



Horyzonty Polityki  
2026, Vol. 17, N° 58



**AGNIESZKA PAWŁOWSKA**

<http://orcid.org/0000-0002-0083-3833>  
Uniwersytet Rzeszowski  
apawlowska@ur.edu.pl

**ANNA KOŁOMYCEW**

<http://orcid.org/0000-0003-2105-2953>  
Uniwersytet Rzeszowski  
akolomycew@ur.edu.pl

**BOGUSŁAW KOTARBA**

<http://orcid.org/0000-0002-4466-762X>  
Uniwersytet Rzeszowski  
boguslaw.kotarba@ur.edu.pl

DOI: 10.35765/HP.2914

## Przystępność informacji w procesie rozliczalności władz publicznych: wyniki badań politologiczno-lingwistycznych\*

*Streszczenie*

**CEL NAUKOWY:** Celem artykułu jest ocena przystępności corocznych raportów o stanie gminy, będących elementem procedury rozliczalności organów wykonawczych – wójtów, burmistrzów, prezydentów miast.

**PROBLEM I METODY BADAWCZE:** Problemem badawczym jest przystępność raportów o stanie gminy oraz cechy sprzyjające ich percepcji oraz tę percepcję utrudniające, co w rezultacie wpływa na przejrzystość i rozliczalność władz publicznych. W badaniu wykorzystano podejście oparte na metodzie mieszanej: wielokrotne studium przypadku, uzupełnione metodą porównawczą oraz analizą treści z wykorzystaniem narzędzia do obliczenia indeksu czytelności (FOG).

**PROCES WYWODU:** Przedstawiono teoretyczne podstawy badania, odnoszące się do pojęcia rozliczalności, jak i tzw. prostego języka oraz scharakteryzowano wprowadzoną do polskiego systemu prawnego procedurę raportów o stanie jednostki samorządu terytorialnego, debaty nad nimi oraz wotum zaufania dla organu wykonawczego – odpowiadającą teoretycznym założeniom rozliczalności. Oceniono 70 raportów, mierząc ich dostępność na stronach internetowych gmin i przystępność ich treści.

\* Przedstawione w artykule badania zostały sfinansowane w ramach projektu NCN nr 2022/45/B/HS5/00084, pt. Rozliczalność władz lokalnych. Raport i debata o stanie gminy jako narzędzie rozliczalności.

Sugerowane cytowanie: Pawłowska, A., Kołomycew, A., i Kotarba, B. (2026). Przystępność informacji w procesie rozliczalności władz publicznych: wyniki badań politologiczno-lingwistycznych. *Horyzonty Polityki*, 17(58), 261–281. DOI: 10.35765/HP.2914.

**WYNIKI ANALIZY NAUKOWEJ:** Raporty są łatwo dostępne na stronach internetowych, ale nie są przystępne dla ogółu społeczeństwa. Brakuje w nich metadanych i są napisane trudnym językiem. Cechy te wpływają na ograniczone zastosowanie raportów w procesie rozliczania władz gminnych.

---

---

**WNIOSKI, INNOWACJE, REKOMENDACJE:** Raporty o stanie gminy powinny zawierać obszerne metainformacje, tj. wykazy tabel, wykresów, załączników, a także streszczenie koncentrujące się na najważniejszych informacjach. Raport powinien przestrzegać zaleceń normy ISO dla prostego języka (*Plain language*).

---

---

**SŁOWA KLUCZOWE:**

rozliczalność, gmina, raport, przystępność, prosty język

*Abstract*

ACCESSIBILITY OF INFORMATION IN THE PROCESS OF PUBLIC AUTHORITY ACCOUNTABILITY: RESULTS OF POLITICAL SCIENCE AND LINGUISTIC RESEARCH

**RESEARCH OBJECTIVE:** This article aims to evaluate the accessibility of annual reports on the state of municipality, which form part of the accountability process for executive bodies, i.e. mayors.

---

---

**THE RESEARCH PROBLEM AND METHODS:** The research problem concerns the accessibility of reports on the state of the municipality, and the factors that either aid or hinder their comprehension. Ultimately, this impacts the transparency and accountability of public authorities. To investigate this problem, the study utilized a mixed-methods approach, based on multiple case studies, a comparative method, and content analysis employing a readability index calculation tool (FOG).

---

---

**THE PROCESS OF ARGUMENTATION:** The theoretical basis of the study was presented, referring to the concepts of accountability and plain language. The procedure introduced into the Polish legal system for reports on the state of local government, debates on these reports, and votes of confidence for the executive body was characterised. This process aligns with the theoretical principles of accountability. Seventy reports were assessed by measuring their availability on municipal websites and the accessibility of their content.

---

---

**RESEARCH RESULTS:** The reports are readily accessible, but they are not easy for the general public to understand. They lack metadata and are written in difficult language. These factors restrict the ability to use the reports effectively in holding local authorities accountable.

---

---

**CONCLUSIONS, INNOVATIONS, AND RECOMMENDATIONS:**

Reports on the state of the municipality should contain comprehensive meta-data, i.e., lists of tables, charts, and appendices, along with a summary of the key information. The report must adhere to the recommendations of the ISO plain language standard.

---

---

**KEYWORDS:**

accountability, municipality, report, accessibility,  
plain language

**WSTĘP**

Pomimo dostępu do informacji na temat spraw publicznych brak informacji oraz niepełne lub niewiarygodne informacje są nadal przeszkodą w sprawowaniu skutecznej kontroli obywatelskiej nad rządem i administracją publiczną. Dodatkowo oficjalne dokumenty nadal stanowią duże wyzwanie dla wielu obywateli ze względu na niezrozumiały język. Świadczą o tym nie tylko wyniki badań naukowych (Ferri i in., 2023; Maziarz i in., 2012; Stone & Lodhia, 2019), ale także publikowanie kolejnych standardów przygotowywania raportów publicznych (GRI, IFRS, IIRC) oraz standardów dotyczących języka tych dokumentów. Przykładem jest niedawno wydana norma ISO *Plain language* (ISO 24495-1:2023, *Plain language...*, 2023). Niniejszy artykuł prezentuje wyniki badań przystępności informacji publicznej na przykładzie corocznych raportów o stanie gminy, wykorzystywanych w procedurze rozliczania lokalnego organu wykonawczego w Polsce.

Autorzy opracowania definiują „rozliczalność” zgodnie ze standardowym ujęciem tego terminu w literaturze naukowej – jako relacji między rozliczonym podmiotem a rozliczającym forum. Relacja ta składa się z informacji, dyskusji i konsekwencji (por. Bovens, 2007; Mulgan, 2003). Innym terminem analitycznym używanym w artykule jest „przystępność”, definiowana jako właściwość dokumentu umożliwiająca jego łatwe zlokalizowanie na stronach internetowych, swobodne poruszanie się po nim w celu znalezienia poszukiwanych informacji oraz zrozumienie bez trudności jego treści.

Celem prezentowanych badań jest określenie stopnia przystępności raportów o stanie gminy oraz wskazanie cech, które sprzyjają przejrzystości i rozliczalności władz publicznych, a także tych, które je utrudniają.

Procedura rozliczalności będąca przedmiotem badań wyróżnia się tym, że jest inicjowana przez rozliczany podmiot, tj. wójta, burmistrza, prezydenta miasta (dalej: wójt), obejmuje wszystkie etapy rozliczalności oraz łączy rozliczalność horyzontalną (przed radą gminy) i wertykalną (przed mieszkańcami). Pomimo rozległych założeń teoretycznych i badań empirycznych poszczególnych etapów rozliczalności rzadko są one badane jako spójna procedura. I choć badacze podkreślają znaczenie informacji dla rozliczalności władz publicznych (Ferry i in., 2015; Lourenço, 2013; Yusuf & Jordan, 2015), nie odnoszą się do niej jako nieodzownej części tego procesu. Niniejsze badanie ma na celu wypełnienie tej luki.

Artykuł wnosi również wkład do badań nad językiem raportów publicznych. Po pierwsze, poszerza zakres tematyczny wcześniejszych badań, które koncentrowały się na wybranych politykach publicznych (Manes-Rossi i in., 2020; Mol i in., 2024), o raporty dotyczące całościowych wyników działania wybranych władz publicznych. Po drugie, poszerza zakres funkcjonalny dotychczasowych badań, ogniskujących się wokół znaczenia raportów dla zachowania transparentności instytucji publicznej, o rozliczalność (Lourenço, 2013; Yusuf & Jordan, 2015). Po trzecie, poszerza zakres terytorialny wcześniejszych badań (Fusco & Ricci, 2018) o państwa Europy Środkowo-Wschodniej. Po czwarte, wzbogaca dotychczasowe badania o zasady normy ISO z 2023 r. wykorzystane do analizy treści raportów.

Zastosowaną w badaniu metodą jest analiza przypadków gmin (N = 14) oraz analiza zawartości wszystkich raportów o stanie gminy (N = 70) dotyczących minionej kadencji organów samorządowych, czyli lat 2018–2023. Prezentowana w artykule analiza zawartości raportów obejmuje lata 2018–2022. Autorzy nie planowali analizy raportów za rok 2023 w związku z wyborami samorządowymi, które miały się odbyć w drugiej połowie tego roku. Ostatecznie kadencja władz samorządowych została wydłużona do 2024 roku na mocy ustawy z dnia 29 września 2022 r. o przedłużeniu kadencji organów jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. 2022 poz. 2418), czego zespół badawczy nie mógł uwzględnić na etapie planowania badań empirycznych. Analizę raportów oparto na protokole obejmującym dwanaście warunków przystępności raportów, które zostały zdefiniowane na podstawie normy ISO 2023, wymogów formalnych i wyników przeglądu literatury. Dla każdego raportu obliczono indeks przystępności. Jednocześnie

dla każdego warunku obliczono całkowity indeks jego realizacji. Takie podejście metodologiczne umożliwiło analizę porównawczą przystępności raportów i poziomu spełnienia każdego warunku przystępności.

W dalszej części artykułu zostały przedstawione ramy teoretyczne badania, odnoszące się do kluczowych kategorii analitycznych, tj. rozliczalności, raportu publicznego i prostego języka. Po tym następuje omówienie kontekstu instytucjonalnego analizowanej procedury rozliczalności, który jest ważny dla zrozumienia roli, jaką raport o stanie gminy w niej odgrywa. W kolejnej sekcji opisano metodologię badań, a dalej ich wyniki. Artykuł kończą wnioski.

## PODSTAWOWE KATEGORIE ANALITYCZNE I RAMY TEORETYCZNE BADAŃ

### Pojęcie rozliczalności

Rozliczalność jest pojęciem o szerokim desygnacie, dlatego często służy jako termin ogólny, parasolowy, obejmujący takie terminy jak „przejrzystość”, „odpowiedzialność”, „responywność”, „monitoring”, „kontrola” i inne (Bovens, 2007; Dubnick, 2005; Willems & Van Dooren, 2012). Ograniczając pojęcie rozliczalności do przedmiotu niniejszych badań, odwołujemy się do rozliczalności politycznej. Rozliczalność polityczna, nadal szeroko rozumiana, jest czynnością pociągania do odpowiedzialności rządzących przez rządzonych. Tak rozumiana rozliczalność jest bardziej koncepcją normatywną niż analityczną (Bovens, 2010), tj. zawierającą katalog zasad postępowania podmiotów publicznych (jeżeli mowa o rozliczalności publicznej), niż ramą użyteczną w badaniach tego zjawiska.

Dostępne są jednak ramy analityczne służące badaniu rozliczalności. Badacze z Utrecht School of Governance zdefiniowali rozliczalność jako relację między rozliczanym podmiotem (osobą publiczną lub instytucją) a rozliczającym forum (zwierzchnikami, odbiorcami lub adresatami działań tego podmiotu) (Bovens, 2007) oraz jako trzystopniowe, ewentualnie trójwymiarowe zjawisko (Bovens, 2010; Brandsma & Schillemans, 2013) składające się z:

1. Informacji: rozliczany podmiot jest zobowiązany do poinformowania forum o swoich działaniach i ich uzasadnienia.

2. Dyskusji: forum ma możliwość wysłuchania podmiotu, zadawania pytań i ewentualnego zakwestionowania jakości i adekwatności przedstawionych informacji.
3. Konsekwencji: forum dokonuje oceny działań lub postępowania podmiotu, a w przypadku negatywnej oceny może nałożyć sankcje (Bovens, 2007, s. 451).

Badacze rozliczalności obszernie odnoszą się do jej typów (por. Romzek & Dubnick, 1987; O'Donnell, 1998; Gregory, 2012; Lührmann i in., 2020). Dla opisu mechanizmu rozliczalności, który obejmuje badany raport roczny, przydatna jest typologia rozliczalności autorstwa Lindberga (2013), sformułowana na podstawie trzech kryteriów: 1) źródła relacji rozliczalności, co pozwala wyróżnić rozliczalność wewnętrzną (w granicach organizacji) i zewnętrzną (między organizacją a jej otoczeniem); 2) stopnia kontroli, co pozwala wyróżnić rozliczalność skoncentrowaną na jednym działaniu (decyzji) lub sumie działań rozliczanego podmiotu; 3) kierunku relacji rozliczalności, co pozwala wyróżnić rozliczalność horyzontalną i rozliczalność wertykalną. Cechy te pozwolą lepiej scharakteryzować kontekst badanych raportów o stanie gminy, tj. procedury corocznego rozliczenia samorządowego organu wykonawczego.

## Raport jako źródło informacji publicznej

Celem raportów publicznych jest dostarczanie informacji o działaniach podmiotów publicznych w celu zapewnienia ich transparentności. Celowi temu służy prawo dostępu do informacji publicznej i inne prawa (np. Ustawa z dnia 26 stycznia 1984 r. – Prawo prasowe; Ustawa z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu...), które zobowiązują aktorów publicznych do ujawniania informacji niezastreżonych innymi przepisami prawnymi.

Standardową praktyką administracji publicznej jest przekazywanie informacji organom nadzorującym i opinii publicznej z wykorzystaniem raportów, zawierających analizę i uzasadnienie decyzji oraz działań. Najpowszechniejszymi są raporty finansowe. Te jednak wymagają specjalistycznej wiedzy i doświadczenia, by można było zrozumieć ich treść (Langella i in., 2023, s. 586). Podmioty publiczne (w szczególności administracja lokalna) tworzą również

roczne raporty dotyczące polityki społecznej, ochrony środowiska czy zrównoważonego rozwoju (Badia i in., 2020; Farneti i in., 2011; Hossain, 2018; Manes-Rossi i in., 2020; Othman i in., 2017). Raporty te są bardziej przystępne dla obywateli, ponieważ minimalizują informacje finansowe, a koncentrują się na kwestiach, które składają się na codzienne doświadczenie mieszkańców.

Pomimo wprowadzania kolejnych, w zamierzeniu bardziej przystępnych, form raportów publicznych wyniki badań treści na ogół wykazują ich niską przystępność. W rezultacie wykorzystania różnych sposobów testowania przystępności raportów badacze zazwyczaj stwierdzają, że raporty charakteryzuje nieoptymalna komunikacja wizualna i niezrozumiała treść. Ponadto wskazują, że w miarę upływu czasu przystępność raportów nie poprawia się znacząco (por. Nilipour i in., 2020; Stone & Lodhia, 2019).

### Prosty język (*plain language*) – od języka wykluczającego do języka włączającego

Warunkiem rozliczalności administracji publicznej jest otwarta i zrozumiała komunikacja z obywatelami. Używanie trudnego języka w raportach instytucji publicznych wydłuża czas potrzebny na zapoznanie się z nimi, a zarazem proces interpretacji i oceny ich działań. Może być to postrzegane jako przejaw celowego ukrywania niekorzystnych informacji i finalnie podważyć zaufanie społeczne.

Dostępność dokumentów, w szczególności *online*, które odnoszą się do sytuacji prawnej obywateli, ich codziennych potrzeb i innych ważnych dla nich spraw, jest coraz większa. Jednak dostęp do informacji i dokumentów to nie tylko możliwość ich uzyskania, ale także zdolność ich zrozumienia. Konieczność zachowania komunikatywności dokumentów urzędowych skłoniła wiele krajów do wprowadzenia standardów przystępnej wersji języka, określanej jako „prosty język” (*plain language*). Prosty język definiujemy za Cuttsem jako „pisanie i przekazywanie istotnych informacji w sposób, który pozwala zaangażowanej i zmotywowanej osobie zrozumieć je już przy pierwszym przeczytaniu, zgodnie z intencją autora” (Cutts, 2009, s. xi, cyt. za: Willerton, 2015, s. 1). Prosty język to metoda pisania i mówienia dostosowana do możliwości ogółu społeczeństwa. Jego

rzecznicy uważają, że komunikaty adresowane do ludzi nie docierają do większości z nich, ponieważ są sformułowane w języku dobrze wykształconych elit, a nie przeciętnych obywateli. W rezultacie język informacji i dokumentów publicznych jest wykluczający (Piekot & Maziarz, 2014).

W 2023 r. międzynarodowa współpraca ekspertów z różnych dziedzin komunikacji zaowocowała opracowaniem normy ISO dotyczącej prostego języka (ISO 24495-1:2023 – *Plain language – Part 1*). Zgodnie z tymi zasadami długi dokument, taki jak raport o stanie gminy, jest prosty, jeśli czytelnik osiągnie trzy cele. Po pierwsze, z łatwością znajdzie informacje, których szuka, bez konieczności czytania całego dokumentu (informacje są łatwe do znalezienia). Po drugie, z łatwością zrozumie to, co znalazł, najlepiej po pierwszym przeczytaniu (informacje są zrozumiałe). Po trzecie, z łatwością wykorzysta informacje, które przeczytał, tj. zastosuje je w praktyce (informacje są użyteczne) (ISO, 2023). Powyższe warunki determinują analizę raportów publicznych, która powinna obejmować:

- ich strukturę i architekturę zawartych w nich informacji,
- przystępność, tj. syntaktykę i leksykę tekstu,
- użyteczność raportu i jego wpływ społeczny.

W dalszej części artykułu zostaną przedstawione wyniki badań raportów pod kątem stopnia realizacji dwóch pierwszych wymiarów, zaś na końcu sformułujemy wnioski odnośnie do ich użyteczności.

## KONTEKST INSTYTUCJONALNY RAPORTÓW O STANIE GMINY

Raport o stanie gminy (dalej: raport) i następująca po nim debata, której konkluzją jest decyzja rady o udzieleniu (lub odmowie udzielenia) wójtowi wotum zaufania, zostały wprowadzone jako coroczna i obowiązkowa procedura w 2018 roku. Zgodnie z typologią Lindberga (2013) ten mechanizm rozliczalności jest:

- zewnętrzny – obejmuje relacje między formalnie niezależnymi aktorami: radą gminy, wójtem i mieszkańcami,
- kompleksowy – wójt jest rozliczany z całości działań administracji gminnej w poprzednim roku, a nie z wybranych decyzji, działań czy zachowań,

- horyzontalny i wertykalny – wójt jest odpowiedzialny przed radą gminy, która udziela lub odmawia udzielenia mu wotum zaufania (rozliczalność horyzontalna), oraz mieszkańcami, którzy mogą go odwołać w wyborach lub referendum (rozliczalność wertykalna).

Pierwszy etap corocznej procedury rozliczenia wójta obejmuje przedstawienie przez niego raportu o stanie gminy radzie gminy i mieszkańcom. Raport odnosi się do poprzedniego roku i jest publikowany na stronie internetowej gminy. Chociaż ustawodawca nie miał jasnej wizji tego, jak powinien wyglądać raport, jego treść została ogólnie uregulowana w Ustawie z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw...). Raport powinien zawierać zwięzły przegląd działań wójta, ze szczególnym uwzględnieniem wdrażania polityk, programów i strategii; uchwały rady gminy oraz informacje na temat realizacji budżetu partycypacyjnego. Ustawodawca przewidział także możliwość ustalenia dodatkowych wytycznych przez rady gmin, które czasami z tego korzystają, przyjmując uchwałę określającą szczegółowo zawartość raportu.

Raport jest udostępniany radnym do końca maja roku następującego po roku objętym raportem, natomiast do końca czerwca odbywa się nad nim debata podczas tzw. absolutoryjnej sesji rady gminy. W posiedzeniu rady mogą wziąć udział i zabierać głos mieszkańcy. Debata kończy się głosowaniem rady nad wotum zaufania dla wójta. W przypadku gdy rada nie udzieli wotum zaufania w dwóch kolejnych latach, może podjąć uchwałę w sprawie referendum odwoławczego wójta.

## METODOLOGIA BADAŃ

Lokalny charakter uwarunkowań wpływających na procedurę rozliczalności, złożoność samego mechanizmu oraz założenie, że ocenę jego skuteczności można przeprowadzić na podstawie wyników nie jednokrotnego, lecz kilkukrotnego zastosowania, np. w trakcie pełnej kadencji organów samorządowych (2018–2023), skłoniły badaczy do zastosowania mieszanej metody badawczej opartej na wielokrotnym studium przypadku. Dlatego też wybór raportów do analizy

jest konsekwencją wyboru gmin, w których zdecydowano się badać procedurę rozliczalności.

Tabela 1. Kombinacja kryteriów wyboru gmin do badań

| Wielkość gminy / system wyborczy | Typ gminy                 | Układ sił w radzie gminy                               | Kryteria replikacji przypadków  | Gminy wybrane do badań |
|----------------------------------|---------------------------|--|---|------------------------|
| <20,000 / system większościowy   | wiejskie                  | większość radnych wspiera wójta                        | długi okres pełnienia funkcji przez organ wykonawczy  | L                      |
|                                  |                           | większość radnych jest w opozycji do wójta             | upolityczniona debata   | I                      |
|                                  | miejsko-wiejskie          | większość radnych wspiera wójta                        | minimalna większość popierająca wójta (jeden głos)  | BR                     |
|                                  |                           | większość radnych jest w opozycji do burmistrza        | nieskuteczne/nieważne referendum w sprawie odwołania wójta z powodu dwukrotnego nieudzielenia wotum zaufania                  | MR                     |
|                                  | miejskie                  | większość radnych wspiera burmistrza                   | przeniesienie dyskusji z forum rady na posiedzenia komisji  | PU                     |
|                                  |                           | większość radnych jest w opozycji do burmistrza        | referendum w sprawie odwołania wójta z inicjatywy mieszkańców   | MI                     |
| > 20,000 / system proporcjonalny | wiejskie                  | większość radnych wspiera wójta                        | określenie wymogów raportu przez radę gminy   | Z                      |
|                                  |                           | większość radnych jest w opozycji do wójta             | dwukrotne nieudzielenie wotum zaufania w kolejnych latach, ale brak uchwały o referendum                                      | BB                     |
|                                  | miejsko-wiejskie          | większość radnych wspiera burmistrza                   | radni zabierali głos w debatach, ale dyskusja ograniczona   | ST                     |
|                                  |                           | większość radnych jest w opozycji do burmistrza        | skuteczne referendum w sprawie odwołania wójta z powodu dwukrotnego nieudzielenia wotum zaufania                              | MO                     |
|                                  | miejskie                  | większość radnych wspiera burmistrza                   | niska jakość raportów o stanie gminy  | NR                     |
|                                  |                           | większość radnych jest w opozycji do burmistrza        | wysoki poziom emocji podczas debaty   | SW                     |
| > 20,000 / system proporcjonalny | miasta na prawach powiatu | większość radnych wspiera prezydenta miasta            | prawdopodobne inicjowanie przez organ wykonawczy/jego otoczenie udziału mieszkańców w debacie i wpłynięcie na treść wystąpień | BI                     |
|                                  |                           | większość radnych jest w opozycji do prezydenta miasta | niestabilna sytuacja polityczna w organie stanowiącym   | PR                     |

Źródło: oprac. własne.

Do badania wybrano gminy różniące się typem (wiejskie, miejsko-wiejskie, miejskie i miasta na prawach powiatu) i liczbą mieszkańców (do 20 000 i powyżej 20 000 mieszkańców). Założono, że dla wyniku głosowania w sprawie udzielenia wotum zaufania dla wójta znaczenie ma skład rady gminy. Dlatego uznano go za trzecie kluczowe kryterium wyboru gmin do badań. Uwzględnienie możliwych kombinacji tych kryteriów (typ gminy, liczba mieszkańców, skład rady) wymagało wyboru czternastu przypadków. Aby uniknąć przypadkowości nielosowego wyboru gmin i zoptymalizować prawdopodobieństwo uzyskania danych istotnych dla osiągnięcia celów badawczych, zastosowano replikację teoretyczną przypadków (Yin, 2014). Wzięto pod uwagę dodatkowe kryteria wyboru – środowiskowe lub odnoszące się do procedury rozliczalności. Dzięki temu każda z wybranych gmin wyróżnia się na tle pozostałych wybranych unikalną cechą, co do której istnieje uzasadnione przypuszczenie, że mogła wpłynąć na przebieg procedury (tabela 1).

Na podstawie przeglądu literatury (Badia i in., 2020; Biondi & Bracci, 2018; Gutiérrez Ponce i in., 2023; Langella i in., 2023; Maziarz i in., 2012; Porumbescu i in., 2017; Raimo i in., 2023), standardów określonych w normie ISO 24495-1 oraz wymogów określonych w przepisach krajowych i lokalnych (rady sześciu gmin przyjęły uchwały dotyczące zawartości raportu) autorzy opracowali protokół badawczy składający się z 12 warunków, których stopień realizacji został określony na dwu- lub trzystopniowej skali (tabela 2).

Tabela 2. Protokół kodowania raportów

|   | Warunek   | Kodowanie   |
|---|---|---|
| 1 | łatwość znalezienia raportu za pomocą wyszukiwarki (Google) | 0 – nie pojawia się w wyszukiwarce / wymaga poszukiwań na stronie internetowej            |
|   |   | 0,5 – wyszukiwarka kieruje do strony internetowej gminy, gdzie raport jest łatwo dostępny |
|   |   | 1 – pojawia się w wyszukiwarce  |
| 2 | czas opublikowania na stronie internetowej                  | 0 – mniej niż tydzień przed debatą  |
|   |   | 0,5 – jeden-dwa tygodnie przed debatą   |
|   |   | 1 – ponad dwa tygodnie przed debatą   |
| 3 | streszczenie  | 0 – brak streszczenia   |
|   |   | 0,5 – jest streszczenie, ale nie zawiera kluczowych informacji                            |
|   |   | 1 – jest streszczenie i zawiera kluczowe informacje                                       |

|    |  |  |
|----|--|--|
| 4  | wykaz tabel, wykresów i obrazków                       | 0 – brak wykazu                                    |
|    |  | 0,5 – wykaz na końcu raportu                       |
|    |  | 1 – wykaz na początku raportu                      |
| 5  | udział informacji nieistotnych i powtarzających się    | 0 – ponad 20% treści raportu                       |
|    |  | 1 – poniżej 20% treści raportu                     |
| 6  | informacja o partycypacji mieszkańców                  | 0 – brak informacji                                |
|    |  | 0,5 – ograniczone informacje                       |
|    |  | 1 – obszerne informacje                            |
| 7  | informacja o realizacji zadań gminnych                 | 0 – informacje są niejasne i niejednoznaczne       |
|    |  | 0,5 – informacje ograniczone do wybranych zadań    |
|    |  | 1 – obszerne informacje                            |
| 8  | wyjaśnienie przyczyn zmian w realizacji zadań gminnych | 0 – brak wyjaśnienia                               |
|    |  | 0,5 – częściowe wyjaśnienie                        |
|    |  | 1 – obszerne wyjaśnienie                           |
| 9  | formy graficzne podnoszące przystępność raportu        | 0 – brak lub niewiele; niepodnoszące przystępności |
|    |  | 0,5 – liczne, ale niepodnoszące przystępności      |
|    |  | 1 – liczne i zróżnicowane, podnoszące przystępność |
| 10 | przystępność mierzona wskaźnikiem FOG                  | 0 – FOG >17  |
|    |  | 0,5 – FOG 13–17                                    |
|    |  | 1 – FOG <13  |
| 11 | pokazanie gminy na tle innych gmin                     | 0 – brak   |
|    |  | 0,5 – rzadko                                       |
|    |  | 1 – w licznych przypadkach                         |
| 12 | pokazanie trendów zmian w gminie                       | 0 – brak   |
|    |  | 0,5 – rzadko                                       |
|    |  | 1 – w licznych przypadkach                         |

Źródło: oprac. własne.

Kodowanie raportów zostało przeprowadzone przez troje badawczy w celu zachowania rzetelności badań. W sytuacji rozbieżności w ocenie realizacji warunku w odniesieniu do konkretnego raportu była ona przedmiotem dyskusji zmierzającej do uzgodnienia wspólnego stanowiska. Przystępność raportów (warunek 10) została zmierzona z wykorzystaniem aplikacji Logios (Logios Badacz, <https://logios.dev/badacz/>), która obliczyła indeks mglistości tekstu (FOG) dla każdego raportu. FOG jest szeroko stosowanym indeksem edukacyjnym, który szacuje liczbę lat edukacji potrzebną do zrozumienia tekstu. Jest on obliczany według następującej formuły:

$$\text{FOG} = 0.4 \times \left[ \left( \frac{\text{liczba słów w tekście}}{\text{liczba zdań w tekście}} \right) + 100 \left( \frac{\text{liczba trudnych słów w tekście}}{\text{liczba słów w tekście}} \right) \right]$$

przy czym w języku polskim za słowa trudne uważa się te, które składają się z czterech i więcej sylab.

Aby ułatwić analizę spełnienia każdego warunku raportu i umożliwić porównanie raportów, obliczono następujące indeksy:

$$(1) \text{ indeks dla każdego raportu: } \frac{\sum(c_1 \dots c_{12})}{12} = I_r$$

gdzie

$c_1 \dots c_{12}$  to wartości każdego warunku dla każdego raportu

$I_r$  jest indeksem każdego raportu

$$(2) \text{ indeks dla każdego warunku: } \frac{\sum(c_{1BB} \dots c_{1Z})}{70} = I_{c1}$$

gdzie

$c_{1BB} \dots c_{1Z}$  to wartości warunku 1 dla wszystkich raportów

$I_{c1}$  jest indeksem warunku 1

## WYNIKI BADAŃ

Analizowane raporty (N = 70) liczyły od niespełna dziesięciu do 450 stron (średnio 160 stron). Raporty o stanie gminy są więc dokumentami obszernymi. Wykres 1 przedstawia wyniki pomiarów warunków przystępności raportów. Warunki oznaczono numerami odpowiadającymi ich opisom w tabeli 2. Raporty są łatwo dostępne na stronach internetowych ( $I_{c1} = 0,91$ ) i są tam publikowane niezwłocznie po ich przedstawieniu radom gmin, tj. z dużym wyprzedzeniem w stosunku do terminu debaty nad raportem ( $I_{c2} = 0,78$ ).

Raporty wyróżniają się kompleksowym podejściem do prezentacji zadań gmin ( $I_{c7} = 0,82$ ). Jednak zmiany, odstępstwa od planów w ich realizacji pozostają w raportach nieuwzględnione ( $I_{c8} = 0,05$ ). Raporty często – choć w różnym zakresie – wskazują trendy w realizacji zadań gminnych i rozwoju analizowanych jednostek terytorialnych ( $I_{c12} = 0,46$ ), ale rzadko prezentują gminę na tle innych, jej podobnych jednostek ( $I_{c11} = 0,16$ ). Również zaangażowanie obywateli w sprawy gminy (udział w konsultacjach społecznych, zebraniach osiedlowych i wiejskich i innych formach partycypacji) jest rzadkim zagadnieniem ( $I_{c6} = 0,29$ ). Kontrastuje to z obszernie opisywanymi i ilustrowanymi

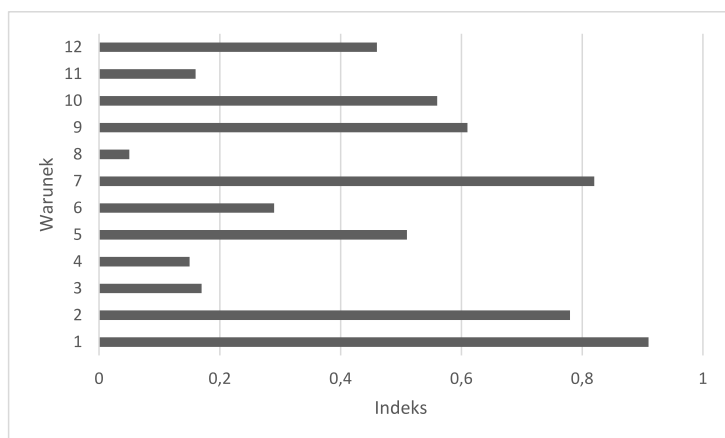
wydarzeniami organizowanymi dla mieszkańców przez władze lokalne, co m.in. składa się na wysoki indeks raportów zawierających nieistotne i powtarzające się informacje ( $I_{c5} = 0,51$ ).

W przypadku raportów o stanie gminy powszechny jest brak streszczenia ( $I_{c3} = 0,17$ ), które ułatwiłoby szybkie uzyskanie kluczowych informacji na jej temat. W celu ich odnalezienia należy odwołać się do spisu treści lub przejrzeć cały dokument. Jeśli raport zawiera wykaz tabel, wykresów i zdjęć ( $I_{c4} = 0,15$ ), znajduje się on na końcu, co sprawia, że jest mniej użyteczny (czytelnik nie widzi go zaraz po rozpoczęciu czytania dokumentu), niż gdyby był na początku. Raporty zazwyczaj zawierają grafiki. Niektóre z nich są proste i znacznie poprawiają przystępność treści raportu ( $I_{c9} = 0,61$ ). Powszechne jest stosowanie obszernych tabel zawierających szczegółowe i trudne do interpretacji dane.

Kluczową kwestią w odbiorze raportów przez mieszkańców jest język, jakim są napisane. Średni indeks FOG dla badanych raportów wynosi 14 (podczas gdy przeciętny język polskiego czytelnika waha się między 8 a 13) (Maziarz i in., 2012), co odpowiada wynikowi indeksu na poziomie 0,56. Wskazuje to na poziom przystępności odpowiedni dla studiów licencyjnych. Żaden z raportów nie osiągnął indeksu FOG na poziomie szkoły podstawowej (FOG <9). Poziom szkoły średniej (FOG 9–12), który jest uważany za zadowalającą wartość pod względem przystępności języka, był reprezentowany przez dziewięć raportów. Pozostałe raporty zostały napisane w języku odpowiadającym poziomowi szkoły wyższej (FOG 13–17).

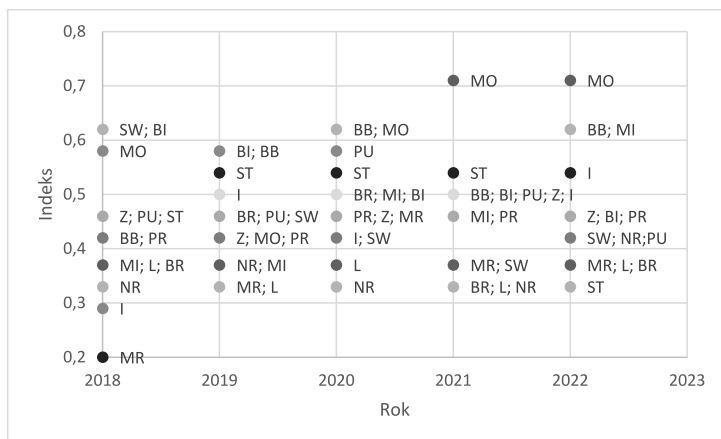
Procedura rozliczalności, która obejmuje raport o stanie gminy, jest realizowana od 2019 roku. Badacze spodziewali się, że pierwsze raporty będą słabsze (ich indeksy będą niższe), ale w miarę zdobywania wprawy w ich przygotowaniu ich jakość ulegnie poprawie. Jednak obserwacja wartości indeksów raportów dla poszczególnych gmin w żadnym przypadku nie wykazała stałego trendu. Wyniki pomiarów dla poszczególnych raportów przedstawiono na wykresie 2. Każdy punkt reprezentuje raport opublikowany w danym roku w danej gminie/gminach, których nazwy zostały zakodowane.

Wykres 1. Wartość indeksów warunków



Źródło: oprac. własne.

Wykres 2. Wartości indeksów raportów



Źródło: oprac. własne.

## WNIOSKI

Generowanie różnego rodzaju raportów stało się zwyczajową praktyką instytucji publicznych, choć niekoniecznie jest obowiązkowe ani nie stanowi integralnej części procesu rozliczania władz publicznych.

Podstawową funkcją raportów publicznych jest zachowanie transparentności instytucji publicznych. W tym kontekście coroczne raporty o stanie gminy, osadzone w procedurze rozliczalności, są oryginalne, ponieważ dotyczą całości działań władz lokalnych, służąc ich ocenie.

Raporty są dostępne na stronach internetowych gmin i publikowane w czasie pozwalającym zainteresowanym zapoznać się z ich treścią przed zaplanowanym terminem debaty. Wyróżniają się także obszernością informacji o realizacji zadań i przedsięwzięć władz gminnych. Treść ta jest często przedstawiana w formie tabelarycznej i graficznej. Z drugiej strony, raporty nie odnoszą się do wyzwań związanych z realizacją zadań gminnych, co nie sprzyja zachowaniu transparentności. Niedostatek informacji pokazującej gminę na tle innych gmin dodatkowo utrudnia ocenę skuteczności polityki władz lokalnych przez mieszkańców.

Raporty są trudne w odbiorze dla przeciętnego czytelnika, co wynika zarówno z poziomu trudności stosowanego w nich języka, jak i struktury oraz konstrukcji raportu. Niedostatek metainformacji w połączeniu z długością raportów utrudnia niedoświadczonym czytelnikom wyszukanie interesujących ich treści. Poważną barierą przystępności raportów jest ich język, zbyt trudny dla ogółu społeczeństwa. Ponadto raporty są zazwyczaj publikowane w nieprzyjemnej formie jako dokument PDF. Jedynie na stronach dwóch gmin raporty miały formę interaktywną, ułatwiającą poruszanie się po raporcie i szybkie odnajdywanie interesujących czytelnika informacji. Dodatkowo długość raportów zniechęca do zapoznania się z nimi, szczególnie, że brakuje w nich streszczenia umożliwiającego szybkie przyswojenie kluczowych informacji o stanie gminy, co w konsekwencji wpływa na użyteczność raportów w procesie rozliczania władz publicznych.

Autorzy artykułu nie natrafili na zbliżone pod względem metodologii badania treści udostępnianych przez instytucje publiczne w Polsce. Natomiast przedmiotem badań był język dokumentów i komunikatów publicznych, z których najbliższe prezentowanym tutaj raportom były raporty ewaluacyjne. W rezultacie ich analizy Maziarz i inni (2012) otrzymali indeks FOG o wartości powyżej 17, co wskazuje, że język raportów ewaluacyjnych jest bliski językowi naukowemu. Raporty o stanie gminy ze średnim indeksem FOG na poziomie 14 charakteryzują się większą przystępnością, także

w porównaniu do tekstów urzędowych publikowanych przez instytucje publiczne w internecie (szerzej: Zarzeczny & Piekot, 2017). Mimo to język raportów o stanie gminy jest dużo trudniejszy niż język artykułów prasowych (Maziarz i in., 2012).

Na uwagę zasługuje zmienna jakość raportów publikowanych w jednej gminie. Ich prawie stale poprawiającą się jakość odnotowano tylko w jednej jednostce samorządowej. Może być to świadectwem niepewności urzędników co do oczekiwań wobec tych dokumentów, brak jasnych wytycznych i standardów ich przygotowania.

Wyniki przeprowadzonych badań pozwalają przedstawić zalecenia dotyczące raportów publicznych w ogóle, nie tylko raportów o stanie gminy. W raportach adresowanych do ogółu społeczeństwa, ale także do odbiorców takich jak interesariusze polityk publicznych, powinny być zawarte:

- metainformacje: wykazy tabel, wykresów, zdjęć i załączników umieszczane na początku raportu i podlinkowane do jego treści;
- streszczenie zawierające kluczowe informacje, podlinkowane do odpowiednich części raportu i/lub załączników;
- informacje o trendach i wyzwaniach związanych z realizacją zadań publicznych;
- materiały uzupełniające (np. obszerne tabele) powinny zostać umieszczone osobno, tj. na stronie internetowej z odnośnikiem w treści raportu;
- język raportu powinien być przystępny (na poziomie szkoły średniej).

Aby uczynić raporty bardziej przyjaznymi dla użytkownika, gminy i inne podmioty publiczne mogą rozważyć publikowanie ich interaktywnej wersji na stronach internetowych. Jednak te przyjazne dla użytkownika formaty nie będą przydatne, o ile radni i urzędnicy nie będą promować raportów gminnych w mediach społecznościowych, częściej odwiedzanych przez mieszkańców.

Wydaje się, sądząc po niskiej przystępności raportów gminnych (większość z nich nie przekroczyła wartości indeksu 0,5), że są one pisane głównie z myślą o radnych, zaś mieszkańcy są ich drugorzędnymi adresatami. Jednak jest mało prawdopodobne, aby raport o stanie gminy wniósł nowe informacje do wiedzy radnych o gminie poza tymi, które już zdobyli w związku z wykonywaniem mandatu. Może on natomiast stanowić cenne źródło informacji nie tylko dla

mieszkańców, ale również innych interesariuszy lokalnych polityk publicznych. Pomijając inne czynniki, przedkładanie mieszkańcom raportów o niskiej przystępności z pewnością nie podnosi ich zainteresowania procesem rozliczalności, co podważa sens tego procesu.

#### BIBLIOGRAFIA

- Badia, F., Bracci, E., & Tallaki, M. (2020). Quality and Diffusion of Social and Sustainability Reporting in Italian Public Utility Companies. *Sustainability*, 12(11), 4525. DOI: 10.3390/su12114525
- Biondi, L., & Bracci, E. (2018). Sustainability, Popular and Integrated Reporting in the Public Sector: A Fad and Fashion Perspective. *Sustainability*, 10(9), 3112. DOI: 10.3390/su10093112
- Bovens, M. (2007). Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework. *European Law Journal*, 13(4), 447–468. DOI: 10.1111/j.1468-0386.2007.00378.x
- Bovens, M. (2010). Two Concepts of Accountability: Accountability as a Virtue and as a Mechanism. *West European Politics*, 33(5), 946–967. DOI: 10.1080/01402382.2010.486119
- Brandsma, G.J., & Schillemans, T. (2013). The Accountability Cube: Measuring Accountability. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 23(4), 953–975. DOI: 10.1093/jopart/mus034
- Cutts, M. (2009). *Oxford Guide to Plain English*. Oxford: Oxford University Press.
- Dubnick, M. (2005). Accountability and the Promise of Performance: In Search of the Mechanisms. *Public Performance & Management Review*, 28(3), 376–417.
- Farneti, F., Guthrie, J., & Siboni, B. (2011). Social and Sustainability Reporting in Italian Local Governments: What is not Reported? In A. Ball & S.P. Osborne (Eds.), *Social Accounting and Public Management: Accountability for the Common Good* (pp. 192–202). New York: Routledge.
- Ferri, L., Manes-Rossi, F., & Zampella, A. (2023). Readability Versus Obfuscation to Fight Corruption: Evidence from Italian Local Governments. *Public Money & Management*, 43(7), 659–668. DOI: 10.1080/09540962.2023.2238914
- Ferry, L., Eckersley, P., & Zakaria, Z. (2015). Accountability and Transparency in English Local Government: Moving from ‘Matching Parts’ to ‘Awkward Couple’? *Financial Accountability & Management*, 31(3), 345–361. DOI: 10.1111/faam.12060
- Fusco, F., & Ricci, P. (2018). What is the Stock of the Situation? A Bibliometric Analysis on Social and Environmental Accounting Research in

- Public Sector. *International Journal of Public Sector Management*, 32(1), 21–41. DOI: 10.1108/IJPSM-05-2017-0134
- Gregory, R. (2012). Accountability in Modern Government. In B.G. Peters & J. Pierre (Eds.), *The SAGE Handbook of Public Administration* (pp. 681–697). SAGE Publications Ltd. DOI: 10.4135/9781446200506.n44
- Gutiérrez Ponce, H., Chamizo González, J., & Al-Mohareb, M. (2023). Annual Reports Readability From Linguistic and Communication Perspectives: Systematic Literature Review. *Business and Professional Communication Quarterly*, 86(4), 446–497. DOI: 10.1177/23294906231151893
- Hossain, M.M. (2018). Sustainability Reporting by Australian Local Government Authorities. *Local Government Studies*, 44(4), 577–600. DOI: 10.1080/03003930.2018.1471397
- ISO (2023). *International Standard ISO 24495-1:2023, Plain language – Part 1: Governing principles and guidelines*. <https://www.iso.org/obp/ui/en/#iso:std:iso:24495:-1:ed-1:v1:en> (dostęp: 19.03.2026).
- Langella, C., Anessi-Pessina, E., Botica Redmayne, N., & Sicilia, M. (2023). Financial Reporting Transparency, Citizens' Understanding, and Public Participation: A Survey Experiment Study. *Public Administration*, 101(2), 584–603. DOI: 10.1111/padm.12804
- Lindberg, S.I. (2013). Mapping Accountability: Core Concept and Subtypes. *International Review of Administrative Sciences*, 79(2), 202–226. DOI: 10.1177/0020852313477761
- Lourenço, R.P. (2013). Data Disclosure and Transparency for Accountability: A Strategy and Case Analysis. *Information Polity*, 18(3), 243–260. DOI: 10.3233/IP-130310
- Lührmann, A., Marquardt, K.L., & Mechkova, V. (2020). Constraining Governments: New Indices of Vertical, Horizontal, and Diagonal Accountability. *American Political Science Review*, 114(3), 811–820. DOI: 10.1017/S0003055420000222
- Manes-Rossi, F., Nicolò, G., & Argento, D. (2020). Non-Financial Reporting Formats in Public Sector Organizations: A Structured Literature Review. *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, 32(4), 639–669. DOI: 10.1108/JPBAFM-03-2020-0037
- Maziarz, M., Piekot, T., Poprawa, M., Broda, B., Radziszewski, A., & Zarzeczny, G. (2012). *Język raportów ewaluacyjnych*. Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego. Departament Koordynacji Polityki Strukturalnej.
- Mol, A., Van Schie, V., & Budding, T. (2024). Drivers of Sustainability Reporting by Local Governments over Time: A Structured Literature Review. *Financial Accountability & Management*, faam.12407. DOI: 10.1111/faam.12407

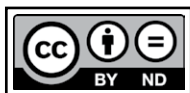
- Mulgan, R. (2003).  *Holding Power to Account*. London: Palgrave Macmillan. DOI: 10.1057/9781403943835
- Nilipour, A., Silva, T.-A.D., & Li, X. (2020). The Readability of Sustainability Reporting in New Zealand over time.  *Australasian Accounting, Business and Finance Journal*, 14(3), Article 3. DOI: 10.14453/aabfj.v14i3.7
- O'Donnell, G.A. (1998). Horizontal Accountability in New Democracies.  *Journal of Democracy*, 9(3), 112–126.
- Othman, R., Nath, N., & Laswad, F. (2017). Sustainability Reporting by New Zealand's Local Governments.  *Australian Accounting Review*, 27(3), 315–328. DOI: 10.1111/auar.12153
- Piekot, T., & Maziarz, M. (2014). Styl „plain language” i przystępność języka publicznego jako nowy kierunek w polskiej polityce językowej.  *Język a Kultura*, 24, 307–324.
- Porumbescu, G., Bellé, N., Cucciniello, M., & Nasi, G. (2017). Translating Policy Transparency into Policy Understanding and Policy Support: Evidence from a Survey Experiment.  *Public Administration*, 95(4), 990–1008. DOI: 10.1111/padm.12347
- Raimo, N., Rubino, M., Esposito, P., & Vitolla, F. (2023). Measuring Quality of Popular Annual Financial Reports: Features of the Rewarded US Reporting Municipalities.  *Corporate Social Responsibility and Environmental Management*, 30(1), 17–27. DOI: 10.1002/csr.2336
- Romzek, B.S., & Dubnick, M.J. (1987). Accountability in the Public Sector: Lessons from the Challenger Tragedy.  *Public Administration Review*, 47(3), 227–238. DOI: 10.2307/975901
- Stone, G.W., & Lodhia, S. (2019). Readability of Integrated Reports: An Exploratory Global Study.  *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 32(5), 1532–1557. DOI: 10.1108/AAAJ-10-2015-2275
- Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz.U. z 2018 r. poz. 130).
- Ustawa z dnia 26 stycznia 1984 r. – Prawo prasowe (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 1914).
- Ustawa z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu przez posła i senatora (Dz.U. z 2021 r. poz. 2054).
- Willems, T., & Van Dooren, W. (2012). Coming to Terms with Accountability: Combining multiple forums and functions.  *Public Management Review*, 14(7), 1011–1036. DOI: 10.1080/14719037.2012.662446
- Willerton, R. (2015).  *Plain Language and Ethical Action: A Dialogic Approach to Technical Content in the 21st Century*. New York: Routledge, Taylor & Francis Group.

- Yin, R.K. (2014). *Case Study Research: Design and Methods*. Thousand Oaks–London–New Delhi: SAGE.
- Yusuf, J.-E., & Jordan, M. (2015). Popular Financial Reports: Tools for Transparency, Accountability and Citizen Engagement. *The Journal of Government Financial Management*, 64(1), 12–17.
- Zarzeczny, G., & Piekot, T. (2017). *Przystępność tekstów urzędowych w internecie*. Wrocław: Oficyna Wydawnicza Atut – Wrocławskie Wydawnictwo Oświatowe.

### Podziękowania

Autorzy wyrażają podziękowania dr. hab. Tomaszowi Piekotowi, prof. UW r za jego udział w badaniach związany z obliczeniem i interpretacją indeksu FOG oraz propozycją wykorzystania Normy ISO do analizy treści raportów.

### Copyright and License



This article is published under the terms of the Creative Commons Attribution – NoDerivs (CC BY- ND 4.0) License  
<http://creativecommons.org/licenses/by-nd/4.0/>