



JAK URZĘDY GMIN KORZYSTAJĄ Z MEDIÓW SPOŁECZNOŚCIOWYCH?

NA CZYM POLEGA PROBLEM PROWADZENIA MEDIÓW SPOŁECZNOŚCIOWYCH PRZEZ GMINY?

Media społecznościowe są coraz chętniej wykorzystywane przez gminy, a nawet sołectwa, do informowania mieszkańców i dyskusowania o sprawach wspólnych. Wedle danych z raportu [Digital 2019](#), aż 47% osób mieszkających w Polsce korzysta z mediów społecznościowych, a w ciągu ostatnich pięciu lat liczba użytkowników wzrosła o 50%. Dlatego trudno się dziwić, że samorządowcy chętnie sięgają po kanał komunikacji, który gwarantuje im dotarcie do dużej grupy odbiorców.

Choć media społecznościowe mają liczne wady – zbierają nasze dane, śledzą zachowania i wpływają na nasze decyzje – od zakupów poczynając, na wyborach skończywszy - wzrost ich popularności jest prawdopodobnie trudny do zatrzymania. Wkroczyły bez problemu w urzędowy świat i tak jak wcześniej urzędnik wieszał ogłoszenia na tablicy przed urzędem, tak teraz wiesza je na Facebooku (FB). Czy jednak to dokładnie to samo? Czy gminy w jakikolwiek sposób regulują swoją obecność w mediach społecznościowych? Postanowiliśmy się temu przyjrzeć z pozycji bliskich stanowisku popularnego blogera - prawnika i znawcy Internetu - Piotra VaGli Wąglowskiego, licząc na to, że może choć trochę przyczynimy się do uporządkowania tej sfery w przypadku władz publicznych. O ile bowiem osoby prywatne mają wolność w oddawaniu swojej prywatności i rejestrowaniu się w dowolnym serwisie, o tyle instytucje publiczne muszą zachowywać się znacznie bardziej odpowiedzialnie. Powinny dbać o dostęp do informacji dla wszystkich (artykuł 61 [Konstytucji RP](#)), być otwarte na różne głosy, w tym krytyczne, bo każdy ma do nich prawo (artykuł 54 [Konstytucji RP](#)) i nie mogą dyskryminować (art. 32 [Konstytucji RP](#)).

W artykule z 2014 roku, pt. ["Wsparcie sądownictwa administracyjnego w walce z Twitterozą i Facebookozą"](#), Wąglowski wskazuje, że media społecznościowe „pozwalają władzy publicznej na sprytnie obejście dziennikarzy i docieklivosti obywateli, na sianiu raczej propagandy politycznej, nie zaś udostępnianiu konkretnych, źródłowych danych o działaniu państwa”. Z drugiej strony twierdzi, że prowadzenie mediów społecznościowych nie ma podstawy prawnej - czyli jest niezgodne z art. 7 [Konstytucji RP](#) mówiącym o działaniu władz publicznych na podstawie i w granicach prawa. Twierdzi bowiem, że władze publiczne traktują media społecznościowe jako zastępstwo Biuletynów Informacji Publicznej (BIP). Wąglowski porusza też kwestię artykułu 32 i 54 [Konstytucji RP](#):

„Państwo nie może nikogo dyskryminować bezpośrednio lub pośrednio niezależnie od przyczyny. Udostępniając jednemu, nie udostępnia innemu. Zasilając jedno medium, nie zasila innego. Państwo i samorząd nie mogą przeszkadzać prasie w realizowaniu jej kontrolnej funkcji, a ten lub inny polityk musi pękać z radości, że jedno jego twittnięcie zyskuje potem taki oddźwięk w mediach, bo te nie mają dostępu do informacji "oficjalnej", więc łapią się tego, czego mogą. Ogon macha psem. Aby temu przeciwdziałać, państwo powinno publikować w jednym miejscu i robić to w neutralnym medialnie urzędowym publikatorze teleinformatycznym”.

Podzielamy większość z tych argumentów. Wprawdzie media społecznościowe lepiej docierają do ludzi, ale tylko do tych, którzy zarejestrowali się w serwisie. Z jednej strony informacja podana jest na tacy, a nie zaszyta gdzieś na mało atrakcyjnej stronie, jaką jest BIP, przedstawiana aktywnie, na bieżąco i w odpowiednim czasie,



SPRAWDZAMY

J A K J E S T

skraca dystans między władzą a użytkownikami, ale z drugiej media społecznościowe rządzą się własnymi algorytmami, decydującymi, jakie komunikaty zobaczą użytkownicy, pozwalają na manipulowanie treściami, dowolne ich zmienianie, ukrywanie, a co więcej - utrudniają docieranie do informacji archiwalnych. Urzędy powinny zatem z taką samą starannością dbać o wszystkie kanały komunikacji, nie tylko o media społecznościowe, ale także o jakość i aktualność Biuletynów Informacji Publicznej, które z punktu widzenia prawa ([art. 10.1 ustawy o dostępie do informacji publicznej](#)) są podstawowym miejscem do udostępniania informacji o działalności władzy publicznej.

DLACZEGO ZAJMUJEMY SIĘ TYM TEMATEM?

Nasze szersze badania, zaplanowane na najbliższych kilka lat, dotyczą jakości informowania w gminach. Obejmują nie tylko media społecznościowe, ale też jakość oficjalnej informacji przekazywanej w Biuletynach Informacji Publicznej i w mediach prowadzonych przez władze.

Wokół tych tematów pragniemy wywołać szerszą dyskusję, zgodnie z naszym przekonaniem, iż wiedza to władza. Współczesny człowiek jest zanurzony w informacji. Problem w tym, że jest to często informacja fałszywa, niesprawdzona, a wprowadzający w błąd nadawca często nie ponosi żadnych konsekwencji. A przecież na tej podstawie podejmujemy decyzje osobiste i polityczne. Wiedza o tym, czego możemy się spodziewać po różnych źródłach informacji, jest jedną z najważniejszych kompetencji współczesnego człowieka. Nie zwalnia to jednak nadawców z odpowiedzialności. Tej zaś możemy w największym stopniu oczekiwać od instytucji publicznych i polityków. W osiągnięciu dojrzałości w tej dziedzinie chcemy władzy pomóc.

Obserwujemy bowiem, że urzędy nie do końca rozumieją, że media społecznościowe służą wymianie, dzieleniu się, dyskusowaniu. Np. władze Białej Podlaskiej, ustami rzecznika, tłumaczą [Dziennikowi Wschodniemu](#):

„Zarówno strona internetowa miasta, jak i profil facebookowy spełniają **funkcję czysto informacyjną**. Komentarze pojawiające się pod tekstami niekiedy odbiegają od tonu merytorycznej dyskusji, w niektórych zaś przypadkach w sposób niedopuszczalny i wulgarny niszczą przestrzeń kulturalnej wymiany opinii (...) **Rolą administratora portalu jest ograniczenie takich wypowiedzi do minimum**, co też się dzieje”. [podkreślenia własne]

Jeden z użytkowników naszych mediów społecznościowych od lat alarmował, że jest blokowany w mediach społecznościowych w swoim mieście i w mediach władzy centralnej i - pomimo skarg, które składa, powołując się na art. 54 Konstytucji RP - **nie jest w stanie wyegzekwować swoich praw**. Czy to nagminna praktyka i systemowy problem? To właśnie chcielibyśmy wiedzieć.

Być może władze nie zdają sobie sprawy z tego, że wraz ze stworzeniem profilu w mediach społecznościowych przyjęły na siebie obowiązek działania zgodnego z prawem. Czas to przypomnieć, jak również uświadomić im, jakie zobowiązania ciążą na nich w związku z rozpoczęciem działań w mediach społecznościowych. Czy tego nie wiedzą? Trudno powiedzieć. Na pewno jednak łatwo dziś władzom samorządowym **grać rolę niedoinformowanych**, co pozwala skutecznie unikać rozwiązania problemów związanych z ich obecnością na Facebooku. [Napisał do nas mieszkaniec Inowrocławia, który został zablokowany na oficjalnym profilu miasta](#). Kiedy próbował dowiedzieć się, jaki jest powód blokady, odpowiedziano mu, że regulamin FB przewiduje blokowanie użytkowników i administratorzy z tej możliwości korzystają. Mieszkaniec poprosił o interwencję Rzecznika Praw Obywatelskich. Władze były bardzo zdziwione, że Rzecznik zajmuje się takimi sprawami. W końcu – po wyjaśnieniach - przyznały, że nie wiedzą czemu użytkownik jest zablokowany, ale blokady nie zniósł.

Z kolei klient naszej poradni prawnej skarżył się na **prewencyjną cenzurę przedwyborczą**. Prezydent miasta, na własnym profilu, zablokował go, bez powodu, przed wyborami. Czy, skoro nie był to profil miejski, prezydent miał prawo to zrobić? Czy w takiej sytuacji ma znaczenie, kto finansuje profil? A co, jeśli dyskusja o mieście nie toczy się na fanpage'u gminy, a właśnie na fanpage'u prezydenta? Czy mamy uznać, że tak wygląda kultura



SPRAWDZAMY

J A K J E S T

polityczna w Polsce i brak nam skutecznych środków ochrony praw, czy jednak możemy się w jakiś sposób bronić? Chyba w Polsce jeszcze nie mieliśmy takiej sprawy sądowej, ale też oczekiwanie, że politycy będą przestrzegać przepisów konstytucyjnych, nie jest aż takie egzotyczne. Z drugiej strony przykład idzie z góry, skoro na oficjalnym profilu [minister edukacji \(maj 2019\) na potęgę blokowano użytkowników za niewygodne pytania](#), to dlaczego miałyby tego nie robić prezydent miasta? W Europie wprawdzie nie ma jeszcze wypracowanego orzecznictwa w sprawie blokowania użytkowników mediów społecznościowych przez polityków, ale [głośnym echem odbił się wyrok Sądu Apelacyjnego w Stanach Zjednoczonych](#) wskazujący, że Prezydent Donald Trump, blokując użytkowników, łamie pierwszą poprawkę do Konstytucji USA, która gwarantuje wolność religii, prasy, słowa, petycji i zgromadzeń. Sąd miał powiedzieć:

„Konstytucja nie pozwala panu Trumpowi wykluczać ludzi z otwartego dialogu dlatego że wyrazili poglądy, z którymi się nie zgadza”.

DOTYCHCZASOWA DYSKUSJA O PROBLEMIE

Oprócz Piotra VaGli Waglowskiego, tematem zasad prowadzenia mediów społecznościowych interesowali się sami użytkownicy. Gdy poinformowaliśmy o wysłanych przez nas wnioskach, reakcja czytelników przekroczyła nasze najśmielsze oczekiwania. Okazało się, że temat budzi ogromne emocje. [Internautki i internauci informowali](#):

„Mnie zablokowano na profilu Y **po tym, jak zwróciłem uwagę na merytoryczny błąd w udostępnionym materiale**. Poprawiono na jeszcze gorszą wersję. Ponownie zwróciłem uwagę. Trzeciej uwagi już nie miałem jak zgłosić. Osobiście uważam, że nie powinni mnie blokować, ponieważ jest to profil instytucji publicznej (...) Niemniej zastanawiałem się, **czy wolno im blokować kogokolwiek tylko wg własnego widzi mi się? To nie jest prywatny profil**”.



„Dostałam bana na stronie fb Miasta Z za **graficzny komentarz dot. stroju pani prezydent**”. [źródło obrazka: empatia.pl na licencji [CC BY 4.0](#)]

„Mi zablokowano możliwość komentowania i reagowania na posty UM w A **za zadawanie niewygodnych pytań, na które nigdy nie dostałem odpowiedzi**. (...) Żeby tego było mało, burmistrz A może nazywać mieszkańców "hamulcowymi" czy też "osobami wykluczonymi" (być może dlatego, że Ci ludzie zauważyli, jak obsadzone są spółki miejskie m.in. osobami z tej samej listy wyborczej, z której się nie dostali do rady miasta”.

„(...) prezydent C (...) zablokował mnie (...) **Jeszcze napisał mi na messengerze: spadaj**”.

„Mnie **zablokował** prezydent D na swojej stronie **od razu po wygranych wyborach samorządowych**, a gdy poprosiłem go o wyjaśnienie, to otrzymałem odpowiedź od sekretarza, że **to nie jest oficjalna strona prezydenta i nie jest administrowana przez UM** :D Nie podano więc powodów zablokowania. Taka ta strona prywatna, że **materiały na nią były prawie identyczne, jak na stronie UM i do tego często się pojawiały w odstęпах kilku minut**”.

„**Blokował masowo, gdy przypomniano mu, jak działa postępowanie administracyjne ws. czasowego odebrania praw do zwierzęcia...**”



„W E to norma - profil prezydenta miasta **rozdaje bany co moment...** nie trzeba dużo, żeby go dostać”.

„Zablokował mnie Prezydent F, argumentując, że **osoby spoza F [nazwa miasta] nie mają prawa się wypowiadać na temat miasta**”.

„Ja to nawet jednego pytania nie zadałem. Profilaktycznie **zostałem zbanowany**, całkiem przypadkowo - **przed ostatnimi wyborami**, co bym właśnie tych trudnych pytań nie zadawał”.

„stronę mogę przeglądać, nie dostaję powiadomień, **mam zablokowane komentarze**”.

„mnie zablokowano w czasie kampanii do ostatnich wyborów samorządowych (...) **Zapytałam o przeszłość** (...). W odpowiedzi dostałam bana”.

„Burmistrz G (...) **usuwa nieprzychylnie komentarze** na stronie gminy. Nie są to komentarze obraźliwe czy nawołujące do nienawiści, ale komentarze, które np. **opierają się na faktach** takich jak ten, że antykoncepcja nie zabija”.

“[Zarząd Domów Komunalnych] Miasta H zablokował możliwość komentowania [naszej organizacji], gdyż **wrzucaliśmy zdjęcia zrujnowanego chodnika**, który jest zarządzany przez ZDM”.

[we wszystkich fragmentach podkreślenia własne]

Głosu użytkowników i użytkowników mediów społecznościowych pokazały nam, że dotknęliśmy realnie istniejącego i poruszającego ludzi problemu. Internauci byli pozbawiani głosu w sprawach samorządu w sytuacjach, gdy ich głos dotyczył spraw wspólnych i nie naruszał praw innych osób. Stanowił natomiast niedogodność dla władz samorządowych.

Tematem mediów społecznościowych prowadzonych przez instytucje publiczne zajmuje się także Helsińska Fundacja Praw Człowieka. Dostrzega ona konieczność przeprowadzenia postępowań sądowych, które doprowadzą do wypracowania orzecznictwa zapewniającego wolność słowa na profilach prowadzonych przez przedstawicieli władzy.

Widząc żywe reakcje na podjęcie tematu władz publicznych w mediach społecznościowych, z tym większą determinacją będziemy go nagłaśniać w debacie publicznej. Wierzymy, że nacisk ze strony obywateli i obywaterek pozwoli na ucywilizowanie obecności władz na Twitterze czy Facebooku. Chętnie przyłączymy się do postępowań prowadzonych przez Helsińską Fundację Praw Człowieka.

JAK ZAPROJEKTOWALIŚMY NASZE BADANIE?

Do wszystkich gmin z czterech województw - dolnośląskiego, kujawsko-pomorskiego, lubelskiego i lubuskiego wysłaliśmy wnioski o informację publiczną. Łącznie było ich 606. Odpowiedzi otrzymaliśmy od 63%, czyli z 381. Badanie polegało na wystaniu wniosku o informację, a analizę przesłanych przez gminy odpowiedzi przewodziło 98 osób w ramach systemu do analizy danych sprawdzamyjakjest.pl. Niektóre z nich wysłały dodatkowo nasz wniosek do interesujących je gmin i w ten sposób łącznie zbierało się 399 odpowiedzi i na tym bazują podane przez nas dane liczbowe.



SPRAWDZAMY

J A K J E S T

Nasze badanie, będące pewnego rodzaju pilotażem ograniczonym do 4 województw, nie jest reprezentatywne, pozwoli jednak na wstępną diagnozę zjawiska, jakim jest obecność gmin w mediach społecznościowych i zmapowanie podstawowych problemów z nią związanych.

Pytania, które zadawaliśmy, dotyczyły Facebooka, najpopularniejszego medium społecznościowego, z którego korzysta [17 mln. osób w Polsce](#) oraz Twittera, z którego korzysta [ponad 4,5 mln. osób](#). Oba media społecznościowe nastawione są na przekazywanie informacji i dyskusję. Pytaliśmy urzędy gmin, czy takie media prowadzą, czy informują o tym na swojej stronie, kto w urzędzie takie media prowadzi, czy zostały wprowadzone oficjalne zasady rządzące blokowaniem użytkowników i kasowaniem komentarzy oraz ilu użytkowników jest zablokowanych przez gminy w obu mediach.

Uzupełniając dodaliśmy jeszcze pytanie o prowadzenie forum dla mieszkańców w mediach społecznościowych. Związane to było z sytuacją w jednej z gmin, której władze zdecydowały się na prowadzenie forum na Facebooku. Aby zostać przyjętym do grupy, trzeba było zostać zaakceptowanym przez administratora. To prosty sposób na wyeliminowanie niewygodnych użytkowników. Poza tym władze gminy w pewnym sensie wymuszały na mieszkańcach zainteresowanych lokalnymi tematami, obecność na komercyjnym portalu, ponieważ dyskusja o ważnych sprawach odbywała się właśnie tam. Oczywiście na Facebooku jest wiele grup, w których uczestnictwo wymaga rejestracji, ale w tym wypadku ważna była kwestia sygnowania takiego forum przez władze publiczne. Trzecim dostrzeganym przez nas problemem była kwestia odpowiedzialności moderatora forum, w tym wypadku władz gminy, za zachowania osób trzecich. Czy władze gminy powinny mediować pomiędzy użytkownikami, dbać o poprawność językową i dokonywać korekty stylistycznej wypowiedzi, jak głosił [regulamin](#)? A co w sytuacji, gdy użytkownicy zablokują siebie nawzajem? Jedna z mieszanek została zablokowana przez innego użytkownika na forum, przez co nie widziała obraźliwych wpisów na swój temat publikowanych przez tę osobę. Moderator nie reagował, a o treści wpisów zablokowana osoba dowiadywała się od sąsiadów. Jak może poczuć się mieszkaniec lub mieszkanka małej społeczności, która/y jest stygmatyzowana/y w ten sposób? Podjęliśmy w tej sprawie [interwencje](#). Do dnia publikacji niniejszego raportu nie otrzymaliśmy odpowiedzi od władz gminy.

Zapytaliśmy nie tylko o oficjalny profil gminy na FB, ale również fanpage urzędującego wójta, burmistrza czy prezydenta w mediach społecznościowych. Klienci naszego poradnictwa prawnego twierdzą bowiem, że dyskusje o sprawach gminy nie toczą się na fanpage'ach gmin, ale właśnie ich szefów. I to oni częściej blokują użytkowników i kasują komentarze. Potwierdziły to sygnały Internatów i Internautek po rozpoczęciu monitoringu. Niestety, jeśli facebookowy profil wójta czy burmistrza nie jest opłacany z pieniędzy gminnych, trudno wymusić jakąkolwiek zmianę. Nadzieję daje głośny wyrok Sądu Apelacyjnego w Stanach Zjednoczonych zarzucający Prezydentowi blokującemu użytkowników FB łamanie pierwszej poprawki do Konstytucji USA. Można szukać w nim argumentów dla polskich i europejskich sądów.

Treść naszego wniosku o informację dotyczącego gminnych mediów społecznościowych stanowi [załącznik nr 1](#) do niniejszego raportu, lista gmin uwzględnionych w obliczeniach to [załącznik nr 2](#), a lista gmin, które nie odpowiedziały - [załącznik nr 3](#). Spośród gmin, które nie udzieliły odpowiedzi na wniosek, wybraliśmy kilkadziesiąt do skarżenia w sądzie. Są to urzędy, które prawie nigdy nie odpowiadają na nasze wnioski, choć mamy potwierdzenie, że do nich docierają, a nawet zostały odczytane. O ile bowiem jesteśmy w stanie zaakceptować braki w odpowiedziach na poziomie 10 do 15%, o tyle 37% wskazuje na celową beczynność ogromnej liczby urzędów. Trzeba im uświadomić, jakie mają obowiązki wobec obywateli. Odpowiedź na ten wniosek nie wymagała nawet specjalnego



SPRAWDZAMY

J A K J E S T

wysyłku. Prawie 80% urzędów, które nie odpowiedziały, otrzymało wniosek bez większych problemów. 70% z nich otrzymało go nawet dwa razy, gdyż wysłaliśmy ponaglenie. Od co czwartego przyszło potwierdzenie otwarcia maila. Pomimo tego wnioski pozostały bez odpowiedzi.

WYNIKI BADANIA

Jak wynika z naszego badania, prowadzenie mediów społecznościowych - zwłaszcza fanpage'a na Facebooku, jest częstą praktyką w gminach. Takie medium ma 72% (288) badanych urzędów. Znacznie rzadziej gminy mają profil na Twitterze - zaledwie 7% (29) gmin. Część bądź deklaruje, że jest to profil połączony z FB, bądź jest zawieszony, 8 z 29 gmin prowadzących Twittera to większe miasta. W ich wypadku grupa odbiorców jest znacząca - np. w przypadku Gdyni to 14,7 tys. obserwujących, a profil Wrocławia śledzi 77 tys. Natomiast niektóre mniejsze gminy prowadzą konta jedynie formalnie - ostatnie posty umieściły w czerwcu, maju, styczniu 2019 roku, a nawet w grudniu 2017 roku (dane z sierpnia 2019). Jedna z gmin nie umieściła ani jednego posta, a inną obserwuje tylko jedna osoba. Można zatem uznać, że Twitter - poza dużymi miastami i poza nielicznymi wyjątkami, raczej nie jest traktowany jako narzędzie komunikacji z kimkolwiek - czy to z mieszkańcami, czy też szerzej - ze światem.

CZY GMINNE FB MAJĄ REGULAMINY?

Przystępowaliśmy do badania, zakładając, że profile gmin w mediach społecznościowych stanowią wirtualne miejsce lokalnej debaty i są odpowiednikiem tej tradycyjnej, w świecie realnym. W związku z tym najważniejsze wydawało nam się zbadanie, czy światem tej wirtualnej dyskusji rządzą takie same zasady, jak w świecie realnym. Jeśli zatem w świecie realnym nieakceptowalne jest wyrwanie komuś mikrofonu, odwrócenie się tyłem lub wyrzucenie za drzwi za zadawanie pytań i przedstawianie własnego zdania, nieakceptowalne winno być odbieranie komuś głosu w świecie wirtualnym, skoro już gmina tworzy taką przestrzeń do dyskusji. Za minimum zasad prowadzenia takiej dyskusji uważaliśmy informowanie społeczności o prowadzonych mediach społecznościowych na stronie gminy i opisanie zasad rządzących dyskusją. Zbadana rzeczywistość znacząco zmieniła nasze postrzeganie sprawy. O ile bowiem informowanie przez gminy o fakcie prowadzenia mediów społecznościowych można nazwać standardem - prawie 80% gmin to robi (229 na 288), 97% nie wskazuje żadnych zasad prowadzenia dyskusji na fanpage'ach. W zasadzie tylko 8 gmin raportuje posiadanie jakichś własnych regulaminów. Ta niewielka liczba sprawiła, że postanowiliśmy dowiedzieć się, co stanowi ich treść.

Najciekawsze rozwiązanie znaleźliśmy w gminie Dobrcz. Na stronie internetowej urzędu znajduje się [informacja o kulturze wypowiedzi w sieci](#), której treść w całości przytaczamy:

“Celem fp Gmina Dobrcz www.facebook.com/DobrczGmina jest przekazywanie wiadomości z gminy. Redakcja strony popiera swobodę dyskusji i wymiany poglądów, dlatego komentarze nie są moderowane. Jednak, aby zachować jej wartość i poziom merytoryczny, należy nałożyć pewne ograniczenia, których spis zamieszczony jest poniżej.

Sugestie dotyczące pisania komentarzy:

- Przemyśl to, co chcesz napisać i pisz na temat.
- Przestrzegaj zasad ortografii.
- Nie obrażaj i nie atakuj personalnie swoich rozmówców.
- Zabronione jest komentowanie przez jedną osobę z różnych lub/i fikcyjnych kont. Komentarze takie będą usuwane a osoby je zamieszczające będą blokowane.



SPRAWDZAMY

J A K J E S T

Pamiętaj, że nie należy publikować komentarzy, które naruszają prawo, za ich treść można ponieść odpowiedzialność karną lub cywilną.

Są to komentarze, które:

- zawierają wulgaryzmy (art. 3 Ustawy o języku polskim z dnia 7 października 1999r.);
- propagują alkohol (art. 2 (1) Ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi z dnia 26 października 1982r.);
- propagują środki odurzające, narkotyki (art.1 Ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii z dnia 24 kwietnia 1997r.);
- obrażają osoby publiczne (art. 23 Kodeksu cywilnego);
- obrażają inne narodowości, religie, rasy ludzkie (art. 23 Kodeksu cywilnego oraz art. 194 - 196 Kodeksu karnego);
- zawierają informacje obarczające niesprawdzonymi zarzutami inne osoby (art. 23 Kodeksu cywilnego);
- przyczyniają się do łamania praw autorskich (Ustawa o prawie autorskim i prawach pokrewnych z dnia 4 lutego 1994r.).

Jeśli komentujący ma uwagi skierowane do redakcji lub autorów artykułów/wpisów, prosimy o ich przesłanie pod adres [e-mail]”.

Z kolei w gminie Komarów-Osada - [regulamin](#) wprowadzono zarządzeniem wójta. Fragment dotyczący wypowiedzi brzmi następująco:

“4. Korzystający z gminnego fanpage Gminy Komarów-Osada akceptują następujące standardy:

- a) nie rozpowszechniamy pomówień i kłamstw, uderzających w wizerunek i dobre imię Gminy Komarów-Osada.
- b) dbamy o poziom oraz formę komunikacji fanpage'u, dlatego nie akceptujemy wpisów, które mogą być powszechnie odbierane jako obraźliwe czy też naruszające normy dobrego wychowania, w tym treści erotyczne, pornograficzne, brutalne, wulgarne, itp. Tego typu wpisy będą konsekwentnie usuwane.
- c) nie tolerujemy mowy nienawiści i będą konsekwentnie usuwane wszystkie treści o charakterze rasistowskim, homofobicznym, seksistowskim, obrażającym inne wyznania, przekonania lub nacje. d) nie tolerujemy łamania prawa – wszelkie aktywności niezgodne z obowiązującymi przepisami, naruszające prawa osób trzecich, w tym prawa autorskie i związane z własnością intelektualną, groźby i inne będą konsekwentnie usuwane, a jeśli sytuacja będzie tego wymagała – także zgłaszane odpowiednim organom.
- e) nie tolerujemy wpisów mających na celu ośmieszenie lub obrażenie innych użytkowników (trollowania), mowy nienawiści (hejtowania) oraz wpisów niepożądanych i nie odnoszących się do komentowanej publikacji (spamowania). Wpisy tego typu będą ignorowane lub usuwane, tak aby nie utrudniały korzystania z fanpage'a innym użytkownikom i nie zaburzały bieżącej komunikacji.”

Pozostałe gminy, które zadeklarowały posiadanie regulaminu, to [Kobierzyce](#), [Olsztyn](#), [Sława](#), [Witnica](#), [Żmigród](#) oraz [Twardogóra](#) - ale w przypadku ostatniej regulaminu nie odnaleźliśmy, a link nie został podany, zaś przedostatnia dodaje jedynie stały punkt dotyczący wpisów na Facebooku w różnego rodzaju innych regulaminach, np. dotyczących konkursów. Wahamy się także, co do kwestii uregulowania zasad kasowania komentarzy i blokowania użytkowników w gminie Sława, gdyż regulamin w tej kwestii wydaje nam się niejasny. W informacjach na Facebooku znaleźliśmy tylko taki tekst: “Oficjalna strona Gminy Sława, na której zamieszczane są informacje o wydarzeniach i projektach realizowanych w gminie. Strona ma charakter informacyjno-promocyjny. Administratorzy (moderatorzy) zastrzegają sobie prawo do usuwania treści naruszających powyższe zasady.” Nie umiemy owych “powyższych zasad” odnaleźć.

Analiza regulaminów pokazuje, że moderatorzy interweniują, gdy **wpisy są dodawane z anonimowych kont; pojawiają się wulgaryzmy i treści powszechnie uznawane za obraźliwe; treści niezgodne z prawem, rasistowskie, dyskryminujące czy używana jest “mowa nienawiści”;**



SPRAWDZAMY

J A K J E S T

publikowane są treści naruszające dobra osobiste osób trzecich, czy treści naruszające zasady współżycia społecznego. W Witnicy kasowane są także komentarze niezwiązane z dyskutowanym tematem.

Wydaje się, że część regulaminów stanowi znaczące zagrożenie dla wolności słowa. Zwłaszcza, że nie podają one, kto podejmuje decyzje o blokadzie i jak się można od nich odwołać. Inną rzeczą jednak jest to, że w większości gmin z regulaminami, na FB gminy nie ma zablokowanych osób. Nie jest to jednak sytuacja wyjątkowa, gdyż blokowanie nie okazało się aż taką plagą, jakiej się spodziewaliśmy. Zdarza się jednak, że gminy blokują użytkowników i nie są to pojedyncze osoby. Na profilu Witnicy zablokowano 36 osób, co sytuuje tę gminę w czołówce blokujących, z kolei Olsztyn zablokował 18 profili.

W wielu odpowiedziach gmin otrzymywaliśmy odesłanie do ogólnych zasad Facebooka. Zakładamy, że chodzi o [standardy społeczności](#), których fragmenty przytaczamy:

“(…) przyświecają nam następujące idee:

Bezpieczeństwo: Aby budować społeczność, ludzie muszą czuć się bezpiecznie. Nie ustajemy w wysiłkach, aby usuwać treści zachęcające do przemocy, w tym przemocy fizycznej, finansowej oraz emocjonalnej.

Swoboda wypowiedzi: Naszą misją jest umożliwienie przedstawiania różnych punktów widzenia. Staramy się dopuszczać treści, które pewne osoby uznają za kontrowersyjne, chyba że ich usunięcie może zapobiec konkretnym krzywdom. Ponadto czasami dopuszczamy treści naruszające nasze standardy, na przykład gdy są warte opublikowania, dotyczą istotnych kwestii lub są ważne dla interesu publicznego. Wcześniej jednak zawsze ustalamy, czy publikacja tych treści jest korzystna dla interesu publicznego w porównaniu ze skutkami wystąpienia rzeczywistych krzywd.

Równość: Nasza społeczność obejmuje cały świat i jest bardzo zróżnicowana. Nasze zasady wydają się ogólne, ale wynika to z konsekwentnego i sprawiedliwego ich stosowania względem społeczności obejmującej różne regiony, kultury i języki. W związku z tym nasze Standardy społeczności mogą czasami wydawać się mniej zróżnicowane niż byśmy chcieli, co w efekcie może prowadzić do rezultatów sprzecznych z ich głównym celem. Z tego powodu w niektórych przypadkach dysponując dodatkowym kontekstem, podejmujemy decyzje zgodnie z ideą, a nie dosłownym brzmieniem zasad.

(…) Naszym celem jest przeciwdziałanie potencjalnym aktom przemocy w związku z treściami publikowanymi na Facebooku. Choć zdajemy sobie sprawę, że ludzie często wyrażają niezadowolenie lub brak zgody z jakimiś poglądami poprzez groźby lub nawoływanie do stosowania przemocy, nie mając rzeczywistych zamiarów krzywdzenia innych osób, usuwamy język podżegający do poważnej przemocy lub ułatwiający jej dokonywanie. (...) Staramy się też brać pod uwagę język i kontekst, aby odróżnić niegroźne deklaracje od treści zawierających wiarygodne groźby stworzenia zagrożenia dla bezpieczeństwa publicznego lub konkretnych osób. Analizując wiarygodność groźby, możemy także uwzględnić dodatkowe informacje, takie jak publiczna widoczność i podatność danej osoby na ataki.”

BLOKOWANIE UŻYTKOWNIKÓW

Pomimo braku regulaminów blokowanie użytkowników ma jednak miejsce. Na 246 urzędów, które udzieliły nam dokładnej odpowiedzi na temat liczby zablokowanych użytkowników, aż 82% (203) nikogo nie zablokowało. 11% (26) zablokowało od 1 do 4 użytkowników. Pozostałe 7% to już większe liczby zablokowanych użytkowników, przy czym TOP 5 to: [Bydgoszcz](#) (105), [Świdnik](#) (53), [miasto Inowrocław](#) (50), wspomniana już [Witnica](#) (36) i [Wrocław](#) (34). W przypadku Świdnika podano wyjaśnienie, że prawie wszystkie zablokowane



SPRAWDZAMY

J A K J E S T

konta zarejestrowane są w Azji. Podobne uzupełnienie znalazło się w odpowiedzi Bydgoszczy, która wskazywała na fałszywe konta i strony. Z kolei Inowrocław, którego historię już opisaliśmy we wstępie, wskazuje, że konta zablokowali “poprzedni pracownicy urzędu”.

Patrząc na zebrane dane, mamy wrażenie, że w kwestii zasad obowiązujących na fanpage’ach gminnych istnieje wiele wyzwań. Po pierwsze warto uporządkować postrzeganie wolności słowa przez samorządy i ich rozumienie własnej roli w moderowaniu debaty. Po drugie ważne jest ustalenie zasad i regulaminów na poziomie gmin, ponieważ zapewnia to ciągłość prowadzenia debaty i uniemożliwia unikanie odpowiedzialności urzędu. Poza tym wymusza wspólne zastanowienie się nad problemem, a użytkownikom daje narzędzia obrony. Po trzecie, w regulaminach, poza uważnie dobranymi zasadami, powinny znaleźć się przepisy dotyczące dokumentowania przypadków blokowania użytkowników wraz z powołaniem się na właściwy przepis i informacja, jak i gdzie można złożyć skargę w sprawie zablokowania.

GMINNE FB TO TABLICE OGŁOSZEŃ

Gminne Facebooki bardzo często wcale nie są przestrzenią debaty. Wiele z nich to tablice ogłoszeń. Mieszkańcy chętnie udostępniają treści podawane przez urząd gminy, ale rzadko z nimi dyskutują. Zresztą - nawet jeśli pojawiają się ich uwagi - często brakuje odpowiedzi ze strony urzędów. Niestety, prawdopodobnie odzwierciedla to kulturę polityczną samych gmin. W wielu społecznościach brak debaty także w świecie rzeczywistym. Z drugiej strony być może dyskusja toczy się na różnych forach, na których łatwiej jest zachować anonimowość. W małych społecznościach to właśnie anonimowość może być warunkiem zabrania głosu.

URZĘDNIK PROWADZI FANPAGE GMINY

Same urzędy z różnym zaangażowaniem podchodzą do komunikacji w Internecie. W przypadku 30% (83) badanych fanpage’y, osoby, które je prowadzą, zajmują stanowiska administracyjne lub są informatykami. Stosunkowo rzadko gminy uznają, że komunikacja w mediach społecznościowych jest na tyle odpowiedzialnym zdaniem, że należy powierzyć je osobie na kierowniczym stanowisku – tak jest w przypadku 26% (75) gmin. Najczęściej jednak fanpage gminy n FB prowadzą osoby odpowiedzialne w urzędzie za komunikację.

W pojedynczych przypadkach stronę gminy na FB prowadzi zewnętrzna firma, osoba lub instytucja.

WÓJT NA FACEBOOKU

Tematem, który urósł do poziomu bardzo ważnego w dyskusji internetowej, stały się oficjalne i nieoficjalne profile na Facebooku czy Twitterze wójtów, burmistrzów i prezydentów. Internauci narzekali, że to właśnie oni blokują użytkowników. My pytaliśmy o ich oficjalną obecność w mediach społecznościowych, takich jak Facebook, Twitter i Wykop. W 21% (82) gmin takie oficjalne profile istniały. Tylko 23% (19) z nich prowadziły osoby opłacane z budżetu gminy. Jedna gmina odpowiedziała, że profil wójta wprawdzie prowadzi pracownik, ale wolontarystycznie:

„Istnieje oficjalny profil Wójta Gminy Oleśnica na Facebooku i prowadzi go osoba opłacana z budżetu gminy. Jest to pracownik gminy Oleśnica, który prowadzi profil nieodpłatnie.”

Wydaje się, że w tej kwestii warto wyjaśnić bardziej dogłębnie, kto prowadzi takie media i jakie informacje się na nich pojawiają. Wymaga to jednak innych narzędzi niż wnioski o informację publiczną. Czy faktycznie to tam dyskutuje się na gminne tematy i czy blokowanie użytkowników na takich profilach byłoby argumentem dla polskich lub europejskich sądów? Czy osoba publiczna, taka jak wójt/burmistrz/prezydent ma tu pełną dowolność w decydowaniu, jakie głosy weźmie pod uwagę i pokaże innym użytkownikom Internetu? Czy istotne jest to, czy profil jest oficjalny? A co, jeśli jest z nazwy prywatny, ale polityk prowadzi tam bieżącą



SPRAWDZAMY

JAK JEST

kampanię i jest to miejsce dyskusja o sprawach gminy? Wydaje się, że to właśnie będą ważne pytania, na które będzie trzeba znaleźć odpowiedzi, sprawdzić pojawiające się problemy i ewentualnie rzucić im wyzwanie.

GMINY NIE PROWADZĄ FORÓW NA FACEBOOKU

Fora prowadzone przez gminy okazały się zupełnie marginalnym zjawiskiem. Wprawdzie 8 gmin w badanej grupie poinformowało o istnieniu forum w postaci grupy na Facebooku, ale po zbadaniu sprawy, ustaliliśmy, że tylko 3 stanowiły miejsce dyskusji o sprawach gminy.

Jedna z grup dotyczyła komunikacji zbiorowej i związana była z konsultacjami, a druga teoretycznie była ogólnym forum, ale pomyślanym także jako tablica ogłoszeń w sprawach różnych: „Mieszkańcy naszej gminy mogą tu też umieszczać prywatne oferty kupna, sprzedaży, zamiany, wynajmu, oferty pracy itp.”, trzecia stanowiła rodzaj forum sąsiedzkiego.

W tym ostatnim wypadku zasady umieszczania postów były bardzo restrykcyjne i wymagały akceptacji moderatora.

W drugim przypadku nie wprowadzono szczególnych zasad prowadzenia dyskusji, poza zapowiedzią, że „Oferty komercyjne, gospodarcze i handlowe będą usuwane, a ich autorzy będą blokowani”.

W przypadku grupy dotyczącej komunikacji zbiorowej pojawił się tekst dotyczący zasad prowadzenia dyskusji “Wszystkie wpisy, uwagi i sugestie są ważnym głosem w debacie. Zależy nam jednak, by dyskusja toczyła się naturalnie, by z członków miał szansę zaprezentowania swojego stanowiska, podjęcia polemiki czy wyrażenia opinii. Nie usuwamy żadnych wypowiedzi, nawet tych bardzo emocjonalnych, które potwierdzają Wasze ogromne osobiste zaangażowanie w tę sprawę. Obiecujemy czuwać nad grupą, w ramach ogólnie przyjętych konwencji dla dyskusji internetowych (usuwać m.in. wulgaryzmy, groźby karalne czy stwierdzenia imiennie obrażające), chcemy jednak ingerować jak najmniej w rozmowy między Wami. Zachęcamy do dyskusji, ale prosimy by emocje nie brały góry nad merytorycznymi argumentami. Przekonujmy się tutaj, ale nie atakujmy.”

Pozostałe przypadki to na przykład deklaracje, że grupa jest prowadzona, ale w rzeczywistości nic na to nie wskazuje. Np. W Kłodawie [link do forum](#) znajduje się na stronie internetowej, nie jest to jednak forum w formie grupy na FB, a zwykłe forum internetowe. W czterech pozostałych przypadkach są to grupy tematyczne, niezwiązane z debatą o gminie: Długoszą - Zwierzęta poszukiwane i znalezione!; Kunice - Kunickie gratowisko; Legnica - Zrywam z plastikiem; Gdynia - Gdynia w obiektywie.

Można się z tego cieszyć, gdyż ilość problemów, które nastroją moderowanie forum - konflikt interesów, w jakim postawione zostają władze gminne, stając się moderatorem dyskusji lub mediatorem pomiędzy użytkownikami oraz ograniczenie miejsca dyskusji o gminie do zamkniętego portalu sprawia, że grupy moderowane przez urząd stanowią bardzo wątpliwą praktykę.

OBRAZ CAŁOŚCI

Tablice informacyjne i biuletyny promocyjne: Podsumowując wyniki naszego monitoringu, można stwierdzić, że w przeważającej większości badane urzędy traktują media społecznościowe jako sposób na informowanie mieszkańców niż na rozmowę. Wiele fanpage’y to tablice ogłoszeń, na których jest dużo udostępnień, czasem polubień, ale mało wypowiedzi. Inne z kolei, zwłaszcza w dużych miastach, a już szczególnie w miastach turystycznych - to miejsce promocji miasta. Stosunkowo mało zaobserwowaliśmy aktywnego podejmowania dyskusji przez władze gmin. Mieszkańcy krytykujący jakieś rozwiązania, zbyt często nie otrzymują żadnej odpowiedzi czy uzupełniającej informacji. A wyobrażamy sobie, że skoro fanpage jest prowadzony, a mieszkańcy narzekają na dziury w drogach, brud czy nadmiar pieniędzy przeznaczanych na klub sportowy, powinna pojawiać się jakaś reakcja, np. zainteresowanie się, gdzie te dziury się znajdują, jak można



SPRAWDZAMY

J A K J E S T

powiadania o takich spostrzeżeniach, jak można zaproponować zmianę priorytetów w inwestycjach, czy jak wyglądają procedury przyznawania środków na kluby sportowe. A wydaje się, że skoro na prowadzenie fanpage'ów przeznaczane są pieniądze w urzędzie, to niech faktycznie będą one jednym ze sposobów komunikowania się z mieszkańcami.

Co z Biuletynami Informacji Publicznej? Przy tak konsekwentnym traktowaniu mediów społecznościowych w gminach jako sposobu informowania mieszkańców, kolejnym palącym tematem do sprawdzenia wydają się relacje między biuletynami informacji publicznej a mediami społecznościowymi i sprawdzenie, czy te ostatnie nie próbują zastępować oficjalnego publikatora.

Gdzie jest miejsce na społeczność? Skąd zatem wzięło się nasze wcześniejsze przekonanie, że na fanpage'ach gmin powinna mieć miejsce zażarta dyskusja? Głównie ze specyfiki środowiska, w którym działamy. Są to aktywni obywatele i obywatelki, którzy chcą coś zmienić. Ale są rozproszeni, a czasem - poprzez zablokowanie - odebrano im prawo głosu. Przy przyjrzeniu się sprawie z lotu ptaka, ten brak obywatelskiego głosu jest dojmujący. Tymczasem aktywność obywatelska jest podstawą demokracji, trzeba zatem o nią dbać nie tylko stwarzając warunki, ale też aktywnie do niej zachęcając. Jest to zadaniem samorządów, gdyż zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt. 17 [ustawy o samorządzie gminnym](#) - pobudzanie aktywności mieszkańców jest jednym z zadań gminy. Skoro zatem fanpage'ów w mediach społecznościowych są już tworzone, to być może powinny pojawić się także słowa zachęty do dyskusji i tematy, które mogą być przedmiotem debaty.

Zasady prowadzenia dyskusji. Jeśli chodzi o zasady dyskusji w mediach społecznościowych, to wydaje się, że refleksja nad nimi praktycznie nie istnieje w gminach. Albo urzędy blokują użytkowników bez powoływania się na jakiegokolwiek zasady, albo, zapytane o to, odsyłają do regulaminu Facebooka, albo też tworzą - bardzo rzadko - zasady, które nadmiernie ingerują w wolność wypowiedzi.

Dyskusja z wójtem, burmistrzem, prezydentem. Miejscem dyskusji bywają natomiast oficjalne i - prawdopodobnie - nieoficjalne fanpage'ów wójtów, burmistrzów, prezydentów. Być może dzieje się tak, ponieważ dyskusja widziana jest jako temat polityczny, a nie urzędowy; a być może mieszkańcy wiedzą, że podejmowanie decyzji należy do szefów urzędów i od razu rozpoczynają dyskusję z osobami decyzyjnymi. Jeśli jednak tak jest i wójtowie, burmistrzowie i prezydenci taką dyskusję o sprawach gminy podejmują, to czy nie byłoby dobrą praktyką ustalenie zasad dyskusji również na ich stronach?

REKOMENDACJE NA PRZYSZŁOŚĆ

Po analizie sytuacji gminnych profili w mediach społecznościowych proponujemy następujące praktyki postępowania:

W gminach, które tworzą profile w mediach społecznościowych, warto wykorzystać ich specyfikę - szybkość przekazu i możliwość prowadzenia dyskusji. Władze gminy powinny zapowiadać, jakie mają plany czy zadawać pytania, co sądzą o nich mieszkańcy. Ponadto należałoby przygotować osoby zajmujące się obsługą fanpage'ów do współpracy z innymi osobami w urzędzie, tak aby w razie dyskusji i pojawiających się problemów, w komunikacji mogły wziąć udział osoby posiadające właściwą wiedzę merytoryczną. Np. gdy mieszkańcy wyrażają oczekiwania budżetowe, by pojawiła się pełna informacja, jak mogą wpływać na tworzenie budżetu, np. poprzez wnioski do budżetu.

Jednocześnie z budowaniem społecznościowego charakteru fanpage'ów, należałoby wprowadzić zasady dyskusji, które przewidywałyby jak najmniejszą ingerencję władz gminy w wolność wypowiedzi mieszkańców. W zasadach tych powinna pojawić się informacja o dokumentowaniu skasowanych komentarzy i powodach blokowania użytkowników, tak by mogli oni podjąć polemikę. Powinny one także zawierać informacje, do kogo można się zwrócić ze skargą na blokadę lub usunięty komentarz.

Wójtowie, burmistrzowie i prezydenci powinni zdać sobie sprawę z tego, że ich fanpage'ów także stanowią forum dyskusyjne o sprawach wspólnych dla mieszkańców (o ile tak jest) i przygotować informację dostępną na



SPRAWDZAMY

J A K J E S T

fanpage'u, dotyczącą tego, kto go prowadzi, czy w jego prowadzenie zaangażowane są środki gminne oraz jakie są zasady dyskusji. Jeśli prywatny profil wójta, burmistrza czy prezydenta pełni podobną rolę, jak oficjalny, zasady powinny dotyczyć także takiego profilu.

Rekomendujemy, by urzędy gmin nie zajmowały się prowadzeniem forów dyskusyjnych w mediach społecznościowych w formie grup. Choć zachęcamy do dyskusji o sprawach gminy, korzystanie z komercyjnej i zamkniętej platformy winno być ograniczone. I granica pojawia się na poziomie grupy w mediach społecznościowych. Nie pozwala ona bowiem śledzić informacji niezalogowanym użytkownikom, a ze względu na wygodę i szybkość użytkowania może doprowadzić do całkowitego zmonopolizowania debaty o gminie w Internecie. Pojawiają się też problemy związane z relacjami pomiędzy użytkownikami - mediatorem pomiędzy nimi miałyby być władze gminne. Jak zachowają się w sytuacji konfliktu pomiędzy swoimi zwolennikami i przeciwnikami?

Zwracamy uwagę, że podstawowym sposobem udostępniania informacji przez władze gminy jest Biuletyn Informacji Publicznej i w żadnym wypadku nie powinno być tak, że istotne informacje o sprawach gminy ukazują się w mediach społecznościowych, a nie są opublikowane w Biuletynie Informacji Publicznej. Praktyka porównywania tych dwóch źródeł powinna przyczynić się do odpowiedzi na często zadawane pytanie, co powinno być zamieszczane w BIP-ie. Zdajemy sobie sprawę ze znaczącej różnicy pomiędzy mediami społecznościowymi a Biuletynem Informacji Publicznej. Podzielamy jednak obawy, że media społecznościowe – miast być jednym z wielu kanałów informowania - mogą zacząć wypierać oficjalny publikator. W tej sprawie należy przeprowadzić bardziej dokładne badania.

26 sierpnia 2019 r.