

Dominika Skoczylas

ORCID: 0000-0003-1231-8078

Uniwersytet Szczeciński

Dostępność cyfrowa determinantą zmian w funkcjonowaniu administracji publicznej?

Streszczenie

Sferę zarządzania publicznego charakteryzuje kilka istotnych czynników. Należą do nich, m.in. nowoczesny, a jednocześnie zorientowany na potrzeby społeczeństwa sposób realizacji zadań publicznych. Idea cyfryzacji administracji publicznej związana jest z dostępnością cyfrową. Potrzeby osób z niepełnosprawnościami stały się jednym z podstawowych mierników efektywnej i przyjaznej e-administracji XXI wieku.

Celem artykułu jest scharakteryzowanie zasad dostępności cyfrowej w aspekcie korzystania z elektronicznej administracji. Przedmiot badania obejmuje określenie wymagań i wyzwań stojących przed administracją publiczną w ramach zapewnienia dostępności cyfrowej. Analiza tematu pozwoli odpowiedzieć na pytanie: „czy i w jakim zakresie dostępność cyfrowa stanowi determinantę zmian w funkcjonowaniu administracji publicznej?”. Pierwsza część pracy zawiera zagadnienia dotyczące transformacji cyfrowej w administracji publicznej. W drugiej przedstawiono główne cele i wymagania dostępności cyfrowej.

Słowa kluczowe: administracja publiczna, dostępność cyfrowa, e-administracja, potrzeby osób z niepełnosprawnościami, transformacja cyfrowa

Wstęp

Omawiając zagadnienie dostępności cyfrowej w ramach funkcjonowania administracji publicznej, należy podkreślić, że współcześnie na prawidłowe, a zarazem skuteczne zarządzanie organizacją oraz realizację zadań publicznych wpływa kilka istotnych czynników. Nie ulega wątpliwości, że większość z nich stanowią tzw. wzorce, czyli utrwalone standardy działania administracji publicznej. Prawny, ale również aksjologiczny wymiar administracji publicznej odzwierciedlają w pierwszej kolejności zasady konstytucyjne¹, np. legalizmu (art. 7 Konstytucji RP), równości wobec prawa (art. 32 Konstytucji RP) czy jawności (art. 61 Konstytucji RP). Z kolei zasady ogólne przedstawione w kodeksie postępowania administracyjnego², takie jak: praworządności (art. 6 k.p.a.), prawdy obiektywnej

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej: Konstytucja RP.

² Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2021 r. poz. 735 ze zm.), dalej: k.p.a.

(art. 7 k.p.a.), rozstrzygnięcia wątpliwości interpretacyjnych (art. 7a k.p.a.), adekwatności i proporcjonalności (art. 7b k.p.a.), pogłębiania zaufania (art. 8 k.p.a.), udzielania informacji (art. 9 k.p.a.), wysłuchania stron (art. 10 k.p.a.) wyjaśniania zasadności przesłanek (art. 11 k.p.a.), szybkości i prostoty postępowania (art. 12 k.p.a.), polubownego rozstrzygnięcia kwestii spornych (art. 13 k.p.a.), pisemności (art. 14 k.p.a.), oceny działania urzędów (art. 14a), dwuinstancyjności (art. 15 k.p.a.), trwałości decyzji (art. 16 k.p.a.), ze względu na rozwój społeczno-gospodarczy zyskały nowe, pogłębione znaczenie.

Relacje (stosunki administracyjnoprawne) między obywatelami a organami administracji publicznej (urzędnikami) w XXI wieku co prawda nadal charakteryzują się władztwem administracyjnym, lecz głównym środkiem służącym realizacji celu (zadania publicznego) stały się środki komunikacji elektronicznej³. Istotnie, standardy dobrej administracji⁴ uzyskały nowy nieznany wcześniej status, standardów dobrej e-administracji. Postęp technologiczny przyczynił się do usunięcia wielu barier w korzystaniu z administracji, niemniej jednak kluczowe jest „stworzenie warunków świadczenia usług drogą elektroniczną”⁵ i zapewnienie dostępności dla ogółu jej użytkowników.

Kwestia dostępności, w tym dostępności cyfrowej, jest jednym z podstawowych elementów demokratycznego państwa prawnego XXI wieku. Na organach władzy publicznej oraz instytucjach publicznych ciąży obowiązek przyjęcia adekwatnych regulacji prawnych, które zagwarantują dostęp do elektronicznej administracji dla wszystkich użytkowników. Warto przypomnieć, że dostęp do wiedzy i informacji charakteryzuje współczesne społeczeństwo informacyjne, a zastosowanie środków komunikacji elektronicznej sprzyja wielu postulatam prawa do dobrej administracji. Można powiedzieć, że „dobra administracja to przede wszystkim dobra procedura”⁶, taka, która również zapewnia dostępność administracji publicznej. W tym celu, aby można było stwierdzić, że administracja jest dostępna dla każdego, należy zwrócić uwagę na problemy osób ze szczególnymi potrzebami⁷, a do takich należą m.in. osoby z niepełnosprawnościami. Wśród szeregu ważnych zasad dobrej administracji

³ Zgodnie z art. 2 pkt 5 ustawy z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną (Dz.U. z 2020 r., poz. 344) są nimi rozwiązania techniczne, w tym urządzenia teleinformatyczne i współpracujące z nimi narzędzia programowe, umożliwiające indywidualne porozumiewanie się na odległość przy wykorzystaniu transmisji danych między systemami teleinformatycznymi, a w szczególności poczta elektroniczna.

⁴ Zob. Decyzja Parlamentu Europejskiego w sprawie Kodeksu Dobrej Praktyki Administracyjnej (Dz. Urz. UE 201.C285/3 z 29.09.2011 r.).

⁵ M. Princ, *Standardy dobrej administracji w prawie administracyjnym*, Poznań 2017, s. 232.

⁶ W. Dziedziak, *Rozważania o dobrej administracji*, [w:] *Prawo i polityka w sferze publicznej. Perspektywa wewnętrzna*, red. P. Jabłoński, J. Kaczor, M. Pichlak, Wrocław 2017, s. 171.

⁷ Za osobę ze szczególnymi potrzebami uznaje się taką, która ze względu na swoje cechy zewnętrzne lub wewnętrzne, albo ze względu na okoliczności, w których się znajduje, musi podjąć dodatkowe działania lub zastosować dodatkowe środki w celu przezwyciężenia bariery, aby uczestniczyć w różnych sferach życia na zasadzie równości z innymi osobami – art. 2 pkt 3 ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami (Dz.U. z 2022 r., poz. 975), dalej: ustawa o zapewnianiu dostępności.

w omawianym kontekście na pierwszy plan wysuwa się aspekt równego traktowania (niedyskryminowania). Aleksandra Monarcha-Matlak wyraźnie wskazuje, że „informatyzacja jest częścią globalnego procesu transformacji w społeczeństwo informacyjne”⁸, stąd też jakiegokolwiek ograniczenia dotyczące korzystania z narzędzi teleinformatycznych powinny być jak najszybciej neutralizowane przez ustawodawcę.

Dlatego też w dobie cyfryzacji, akt prawny, zapewnianiący dostępność osobom ze szczególnymi potrzebami, określający obowiązki podmiotów publicznych w tym zakresie, był bezsprzecznie potrzebny. Fundamentalne znaczenie w ramach kontaktów z administracją publiczną w znaczeniu dostępności cyfrowej posiada natomiast ustawa z dnia 4 kwietnia 2019 r. o dostępności cyfrowej stron internetowych i aplikacji mobilnych podmiotów publicznych⁹. Należy jednak zaznaczyć, że obok dostępności, nie mniej ważne są aspekty cyberbezpieczeństwa oraz wsparcie kompetencji cyfrowych podmiotów wchodzących w skład administracji publicznej. Sprowadza się to do ujęcia tematu dostępności w kompleksowy, a zarazem wielowymiarowy sposób. Biorąc pod uwagę powyższe, scharakteryzowania wymaga kwestia transformacji cyfrowej w administracji publicznej oraz przedstawienie celów i wymagań dostępności cyfrowej. Omówienie przedmiotowych zagadnień pozwoli odpowiedzieć na pytanie: „czy i w jakim zakresie dostępność cyfrowa stanowi determinantę zmian w funkcjonowaniu administracji publicznej?”.

1. Administracja publiczna w dobie transformacji cyfrowej

Zmiana warunków funkcjonowania administracji publicznej jest wynikiem szeroko pojętej cyfryzacji i informatyzacji zadań publicznych. Wątpliwości nie budzi stwierdzenie, że nowe technologie informacyjno-komunikacyjne (z ang. *Information and Communication Technology*, dalej: ICT)¹⁰, wpłynęły znacząco na jakość świadczenia usług publicznych. Przyczyniły się także do zmian natury organizacyjno-prawnej. Środki komunikacji elektronicznej stanowią obecnie podstawowy nośnik informacji. Dotyczy to zarówno tzw. komunikacji zewnętrznej – tj. pomiędzy organami administracji publicznej a obywatelami lub organami administracji publicznej (o właściwych kompetencjach), jak i wewnętrznej – występującej w danej strukturze organizacyjnej¹¹. Choć znaczenie

⁸ A. Monarcha-Matlak, *Wzorce i zasady obecnej i przyszłej administracji publicznej*, [w:] *Wzorce i zasady działania współczesnej administracji publicznej*, red. B. Jaworska-Dębska, P. Kledzik, J. Sługocki, Warszawa 2020, s. 917.

⁹ Dz.U. z 2019 r., poz. 848, dalej: ustawa o dostępności cyfrowej.

¹⁰ *Information and Communication Technology* tworzą systemy, urządzenia, media komunikacyjne, narzędzia i oprogramowania oraz usługi, które umożliwiają przetwarzanie informacji w sposób elektroniczny, K. Warzecha, *Technologie informacyjno-komunikacyjne wykorzystywane przez młodzież – szanse i zagrożenia*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2018, nr 350, s. 115-116.

¹¹ A. Monarcha-Matlak, *Obowiązki administracji w komunikacji elektronicznej*, Warszawa 2008, s. 217.

elektronicznej administracji stale wzrasta, należy wyraźnie podkreślić, że aktualnie pełni ona rolę uzupełniającą czy też pomocniczą względem tzw. administracji tradycyjnej. Powyższe nie zmienia jednak tego, że postęp technologiczny „wymusza” pewne zmiany w funkcjonowaniu samej administracji, do których to nawet sceptycy będą musieli się dostosować. Zmiany prawa administracyjnego i funkcjonowania samej administracji są nieuchronne, pojawiają się bowiem, jak pisze Zofia Duniewska, „nieznane uprzednio pojęcia i instytucje odzwierciedlające rozwój cywilizacyjny, postęp nauki i techniki, ukierunkowane na zaspokajanie nowych potrzeb”¹². Dobrze byłoby zatem sprecyzować, jak aktualnie wygląda katalog zalet i wad czy raczej korzyści i wyzwań stojących przed administracją publiczną. Warto odnotować, że zakres prawa dostępu do informacji, w tym dostępu do e-informacji wymaga podjęcia szczególnych działań przez organ właściwy do ich udostępnienia. W tym aspekcie istotne będą także kompetencje cyfrowe urzędników oraz umiejętności związane z obsługą potencjalnych zagrożeń cyberbezpieczeństwa.

Trudno obecnie wyobrazić sobie sytuację, w której to obywatel nie ma stałego dostępu do usług świadczonych przez e-administrację. Co prawda, artykuł 61 Konstytucji RP nie stanowi wprost, że dostęp do informacji publicznej powinien być także dostępem elektronicznym, jednakże ustawa o dostępie do informacji publicznej¹³ już silnie akcentuje pozycję środków komunikacji elektronicznej w tym zakresie. Wypadałoby, w przypadku zmiany Konstytucji, zastanowić się nad wprowadzeniem przepisów oddających istotę zastosowania nowych technologii w sferze publicznej, zarówno w aspekcie informatyzacji spraw publicznych oraz cyberbezpieczeństwa sieci i systemów teleinformatycznych.

Rozwój nowych technologii usprawnił działania administracji. ICT znalazły zastosowanie w wielu obszarach, m.in. w sektorze ochrony zdrowia, zamówień publicznych, nauki i szkolnictwa wyższego, bankowości i finansów czy szeroko pojętej e-administracji¹⁴. Rację ma Aleksandra Monarcha-Matlak, mówiąc, że: „jesteśmy świadkami inwazji technologii informacyjno-komunikacyjnych w wewnętrzne obszary prawa”, a „technologie informacyjne stały się częścią składową modernizacji władzy publicznej”¹⁵.

Niewątpliwie do zalet transformacji cyfrowej należą: szybki, transparentny i niezawodny przekaz danych, powszechność i dostępność informacji oraz usług. Transformacja cyfrowa jest podstawowym czynnikiem rozwoju społeczno-gospodarczego. Nowoczesna administracja (e-administracja) musi zatem obok czynników technologicznych, prawnych,

¹² Z. Duniewska, *Prawo administracyjne – zmienność w niezmienności*, [w:] *Fenomen prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora Jana Zimmermanna*, red. W. Jakimowicz, M. Krawczyk, I. Niżnik-Dobosz, Warszawa 2019, s. 240.

¹³ Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2022 r., poz. 902).

¹⁴ D. Cendrowicz, *Rozwój e-kompetencji w administracji publicznej na przykładzie pomocy społecznej*, [w:] *Ewolucja elektronicznej administracji publicznej*, red. R. Kusiak-Winter, J. Korczak, Wrocław 2021, s. 77-78.

¹⁵ A. Monarcha-Matlak, *Pojęcie komunikacji elektronicznej w doktrynie i aktach prawnych*, „Lingwistyka Stosowana” 2017, t. 24: 4, s. 145.

społecznych czy kulturowych wziąć pod uwagę wyzwania związane z interoperacyjnością (wzajemna wymiana danych poprzez otwarte standardy działania), cyfrowością (cyfrowy przekaz danych) i transgranicznością (świadczenie usług na odległość) – szczególnie w kontekście zrównoważonego rozwoju (tj. korzystania z ICT), cyberbezpieczeństwa (bezpieczny i równy dostęp do sieci) oraz dostępności cyfrowej (ograniczenie barier cyfrowych)¹⁶. Kluczową determinantę cyfrowej transformacji stanowi zaś dostępność cyfrowa.

Regulacje prawne dotyczące informatyzacji i cyfryzacji administracji publicznej, a w zasadzie dostępności do zasobów informacyjnych administracji w polskim porządku prawnym są dość rozproszone. Z punktu widzenia administracji fundamentalne znaczenie posiada ustawa o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne¹⁷. Określa m.in. zasady ustalania minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych używanych do realizacji zadań publicznych oraz dla rejestrów publicznych, a także wymiany informacji w postaci elektronicznej z podmiotami publicznymi oraz tzw. Krajowe Ram Interoperacyjności systemów teleinformatycznych (art. 1 pkt 2 ustawy o informatyzacji). Reguluje również tak istotne kwestie jak działanie elektronicznej platformy usług administracji publicznej¹⁸, profil zaufany¹⁹ i podpis zaufany²⁰. Wydaje się, że dotychczas zasada dostępności cyfrowej informacji publicznych znajdowała swoje odzwierciedlenie głównie w ustawie o dostępie do informacji publicznej. Zresztą dostępność została w niej potraktowana priorytetowo jako prawo, które przysługuje każdemu, kto jest zainteresowany uzyskaniem informacji publicznej²¹. Transformacja cyfrowa w zakresie dostępu do informacji publicznej na kanwie badanej ustawy odnosi się głównie do funkcjonowania Biuletynu Informacji Publicznej, urzędowego publikatora teleinformatycznego, za pomocą którego instytucje publiczne udostępniają informacje publiczne (art. 8 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej). Nie ulega zatem wątpliwości, że „zarządzanie dostępem do e-informacji publicznej jest podstawowym obowiązkiem organów publicznych”, a „e-dostęp do informacji publicznej jest podstawowym czynnikiem promującym zasady e-uczestnictwa i e-demokracji”²². Utrudnieniem realizacji zasady powszechności mogą

¹⁶ D. Skoczylas, *Interoperacyjność, cyfrowość, transgraniczność technologii informacyjno-komunikacyjnych jako determinanty zrównoważonego rozwoju w XXI wieku*, [w:] *Zrównoważony rozwój i europejski zielony ład wektorami na drodze doskonalenia warsztatu naukowca*, red. M. Staniszewski, H. E. Kretek, Gliwice 2021, s. 233-235.

¹⁷ Ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz.U. z 2019 r., poz. 60 ze zm.), dalej: ustawa o informatyzacji.

¹⁸ Zob. art. 1 pkt 13 ustawy o informatyzacji.

¹⁹ Zob. art. 1 pkt 14 ustawy o informatyzacji.

²⁰ Zob. art. 1 pkt 14a ustawy o informatyzacji.

²¹ Wyjątek stanowi ograniczenie dostępu do informacji publicznej, w przypadku zaistnienia którejkolwiek z przesłanek z art. 5 ustawy o dostępie do informacji publicznej.

²² D. Skoczylas, *E-Access to Public Information in Poland In the Context of Cyber Threats*, [w:] *Sustainable Economic Development and Advancing Education Excellence in the era of Global Pandemic: Proceedings*

być jednak pewne bariery technologiczne uniemożliwiające korzystanie z elektronicznej administracji osobom ze szczególnymi potrzebami.

Stosownie do powyższych rozważań, zaletą korzystania ze środków komunikacji elektronicznej jest również możliwość partycypowania społeczeństwa, tj. współudziału czy współdecydowania o realizacji konkretnych zadań publicznych. Taka elektroniczna partycypacja wpływa na aktywność społeczeństwa informacyjnego, pozwala na bieżąco koordynować i monitorować sposób załatwienia sprawy, zgłaszać zastrzeżenia czy wnioski oraz wzmocnia rolę społeczeństwa obywatelskiego²³. Dlatego, aby zasada elektronicznej partycypacji mogła funkcjonować w pełnym zakresie, ważne było uregulowanie kwestii dostępności cyfrowej e-administracji dla osób ze szczególnymi potrzebami. Uprawnione oczekiwania społeczeństwa informacyjnego związane z transformacją cyfrową administracji publicznej dotyczą dostępności zasobów cyfrowych dla wszystkich użytkowników sieci. Kluczowe jest zatem zlikwidowanie ograniczeń technologicznych, ale także poprawa jakości e-usług, inwestycje w sektorze infrastruktury cyfrowej oraz wzmocnienie kompetencji (umiejętności cyfrowych) podmiotów (jednostek administrujących).

2. Dostępność cyfrowa a funkcjonowanie administracji publicznej

Jednym z pozytywnych aspektów zastosowania środków komunikacji elektronicznej w działaniach administracji publicznej jest zapewnienie tzw. dostępności cyfrowej. Owa dostępność umożliwia interakcję pomiędzy obywatelem a organem administracji publicznej. Komunikacja elektroniczna powinna likwidować (ograniczać) bariery²⁴, przede wszystkim tam, gdzie użytkownikami e-administracji są osoby ze szczególnymi potrzebami. Z powyższego wynika bardzo istotny postulat równego traktowania osób z niepełnosprawnościami w zakresie dostępności cyfrowej stron i platform internetowych oraz aplikacji mobilnych, ściślej informacji publicznych udostępnianych w ten sposób. W odniesieniu do barier cyfrowych, nie chodzi wyłącznie o brak dostępu do określonej usługi, ale o jakiegokolwiek ograniczenia, które uniemożliwiają korzystanie z niej w pełnym zakresie. Można powiedzieć, że celem dostępności cyfrowej jest budowa przyjaznej i otwartej e-administracji dla osób ze szczególnymi potrzebami. Wykluczeniem cyfrowym mogą być objęci zarówno ludzie starsi jak i osoby z różnego typu niepełnosprawnościami (np. intelektualnymi czy sensorycznymi).

of the 36th International Business Information Management Association Conference (IBIMA), ed. K. S. Soliman, Granada, Spain 2020, s. 5638.

²³ P. Śwital *Wykorzystanie środków komunikacji elektronicznej w procesach partycypacji społecznej*, „Acta Iuridica Resoviensia” 2021, nr 3(34), s. 345-346.

²⁴ Zgodnie z art. 2 pkt 1 ustawy o zapewnianiu dostępności, bariera to przeszkoda lub ograniczenie architektoniczne, cyfrowe lub informacyjno-komunikacyjne, które uniemożliwia lub utrudnia osobom ze szczególnymi potrzebami udział w różnych sferach życia na zasadzie równości z innymi osobami.

Anna Rogacka-Łukasik słusznie podkreśla, że „nie wszyscy potrafią sprawnie poruszać się w nowej rzeczywistości cyfrowej. Są bowiem osoby, które z uwagi na niepełnosprawność, mają spore trudności w korzystaniu z możliwości technologicznych”²⁵. Należy zatem stwierdzić, że podstawowymi celami dostępności cyfrowej są: przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu, wzmocnienie narzędzi i procedur wspierających aktywne uczestnictwo osób ze szczególnymi potrzebami w procesach technologicznych (dostęp do e-administracji), dostosowanie ram organizacyjno-prawnych w celu wzmocnienia kompetencji cyfrowych kadr (pracowników) odpowiedzialnych za wdrożenie narzędzi teleinformatycznych w zakresie e-dostępności, upowszechnianie postawy równego traktowania użytkowników sieci.

W odniesieniu do regulacji prawa krajowego dotyczących dostępności cyfrowej, tytułem wstępu należy odnieść się do Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych²⁶. Na szczególną uwagę zasługuje przede wszystkim zawarta w art. 2 Konwencji definicja uniwersalnego projektowania, czyli takiego projektowania produktów, środowiska, programów i usług, aby były użyteczne dla wszystkich w możliwie największym stopniu, bez potrzeby adaptacji lub specjalistycznych zmian. Innymi słowy, dostępność oznacza funkcjonalność, użyteczność i prostotę użytkowania. Zauważono przy tym potrzebę zapewnienia równego dostępu do informacji i komunikacji, technologii i systemów informacyjno-komunikacyjnych, urządzeń i usług, promowania dostępu do nowych technologii dla osób niepełnosprawnych (art. 9 Konwencji). Mając na uwadze ogólne, aczkolwiek fundamentalne zasady scharakteryzowane w Konwencji, polski ustawodawca wdrożył przepisy określające zasady dostępności cyfrowej, wskazując jednocześnie cechy dostępności oraz obowiązki podmiotów publicznych w przedmiotowej materii.

Punktem wyjścia dla zagadnień dostępności cyfrowej jest art. 6 wspomnianej już ustawy o zapewnianiu dostępności, w którym to zawarto minimalne wymagania służące zapewnieniu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami. Obok wymagań dostępności architektonicznej czy informacyjno-komunikacyjnej wskazano te dotyczące dostępności cyfrowej. Oczywiście dostępność cyfrowa pozostaje w ścisłym związku z dostępnością informacyjno-komunikacyjną. Dla przykładu można wskazać między innymi wymagania wykorzystania zdalnego dostępu online do usługi tłumacza przez strony internetowe i aplikacje lub zapewnienie na stronie internetowej danego podmiotu informacji o zakresie jego działalności – w postaci elektronicznego pliku zawierającego tekst odczytywalny maszynowo²⁷. Przechodząc do wymagań dostępności cyfrowej, należy podkreślić, że ustawa reguluje wymagania dostępności cyfrowej, w tym również treści, przeglądu

²⁵ A. Rogacka-Łukasik, *Wybrane środki służące zapewnieniu dostępności cyfrowej dla osób z niepełnosprawnościami*, [w:] *Aksjologiczne i prawne aspekty niepełnosprawności*, red. A. Drabarz, Białystok 2020, s. 199.

²⁶ Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych, sporządzona w Nowym Jorku dnia 13 grudnia 2006 r. (Dz.U. z 2012 r., poz. 1169), dalej: Konwencja.

²⁷ Zob. art. 6 pkt 3 ustawy o zapewnianiu dostępności.

i aktualizacji deklaracji dostępności stron internetowych i aplikacji mobilnych podmiotów publicznych oraz ich publikacji, kwestie monitoringu nadzoru i sprawozdawczości w zakresie dostępności cyfrowej, a także określa procedurę w razie nieprzestrzegania zasad dostępności cyfrowej²⁸. Ponadto ustawodawca zdecydował się wprost na określenie charakterystycznych cech dostępności cyfrowej, do których zaliczył: funkcjonalność, kompatybilność, postrzegalność i zrozumiałość²⁹. Dostępność cyfrowa oznacza również zgodność z wymaganiami WCAG (z ang. *Web Content Accessibility Guidelines*) 2.1. AA określonymi w tabeli załączonej do ustawy.

Tabela 1. Wybrane przykłady wytycznych dla dostępności treści internetowych 2.1

Lp.	Zasada	Wytyczne	Kryterium sukcesu
1	Postrzegalność	Możliwość rozróżnienia – Ułatwienie percepcji treści	np. użycie koloru, kontrola odtwarzania dźwięku, tekst w postaci grafiki, odstępy w tekście
2	Funkcjonalność	Sposoby wprowadzania danych	np. gesty punktowe, anulowanie kliknięcia, aktywowanie ruchem
3	Zrozumiałość	Pomoc przy wprowadzaniu informacji	np. identyfikacja błędów, sugestie korekty błędów, zapobieganie błędom
4	Kompatybilność	Kompatybilność	np. nazwa, rola, wartość

Źródło: opracowanie własne na podstawie: załącznika do ustawy o dostępności cyfrowej – wytyczne dla dostępności treści internetowych 2.1 stosowane dla stron internetowych i aplikacji mobilnych w zakresie dostępności dla osób niepełnosprawnych.

W tym miejscu warto przedstawić, jakie wyzwania związane są z zapewnieniem dostępności cyfrowej. Przemysław Polański podkreśla, że dotyczą one przede wszystkim kwestii organizacyjnych i technologicznych. Wskazuje na m.in. „zapewnienie odpowiedniej nawigacji po zasobach witryny internetowej (aplikacji mobilnej)”, „nadanie właściwej struktury dokumentów HTML”, czy „interakcję z administracją publiczną w kwestii prezentowania formularzy na stronach WWW”³⁰. Pozytywnie należy ocenić wprowadzoną na mocy art. 7 ustawy o dostępności cyfrowej zasadę tzw. alternatywnego sposobu

²⁸ Zob. art. 1 ustawy o dostępności cyfrowej

²⁹ W analizowanym zakresie należy wyjaśnić sens cech dostępności cyfrowej. Stronę internetową czy aplikację mobilną można określić funkcjonalną, gdy umożliwia użytkownikowi skorzystanie ze wszystkich oferowanych przez nie funkcji (art. 4 pkt 4 ustawy o dostępności cyfrowej). Z kolei za kompatybilne uchodzą te, które umożliwiają współpracę z możliwie największą liczbą programów, w tym z narzędziami i programami wspomagającymi osoby niepełnosprawne (art. 4 pkt 6 ustawy o dostępności cyfrowej). Postrzegalność zapewnia odbiór przez użytkownika za pomocą zmysłu słuchu, wzroku lub dotyku (art. 4 pkt 9 ustawy o dostępności cyfrowej), a zrozumiałość – właściwość strony internetowej lub aplikacji mobilnej umożliwiającej użytkownikowi tych stron i aplikacji zrozumienie treści i sposobu ich prezentacji (art. 4 pkt 11 ustawy o dostępności cyfrowej).

³⁰ P. Polański, *Dwa oblicza prawa do dostępności cyfrowej*, „Prawo Mediów Elektronicznych” 2020, nr 4, s. 8.

dostępu elementu strony internetowej lub aplikacji mobilnej (np. kontakt telefoniczny, tłumacz języka migowego, tłumacz–przewodnik, jeżeli podmiot publiczny udostępnia taką możliwość). Rozwiązanie to umożliwia zachowanie ciągłości świadczenia usługi, np. w przypadku zaistnienia incydentu sieciowego. Ponadto ustawodawca nałożył na podmioty publiczne tzw. minimalne wymagania w zakresie dostępności cyfrowej. Oprócz dostępności cyfrowej strony podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej podmiotu dotyczą one wybranych elementów i funkcji stron internetowych lub aplikacji mobilnych, między innymi dostępu do narzędzi służących do kontaktu z podmiotem publicznym, deklaracji dostępności czy dokumentów urzędowych oraz wzorów umów lub wzorów innych dokumentów przeznaczonych do zaciągania zobowiązań cywilno-prawnych³¹.

Warto zwrócić uwagę na to, że cele i wymagania dostępności cyfrowej mogą być trudne do osiągnięcia, jeżeli administracja publiczna nie wprowadzi pewnych istotnych zmian, które to ze względu na swój wydźwięk należy określić wyzwaniem. Po pierwsze dotyczą one aspektów organizacyjno-prawnych, czyli stworzenia optymalnych struktur administracji publicznej odpowiedzialnych za wdrożenie prawnych rozwiązań dostępności cyfrowej w organizacji. Wiąże się to również z podkreśleniem dostępności jako cechy praktycznej, a nie opisowej (istota deklaracji dostępności). Po drugie, zapewnienie dostępności cyfrowej nie jest możliwe bez zaawansowania technologicznego. Istotną rolę odgrywają kompetencje cyfrowe podmiotów administrujących, z kolei strony i aplikacje mobilne powinny być dostosowane do potrzeb osób z niepełnosprawnościami. Co równie ważne w tym przypadku dostępność cyfrowa jako potrzeba społeczeństwa informacyjnego akcentuje wzrost kompetencji cyfrowych obywateli i urzędników. W dobie nowych technologii wyzwaniem jest także zapewnienie polityki cyberbezpieczeństwa, określenie działań prewencyjnych i następczych zarówno przed incydentami, jak i cyberprzestępczością. Wiedząc, że „zagrożenia cyberprzestrzeni stanowią podstawowy problem wdrożenia e-usług przez e-administrację”³², cyberbezpieczeństwo stanowi podstawowy aspekt dostępności cyfrowej. Ostatnim, aczkolwiek równie ważnym elementem, są sprawy finansowe, bez wsparcia rozwiązań dostępności cyfrowej, osiągnięcie wymaganych parametrów dostępności może okazać się niemożliwe. Powyższe ustalenia pozwalają na sformułowanie wniosku, że obecnie dostępność cyfrowa stanowi determinantę zmian w funkcjonowaniu administracji publicznej.

³¹ Zob. art. 8 ustawy o dostępności cyfrowej.

³² D. Skoczylas, *The Act on the National Cybersecurity System and Other Legal Regulations in the Context of Ensuring State Cybersecurity. Selected Issues*, „Roczniki Nauk Prawnych” 2020, t. XXX, nr 2, s. 99.

Podsumowanie

Reasumując, na pytanie, czy „dostępność cyfrowa stanowi determinantę zmian w funkcjonowaniu administracji publicznej?”, należy odpowiedzieć twierdząco. Administracja publiczna w dobie tzw. transformacji cyfrowej wdraża postulaty dostępności, funkcjonalności i użyteczności narzędzi teleinformatycznych wykorzystywanych w celu realizacji zadań publicznych. Szczególnie istotne obok zagadnień stricte technologicznych jest przedstawienie i uregulowanie wymagań dostępności cyfrowej, odzwierciedlających zasadę równego traktowania wszystkich użytkowników cyberprzestrzeni.

Z aprobatą należy ocenić działania polskiego ustawodawcy w kontekście wprowadzenia regulacji prawnych dotyczących dostępności (w tym dostępności cyfrowej) na poziomie ustawowym. Ustawa o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami oraz ustawa o dostępności cyfrowej stron internetowych i aplikacji mobilnych podmiotów publicznych stanowią kluczowe akty prawne w zakresie ustalenia zasad i wymagań dostępności. W omawianym kontekście, kluczowe rozwiązania przedstawia ustawa o dostępności cyfrowej, określając przede wszystkim warunki dostępności cyfrowej, a także jej charakterystyczne cechy, takie jak funkcjonalność, kompatybilność, postrzegalność i zrozumiałość. Zrozumiałym działaniem jest także określenie tzw. minimalnych wymagań służące zapewnieniu dostępności cyfrowej dla osób ze szczególnymi potrzebami.

Należy przyznać, że osiągnięcie zadowalających parametrów dostępności cyfrowej może być trudne do osiągnięcia, dlatego też administracja publiczna powinna udoskonalić procedury e-dostępności w kilku aspektach. Biorąc pod uwagę powyższe badania, zaliczyć do nich należy zmianę warunków organizacyjno-prawnych, tj. stworzenie struktur administracji publicznej posiadających kompetencje cyfrowe, które będą w stanie wdrożyć prawne rozwiązania dostępności cyfrowej w organizacji. Kolejno, ważne jest wsparcie nowych technologii (w tym finansowe) i dążenie do maksymalnego dostosowania stron i aplikacji mobilnych do potrzeb osób z niepełnosprawnościami. Nie bez znaczenia są także kwestie edukacyjne, tj. rozwój kompetencji cyfrowych społeczeństwa informacyjnego oraz zapewnienie polityki cyberbezpieczeństwa przetwarzania e-danych i świadczenia e-usług.

Regulacje prawne odnoszące się do równego traktowania osób ze szczególnymi potrzebami, współcześnie zyskały nowy wymiar – równego traktowania w cyberprzestrzeni, w zakresie dostępności do e-informacji, e-usług. Oczywiście, same prawo nie wystarczy, aby skutecznie zrealizować postulaty dostępności cyfrowej. Dlatego też podmioty publiczne muszą opracować i wdrożyć spójny system działań umożliwiający utrzymanie i rozwój parametrów e-dostępności. Z całą pewnością należy stwierdzić, że obecnie dostępność cyfrowa stanowi determinantę zmian w funkcjonowaniu administracji publicznej.

Bibliografia

1. Cendrowicz D., *Rozwój e-kompetencji w administracji publicznej na przykładzie pomocy społecznej*, [w:] *Ewolucja elektronicznej administracji publicznej*, red. R. Kusiak-Winter, J. Korczak, Wrocław 2021.
2. Duniewska Z., *Prawo administracyjne – zmienność w niezmienności*, [w:] *Fenomen prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora Jana Zimmermanna*, red. W. Jakimowicz, M. Krawczyk, I. Niżnik-Dobosz, Warszawa 2019.
3. Dziedziak W., *Rozważania o dobrej administracji*, [w:] *Prawo i polityka w sferze publicznej. Perspektywa wewnętrzna*, red. P. Jabłoński, J. Kaczor, M. Pichlak, Wrocław, 2017.
4. Monarcha-Matlak A., *Obowiązki administracji w komunikacji elektronicznej*, Warszawa 2008.
5. Monarcha-Matlak A., *Pojęcie komunikacji elektronicznej w doktrynie i aktach prawnych*, „Lingwistyka Stosowana” 2017, t. 24: 4.
6. Monarcha-Matlak A., *Wzorce i zasady obecnej i przyszłej administracji publicznej*, [w:] *Wzorce i zasady działania współczesnej administracji publicznej*, red. B. Jaworska-Dębska, P. Kledzik, J. Slugocki, Warszawa 2020.
7. Polański P., *Dwa oblicza prawa do dostępności cyfrowej*, „Prawo Mediów Elektronicznych” 2020, nr 4.
8. Princ M., *Standardy dobrej administracji w prawie administracyjnym*, Poznań 2017.
9. Rogacka-Lukasik A., *Wybrane środki służące zapewnieniu dostępności cyfrowej dla osób z niepełnosprawnościami*, [w:] *Aksjologiczne i prawne aspekty niepełnosprawności*, red. A. Drabarz, Białystok 2020.
10. Skoczylas D., *E-Access to Public Information in Poland In the Context of Cyber Threats*, [w:] *Sustainable Economic Development and Advancing Education Excellence in the era of Global Pandemic: Proceedings of the 36th International Business Information Management Association Conference (IBIMA)*, ed. K. S. Soliman, Granada, Spain 2020.
11. Skoczylas D., *Interoperacyjność, cyfrowość, transgraniczność technologii informacyjno-komunikacyjnych jako determinanty zrównoważonego rozwoju w XXI wieku*, [w:] *Zrównoważony rozwój i europejski zielony ład wektorami na drodze doskonalenia warsztatu naukowca*, red. M. Staniszewski, H. E. Krettek, Gliwice 2021.
12. Skoczylas D., *The Act on the National Cybersecurity System and Other Legal Regulations in the Context of Ensuring State Cybersecurity. Selected Issues*, „Roczniki Nauk Prawnych” 2020, t. XXX, nr 2.
13. Śwital P., *Wykorzystanie środków komunikacji elektronicznej w procesach partycypacji społecznej*, „Acta Iuridica Resoviensia” 2021, nr 3 (34).
14. Warzecha K., *Technologie informacyjno--komunikacyjne wykorzystywane przez młodzież – szanse i zagrożenia*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2018, nr 350.

Digital accessibility as a determinant of changes in the functioning of public administration?

Abstract

The sphere of public management is characterised by several important factors. These include, among others, a modern and at the same time society-oriented way of implementing public tasks. The idea of digitization of public administration is connected with digital accessibility. The needs of people with disabilities have become one of the basic measures of effective and friendly e-government in the 21st century.

The aim of the chapter is to characterise the principles of digital accessibility in terms of using the electronic administration. The object of the study is to identify requirements and challenges for public administration in terms of ensuring digital accessibility. The analysis of the subject, will allow to answer the question: „whether and to what extent digital accessibility is a determinant of changes in the functioning of public administration?”. The first part of the work contains issues concerning digital transformation in public administration. The second presents the main objectives and requirements of digital accessibility.

Keywords: public administration, digital accessibility, e-administration, needs of people with disabilities digital transformation