

# Samorządowe media internetowe – uwarunkowania społeczno-prawne wdrażania wymagań WCAG 2.0

Próba diagnozy dostępności (*web accessibility*)  
i użyteczności (*web usability*)

**Krzysztof Kowalik**

Codzienne funkcjonowanie obywateli, instytucji prywatnych i publicznych jest coraz bardziej uzależnione od internetowych połączeń i urządzeń wykorzystujących zaawansowane technologie informacyjno-komunikacyjne (IT). Szybkość dokonujących się zmian może powodować wśród ich użytkowników kłopoty adaptacyjne. Są one zauważalne w sposobach elektronicznej komunikacji, zwłaszcza podczas korzystania z internetu oraz użytkowania wciąż pojawiających się nowych usług oferowanych przez globalną sieć<sup>1</sup>. Jednocześnie smartfony, aplikacje, platformy komunikacyjne tworzące światową sieć połączeń komputerowych, stają się strukturą naszego życia<sup>2</sup>.

Dynamicznie dokonujące się zmiany wymuszają na użytkownikach konieczność ciągłego przystosowywania się do technologii komunikacyjnych. Dowodzą tego statystyki

wskazujące na malejącą liczbę osób, które nie korzystają z technologii informacyjno-komunikacyjnych<sup>3</sup>. Zastosowanie potencjału IT nie jest możliwe bez przygotowania systemowego, którego kuratorem powinno być państwo. Fundamenty tego systemu to struktury prawno-organizacyjne i budowanie infrastruktury technicznej.

Dostępność zasobów informacyjnych w internecie oraz łatwość ich wykorzystania należy rozpatrywać w kontekście szerszym niż wyłącznie prawno-technologicznym. Ma to związek z kompleksem takich zjawisk społecznych, jak wykluczenie cyfrowe i nabywanie kompetencji cyfrowych. Ważnym czynnikiem jest konieczność budowania społeczeństwa informacyjnego, które będzie w stanie umiejętnie poruszać się wśród zdigitalizowanych przekazów.

<sup>1</sup> Termin „sieć” będzie używany w tekście jako odpowiednik słowa „internet”.

<sup>2</sup> M. Castells, *Spoleczeństwo sieci*, Warszawa 2007, s. 65.

<sup>3</sup> *Diagnoza społeczna*, red. J. Czapiński, T. Panek, Warszawa 2013, zob. wykres 7.2.2, s. 325.

Internet przyczynił się do dynamicznego rozwoju mediów profesjonalnych, tworzonych przez instytucje prywatne jak i państwowe, publiczne oraz osoby prywatne (amatorów i zawodowców). Dzięki łatwości kreowania komunikatów, możliwości ich zwielokrotniania i nieograniczonego technicznie zasięgu, brak jest istotnych barier dla publikacji wszelkiego rodzaju treści. Media komercyjne w znacznym stopniu dostosowały się do nowego krajobrazu sieciowego. Twórcy mediów samorządowych uczą się poruszać w tym środowisku – internet umożliwił gminom nawiązywanie komunikacji w sposób całkowicie odmienny od tego zakorzenionego w urzędowej świadomości.

Samorządowa witryna internetowa pełni dzisiaj wiele zadań. To nie tylko informator urzędowy i platforma e-administracji, ale również narzędzie komunikacji z mieszkańcami, działalnośći promocyjnej gminy (turystycznej, gospodarczej itp.). To także miejsce, gdzie samorządowcy publikują treści ze swoich tytułów mediów tradycyjnych, budując serwisy, które coraz pełniej wykorzystują potencjał globalnej sieci.

Obecnie dysponenci witryn – wójtowie, burmistrzowie, prezydenci muszą uwzględnić regulacje prawne dotyczące likwidacji barier w komunikacji internetowej, wdrażając standardy WCAG 2.0, czyli niezbędne normy dostępności (*web accessibility*) do treści publikowanych w sieci oraz związaną z nimi potrzebą budowania serwisów użytecznych (*web usability*). Mając na uwadze rangę tego wyzwania, przyjęto jako cel badawczy próbę diagnozy aktualnego stanu, w jakim znalazły się samorządowe serwisy – ich uwarunkowań społecznych i prawnych, gotowości do zastosowania wymagań WCAG 2.0 dedykowanych komu-

nikacji i treściom publikowanym w gminnych serwisach. Wspierano się własnymi badaniami związanymi z wdrażaniem przez samorządy elementów dostępności oraz użyteczności stron internetowych.

### Uwarunkowania społeczne

Efektywne posługiwanie się narzędziami dostarczonymi przez globalną sieć nie sprowadza się jedynie do wykorzystywania internetowej przeglądarki. Dziś, aby funkcjonować w świecie realnym, coraz częściej jest niezbędna wiedza o tym, jak działa świat wirtualny. Dotyczy to zarówno takich kwestii, jak sprawne wyszukiwanie i odczytywanie informacji, korzystanie z usług sieciowych, ale także osobistego bezpieczeństwa internauty (np. spam i możliwość nieuprawnionego wykorzystania danych osobowych) lub odpowiedzialności za treści, np. hejtowanie – (ang. *hate*, czyli internetowa mowa nienawiści) lub szerowanie (ang. *share*, dzielenie się plikami i nadużycia związane z ochroną praw autorskich). To podstawowe elementy, które należy uwzględnić w edukacji cyfrowej obywateli odnośnie nabywania umiejętności posługiwania się narzędziami online oraz rozumienia internetowych przekazów. Wśród polskich internautów, pomimo ciągłego rozwoju IT, paradoksalnie te umiejętności ulegają nieznacznemu obniżeniu<sup>4</sup>. Jest to spowodowane coraz częstszym wykorzystywaniem komputera wyłącznie do serfowania po sieci i zaniechania działań mogących zwiększać kompetencje cyfrowe (np. zapisywanie i przetwarzanie materiałów pozyskanych z internetu)<sup>5</sup>. Badania wskazują, że wciąż jesteśmy poniżej średniej krajów OECD. Te różnice pogłębiają się w grupach osób starszych<sup>6</sup>.

<sup>4</sup> Tamże, wykres 7.3.1, s. 336.

<sup>5</sup> Tamże, s. 336.

<sup>6</sup> *Umiejętności Polaków – wyniki międzynarodowego badania Kompetencji Osób Dorosłych (PIAAC)*, Instytut Badań Edukacyjnych, Warszawa 2013, s. 19–21.

Deficytowi kompetencji towarzyszy problem wykluczenia cyfrowego (ang. *digital divide*), które nie jest jednoznacznie definiowane. W potocznym rozumieniu dotyczy osób, które nie posiadają dostępu do internetu lub do nowoczesnych form wymiany informacji. Jest to złożone zjawisko, dające się klasyfikować pod względem uwarunkowań nie tylko społecznych i technologicznych, ale również ekonomicznych i prawnych<sup>7</sup>. Liczba czynników wpływu na wykluczenie jest długa: brak infrastruktury telekomunikacyjnej, niepełnosprawność, bariera cenowa – czyli wysokie koszty dostępu do internetu, jak i zakupu odpowiedniego sprzętu, opór przed technicznymi nowinkami, charakterystyczny dla osób starszych, nieodpowiednie kompetencje – brak umiejętności wykorzystania sprzętu, zasobów, brak zainteresowania lub niedostrzegania korzyści płynących z IT. Generalnie cyfrowe bariery można podzielić na twarde (infrastruktura, sprzęt) i miękkie (umiejętności, motywacja)<sup>8</sup>. Wykluczenie cyfrowe najczęściej nie ma jednoznacznego paradygmatu, lecz jest kumulacją konkretnych warunków społecznych, cech osobowościowych i wzrostu znaczenia (dynamiki zmian) technologii w codziennym życiu<sup>9</sup>.

Badania prowadzone w Polsce dowodzą, że cena dostępu do internetu i koszt zakupu niezbędnego sprzętu nie są głównym elementem wykluczenia cyfrowego. Niepokojąca jest liczba osób, u których brak motywacji do korzystania z sieci<sup>10</sup>. Taka postawa sprawia, że państwo, jako organizator i regulator, powin-

no zwrócić szczególną uwagę na budowanie społeczeństwa dostosowanego do cyfrowych form komunikacji, tj. społeczeństwa informacyjnego. Tworzenie takiej struktury, opartej na korzystaniu z wiedzy i szeroko rozumianych dobrodziejstw IT, nie ma przyszłości bez odpowiedniego systemu edukacji. Tempo wdrażania nowych technologii jest tak duże, że coraz trudniej, zwłaszcza seniorom, adaptować się do cyfrowego otoczenia. Zdeterminowane technicznymi nowinkami życie codzienne absorbuje więcej czasu i energii na opanowanie wciąż pojawiających się technologicznych ułatwień, które stają się dla niektórych barierą nie do przebycia. To „świadomość informacyjna jest przepustką do społeczeństwa informacyjnego”<sup>11</sup>, fundamentem zrozumienia cyfrowej rzeczywistości. Nadzwyczaj ważnym czynnikiem decydującym o pokonywaniu bariery wykluczenia jest dostosowywanie funkcji użytkowych mediów elektronicznych, tzn. dbanie o życzliwość narzędzi IT pośredniczących w korzystaniu z zasobów informacyjnych i usługowych sieci. Dotyczy to wszelkich treści, również tych pochodzących z mediów tradycyjnych (prasa, radio, telewizja) adaptowanych do przekazu internetowego.

## Uwarunkowania prawne

Dostęp do informacji publicznej jest fundamentem demokratycznych struktur i jawności funkcjonowania państwa. Podstawą systemu są konstytucyjne prawa obywatela: dostęp do informacji, równe traktowanie przez władze pu-

<sup>7</sup> M. Szpunar, *Digital divide a nowe formy stratyfikacji społecznej w społeczeństwie informacyjnym – próba typologizacji* [w:] *Spoleczeństwo informacyjne*, red. K. Wódcz, T. Wieczorek, Dąbrowa Górnicza 2007, s. 38–48.

<sup>8</sup> Zob. szerzej D. Batorski, *Wykluczenie cyfrowe w Polsce* [w:] „Studia BAS” 2009, nr 3, s. 227–228.

<sup>9</sup> W takich okolicznościach dużą trafnością cechuje się definicja Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju stawiającej nacisk na „różnice w dostępie do technologii informacyjnych i telekomunikacyjnych, wykorzystania internetu, występujących na różnych poziomach społeczno-ekonomicznych osób, ale także gospodarstw domowych, przedsiębiorstw i regionów”. Zob. *Understanding the digital divide*, Paryż 2001, s. 5.

<sup>10</sup> *Diagnoza społeczna*, dz. cyt., zob. wykres 7.1.8, s. 323–324 oraz 340–341.

<sup>11</sup> M. Szpunar, *Spoleczeństwo informacyjne – problemy pomiaru i problemy definicyjne*, [http://www.magdale-naszpunar.com/\\_publikacje/2006/mszpunar\\_spoinformacyjne.pdf](http://www.magdale-naszpunar.com/_publikacje/2006/mszpunar_spoinformacyjne.pdf) [dostęp: 05.09.2014].

bliczne<sup>12</sup>. W ten sposób obywatel może uczestniczyć w sprawowaniu władzy i jednocześnie kontrolować podejmowane decyzje. Nowoczesne technologie informacyjno-komunikacyjne mogą to znacznie ułatwić.

Od połowy lat 90. ub. wieku, gdy w Polsce możemy mówić o upowszechnianiu się internetu, powstawały pierwsze urzędowe strony WWW. Brakowało unormowania ich konstrukcji, czytelności lub dostępności. Dopiero w 2001 r., wraz z uchwaleniem ustawy o dostępie do informacji publicznej<sup>13</sup>, w artykule 8 pojawił się zapis o konieczności tworzenia urzędowych dedykowanych stron internetowych, na których miały być publikowane informacje dotyczące działalności instytucji publicznych. W styczniu 2007 r. ukazało się rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie Biuletynu Informacji Publicznej (BIP)<sup>14</sup>. Określono w nim wymagania dotyczące struktury BIP. Wskazano na takie elementy stron urzędowych, jak menu przedmiotowe, baza danych, moduł wyszukiwający. W artykule 5 pierwszy raz wspomniano o dostępności serwisu przez 24 godziny na dobę. W artykule 6 podkreślono, że „Informacje publiczne udostępniane w BIP nie mogą zawierać niewyjaśnionych skrótów, z wyjątkiem skrótów powszechnie przyjętych i zrozumiałych”. W tych zapisach można doszukać się pierwszych wytycznych wskazujących na konieczność tworzenia życzliwych (*User friendly*), dostępnych oraz użytecznych stron urzędowych.

Sytuacja zmieniła się wraz z publikacją rozporządzenia Rady Ministrów z 12 kwietnia 2012 r. w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności, tzn. minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej oraz minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych<sup>15</sup>. Do końca maja 2015 r. wszystkie serwisy samorządowe powinny być dostosowane do odpowiedniego poziomu wytycznych WCAG 2.0<sup>16</sup>.

WCAG 2.0 to zbiór zasad opracowanych przez podmioty zajmujące się działalnością internetową, zrzeszone w organizacji W3C (*The World Wide Web Consortium*)<sup>17</sup>. Dotyczą one dostępności (*web accessibility*) i zostały zaakceptowane przez większość krajów Unii Europejskiej<sup>18</sup>, w tym również przez Polskę. Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji definiuje dostępność następująco: „o dostępności serwisu internetowego mówimy wtedy, gdy wszyscy użytkownicy mają pełny dostęp do jego treści, mogą je zrozumieć, a wygodna nawigacja umożliwia logiczną i intuicyjną interakcję z serwisem”<sup>19</sup>.

W wytycznych WCAG 2.0 przyjęto tzw. kryteria sukcesu (poziomy A – podstawowy, AA – rozszerzony, AAA – pełny), które powinny spełniać serwisy. Na przykład w przypadku materiałów audio i wideo wyjaśnienie zalecenia dla pozycji 1.2.1 odpowiadającej poziomowi A (wymaganemu w rozporządzeniu<sup>20</sup>) brzmi: „dla wszystkich nagranych (nietransmi-

<sup>12</sup> Konstytucja RP, art. 32, 51, 54, 61, 74.

<sup>13</sup> Ustawa o dostępie do informacji publicznej z dnia 6 września 2001 r., Dz.U. 2001 Nr 112 poz. 1198.

<sup>14</sup> Rozporządzenie MSWiA w sprawie BIP, Dz.U. 2007 Nr 10 poz. 68.

<sup>15</sup> Dz.U. 2012 poz. 526.

<sup>16</sup> Web Content Accessibility Guidelines (tłum. ‘wytyczne dla dostępności treści internetowych’). W dokumentach polskich stosuje się terminy „wytyczne”, „wymagania”, „zasady”, „standardy”. Jest to związane z wieloznacznością angielskiego słowa „guideline”.

<sup>17</sup> Zob. szerzej: *Understanding WCAG 2.0*, <http://www.w3.org/TR/2013/NOTE-UNDERSTANDING-WCAG20-20130905/> [dostęp: 01.09.2014].

<sup>18</sup> *Standard WCAG 2.0*, <http://wcag20.widzialni.org/standard-wcag,m,mg,148> [dostęp: 01.09.2014].

<sup>19</sup> Zob. szerzej: *Dostępność*, MAiC, <https://mac.gov.pl/dostepnosc> [dostęp: 01.09.2014].

<sup>20</sup> Ze względu na obszerność opisu wymagań autor przytacza tylko wybrane. Szczegóły zawiera załącznik nr 4 wspomnianego rozporządzenia. Zob. również opis zaleceń z przypisu 19.

towanych na żywo) materiałów dźwiękowych i wideo, publikowanych na stronie, takich jak np. podcasty dźwiękowe, pliki mp3 itd. musimy zapewnić transkrypcję opisową nagranych dźwięków<sup>21</sup>. Natomiast jeżeli chodzi o teksty, wyjaśnienie dla pozycji 1.4.5 (poziom AA) brzmi: „nie należy używać grafiki, aby przedstawić tekst, jeśli ta sama prezentacja wizualna może być zaprezentowana jedynie przy użyciu tekstu”<sup>22</sup>.

Standardy WCAG 2.0 odnoszą się przede wszystkim do osób niepełnosprawnych (fizycznie i prawnie), których mamy w Polsce około 4,7 mln (ponad 12 procent ludności<sup>23</sup>). Należy podkreślić, że ich wprowadzenie korzystnie wpłynie na odbiór treści przez każdego, kto ma kłopoty ze wzrokiem, słuchem oraz ułomności ruchowe związane ze starzeniem się organizmu lub ograniczonym rozumieniem publikowanych komunikatów (ze względu na braki w wykształceniu lub ograniczenia mentalne). Spełnienie tych kryteriów przez serwisy ważne jest również dla osób, które mają niewielkie umiejętności w posługiwaniu się komputerem, internetem i generalnie – najnowszymi narzędziami komunikacyjnymi. Cechy dostępności są bliskie definicji użyteczności stron internetowych (*web usability*) Jakoba Nielsena, pioniera metodologii i oceniania zasobów internetowych: „użyteczność to atrybut jakości, które ocenia, jak łatwo użytkownik [stron WWW, dzisiaj również aplikacji mobilnych, przyp. aut.] może nimi się

posługiwać. Termin „użyteczność” odnosi się również do metod doprowadzających do poprawy łatwości posługiwania się w procesie projektowania (stron WWW)”<sup>24</sup>. Według Nielsena najważniejsze są takie elementy, jak: nauczalność (łatwość wykonania prostego zadania przy pierwszym kontakcie z projektem, czytaj – serwisem), efektywność (jeżeli już użytkownicy znają konstrukcję, to jak szybko potrafią wykonać zadanie), zapamiętywalność (czy łatwo przypomną sobie po przerwie w korzystaniu, jak się posługiwać serwisem), błędy (jak często je popełniają, i jak szybko potrafią sobie z nimi poradzić) oraz satysfakcja (jak przyjemne jest korzystanie)<sup>25</sup>. Są to uniwersalne zasady, które powinny być spełniane bez względu na postęp w technologiach wykorzystywanych w komunikacji internetowej<sup>26</sup>. Dostępność serwisów, łatwość korzystania z nich jest postrzegana przede wszystkim przez pryzmat osób niepełnosprawnych, zaś użyteczność traktuje się jako element biznesowych wymogów dla portali komercyjnych (firmowych, handlowych, również medialnych itd.).

Wprowadzenie standardów, zwłaszcza dla serwisów instytucji publicznych (państwowych), jest niezbędne ze względu na prawa obywateli do pozyskiwania informacji, jak i do dzielenia się nimi. Do czasu wejścia w życie rozporządzenia z 2012 r. nie obowiązywały tak precyzyjnie określone wymagania. Trudno bowiem wyobrazić sobie budowanie społeczeństwa informacyjnego

<sup>21</sup> WCAG 2.0, Zasada 1. Percepcja, 1.2.1 Tylko dźwięk lub tylko wideo (nagranie) (A), <http://wcag20.widzialni.org/tylko-dzwiek-lub-tylko-wideo,new,mg,165,170.html>, 57 [dostęp: 01.09.2014].

<sup>22</sup> Na przykład plik .pdf powinien być wygenerowany z tekstu, nie zaś ze skanowanej (papierowej) wersji. Pdf w wersji zeskanowanej nie może być odczytany przez czytniki ekranowe dla osób niewidomych, <http://wcag20.widzialni.org/grafiki-tekstowe,new,mg,165,172.html>, 73 [dostęp: 01.09.2014].

<sup>23</sup> Raport wyników. Narodowy spis powszechny ludności i mieszkań, GUS, Warszawa 2012, s. 63, [http://stat.gov.pl/cps/rde/xber/gus/lud\\_raport\\_z\\_wynikow\\_NSP2011.pdf](http://stat.gov.pl/cps/rde/xber/gus/lud_raport_z_wynikow_NSP2011.pdf) [dostęp: 01.09.2014].

<sup>24</sup> Zob. szerzej: J. Nielsen, *Usability 101: Introduction to usability*, <http://www.nngroup.com/articles/usability-101-introduction-to-usability/> [dostęp: 01.09.2014].

<sup>25</sup> Tamże.

<sup>26</sup> Jak podkreślał Nielsen, „jedyną stałą jest zmiana” [tłum. własne]. J. Nielsen, *Designing Web Usability. The practice of simplicity*, New Riders 2000, s. 372.

bez stworzenia zasad umożliwiających uczestnictwo w nim każdemu obywatelowi.

### Samorządowe standardy – badanie

Samorzady są wydawcami tytułów prasowych, właścicielami koncesji na nadawanie programów radiowych, telewizyjnych, programów rozpowszechnianych w sieciach teleinformatycznych. Sprecyzowanie aktualnej liczby gminnych czasopism jest trudne<sup>27</sup> ze względu na niedopełnienie obowiązku rejestracji tytułów<sup>28</sup> (gminy mogą również wnioskować do sądów okręgowych o rejestrację strony WWW jako czasopisma<sup>29</sup>), niedostarczanie obowiązkowych egzemplarzy do Biblioteki Narodowej (gdzie powinny być zarejestrowane w międzynarodowym systemie informacji o czasopismach ciągłych, prowadzonym przez Narodowy Ośrodek ISSN). Liczbę samorządów dysponujących mediami elektronicznymi można określić na podstawie kwerendy rejestrów Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji<sup>30</sup>.

Część treści dostępnych w gminnych mediach jest obecnie prezentowana przez podstawowe medium samorządu, jakim jest urzędowy serwis internetowy. Są tam publikowane materiały audiowizualne jak i zdigitalizowane czasopisma (np. w formie pliku .pdf)<sup>31</sup>. Stanowi to formę zwiększania popularności samorządowych witryn oraz polepszenia poziomu ich użyteczności<sup>32</sup>. Należy podkreślić fakt, że one również powinny spełnić wymagania WCAG 2.0.

Dysponenci gminnych serwisów internetowych (wójtowie, burmistrzowie, prezydenci) starają się tworzyć portale informacyjne interesujące dla społeczności lokalnych. Pojawiają się w nich nie tylko komunikaty urzędowe, ale również rozkłady jazdy autobusów, pociągów, busów, godziny pracy placówek medycznych, posterunków policji itp., realizując tym samym ideę wykorzystania otwartych danych<sup>33</sup>. Nie brakuje także zapowiedzi i relacji z imprez kulturalnych, sportowych itd. zawierających prze-

<sup>27</sup> Próba określenia liczby tytułów została podjęta przez badaczy Uniwersytetu Śląskiego. Zob. P. Szostok, R. Rajczyk, *Komunikowanie lokalne w Polsce. O instrumentach polityki komunikacyjnej samorządów*, Katowice 2013, s. 45–47.

<sup>28</sup> Zob. przykład „Informatora Ożarowskiego”. Władze gminy same przyznały, że wydawane czasopismo nie było zarejestrowane, <http://www.ozarow-mazowiecki.pl/media-lokalne/informator-ozarowski-120?epivacy=1> [dostęp: 10.02.2015].

<sup>29</sup> Na podstawie ustawy z dnia 26 stycznia 1984 r. prawo prasowe. Zob. także K. Kowalik, *Świętokrzyskie media samorządowe – cyberprzestrzeń nowym wyzwaniem*, „Rocznik Bibliologiczno-Prasoznawczy”, tom 6/17, Kielce 2014, s. 181, 185–186.

<sup>30</sup> Z kwerendy wykazów koncesji udzielonych przez KRRiT wynika, że samorzady zarejestrowały 7 rozgłośni radiowych w systemie rozsiewczym, 9 programów telewizyjnych nadających w sieciach telekomunikacyjnych. Z kwerendy rejestru operatorów i nadawców teleinformatycznych wynika, że 7 dystrybuje programy telewizyjne w tego rodzaju sieciach. Zob. *Wykaz koncesji – Radiofonia naziemna, Wykaz koncesji – Sieci telekomunikacyjne – Telewizja, Operatorzy i nadawcy teleinformatyczni. Wyciąg z rejestru*, <http://www.krrit.gov.pl> [dostęp: 01.09.2014].

<sup>31</sup> Zob. przykład gminy Aleksandrów Łódzki, która wydaje gazetę oraz ma telewizję samorządową, która emituje programy w miejskiej sieci kablowej. Materiały dostępne są również na stronie urzędu, <http://www.aleksandrow-lodzki.pl/> [dostęp: 20.02.2015]. Zob. również oficjalną telewizję Urzędu Miasta Kielce, por. odnośnik do kanału w serwisie YouTube.com na stronie <http://www.um.kielce.pl> [dostęp: 01.09.2014]. Zob. również przyp. 21 i 22.

<sup>32</sup> Strona internetowa gminy jest dzisiaj standardem, chociaż spośród wszystkich samorządów gminnych 0,6 proc. nie posiada własnej witryny WWW, a jedynie obowiązkowy Biuletyn Informacji Publicznej. Na podstawie kwerendy *Bazy adresowej JST*, <https://administracja.mac.gov.pl/adm/baza-jst/baza-teleadresowa-jst-d/7788,Baza-teleadresowa-JST-do-pobrania.html> [dostęp: 01.09.2014].

<sup>33</sup> Otwarte dane (*open data*), czyli dane, które mogą być swobodnie wykorzystywane, przetwarzane i wykorzystywane przez kogokolwiek, z zastrzeżeniem przypisania autorstwa i rozpowszechniania na tej samej zasadzie, <http://opendatahandbook.org/en/what-is-open-data/index.html> [dostęp: 10.02.2015].

kazy tekstowe, fotograficzne, audio lub wideo. Publikowane są informacje, które wydawałoby się, że były domeną mediów komercyjnych, jak chociażby komunikaty z giełdy papierów wartościowych lub newsy z wydarzeń krajowych i zagranicznych. Internetowe media samorządowe pretendują do bycia nie tylko serwisami stricte urzędowymi, ale także regionalnymi portalami horyzontalnymi<sup>34</sup>. Wielkość i rodzaj gminy (miejska czy wiejska) nie mają tu znaczenia<sup>35</sup>. Internetowe media samorządowe starają się budować przekaz zbliżony do mediów profesjonalnych, wykorzystując np. własne redakcje telewizji internetowej<sup>36</sup>. Powinny zatem starać się o kontrolowanie parametrów umożliwiających internaucie korzystanie z serwisów zgodne z zasadami użyteczności i dostępności do treści.

W celu zdiagnozowania gotowości gmin do nowych wymagań posłużono się ankietą, której formularz został umieszczony w internecie. Wykorzystano adresy e-mailowe pochodzące z bazy danych Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji. Link rozesłano do 2478 samorządów gminnych<sup>37</sup>, które były weryfikowane w przypadku otrzymania in-

formacji zwrotnej z serwera o „nieistniejącym adresie pocztowym” lub „przepełnieniu skrzynki”. Wtedy powtórnie wysłano link pod kolejny adres mailowy wskazany w samorządowym serwisie internetowym (gmina była identyfikowana na podstawie nazwy domeny z komunikatu serwera pocztowego). Ankieta była anonimowa, ale osoba wypełniająca mogła wpisać dane pozwalające na identyfikację gminy i jednocześnie zadeklarować chęć anonimizacji odpowiedzi<sup>38</sup>. W materiale zaprezentowano część zebranych danych (ankieta zawierała 75 pytań zamkniętych, otwartych i półotwartych ułożonych w 21 blokach tematycznych). Odpowiedziało na nią 9,5 proc. samorządów<sup>39</sup>.

Dla gmin, jak się wydaje, pierwszym krokiem przed wprowadzaniem nowych regulacji powinna być weryfikacja istniejących rozwiązań, swoista inwentaryzacja zasobów. Samorządy miejskie i miejskie na prawach powiatu zapytane, czy strona internetowa urzędu już spełnia wymagania WCAG 2.0<sup>40</sup> deklarowały, że 63 proc. z nich wprowadziło odpowiednie rozwiązania. Natomiast w gminach miejsko-wiejskich i wiejskich ponad

<sup>34</sup> Portal horyzontalny charakteryzuje się szerokim zakresem prezentowanych treści. Np.: onet.pl, wp.pl itp.

<sup>35</sup> Porównaj witryny: wiejską [www.bircza.pl](http://www.bircza.pl), mającą odnośnik do rozkładu lotów, i miejsko-wiejską [www.barlinek.pl](http://www.barlinek.pl); Zob. również serwis [malogoszcz.pl](http://malogoszcz.pl) [dostęp: 02.02.2015].

<sup>36</sup> Zob. przykład z Krosna Odrzańskiego. Na stronie urzędu znajduje się link do telewizji internetowej. Według serwisu sprawdzającego właściciela domeny telewizyjny adres [www.krosno24.tv](http://www.krosno24.tv) został zarejestrowany przez Gminę Krosno Odrzańskie, <http://whois.domaintools.com/krosno24.tv> [dostęp: 20.02.2015].

<sup>37</sup> Wysłano do samorządów wiejskich, miejsko-wiejskich, miejskich i miast na prawach powiatu w październiku 2014 roku. Ze względu na specyfikę ustroju samorządu nie uwzględniono w badaniu m.st. Warszawy.

<sup>38</sup> Z doświadczenia autora wynika, że gminy niechętnie odpowiadają na ankietę, również wtedy, gdy stosuje się zapytanie w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej. W przypadku możliwości anonimizacji wyników są bardziej skłonne do odpowiadania na pytania wrażliwe z punktu widzenia władz samorządowych. Zmuszanie gmin do odpowiedzi w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej mogłoby przedłużyć zbieranie materiałów do wielu miesięcy, co groziłoby dezaktualizacją danych.

<sup>39</sup> Niska stopa zwrotu może wynikać z krótkiego czasu trwania badania (tydzień) oraz okresu, w którym zostało przeprowadzone, tzn. tuż przed wyborami samorządowymi (miesiąc przed terminem I tury, która odbyła się 16 listopada 2014 r.).

<sup>40</sup> Pytanie zawierało wyjaśnienie „Jest dostosowana do wymagań osób niepełnosprawnych wynikających z rozporządzenia Rady Ministrów z 12 kwietnia 2012 ws. Krajowych Ram Interoperacyjności, minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej oraz minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych”.

połowa ankietowanych (55,2 proc.) odpowiedziała, że ich strona nie spełnia wytycznych rozporządzenia. Samorządy dla wstępnej diagnozy witryny mogą samodzielnie dokonać automatycznej walidacji online. Testy można przeprowadzić w przystosowanych do tego bezpłatnych serwisach<sup>41</sup>. Wpisanie adresu witryny powoduje automatyczne sprawdzenie poprawności kodu strony. Wygenerowany raport wskazuje błędy (w języku HTML, arkuszach CSS itd.<sup>42</sup>), ale nie ocenia jakości menu, stosowania klarownego językowego opisu struktury serwisu, łatwości poruszania się i dotarcia do informacji. Problem z automatyczną walidacją nabiera znaczenia w chwili weryfikacji serwisu przez organy kontrolne (np. Najwyższą Izbę Kontroli<sup>43</sup>), które również posługują się narzędziami online. Po sprawdzeniu witryny mogą się więc pojawić rozbieżności w ocenie serwisu, na co zwracał uwagę Rzecznik Praw Obywatelskich<sup>44</sup>.

Aby serwis można było określić mianem przyjaznego dla odbiorcy, konieczna jest jego użyteczność, a zatem niezbędne jest przeprowadzenie testów. Na pytanie, czy urząd badał stronę internetową pod kątem *web usability*<sup>45</sup> 55,6 proc. gmin miejskich na prawach powiatu i miejskich odpowiedziało „tak”, 44,4 proc. – „nie”. Wydaje się, że prezydenci mają większą świadomość konieczności sprawdzania rodzaju treści oraz sposobu ich przekazu, w przeciwieństwie do gospodarzy gmin miejsko-wiejskich i wiejskich, którzy w zdecydowanej większości tym się nie interesują. Jedynie 23,6 proc. z an-

kietowanych gmin miejsko-wiejskich i wiejskich zadeklarowało przeprowadzenie stosownych badań (76,4 proc. odpowiedziało „nie”).

Dla weryfikacji użyteczności i poprawności serwisu internetowego niezbędne są badania *user experience* (wsparte np. okulografem), czyli oparte o analizę rzeczywistych zachowań internautów. Każdy z nich może przyjmując inną rolę, np. interesanta urzędu chcącego dowiedzieć się o zmianach prawa lokalnego; mieszkańca gminy, który chce przeczytać relację z dożynek i znaleźć się na zdjęciach w galerii online; przedsiębiorcy szukającego miejsca dla inwestycji lub informacji o ulgach podatkowych; turysty próbującego znaleźć restaurację i hotel blisko interesujących go lokalnych atrakcji. Nieodpowiednie przygotowanie serwisu może znacznie ograniczyć motywację internautów do korzystania z gminnej witryny.

Elementem pozwalającym zwiększyć funkcjonalność jest kontrola statystyk serwisu. Media internetowe dzięki specyfice technologicznej dają ich właścicielom wiele możliwości poznania zachowań odbiorcy. Można na przykład prześledzić, po jakich stronach serwisu użytkownik porusza się najczęściej, jakich informacji lub formularzy szuka. Nie mniej istotne jest, ile czasu poświęca poszczególnym treściom, a także sprawdzenie zaangażowania i interakcji (np. udziału w sondach, forach lub czatach). Serwisy samorządowe rzadko gromadzą tego rodzaju dane. Na pytanie o podstawowy parametr, czy samorząd zna liczbę internautów

<sup>41</sup> Przykład automatycznego walidatora online, <http://validator.w3.org/> [dostęp: 01.09.2014].

<sup>42</sup> Podstawowe języki do tworzenia serwisów WWW.

<sup>43</sup> Zob. przykładowy raport NIK z kontroli serwisu Bielsko-Białej, s. 18, <http://www.nik.gov.pl/kontrolne/wyniki-kontroli-nik/kontrolne,12705.html> [dostęp: 01.09.2014].

<sup>44</sup> Zob. *Dostępność witryn internetowych instytucji publicznych dla osób z niepełnosprawnościami. Analiza i zalecenia*, Biuletyn Rzecznika Praw Obywatelskich 2013, *Zasada równego traktowania*, „Prawo i Praktyka” nr 11, s. 17, <http://www.brpo.gov.pl/sites/default/files/Biuletyn%20Rzecznika%20Praw%20Obywatelskich%202013%2C%20Nr%209%20%20C5%B9r%C3%B3d%C5%82a.pdf> [dostęp: 01.09.2014].

<sup>45</sup> Pytanie zawierało wyjaśnienie: „Użyteczność, czyli np. intuicyjna konstrukcja serwisu, łatwość znalezienia informacji, zrozumiałość treści. Nie dotyczy *accessibility*, czyli dostępności dla osób niepełnosprawnych”.



odwiedzających witrynę<sup>46</sup>, większe zainteresowanie statystykami swoich stron deklarowały miasta. Wśród udzielających odpowiedzi, pięć z siedmiu miast na prawach powiatu stwierdziło, że zna liczbę użytkowników. Z gmin miejskich sześć spośród dwudziestu udzieliło odpowiedzi twierdzącej. W przypadku gmin miejsko-wiejskich oraz wiejskich te dysproporcje jeszcze bardziej się pogłębiają – na 177 odpowiedzi jedynie 41 deklarowało znajomość tego rodzaju statystyk.

Gromadzenie powyższych danych pozwala na korygowanie błędów zarówno w strukturze serwisu, jak i przekazywanej treści. Dla przykładu, geolokalizacja komputera internauty (z jakiego regionu, kraju pochodzi), znajomość liczby unikalnych użytkowników, wizyt na podstronach mogą posłużyć znacznie lepszemu zrozumieniu potrzeb odbiorców, wskazać najcenniejsze dla nich treści.

## Podsumowanie

Wprowadzenie wymagań WCAG 2.0 ma znaczące uzasadnienie w uwarunkowaniach społecznych dotyczących nie tylko osób niepełnosprawnych, ale również wykluczonych cyfrowo. Niewystarczający poziom kompetencji związanych z IT jest istotnym czynnikiem wpływającym na konieczność uregulowania dostępności do internetowych treści także dla osób sprawnych i zdrowych. Nie bez znaczenia pozostaje fakt wieloletnich zaniedbań państwa w zapewnieniu odpowiednich regulacji prawnych dotyczących dostępności treści publikowanych w sieci przez instytucje publiczne, w tym samorządowe. Trzyletni okres na wprowadzenie standardów może okazać się zbyt krótki.

Jak wskazują badania, dysponenci internetowych mediów samorządowych, zwłaszcza z gmin miejsko-wiejskich i wiejskich, nie mają

wiedzy na temat zgodności swoich mediów internetowych ze standardami WCAG 2.0. A to, w połączeniu z brakiem testów użyteczności oraz podstawowych informacji dotyczących statystyk serwisów, pozwala wysnuć wniosek o wyraźnym ignorowaniu przez gminy istotnych parametrów, które wpływają na odbiór publikowanych przez nie treści. Odbiorca samorządowego przekazu pozostaje dla twórców witryn osobą nieznaną...

Diagnoza uwarunkowań prawnych wskazuje na jeszcze jeden istotny element, jakim jest sposób egzekwowania wprowadzanych regulacji. Jeżeli organy kontrolne, weryfikując wprowadzenie standardów WCAG 2.0, będą się posługiwały wyłącznie bezpłatnymi narzędziami online, to wynik takich automatycznych audytów będzie niekompletny. Bez triangulacji danych pochodzących chociażby z testów użyteczności serwisowych statystyk uzyskane dane mogą być nieobiektywne, wręcz mylące.

Powyższe stwierdzenie pozwala na sformułowanie istotnego wniosku na przyszłość, że skutkiem ubocznym obowiązku wprowadzania zasad WCAG 2.0 może być ubożenie zawartości witryn samorządowych z powodów technicznych. Najbardziej są na to narażone materiały audiowizualne, na przykład pochodzące z telewizji internetowych należących do gmin oraz z cyfrowych wersji samorządowych czasopism (publikowanych w formie pliku .pdf). Odpowiednie przygotowanie takich treści (np. audiodeskrypcja lub wygenerowanie pliku .pdf zgodnego z wymaganiami WCAG 2.0) wymaga czasu, przeszkolonej kadry i odpowiednich narzędzi. Samorządowcom łatwiej będzie opublikować film w serwisie YouTube.com lub plik .pdf w portalu społecznościowym (lub w innym serwisie zewnętrznym), niż we własnej witry-

<sup>46</sup> Pytanie zawierało wyjaśnienie: „Jeżeli tak, to proszę podać liczbę unikalnych użytkowników miesięcznie. Jeżeli administrator witryny nie posiada takich danych, proszę wpisać 0/0”.

nie podlegającej rygorom rozporządzenia. Należy podkreślić brak uwarunkowań prawnych zakazujących gminom tego rodzaju praktyk. Ten wniosek może być inspiracją do przeprowadzenia kolejnych badań weryfikujących tak postawioną hipotezę.

Problemy ze standardami samorządowych witryn to początek drogi w budowaniu komunikacji między urzędami i obywatelami. Potrzeby

oraz nawyki internautów szybko się zmieniają, wraz z dynamicznym rozwojem IT. Regulator tego środowiska, czyli państwo, reaguje ze znacznym opóźnieniem, zaś twórcy prawa nie radzą sobie z przewidywaniem zmian lub przynajmniej takim tworzeniem reguł, aby ich elastyczność pozwalała na dostosowanie do stale ewoluującego medialnego krajobrazu związanego z rozwojem IT.