

**WATCHDOG  
PUBLIKACJE**

# **Zdrowe zęby demokracji**

LOKALNE DOŚWIADCZENIA KONTROLI OBYWATELSKIEJ

**Karol Mojkowski**  
Sieć Obywatelska – Watchdog Polska

## SPIS TREŚCI

### **WSTĘP / 3**

---

### **KONTROLA OBYWATELSKA Z LOKALNEJ PERSPEKTYWY / 5**

O kontroli i działaniach strażniczych

Lokalny watchdog, czyli kto?

---

### **PRAWO DO INFORMACJI W LOKALNYCH DZIAŁANIACH / 9**

---

### **WATCHDOG W LOKALNEJ SPOŁECZNOŚCI / 11**

Mieszkańcy

Władza

Media

---

### **WNIOSKI / 17**

---



# WSTĘP

**K**ontrola obywatelska to sprawdzanie, jak działają wybrane przez obywateli władze i podległa im administracja. Nie można nauczyć się jej z książek. Nie dlatego, że zagadnienie to nie stanowi przedmiotu zainteresowania nauk akademickich. Księgarskie półki uginają się od opracowań dotyczących przejrzystości i kontroli działań władzy. Tematyka ta obecna jest już także w opiniotwórczych mediach i serwisach społecznościowych. Na ile jednak rozważania o egzekwowaniu prawa czy standardach jawności administracji mają wpływ na codzienną praktykę w Polsce lokalnej? Czy już zaangażowani i zainteresowani działaniami władz lokalnych spotykają się w urzędzie z profesjonalnym i nastawionym na współpracę przyjęciem?

Wydaje się, że rosnący poziom wiedzy i wypracowane rozwiązania prawne wciąż nie przekładają się na oczekiwany wzrost obywatelskości tej kontroli, na autentyczne i systematyczne zaangażowanie najbardziej zainteresowanych, czyli mieszkańców, czy też w końcu na zrozumienie, że dobrze prowadzona kontrola obywatelska leży w interesie wszystkich, także władz i administracji.

W prezentowanym materiale opisujemy rzeczywistość kontroli obywatelskiej na podstawie doświadczeń działań strażniczych prowadzonych w 21 lokalnych społecznościach (od niedużych gmin wiejskich do miast wojewódzkich) w okresie od 2010 do 2013 roku.<sup>1</sup> W wyniku obserwacji i analiz prowadzonych działań oraz przeprowadzonych rozmów nie tylko formułujemy wnioski wskazujące na znaczenie kontroli obywatelskiej i określające warunki konieczne do jej autentycznego zaistnienia w lokalnej społeczności, ale także dzielimy się refleksją na temat realnych trudności w rozwijaniu ruchu strażniczego na poziomie lokalnym.

Wydaje się, że lokalna kontrola obywatelska to z jednej strony wyraz rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, z drugiej – obszar obywatelskiego zaangażowania, wymagający stałego budowania atmosfery zaufania i współpracy oraz systematycznego wsparcia, które pozwoliłoby na niezależne i profesjonalne działania.

<sup>1</sup> Materiał powstał na podstawie przeprowadzonych w 2013 roku rozmów, analiz i obserwacji stabilnych inicjatyw strażniczych prowadzonych przez ponad 20 osób w 10 województwach, mających za sobą co najmniej 3 lata doświadczenia w prowadzeniu działań watchdogowych oraz współpracujących z mieszkańcami na rzecz trwałości inicjatywy strażniczej. W publikacji cytowane są wypowiedzi lokalnych strażników uczestniczących w badaniu oraz prezentowane wybrane przykłady podejmowanych przez nich inicjatyw strażniczych.

# KONTROLA OBYWATELSKA Z LOKALNEJ PERSPEKTYWY

## O KONTROLI I DZIAŁANIACH STRAŻNICZYCH

Kontrola obywatelska, zwana też działaniem strażniczym, to systematyczne sprawdzanie, jak działają wybrane przez obywateli władze i podległa im administracja oraz proponowanie niezbędnych zmian dla poprawy jakości ich funkcjonowania. Obejmuje nie tylko instytucje publiczne, ale także prywatne organizacje i firmy, które gospodarują publicznymi pieniędzmi. O jej efektywności decyduje to, czy jest prowadzona w sposób ciągły, niezależnie i według określonych zasad etycznych. Działalność strażnicza wymaga długofalowego planowania, podnoszenia wiedzy osób w nią zaangażowanych, a także kierowania się szczególnymi wartościami oraz unikania konfliktu interesów.

Dobrze zaplanowane działania strażnicze to wynik rzetelnej oceny aktualnego sposobu funkcjonowania władz na podstawie zebranych informacji i ich analizy. Powinny one prowadzić do podjęcia czynności skierowanych na zmianę tak jakości działań administracji, jak i poziomu zainteresowania mieszkańców kontrolą wybranego obszaru.

Ważnym celem strażnika jest też zwrócenie uwagi władz na potrzeby mieszkańców i podejmowanie działań na rzecz ich realizacji.

*Strażnictwo to coś więcej niż sprawdzanie dokumentów oraz posunięcie władz. To również reagowanie, próba weryfikowania tego, co jest w mediach, proponowanie zmian. Celem jest nauczenie władzy, że musi rozmawiać z ludźmi, że to jej obowiązek. A że władza się zmienia i zapomina o zobowiązaniach, to cały czas ktoś musi na to zwracać uwagę. Najlepiej pytając o konkretne sprawy.*  
Kamil Nowak, Kędzierzyn-Koźle

## WYZWANIA

→ **Strażnictwo wiąże się z jednej strony z zaangażowaniem strażnika w życie lokalnej społeczności, z drugiej powinno prowadzić do wzrostu zaangażowania innych mieszkańców.**

Wśród krajowych działań strażniczych wymienia się przedsięwzięcia takie jak: formułowanie wniosków i skarg, udział w postępowaniach sądowych, uczestniczenie w wysłuchaniach publicznych czy monitoring legislacji.<sup>2</sup> W lokalnych środowiskach podejmowane są analogiczne działania, które, choć dotyczą pojedynczych organów administracji, urzędów czy instytucji gminnych, to w skali kraju istotnie wpływają na standardy jawności życia publicznego na poziomie krajowym.

<sup>2</sup> Katarzyna Batko-Totuć, Krzysztof Izdebski, *Organizacje strażnicze w Polsce. Stan obecny, wyzwania, perspektywy*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2012

Jednym z przykładów takiego działania lokalnych strażników i strażniczek jest przerwająca się w ogólnopolską akcję obywatelską wnioskowanie (w trybie Kodeksu Postępowania Administracyjnego) o prowadzenie i upublicznienie rejestrów umów instytucji publicznych.

Działanie to polega na dążeniu do udostępniania w Internecie informacji o każdej zawieranej przez urząd umowie. Chodzi o publikowanie spisu takich umów z podaniem ich numeru, daty zawarcia, kontrahenta, wykonywanego zadania i kwoty wynagrodzenia. Działa to prewencyjnie – pewne umowy nie są w ogóle zawierane; ale też pozwala lokalnej społeczności zrozumieć, na co wydawane są pieniądze ze wspólnego budżetu, dyskutować nad celowością, czasem nad wysokością wydatków. Przed wyborami może okazać się ważnym źródłem informacji do oceny tego, jak zarządzana jest gmina.

## LOKALNY WATCHDOG, CZYLI KTO?

Osoby bądź organizacje systematycznie obserwujące działania władz w celu poprawy ich funkcjonowania, podniesienia poziomu odpowiedzialności administracji za podejmowane działania oraz ich zgodności z prawem, zwane są strażnikami lub watchdogami.

Lokalni strażnicy zbierają informacje o tym, jak działają władze i administracja. Przedstawiają propozycje korekt prawa i procedur dotyczących funkcjonowania instytucji publicznych, tak by te lepiej wypełniały swoje obowiązki. Podejmowane przez nich działania (np. wnioskowanie o informację publiczną, analiza i udostępnianie innym mieszkańcom umów podpisywanych przez samorządy) mają służyć lepszemu gospodarowaniu lokalnymi budżetami. Sprzyjają rzetelności, celowości i użyteczności społecznej wydatków publicznych.

Jawność i przejrzystość procesów decyzyjnych w instytucjach publicznych postulowana i egzekwowana – w ramach obowiązującego prawa – przez lokalnych strażników i strażniczki ma zapewnić wysoki standard usług, dotyczących np. edukacji, zdrowia czy bezpieczeństwa mieszkańców. Zapobiega też zjawiskom korupcji czy konfliktom interesów.

Strażnicy pełnią zatem ważne funkcje społeczne: informacyjną, edukacyjną, także prewencyjną i kontrolną. Inicjują też często oddolne działania obywatelskie, niezależne od urzędów, prowadzone przez samych mieszkańców na rzecz najbliższego otoczenia.

Strażnicy pełnią zatem ważne funkcje społeczne: informacyjną, edukacyjną, także prewencyjną i kontrolną. Inicjują też często oddolne działania obywatelskie, niezależne od urzędów, prowadzone przez samych mieszkańców na rzecz najbliższego otoczenia.

Mimo niewątpliwych korzyści jakie przynosi kontrola obywatelska, nadal budzi ona w Polsce mieszane uczucia. Angażujące się w nią osoby bywają określane jako namolni klienci szukający dziury w całym, a ich działania przedstawiane są jako przeszkadzanie władzy w rządzeniu, rzucanie kłód pod nogi urzędnikom czy wreszcie najzwyklejsze pieniactwo. Nawet sądy ulegają atmosferze wytworzonej przez władze i zaczynają odnosić się niechętnie do kontroli obywatelskiej sprawowanej nad urzędami.

Angażujące się w nią osoby bywają określane jako namolni klienci szukający dziury w całym, a ich działania przedstawiane są jako przeszkadzanie władzy w rządzeniu, rzucanie kłód pod nogi urzędnikom czy wreszcie najzwyklejsze pieniactwo. Nawet sądy ulegają atmosferze wytworzonej przez władze i zaczynają odnosić się niechętnie do kontroli obywatelskiej sprawowanej nad urzędami.

## WYZWANIA

→ Zmiana niechętnego nastawienia władz, administracji, sądów, a nawet samych mieszkańców do kontroli obywatelskiej i strażników jest równie trudna, co przekonanie władz, że nie są one wyłącznym dysponentem informacji publicznej. Jedną z przyczyn takiego stanu rzeczy może być brak wiedzy o tym, kim są lokalni strażnicy i jakie kierują nimi motywacje.

Działania strażników sporadycznie tylko spotykają się z oficjalnym uznaniem, choć umożliwiają samorządowi bardziej racjonalne i zgodne z potrzebami ludności wydatkowanie pieniędzy czy wręcz nie dopuszczają do ich marnotrawienia. W Polsce nadal mamy gminy i powiaty, w których kontrola obywatelska po prostu nie występuje.

Marzena Czarnecka ze Szklarskiej Poręby otrzymała wyróżnienie w konkursie „Akacja Akacja, Akcja Dąb – Niezwykli Dolnoślązacy 2012”. Zgłosiła ją do tej nagrody burmistrz Szklarskiej Poręby, którego działania strażniczka na bieżąco monitorowała, i o których pisała w gazecie „Głos Szklarskiej Poręby”. Odbęto się to po prawie dziesięciu latach systematycznej działalności strażniczki, ale także po realizacji innych przedsięwzięć na rzecz społeczności lokalnej.

Mimo braku powszechnej akceptacji i zrozumienia dla działań strażniczych w ostatnich latach pojawiły się nowe lokalne inicjatywy. Ogólną ich liczbę szacujemy obecnie – na podstawie prowadzonego przez nas na bieżąco monitoringu – na ok. 200.

Kontrola obywatelska w wymiarze lokalnym prowadzona jest przede wszystkim przez indywidualne osoby, grupy nieformalne lub lokalne organizacje pozarządowe. Strażnicy różnią się: wiekiem, płcią, zawodem, statusem majątkowym, zainteresowaniami, sytuacją rodzinną, poglądami politycznymi a nie rzadko, nawet jeśli pochodzą z tej samej miejscowości, również wizją jej rozwoju w długoterminowej perspektywie. Są wśród nich przedsiębiorcy, rolnicy, nauczyciele, technicy, emeryci itp. Łączy ich niezależność od instytucji publicznych, których działania analizują.

Strażnicy inspirują się wzajemnie i korzystają z wiedzy zdobytej przez innych. Dostrzegają potrzebę przygotowania merytorycznego do prowadzenia działań strażniczych, tak w zakresie znajomości ustrojowych podstaw funkcjonowania instytucji publicznych, jak i procedur postępowań administracyjnych.

Troszczą się też o trwałość inicjatyw strażniczych. By ją zapewnić, starają się m.in. edukować mieszkańców w zakresie ich praw. Poszukują kontaktu z podmiotami mogącymi wesprzeć lokalne inicjatywy strażnicze, czy to przy opracowaniu zgromadzonego materiału, czy na etapie postępowania sądowego, czy też w końcu poprzez wsparcie finansowe lub rzeczowe (np. zakup mikrofonu, kamery, oprogramowania).

Z każdym kolejnym strażnikiem, który przeszedł przez proces przygotowania do swojej roli, czyli edukacji w zakresie instrumentów prawnych, etyki i sposobów planowania i rozwijania działań strażniczych, rośnie świadomość praw obywatelskich, a w lokalnym środowisku narasta „masa krytyczna” osób weryfikujących na bieżąco poczynania władz.

Grażyna Rojek, Stronie Śląskie



O tym, skąd się bierze potrzeba indywidualnego zaangażowania na rzecz lokalnej społeczności, jak z aktywisty lokalnego zostaje się strażnikiem, jak to jest być lokalnym strażnikiem, mówią sami lokalni działacze, uczestnicy Szkoły Inicjatyw Strażniczych. Ich wypowiedzi można zobaczyć na kanale You Tube WatchdogPortal prowadzonym przez Sieć Obywatelską-Watchdog Polska (playlista Szkoła Inicjatyw Strażniczych).

#### WYZWANIA

→ **Lokalna inicjatywa strażnicza wymaga stałego zaangażowania osobistego i podnoszenia kwalifikacji przez strażnika oraz ciągłych nakładów finansowych na działania edukacyjno-informacyjne (np. na komunikowanie przez stronę internetową).**

Nie można sobie wyobrazić sytuacji, w której gmina sponsorowałaby swojego kontrolera.  
Strażnik z województwa opolskiego

Rozwój organizacji strażniczej jest trudniejszy niż budowa typowego stowarzyszenia, bowiem powinna ona realizować wyznaczony cel systematycznie i długofalowo, co nie musi być regułą w lokalnych działaniach społecznych innego typu.

Lokalna inicjatywa strażnicza nie może korzystać z samorządowych źródeł finansowania oraz z takich, które rodziłyby ryzyko konfliktu interesów. Godziłoby to w wiarygodność monitoringów i całej strażniczej działalności. W przeważającej większości strażnicy samofinansują więc swoje działania i nie uzależniają ich prowadzenia wyłącznie od otrzymania grantu: są niezależni ekonomicznie i zawodowo od samorządów, w których działają.

Zachowanie niezależności ekonomicznej w przypadku niektórych strażników i strażniczek wiąże się często z ograniczeniem możliwości uzyskiwania dochodu w miejscu zamieszkania, a finanse organizacji i inicjatyw strażniczych nadal nie stanowią w Polsce przedmiotu wsparcia centralnych instytucji lub programów grantowych.<sup>3</sup>

#### WYZWANIA

→ **Podjęcie i prowadzenie działań strażniczych wymaga wewnętrznej motywacji i ogromnej determinacji strażnika oraz szczerej oceny własnych motywacji i warunków: Dlaczego chcemy włączyć się w kontrolę obywatelską, niezależną od samorządu i lokalnych instytucji publicznych? Czy stać nas na podjęcie takiej działalności? Czy możemy liczyć na wsparcie innych? Czy będę umiał/a jasno komunikować cele i rezultaty zainteresowanym mieszkańcom itp.**

<sup>3</sup> Wyjątek stanowią programy grantowe Fundacji im. Stefana Batorego prowadzone od 2004 roku. Polegają na wspieraniu rozwoju organizacji strażniczych. Jednak lokalne inicjatywy strażnicze często wcale nie przybierają formy organizacji pozarządowej. Pewnym rozwiązaniem mogłoby być wsparcie z Funduszu Inicjatyw Obywatelskich, który przewiduje możliwość dofinansowań dla grup nieformalnych i innego typu inicjatyw. Wymagałoby to jednak bardzo dużej świadomości osób oceniających projekty i doceniania działań strażniczych. Być może pomocna w tym okaże się niniejsza publikacja.

## PRAWO DO INFORMACJI W LOKALNYCH DZIAŁANIACH

Osoby, organizacje i grupy nieformalne patrzące władzy na ręce aktywnie korzystają z przysługującego wszystkim prawa do informacji publicznej, które jest podstawowym prawem człowieka ujętym w aktach prawnych na poziomie europejskim i krajowym.

Udostępnianie informacji publicznej leży w interesie każdej władzy: zwiększa przejrzystość funkcjonowania administracji i pośrednio wpływa na dostępność usług świadczonych przez publiczną instytucję dla ludności. Mimo powszechności tej opinii, praktyka stosowania tego prawa tak na poziomie centralnym, jak i lokalnym, wygląda nadal niezadowalająco.

*Art. 10. Każdy ma prawo do wolności wyrażania opinii. Prawo to obejmuje wolność posiadania poglądów oraz otrzymywania i przekazywania informacji i idei bez ingerencji władz publicznych i bez względu na granice państwowe.*

Europejska Konwencja Praw Człowieka i Podstawowych Wolności

*Art. 61. Obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne*

Konstytucja RP z 1997 roku

*Art. 1. Każda informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną w rozumieniu ustawy i podlega udostępnieniu i ponownemu wykorzystywaniu na zasadach i w trybie określonych w niniejszej ustawie.*

Ustawa o dostępie do informacji publicznej

Więcej o prawie do informacji publicznej na [www.informacjapubliczna.org](http://www.informacjapubliczna.org)

Strażnicy lokalni, angażując się w sprawy istotne dla lokalnych społeczności:

- wnioskowali o prowadzenie i publikowanie rejestrów umów przez samorządy i instytucje dysponujące publicznymi środkami;
- przyglądali się procesowi uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz temu, w jaki sposób ich zapisy były realizowane;
- dbali o jawność informacji pozwalających ocenić placówki oświatowe;
- nagrywali i udostępniali mieszkańcom przebieg sesji i komisji rad gmin;
- zwracali uwagę na poprawność aktów prawa miejscowego;

- na podstawie uzyskanych informacji publicznych dotyczących gospodarki śmieciami, mobilizowali mieszkańców na rzecz ochrony środowiska w gminach;
- monitorowali fundusze korkowe – pieniądze służące profilaktyce antyalkoholowej i antynarkotykowej wynoszące w skali kraju ponad 700 milionów złotych.

*Jeżeli muszę walczyć już o samą informację, tracę czas i energię.*

*Mniej ich zatem zostaje na inne działania dla społeczności.*

*Marnuje się pewien kapitał (...)*

*Uzyskanie informacji o sprawach publicznych służy lokalnemu strażnikowi jako punkt wyjścia do podjęcia działań na rzecz mieszkańców.*

Grażyna Rojek, Stronie Śląskie

*Świadomość mieszkańców, jeśli chodzi o możliwość korzystania ze swoich praw, nadal jest bardzo niska. Choć ustawa o dostępie do informacji publicznej ma już dwanaście lat, dopiero teraz można zauważyć, że mieszkańcy zaczęli wykorzystywać ją bardziej powszechnie.*

Krzysztof Marusiński, Orzysz

## WYZWANIA

→ Edukacja i informowanie mieszkańców o ich prawach oraz o samej działalności strażniczej są kluczowe dla trwałości lokalnych inicjatyw strażniczych oraz trwałości zmian zainicjowanych przez strażników.

Ich działalność wymagała każdorazowo skorzystania z prawa do informacji publicznej, której udostępnienie przez urząd powinno stanowić podstawę funkcjonowania administracji publicznej w kontakcie z mieszkańcem. Spotykali się jednak wielokrotnie z beczynnością urzędów oraz nieuzasadnionymi decyzjami odmownymi.

Niejednokrotnie korzystanie z prawa do informacji wiązało się też z koniecznością wejścia na drogę sądową, co wyróżnia inicjatywy strażnicze spośród innych działań organizacji społecznych czy grup nieformalnych. Zdaniem strażników już samo zaangażowanie sądu w sprawy przez nich podejmowane poprawia jakość funkcjonowania instytucji publicznych. Informacje udostępniane są szybciej oraz w zakresie wskazywanym przez strażników. Prawnicy Sieci Obywatelskiej – Watchdog Polska szacują, że w co trzeciej sprawie dotyczącej beczynności organu administracji publicznej, samo złożenie skargi do sądu skutkowało udostępnieniem informacji publicznej.

Wśród wspólnych doświadczeń towarzyszących pozyskiwaniu informacji lokalni strażnicy wskazują także na fakt, iż w gminach, w których aktywnie informują mieszkańców o swoich działaniach, rośnie liczba osób korzystających z prawa do informacji.

# WATCHDOG A LOKALNA SPOŁECZNOŚĆ

Działania strażnicze polegają przede wszystkim na pracy z władzami, administracją i mieszkańcami. Podstawą działań lokalnych watchdogów są informacje uzyskiwane od publicznych instytucji i wszystkich instytucji gospodarujących publicznym groszem. Ich analiza, wyciągane wnioski oraz proponowane rekomendacje trafiają do mieszkańców różnymi kanałami (strona internetowa, media, spotkania).

## MIESZKAŃCY

Wsparcie mieszkańców to najważniejszy i najcenniejszy kapitał każdej inicjatywy strażniczej, niezależnie od jej poziomu oraz zakresu tematycznego. Mieszkańcy stanowią główne źródło informacji lokalnych strażników oraz są bezpośrednimi beneficjentami podejmowanych działań. Mogą też wspierać lokalne inicjatywy strażnicze (np. poprzez przeglądanie, komentowanie, wnioskowanie o uzupełnienia dotyczące rejestrów umów). Doświadczenie pracy z mieszkańcami ma też zasadniczy wpływ na trwałość inicjatywy strażniczej, także dlatego, że strażnicy pragnący zachować niezależność od władz lokalnych właśnie wśród mieszkańców powinni w dłuższej perspektywie szukać sojuszników i źródeł finansowania swojej działalności.

Równie ważne jak prowadzenie monitoringu jest więc informowanie i edukowanie mieszkańców w tym zakresie. Dla każdej lokalnej inicjatywy strażniczej ogromne znaczenie ma dobra komunikacja: tak poprzez bezpośrednie spotkania z mieszkańcami, jak i poprzez docieranie do nich z informacjami za pomocą blogów, serwisów społecznościowych czy stron internetowych.

Kontakt z mieszkańcami jest kluczowy również dla zapewnienia trwałości lokalnej inicjatywy strażniczej – ta bowiem w dużym stopniu zależy od tego, czy w swojej działalności strażnik może liczyć na sojuszników w postaci mieszkańców. W przypadku braku ich zainteresowania działania strażnicze w lokalnej społeczności tracą sens.

Przekazywanie idei społecznej kontroli władzy spotyka się nadal z dużym niezrozumieniem ze strony lokalnej społeczno-

*Rolą strażnika jest zainteresowanie ludzi samorządem. Jak się ludzi ich samorządem zainteresuje, to nagle okazuje się, że ludzie nie są tylko biernymi obserwatorami. Chcą wiedzieć więcej, mają też coś do powiedzenia, chcą brać udział w rządzeniu.*

Aleksandra Puławska, redaktorka niezależnej gazety „Stacja Tłuszcz”

*Rolą watchdoga jest pokazywanie, że można inaczej. Na początku wszyscy patrzyli, kto „wygra”, władza czy my. Mieliśmy informację, że wszyscy czekają, ile wytrzymamy. Bo może nam się znudzi. A nam się nie znudziło. I okazało się, że to był ten moment uzyskania wiarygodności, że ludzie zaczęli patrzeć zupełnie inaczej, że my potrafimy walczyć o swoje. Że ludzie mają jakieś prawa, że mogą o tym przeczytać, że widzą że działamy dalej.*

Katarzyna Treter-Sierpińska, portal Wolne Jeziorany

Nikt nie będzie bił się z gminą, ponieważ może stracić np. 300 zł umorzeń podatkowych. I nic nie daje tłumaczenie, że te 10 umorzeń ma się nijak do tego, co tracimy wszyscy wskutek braku oceny polityki. Gdyby oszczędzić wyciekające z gminy pieniądze, zyskalibyśmy więcej. Ale wielu ludzi wyznaje zasadę: moja chata z kraja.

lokalna strażniczka  
z woj. warmińsko-mazurskiego

Zwykłe pytanie wywołuje zdziwienie:

»co to za czepianie się, przecież wszystko u nas super działa, nie trzeba nic zmieniać«. Urzędnicy dają nam do zrozumienia, że chodzenie, konsultowanie, pytanie nie jest dobrze widziane, że podburzamy ludzi. Wszyscy strasznie się boją, aby pytając nie zastruszyć na łatkę pieśniacza. Ludzie zaczynają sami siebie pilnować, aby pisma i działania były jak najbardziej „przyjazne” wobec urzędu.

lokalna strażniczka z woj. śląskiego

inne działania, tak aby nie pojawiła się autocenzura, aby nie popaść w konflikt interesów, aby nie zaszkodzić innym osobom. Tym samym podjęcie działalności strażniczej, szczególnie na poziomie lokalnym, może wywrzeć zasadniczy wpływ na inne aktywności społeczne podejmowane przez watchdogów.

## WYZWANIA

→ **Najwięcej wyzwań rodzi zachęcanie społeczności lokalnej do wspierania i przytaczania się do strażników. Z jednej strony ludzie blokuje strach, z drugiej samym strażnikom brakuje czasu, a czasem umiejętności komunikowania o swoich działaniach i budowania relacji z mieszkańcami.**

ści. Wprawdzie poczynania watchdogów obserwowane są bardzo uważnie przez część mieszkańców, choćby dlatego, że są przykładem pionierskich działań w gminie, nadal wyzwaniem dla lokalnego strażnika jest przekonanie ich, że prowadzi działania w interesie wszystkich mieszkańców.

W mniejszych miejscowościach wiele osób i organizacji uzależnionych jest od lokalnych bądź regionalnych władz i przyznawanych przez nie pieniędzy. Jest to jeden z powodów, dla których tak trudne bywa pozyskanie sojuszników dla inicjatyw strażniczych wśród mieszkańców czy organizacji pozarządowych, nieangażujących się do tej pory w tego typu działania. Wiele lokalnych organizacji decyduje się na unikanie i/lub niezadawanie pytań władzom w obawie przed utratą nawet minimalnego, ale stabilnego finansowania. Obawa ta dotyczy również tych osób, których rodziny związane są zawodowo z lokalną władzą lub w jakikolwiek inny sposób są od niej bezpośrednio zależne.

Organizacja strażnicza ma przede wszystkim kontrolować władze. Nie jest to więc klasyczna relacja urzędu z organizacją pozarządową, polegająca na wykonywaniu zadań publicznych w zamian za wsparcie z lokalnego budżetu. Stąd bierze się trudność w pogodzeniu działań strażniczych z aktywnością w organizacjach innego typu. Osoby zaangażowane łatwo jest zidentyfikować, zatem w sumie bez większego znaczenia jest, gdzie działają – czy tylko w ramach inicjatywy strażniczej, czy także w innych lokalnych organizacjach. Zawsze może się okazać, że zadawanie pytań i dociekanie, czy władza działa zgodnie z prawem, grozi jakąś sankcją z jej strony. Strażnicy muszą mieć tego świadomość. I dlatego ograniczają swoje

## WŁADZA I ADMINISTRACJA

Świadomość korzyści związanych z obywatelską kontrolą władzy powoli rośnie także wśród przedstawicieli administracji. W gminach i powiatach podejmowane są wewnętrzne działania służące przejrzystości administracji, podnoszeniu jakości usług świadczonych obywatelom, monitorowaniu polityk publicznych, ewaluowaniu wdrożonych programów. Coraz częściej badane są też potrzeby mieszkańców, a strategiczne dokumenty wyznaczające kierunki rozwoju samorządu tworzone są w oparciu o rzetelną diagnozę.

Z obserwacji wybranych inicjatyw strażniczych wynika jednak, że strażnicy – w związku z prowadzonymi działaniami kontrolnymi – bądź to doświadczają różnorodnych nacisków ze strony lokalnych władz, bądź też mają poczucie, że sama możliwość „narażenia się władzy” ma wpływ na rozwój ich inicjatywy strażniczej, zwłaszcza w zakresie budowania współpracy z przedstawicielami samorządu lokalnego.

Nieprzychylność władz dla lokalnych inicjatyw strażniczych czasem bezpośrednio uderza w osoby zaangażowane w kontrolę obywatelską. W przypadku analizowanych na potrzeby tego materiału inicjatyw strażniczych były to m.in.: szczegółowe kontrole budowlane miejsc zamieszkania strażników, kontrole w miejscu pracy, uniemożliwianie współpracy z instytucjami gminnymi, oskarżenia o zniesławienie. Nie powodowało to jednak zaniechania tych inicjatyw!

Jedną z częstych reakcji władz lokalnych na uruchomienie działań strażniczych jest propozycja „przejścia na drugą stronę”, czyli np. możliwość zatrudnienia w urzędzie w zamian za zaprzestanie działalności strażniczej. Pojawiają się też oferty dotyczące zaangażowania politycznego. Jak wskazują badania Instytutu Studiów Politycznych PAN z 2011 r., przekonanie osób cieszących się w swoich społecznościach szacunkiem zdobytym poza światem polityki do tego, by ubiegały się o mandat poselski czy miejsce we władzach samorządowych, jest trudne.<sup>4</sup> Dla strażników funkcja kontrolna, kluczowa dla właściwego funkcjonowania demokracji, jest ważniejsza od udziału w aparacie administracyjnym bądź w lokalnych władzach.

Paradoksalnie też lokalne strażniczki i strażnicy nie znajdują sojuszników dla swoich działań w interesie samorządu lokalnego we władzach samorządowych. Nie mogą liczyć na zaangażowanie lokalnych organów kontrolnych takich jak komisja rewizyjna gminy czy rada gminy, ze względu na ich uzależnienie od organów wykonawczych administracji. Dramatycznie została zdeprecjonowana pozycja rad gmin i samych radnych jako „narzędzi” kontrolnych nad gminnymi zarządami i urzędnikami. Komisje rad nie mają zdolności kontrolnych, a sami radni nie są w stanie sprostać merytorycznie dominującym urzędnikom. Urzędników jest coraz więcej, są też relatywnie dobrze opłacani. W małych społecznościach lokalnych to najbardziej intratne zatrudnienie. Tymczasem radni nie posiadają pieniędzy na angażowanie ekspertów. Ekspertyzy zamawiane natomiast sporadycznie przez biura rad są

Nie czuję presji, ponieważ władza nie może mi zaszkodzić. Prezydent nie może do nikogo zadzwonić i powiedzieć: weź uspokój swojego człowieka. Jestem niezależna, ale z drugiej strony mam problem, aby w moim mieście znaleźć ludzi do działań, bo każdy wie, że potencjalnie taki telefon może mieć miejsce. Takie osoby jak ja nie mogą liczyć na wsparcie radnych, jeśli chcą pozostać w pełni niezależne i niekojarzone z żadną frakcją w radzie gminy.

lokalna strażniczka z woj. śląskiego

Następnie nadeszła fala kontroli w mojej firmie, burmistrz poprosił też policjantów z lokalnego posterunku, aby pojeździli za mną jeden dzień. I jeździli, wszędzie. No takie rzeczy na początku robią wrażenie. Później zaczęły się naciski formalne i nieformalne, przez gminne urzędy. W tamtym czasie to tylko podniosło moją motywację.

lokalna strażniczka z woj. pomorskiego

<sup>4</sup> Zofia Kinowska, *Kondycja społeczeństwa obywatelskiego*, Biuro Analiz Sejmowych, Warszawa 2012



Bywa także tak, że na pytania strażnika urząd odpowiada obszernie, ale nie na temat. A nuż może mu to wystarczy, a może skapituluje i nie będzie ciągnąć sprawy dalej. (...) Władze często nie dostrzegają tego, czym w demokracji jest strażnik. To niezbędny element demokratycznego ustroju, tymczasem nadal pytanie władz to w ich opinii działanie wyrotowe, rewolucyjne, a ten kto pyta to „czepiański”, który zakłóca ich spokój. Ten klimat w urzędzie zmienia się, ale niestety bardzo powoli.

Ireneusz Kowalkowski, Kraków

Taki stan rzeczy można określić mianem kraju kultury tajemnicy. Polega ona na przekonaniu, że obowiązkiem administracji jest strzec informacji. Tymczasem w demokracji jawność jest zasadą, a jej ograniczenia wyjątkiem. Tę kulturę jest bardzo trudno zmienić. Dzięki działalności strażników, stopniowo udaje się uświadamiać, jak szerokie obszary życia publicznego są jawne. Konieczne jest także wprowadzenie obowiązkowej zasady dokonywania regularnych monitoringów usług publicznych w oparciu o jawne i dostępne dane.

Zenon Michajłowski, Nowa Sól

blokowane przez administrację. W praktyce biura rady są podporządkowane JST.<sup>5</sup>

Nadal w wielu miejscach w Polsce decyzje w samorządzie podejmowane są bez udziału mieszkańców, między wójtów/burmistrzów/prezydentów a urzędnikami i przy marginalnym – w ocenie strażników – udziale radnych. Przy takim sposobie wykonywania władzy spada jakość opracowywanych dokumentów czy wdrażanych procedur. Instytucje i osoby uczestniczące w podejmowaniu decyzji nie zakładają ujawniania wszystkich dokumentów i tym samym nie dbają w sposób należyty o jakość uzasadnień, dodatkowych opinii czy ekspertyz (o ile w ogóle takie powstają). Władze dobrowolnie pozbawiają się szansy na darmowy społeczny audyt, którego celem jest poprawa funkcjonowania administracji.

Istotny problem, z którym przychodzi się mierzyć strażnikom w swojej działalności, stanowi wybiórczość i niekompletność informacji znajdujących się w Biuletynach Informacji Publicznej. Doświadczenia strażników potwierdzają badania i dostępne publicznie dane. Według raportu Najwyższej Izby Kontroli na koniec 2006 roku, ponad 80.000 podmiotów i instytucji publicznych zobowiązanych było do prowadzenia Biuletynów. W sierpniu 2013 r. Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji poinformowało, że zarejestrowało jedynie 16.700 instytucji prowadzących BIP. A i te istniejące – zdaniem ekspertów – nie są aktualizowane; bardzo często są też niekompletne. A jak obywatel o nie prosi, nie jest to zbyt mile widziane.<sup>6</sup>

## WYZWANIA

→ **Sprawy pomiędzy strażnikami i władzą samorządową często kończą się w sądzie. Nie wpływa to zbyt korzystnie na budowanie wzajemnego zaufania. Władza stawia jeszcze większy opór i utrudnia zdobywanie informacji publicznej. Nie korzysta też z rekomendacji strażnika. Wyzwaniem jest więc zmiana podejścia obu stron w tym sporze oraz znalezienie takiego miejsca, w którym będą potrafiły spojrzeć na minioną sytuację obiektywnie, wyciągnąć z niej wnioski i nawiązać porozumienie ponad sporem.**

<sup>5</sup> Zwracają na to uwagę autorzy opublikowanego w 2013 r. pod kierunkiem Jerzego Hausnera raportu *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*.

<sup>6</sup> Dziennik Gazeta Prawna, 30.08.2013, nr 168

## MEDIA

Każdy mieszkaniec ma prawo domagać się rzetelnej informacji pozwalającej ocenić, czy podejmowane przez władze decyzje służą interesowi publicznemu oraz w jakim stopniu spełniają oczekiwania i potrzeby mieszkańca. Jeśli nie mamy własnych doświadczeń z obywatelską kontrolą władzy, a interesują nas poczynania lokalnych urzędników, zaczynamy szukać informacji. Weryfikujemy osiągnięcia władz na podstawie informacji znajdujących się w Biuletynach Informacji Publicznej, zaglądamy do Internetu, sięgamy po gazety. Ale najciekawszych (w tym najbardziej krytycznych) opisów funkcjonowania lokalnej władzy przypuszczalnie nie znajdziemy na łamach lokalnej prasy, bowiem spora część gminnych i powiatowych periodyków uzależniona jest finansowo od lokalnych władz.

Na próżno przyjdzie szukać skrupulatnych rozliczeń czy informacji dotyczących problemów naszych miejscowości (dlaczego szkoła ma zostać zamknięta? co zmieni się w komunikacji? czy istnieją analizy uzasadniające budowę aquaparku? z kim i na ile podpisywane są gminne umowy? jakie oferty wpłynęły w konkursie na prowadzenie ośrodka zdrowia?), choć wszystkie dotyczą informacji publicznej. W najlepszym przypadku dowiemy się o właśnie ogłoszonym przetargu lub zabawie mieszkańców na otwarciu długo wyczekiwanej inwestycji. Na zdjęciu obowiązkowo pojawi się burmistrz, niekiedy zaś cała fotorelacja z jego urzędowania. Z powyższego wynika, że gazety samorządowe nie wypełniają swojej funkcji informacyjnej.

W ekspertyzie przygotowanej w marcu 2013 roku Lidia Pokrzycka przedstawiła kondycję prasy lokalnej w Polsce, dzieląc dostępne na rynku wydawnictwa na samorządowe oraz prywatne (niezależne). *Niezależność oznacza brak stałych dotacji z kasy miejskiej, gminnej lub ze środków partii politycznych, lecz zmusza do zabiegania o reklamodawców. Niezależność jest niezbędnym warunkiem wiarygodności gazety. Dzięki niej może ona sprawować w lokalnej społeczności funkcję kontrolną – podstawową dla prawidłowego rozwoju demokratycznego społeczeństwa. Prasa samorządowa nie może realizować tej funkcji.*<sup>7</sup>

Autorka zwróciła również uwagę na nierówną rywalizację prasy niezależnej z prasą samorządową<sup>8</sup>. Często samorządowe wydawnictwa kolportowane są bezpłatnie lub w niższej cenie (dzięki dotacjom ze środków publicznych), co zaburza warunki konkurencji z prasą niezależną. Tytuły samorządowe nie wypełniają funkcji kontrolnej, bardzo ważnej dla lokalnej społeczności, promują władze samorządowe – własnych pracodawców, mogą sprzyjać powstawaniu układów korupcyjnych, bardziej więc przypominają materiały promocyjne, nadmiernie chwając lokalne władze. Problemem jest także zamieszczanie w prasie samorządowej reklam komercyjnych, co utrudnia samofinansowanie niezależnych tytułów. Zamieszczanie tego typu reklam w wydawnictwach samorządowych może prowadzić również do wytworzenia układów korupcyjnych pomiędzy reklamodawcą a lokalną władzą.<sup>9</sup>

Brak łatwego dostępu do takich informacji jest najczęstszym bodźcem do zrobienia pierwszego kroku strażniczego, czyli do skierowania pytania do instytucji publicznej. Spra-

*Wydawanie publicznych pieniędzy na produkcję gazety samorządowej, a później rozdawanie jej bezpłatnie to marnowanie publicznych pieniędzy. Tym bardziej, że takie gazety to po prostu permanentna kampania wyborcza władz i to za pieniądze mieszkańców.*

Daniel Długosz, NOWa gazeta trzebnicka – niezależny tygodnik lokalny

<sup>7</sup> Lidia Pokrzycka, *Kondycja prasy lokalnej w Polsce*, Biuro Analiz Sejmowych, Warszawa 2013, [http://orka.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/0/9BF6DC961C01A577C1257B2C0045687F/\\$file/Infos\\_143.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/0/9BF6DC961C01A577C1257B2C0045687F/$file/Infos_143.pdf), s. 1 [ost. dostęp 12.03.2015]

<sup>8</sup> Według badań Lidii Pokrzyckiej prasa samorządowa redagowana jest przez pracowników urzędów, którzy praktycznie nie mają odwagi krytykować swoich przełożonych. Według danych Ośrodka Badań Prasoznawczych Uniwersytetu Jagiellońskiego w 2005 r. wśród tytułów prasy lokalnej 39% stanowiły pisma samorządowe, 37% pisma prywatne, co nie znaczy, że wszystkie pisma prywatne były niezależne od samorządu. Pozostałe tytuły należały do kościołów, stowarzyszeń czy partii,

<sup>9</sup> op.cit., s. 3

wy wywoływane przez lokalne strażniczki i strażników należą do najważniejszych tematów w życiu lokalnej społeczności. W sytuacji niedostatku informacji, czy wręcz braku komunikacji urzędników i władz samorządowych z mieszkańcami w miejscowościach, w których działają strażnicy, często to właśnie oni przejmują informacyjną funkcję urzędu. Starają się wypełnić lukę zakładając blogi, portale internetowe, materiały informacyjne lub gazety.

#### WYZWANIA

→ Posiadanie własnego „medium” staje się oczywistym elementem działania strażniczego lokalnie. W dzisiejszych czasach nie jest to wyzwaniem. Pozostaje jednak wiele innych warunków, które trzeba spełnić, takich jak: dbałość o obiektywizm i rzetelne udokumentowanie materiałów, umiejętność przekazywania informacji oraz przekonywania innych do swoich racji. To wymaga nieustannego kształcenia się tak w praktyce, jak i poprzez działania szkoleniowe.

## WNIOSKI I REKOMENDACJE

Próbując wyrobić sobie zdanie o roli strażnika w społeczności lokalnej należy pamiętać, że lokalne inicjatywy strażnicze, mimo wzrostu ich liczby, ciągle jeszcze nie są liczne. Mylnym byłoby jednak wyciągnięcie wniosku, że lokalni strażnicy nie mają wpływu na otaczającą ich rzeczywistość. **Największym wyzwaniem jest obecnie zakorzenienie działań strażniczych w lokalnej społeczności oraz zapewnienie ich trwałości.**

Dzięki zbieranym doświadczeniom, wymianie informacji i integracji środowiska, lokalni strażnicy uczą się od siebie nawzajem i wspierają, stając się coraz bardziej widocznymi oraz skuteczniejszymi. Wiarygodność i – w wielu przypadkach – skuteczność prowadzonych lokalnie działań strażniczych, powoli przyczyniają się do zmniejszenia obaw mieszkańców towarzyszących zaangażowaniu w obywatelską kontrolę władzy. Tylko pozytywny przykład, że w naszej miejscowości można coś zmienić, jest sposobem na zdobywanie szerszego poparcia dla kolejnych inicjatyw związanych z kontrolą władzy.

Koniecznym elementem wsparcia lokalnych inicjatyw jest też **inwestowanie środków w podnoszenie poziomu wiedzy i umiejętności** w zakresie wyznaczania i komunikowania celów oraz w **kształtowanie postaw lokalnych liderów**.

W związku z tym, że większość inicjatyw strażniczych rozwija się często bez przybierania formy organizacji, a ich działania prowadzone są przede wszystkim w oparciu o własne zasoby i dokumentowane poza głównym obiegiem lokalnych mediów, warto też myśleć o **rozwój małych programów grantowych, przyznawanych w szybkim trybie, w celu wzmocnienia lokalnych inicjatyw strażniczych**.

Rozwój lokalnych inicjatyw strażniczych oraz związane z tym bieżące potrzeby stanowią wyzwanie dla podmiotów mających ambicje wspierania ruchu strażniczego w Polsce. Część z nich realizują organizacje pozarządowe działające na poziomie centralnym (jak np. Sieć Obywatelska – Watchdog Polska). Działania te jednak, bez zaangażowania innych instytucji, organizacji czy osób, są i będą niewystarczające.

## Miejscowości uczestniczące w badaniu:

Bielsko-Biała  
Dziemiany  
Gdańsk  
Jeziorany  
Kędzierzyn-Koźle  
Kraków  
Legnica  
Lidzbark Warmiński  
Lublin  
Milanówek  
Nowa Sól  
Oława  
Orzysz  
Stronie Śląskie  
Szczecin  
Szklarska Poręba  
Rabka-Zdrój  
Tłuszcz  
Trzebnica  
Warszawa  
Wrocław

# sieć obywatelska **WATCHDOG**<sup>^</sup>

**Sieć Obywatelska Watchdog Polska** stoi na straży prawa do informacji jako podstawowego elementu zdrowej demokracji. Organizacja uważa, że tylko dzięki zaangażowaniu obywateli można doprowadzić do przejrzystości i rozliczalności rządzenia na poziomie lokalnym i centralnym. Sieć Obywatelska wzmacnia w obywatelach i obywatelkach poczucie, że mają prawo dowiadywać się, jak funkcjonują władze oraz instytucje publiczne, a także wpływać na podejmowane przez nie decyzje i sposób gospodarowania publicznym majątkiem. Uczy też, jak czynić to skutecznie, a w sytuacjach, gdy urzędy nie szanują praw obywateli, udziela pomocy prawnej.

Na poziomie ogólnopolskim organizacja prowadzi rzecznictwo jawności i wzmacniania głosu obywateli w podejmowaniu decyzji. Poza stroną organizacji, prowadzi też trzy eksperckie serwisy internetowe: [www.informacjapubliczna.org](http://www.informacjapubliczna.org), [www.watchdogportal.pl](http://www.watchdogportal.pl), [www.funduszesoleckie.pl](http://www.funduszesoleckie.pl)

Na portalu [www.watchdogportal.pl](http://www.watchdogportal.pl) można znaleźć informacje o lokalnych działaniach opisanych w niniejszej publikacji. To właśnie one mają szansę doprowadzić do przejrzystości i rozliczalności rządzenia. Zazwyczaj są prowadzone społecznie, przy dużym nakładzie czasowym i finansowym osób je realizujących.

Warto szukać pomysłów na zorganizowanie systematycznego wsparcia publicznego, społecznego i biznesowego dla takich działań. Sieć Obywatelska Watchdog Polska służy pomocą wszystkim, którzy chcieliby włączyć się we wspieranie rozwoju lokalnego strażnictwa, czy to poprzez własne zaangażowanie, finansowo, rzeczowo czy też organizacyjnie.

**Wydawca:**

Sieć Obywatelska Watchdog Polska  
ul. Ursynowska 22/2  
02-605 Warszawa  
tel: 22 844 73 55, faks: 22 207 24 09  
biuro@siecobywatelska.pl  
www.siecobywatelska.pl

**Redakcja:** Sylwia Żmijewska-Kwiręg

**Projekt graficzny:** Rzeczyobrazkowe.pl

**Opracowanie graficzne i skład:** Olga Figurska, LUNATIKOT

**Licencja:** Publikacja jest udostępniana na zasadach licencji Creative Commons (CC)  
Uznanie autorstwa – na tych samych warunkach 3.0 Polska [CC BY-SA 3.0 PL]

*Publikacja powstała dzięki wsparciu Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy  
oraz programu Obywatele dla Demokracji, finansowanego z Funduszy EOG.*

Warszawa, 2015  
ISBN 978-83-926510-3-1



