;

Art. 14.

- 1. Organ administracji publicznej udostępnia dokumenty niezbędne do załatwienia sprawy, w formie dostępnej dla osób uprawnionych, na ich wniosek.*

Samorządy a dostępność informacji

USTAWA „O INFORMATYZACJI”



W art. 18. [ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne](#) zapisano delegację do wydania rozporządzenia określającego minimalne wymagania dla systemów teleinformatycznych. Mają one m.in. **zapewniać dostęp do zasobów informacji osobom niepełnosprawnym.**

Art. 18.

Rada Ministrów, na wniosek ministra właściwego do spraw informatyzacji, określi w drodze rozporządzenia: 1) minimalne wymagania dla systemów teleinformatycznych, mając na uwadze konieczność zapewnienia: c) dostępu do zasobów informacji osobom niepełnosprawnym – z uwzględnieniem Polskich Norm oraz innych dokumentów normalizacyjnych zatwierdzonych przez krajową jednostkę normalizacyjną, zachowując zasadę równego traktowania różnych rozwiązań informatycznych;

Dziś (1.06.2012) **wchodzi w życie rozporządzenie [Rady Ministrów z dnia 12 kwietnia 2012 r. w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności, minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej oraz minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych](#)**. Nakłada ono na podmioty publiczne **obowiązek stosowania wymagań WCAG 2.0 na poziomie AA** m.in. przy tworzeniu serwisów informacyjnych.

Art. 19.

W systemie teleinformatycznym podmiotu realizującego zadania publiczne służące prezentacji zasobów informacji należy zapewnić spełnienie przez ten system wymagań Web Content Accessibility Guidelines (WCAG 2.0), z uwzględnieniem poziomu AA, określonych w załączniku nr 4 do rozporządzenia.

Zgodnie z załącznikiem 2 do rozporządzeniem ws. Krajowych Ram Interoperacyjności **do tworzenia stron WWW stosuje się co najmniej jeden z następujących formatów danych:**

XHTML 4.01

XHTML 1.1 – second edition

CSS

Przepisy polskiego prawa do dziś nie nakładały *de facto* na podmioty publiczne obowiązku stosowania wytycznych WCAG przy tworzeniu stron internetowych. Niemniej obowiązujące od końca 2005 r. do początku 2011 r. [rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 października 2005 r. w sprawie minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych](#) nakazywało udostępnianie zasobów informacji (tworzenie i modyfikację stron WWW) zgodnie **HTML 3.2** lub **4.01**, **XHTML 1.0** i **CSS**. Normy te nie zapewniają, że witryna będzie dostępna np. dla osób z dysfunkcją wzroku, ale **ich spełnienie gwarantuje poprawną interpretację treści witryny przez wszystkie przeglądarki, w tym programy czytające.**

Czy urzędy przy zamawianiu witryn internetowych wymagają od dostawców zgodności stron ze standardami W3C? Czy zgodność z normami wpisuje się do projektu (siwzu), a potem egzekwuje przy odbiorze systemu?

» *„Wszelkie ustalenia dotyczące zgodności nowej strony urzędu ze wspomnianymi standardami były uzgadniane ustnie przed, po i w trakcie wdrażania systemu, tylko pomiędzy mną a wykonawcą - na zasadzie mojego bezpośredniego kontaktu z webmasterami.”*

Czy urzędy przy zamawianiu witryn internetowych wymagają od dostawców zgodności stron ze standardami W3C? Czy zgodność z normami wpisuje się do projektu (siwzu), a potem egzekwuje przy odbiorze systemu?

» *„Specyfikacja strony zawierała wymagania odnośnie funkcjonalności, jakich oczekiwaliśmy i zgodności z wymienionymi standardami. Przy wyborze dostawcy zwracaliśmy uwagę na jego wcześniejsze projekty (sprawdzaliśmy je pod kątem zgodności z W3C).”*

Piotr, informatyk ze starostwa powiatowego

Czy urzędy przy zamawianiu witryn internetowych wymagają od dostawców zgodności stron ze standardami W3C? Czy zgodność z normami wpisuje się do projektu (siwzu), a potem egzekwuje przy odbiorze systemu?

» *„Strona WWW naszego urzędu jest ona na samym dnie czarnej dziury o nazwie "brak zgodności ze standardami". Witryna była zamawiana w 2007 r. przez mojego poprzednika, który nie znał się na tym zupełnie. Umowa na wykonanie serwisu sprowadzała się do jednego zdania: "Urząd gminy zamawia wykonanie strony"”*

Czy urzędy przy zamawianiu witryn internetowych wymagają od dostawców zgodności stron ze standardami W3C? Czy zgodność z normami wpisuje się do projektu (siwzu), a potem egzekwuje przy odbiorze systemu?

» *„Zgodność wymagana była, ale moim zdaniem, nie została spełniona. Niestety nie wiem, czy zostało to wyegzekwowane – pewnie nie, skoro portal wygląda jak wygląda. Ocena niezależnego audytu o "dostępności stron" wynosząca 5 punktów na 21 możliwych nie świadczy o spełnieniu wymagań W3C”*

Czy urzędy przy zamawianiu witryn internetowych wymagają od dostawców zgodności stron ze standardami W3C? Czy zgodność z normami wpisuje się do projektu (siwzu), a potem egzekwuje przy odbiorze systemu?

» *„W 2008 r. w ramach przetargu zakupiliśmy oprogramowanie do budowy portali internetowych miasta. Wszystkie utworzone za jego pomocą strony są zgodnie ze standardem W3C - XHTML 1.0 i CSS. Dodatkowo mają wersję wysokokontrastową dla osób słabowidzących. W trosce o osoby niepełnosprawne, niewidome i niedowidzące, udostępniłmu również program czytający zawartość”*

Samorządy a dostępność informacji

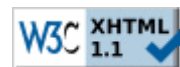
POPRAWNOŚĆ KODU HTML (SEMANTYKA)

Ile błędów składniowych może mieć strona główna urzędu?

- um.warszawa.pl – **434**
- malopolskie.pl – **149**
- umwd.dolnyslask.pl – **136**
- kujawsko-pomorskie.pl – **124**
- um.lublin.eu – **102**
- wrotapodlasia.pl – **73**
- lublin.uw.gov.pl – **66**
- bialystok.uw.gov.pl – **62**

Wyniki wybranych witryn. Test opublikowano w „IT w Administracji” 2010, nr 10

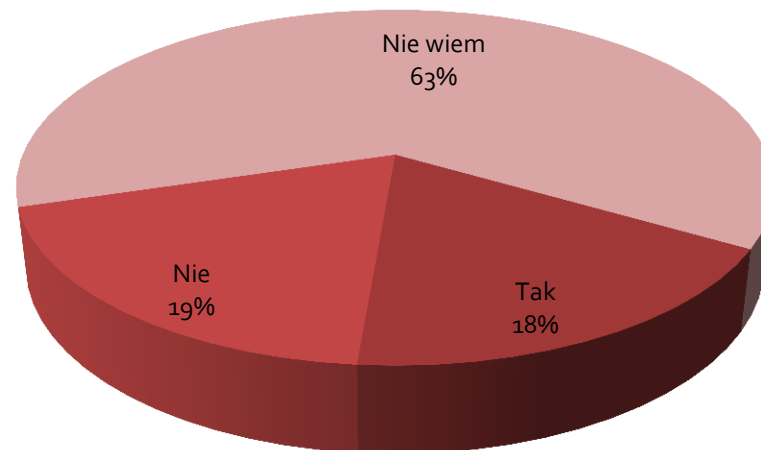
<http://validator.w3.org/>



Samorządy a dostępność informacji

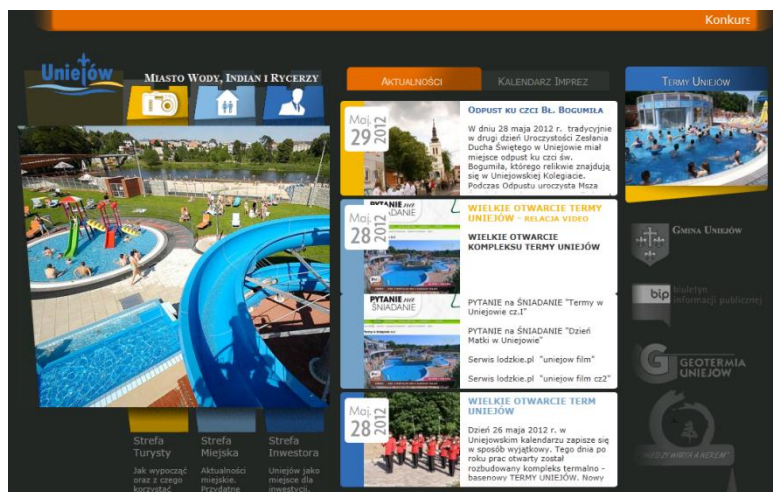
DOSTĘPNOŚĆ URZĘDOWYCH WITRYN

- » Czy strona internetowa urzędu spełnia kryteria dostępności sformułowane przez Konsorcjum W3C w formie wytycznych (przynajmniej na poziomie zgodności A)?



Samorządy a dostępność informacji „URZĘDOWWE STRONY”

Od 2008 r. wraz z fundacją Widzialni przebadaliśmy i opisaliśmy na łamach „IT w Administracji” ok. 50 witryn różnych placówek administracji publicznej. Niestety, **większość z nich nie spełnia nawet minimalnych standardów dostępności.**



» „Prawdziwy horror w kwestii dostępności. W serwisie brak nagłówków, skip linków, altów. Brakuje grupowania pól formularzy oraz etykiet.”

Samorządy a dostępność informacji

NAJCZĘŚCIEJ POPEŁNIANE BŁĘDY

Najczęściej popełniane „grzechy dostępności” to:

- zła hierarchia nagłówków lub ich brak (<H1>, <H2>)
- nieprawidłowe opisy obrazków lub ich brak (<ALT>)
- nieopisane pola tabel lub formularzy (<fieldset>, <legend>)
- zbyt niski kontrast np. menu
- brak obsługi menu przez klawiaturę



Samorządy a dostępność informacji „ZOBOWIĄZANI DO DOSTĘPNOŚCI”



Adobe Acrobat
Document

Zobowiązani do dostępności

STANDARDY | Zasady dostępności określają, że strony internetowe administracji publicznej należy tworzyć tak, aby osoby niewidome mogły z nich bez problemu korzystać. Sprawy te dokładnie, czemu i jak powinniśmy sprostać.

Martyna Wilk

Hasła takie jak „audiodeskrypcja” i „dostępność” coraz częściej przewijają się w dyskusjach publicznym. Mimo to można odnieść wrażenie, że nie wszyscy rozumieją faktyczne znaczenie tych pojęć i zasadność toczącej się debaty. Idea audiodeskrypcji została nagłośniona przy okazji wprowadzenia nowelizacji ustawy medialnej, która zobowiązała nadawców telewizyjnych do prezentowania części programów w całkowicie dostępnej formie dla osób niewidomych i niedowidzących. Tymczasem dostępność dotyczy nie tylko mediów, ale przede wszystkim organów administracji publicznej. Muszą one tak przygotowywać i prezentować tworzone treści, aby każdy – również osoby dotknięte niepełnosprawnością – mógł z nich korzystać na równych prawach i z jednakowym skutkiem.

Krajowe ramy nadchodzą
Definicję dostępności znajdziemy w projekcie rozporządzenia Rady Ministrów z kwietnia br. w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności, minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej oraz minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych (twa.pl/kr). Według nowego przepisu zobowiązują do zapewnienia obywatelom oraz przedsiębiorcom dostępności w postaci



Wersja kontrastowa strony internetowej Urzędu Miasta i Gminy Piaszeczno nie dowodzi, że serwis spełnia wymagania dostępności.

elektronicznej usług świadczonych przez podmioty realizujące zadania publiczne. Szczególnie ważną wskazówką jest tu art. 11 pkt 2 rozporządzenia, który stanowi m.in.: „ze w przypadku gdy w danej sprawie brak jest przepisów lub norm, stosuje się standardy uznane na poziomie międzynarodowym. Ustawodawca jednoznacznie wskazuje, by posilkować się wytycznymi zawartymi w Web Content Accessibility Guidelines 2.0 z 27 kwietnia 2006 r. publikowanymi przez organizację World Wide Web Consortium (W3C).
Z artykułu 13.1 projektu dowiadujemy się, że w systemie teleinformatycznym podmiotu służącym do realizacji zadania publicznego należy zapewnić spełnienie przez ten system wymagań Web Content Accessibility Guidelines (WCAG 2.0), za minimalny poziom wymagań przyjmując poziom AA. Do tych wymagań odnosi się także unijna dyrektywa eEurope 2002 (twa.pl/europe2002, Dz.Urz. UE z 2003 r., C 261 E). W Polsce decyzja

o posilkowaniu się wytycznymi W3C wynika również z tego, że zasad odnoszących się do ułatwianego dostępu nie regulują Polskie Normy.
Zobowiązania międzynarodowe
Konieczność wdrożenia w Polsce zasad dostępności wynika m.in. z licznych zobowiązań kraju na arenie międzynarodowej. Polska jest sygnatariuszką deklaracji ministerialnej zatwierdzonej w Rydze w czerwcu 2006 r. (twa.pl/ryga2006). W zgodzie z treścią tego dokumentu władze uznały, że technologie informacyjne i komunikacyjne mają nieoceniony wpływ na jakość życia Europejczyków. Dlatego też dostępy do informacji, środków przekazu, treści i usług są kluczowym elementem walki z dyskryminacją, szczególnie w odniesieniu do osób starszych i niepełnosprawnych.
eIntegracja przejawiać się ma również różnic w stopniu korzystania z internetu wśród różnych grup społecznych (kobiet, osób starszych, mieszkańców

regionów słabo zurbanizowanych itp.). Natomiast priorytetem eDostępności jest wyłącznie w cyfrowy świat osób niepełnosprawnych. Ryśka deklaracja zobowiązała też do zapewnienia dostępności dla osób niepełnosprawnych wszystkich stron internetowych i dokumentów elektronicznych administracji publicznej do roku 2010 w całej Unii Europejskiej. Za kryterium wyznaczające również w tym przypadku uznano standardy i wytyczne określone przez konsorcjum W3C.

Wspólne cele administracji publicznych w poszczególnych krajach do roku 2015 określiła natomiast deklaracja ministrów z Malmö z 2009 r. (twa.pl/malmo2009). Przede wszystkim zobowiązała ona do stałego usprawniania administracji elektronicznej tak, aby stawała się ona coraz bardziej przyjazna obywatelom, a korzystanie z niej było efektywne. Podjęwane wysiłki mają skupiać się na szukaniu strategii wielokanałowego dostarczenia usług. Priorytetem jest tu walka z wykluczeniem cyfrowym i brakiem zaufania do administracji publicznej przez zwiększenie efektywności jej działań.

Tymczasem sygnatariusze Deklaracji z Grenady podpisanej w 2010 r. (twa.pl/grenada2010) chcą stworzyć ramy nowej polityki technologii cyfrowej na najbliższe 15 lat. Dostrzegli oni, że rynek cyfrowy, który znajduje się w fazie wschodzącej, musi być jednolity, a nieodłączną składową jednolitości jest dostępność. Deklaracja z Grenady stanowiła jednocześnie Strategię Europą 2020 (twa.pl/europa2020). W tej dziedzinie aktywna była Hiszpania, która sprawując prezydencję w UE, przedstawiła podstawowe dziedziny działalności, takie jak: infrastruktura, zaawansowane wykorzystanie internetu, wzmocnienie sektora technologii informacyjnych i stworzenie Europejskiej Karty Praw Użytkownika.

Cyfrowa agenda

Zasadniczą rolę w tworzeniu i wdrażaniu zasad dostępności odegra Europejska Agenda Cyfrowa (więcej na ten temat pisaliśmy w artykule „Cyfrowa przyszłość Europy”, IT w Administracji 2011, nr 5) ogłoszona przez Komisję Europejską w maju 2010r. (twa.pl/eca, Dz.Urz. UE z 2011 r., C 54). Punkt 2.6 tego dokumentu mówi

ONZ o dostępności

Polska, jako Państwo-strona Konwencji Narodów Zjednoczonych o prawach osób niepełnosprawnych, zobowiązuje się

- zapewnić osobom niepełnosprawnym dostęp (na równych zasadach z innymi obywatelami m.in. do informacji i komunikacji międzyludzkiej) w tym technologii i systemów komunikacyjnych i informacyjnych
- zapewnić onkowanie w piśmie Braille’a oraz w łatwej do odczytania i zrozumiałej formie w brudkach i innych obiektach publicznych
- zapewnić wszelki pomoc mającą na celu ułatwienie osobom niepełnosprawnym dostępu do budynków i innych obiektów publicznych
- zapewnić wszelki pomoc mającą na celu ułatwienie osobom niepełnosprawnym dostępu do budynków i innych obiektów publicznych
- zapewnić wszelki pomoc mającą na celu ułatwienie osobom niepełnosprawnym dostępu do budynków i innych obiektów publicznych
- promować dostęp osób niepełnosprawnych do informacji, najnowszych technologii i systemów informacyjnych i komunikacyjnych, a także do internetu
- projektować, rozwijać i dystrybuować technologie i systemy informacyjne w taki sposób, by stały się osiągalne po minimalnych kosztach
- dostarczać osobom niepełnosprawnym informacje przeznaczone dla ogółu społeczeństwa w dostępnym formacie i za pomocą środków przekazu odpowiednich dla rodzaju niepełnosprawności, bez opóźnień czasowych i dodatkowych kosztów
- akceptować i umożliwiać korzystanie w sytuacjach oficjalnych z języka migowego, pisma Braille’a, wspomagających i alternatywnych sposobów komunikacji oraz wszelkich innych środków, sposobów i formatów komunikacji wybranych przez osoby niepełnosprawne

o zwiększeniu umiejętności wykorzystywania technologii cyfrowej i włączenia społecznego. Napisano tu wyprost, że dostępność i możliwości wykorzystania technologii IT są widkiem problemem dla niepełnosprawnych Europejczyków. W Agendzie mowa jest także o tym, że publiczne strony i usługi internetowe w UE powinny być dostosowane do międzynarodowych standardów dostępności. Dokument zakłada, że do 2012 r. zostanie podpisany zgodny z konwencją Narodów Zjednoczonych protokół ułatwiający w sprawie dostępu elektronicznego dla osób niepełnosprawnych. Tym samym Agenda zobowiązuje państwa UE do wdrożenia do 2011 r.

przepisów dotyczących „osób niepełnosprawnych w ramach prawnych dotyczących telekomunikacji i w dyskusjach o medialnych usługach audio-wizualnych”. Europejska Agenda Cyfrowa wprowadziła też obowiązek przedstawięcia w 2011 r. przez państwa członkowskie rozwiązania, które zagwarantuje do 2015 r. pełną dostępność internetowych stron instytucji publicznych i stron zapewniających podstawowe usługi dla obywateli.

Polskie prawo wymaga

O zasadach dostępności mówi także inne polskie akty normatywne. Zwolennicy dostępności dowodzą, że odnosi się do niej już Konstytucja RP z 1997 r. W artykule 32 pkt 1 stanowi ona m.in., że wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władzę publiczną. Stwierdzenie to ma wskazywać, że państwo ma obowiązek dokładać wszelkich starań, aby osoby niepełnosprawne były włączone do życia publicznego.

O tym, że każdemu przysługuje prawo dostępu do informacji publicznej, mówi wprost ustawa z 6 września 2010 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.Ur. nr 112, poz. 1198). Art. 3 tej ustawy jasno określa, że prawo do informacji publicznej obejmuje uprawnienia do uzyskania informacji publicznej, w tym uzyskania informacji przetworzonej w takim zakresie, w jakim jest to szczególnie istotne dla interesu publicznego; wglądu do dokumentów urzędowych; dostępu do posiadanej kolegiacyjnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów. Jednocześnie art. 5 tej ustawy mówi, że nie można (z zastrzeżeniem wyjątkowych sytuacji) ograniczać dostępu do informacji o sprawach rozstrzygniętych w postępowaniu przed organami państwa, w szczególności w postępowaniu administracyjnym, karnym lub cywilnym.

Niektórzy zwolennicy przestrzegania zasad dostępności (wychodzący z założenia, że stosowanie tych zasad jest swoistym wyzywaniem się państwa względem osób niepełnosprawnych) powołują się na art. 4.1 ustawy o dostępie do informacji publicznej. Do udostępnienia informacji publicznej jednoznacznie zobowiązują one władze publiczne oraz

Dziękuję za uwagę!



Jacek Orłowski
redaktor naczelny miesięcznika „IT w Administracji” – branżowego pisma dla informatyków i menedżerów IT sektora publicznego. Przez wiele lat współtworzył magazyn „CHIP”. Ma zawodowe doświadczenie w zarządzaniu i administrowaniu sieciami i systemami komputerowymi. Od 1998 r. aktywnie wspiera rozwój usług teleinformatycznych. Inicjator regionalnych [konwentów informatyków](#) integrujących środowisko informatyków zatrudnionych w różnych placówkach administracji publicznej. Badacz polskiej e-administracji.

Kontakt:

jacek.orlowski@itwadministracji.pl

tel. +48 660 761 865