

Oddolne Izby Kontroli

2 sierpnia 2010

Nic nie służy państwu tak dobrze, jak oddolny nadzór i konstruktywna krytyka ze strony obywateli.

UZBROJENI I POŻYTECZNI

Wnikliwa obserwacja życia publicznego, zwłaszcza działalności instytucji, oraz podejmowanie interwencji (np. nagłaśnianie negatywnych zjawisk), gdy wymaga tego interes społeczny, określane są mianem działań strażniczych. Ich celem jest nie tylko wykrywanie nadużyć oraz zwiększanie przejrzystości działań administracji, lecz przede wszystkim trwała poprawa funkcjonowania monitorowanych podmiotów, dzięki identyfikacji ich słabych punktów, przepisów utrudniających im pracę itp. Organizacje podejmujące takie inicjatywy, zwane z angielskiego watchdogami, działają jawnie, a jedną z ich głównych broni są zapisy Konstytucji i innych aktów prawnych.

Warunkiem wstępnym wszelkiej kontroli społecznej nad instytucjami państwa jest posiadanie niezbędnych informacji. Prawo przyznaje obywatelom dostęp do bardzo szerokiego ich zakresu. Pytać możemy niemal o wszystko, a urzędnicy mogą nam odmówić jedynie niektórych informacji, np. stanowiących tajemnicę państwową czy dotyczących prywatności. Mamy prawo choćby do szerokiego zakresu informacji związanych z majątkiem gminy, np. nazwisk (ale już nie adresów) osób, którym umorzyła ona podatki. – W art. 61 Konstytucji jest wskazane, że obywatel ma prawo do informacji o działalności instytucji publicznych. Jeśli patrzymy na urząd jako całość, to możemy zapytać o każdą jego czynność, czy będzie to podpisana przez ten urząd umowa, czy np. kalendarz burmistrza. Ograniczenia w dostępie do informacji publicznej możliwe są wyłącznie wtedy, gdy służą ochronie praw innych osób czy podmiotów, bezpieczeństwa lub ważnego interesu państwa, bądź porządku publicznego – mówi Szymon Osowski, koordynator Pozarządowego

Centrum Dostępu do Informacji Publicznej, istniejącego od czterech lat. – Często instytucje oświadczają, że nie udostępnią informacji np. „ze względu na ochronę danych osobowych”. Tymczasem takie decyzje muszą spełniać określone kryteria, zwłaszcza zawierać pełną podstawę prawną – dodaje.

W skład arsenału środków stosowanych przez strażników wchodzi m.in. analiza dokumentów, stron internetowych urzędów, skarg i wniosków, obserwacje, wywiady. Ale także – rzadziej stosowane w Polsce – różne formy prowokacji. Ponieważ monitoring nie jest celem samym w sobie, lecz służy poprawie funkcjonowania danego obszaru, opracowanie raportu z działania danej instytucji powinno znaleźć ciąg dalszy w postaci lobbingu, rzecznictwa, a jeśli nie przyniesie to skutku – prób wywierania nacisku poprzez kampanie medialne, zbiórki podpisów, masowe pisanie listów czy akcje bezpośrednie. Strażnik nie powinien z gruntu odrzucać metod „pokojoych”, jak rozmowy robocze, ale i liczyć się z koniecznością wejścia na drogę administracyjną czy – jeżeli stwierdzi jakieś przestępstwa – złożenia doniesienia do prokuratury.

Niezwykle istotne jest dopasowanie metod do sytuacji, np. specyfiki lokalnej. – W jednym środowisku nacisk zewnętrzny jest skutecznym narzędziem wpływu na funkcjonowanie instytucji. W innym – przyczynia się do usztywnienia stanowiska, a ci, którzy posłużyli się tym mechanizmem, są postrzegani jako zdrajcy i nikt już nie reaguje na ich inicjatywy – mówi dr Ryszard Skrzypiec, socjolog Trzeciego Sektora, a zarazem autor instrumentów do monitorowania instytucji publicznych oraz koordynator projektów strażniczych, w tym ogólnopolskich, jak „Przejrzysta Gmina”. Z kolei Anna Kuliberda ze Stowarzyszenia Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich (SLLGO), koordynatorka Szkoły Inicjatyw Strażniczych, akcentuje podejście kompleksowe i metodyczne, stosowanie zobiektywizowanych narzędzi oraz stwarzanie instytucjom możliwości przedstawienia własnego oglądu sytuacji – wszystko to pozwala uniknąć oskarżeń o stronniczość. –

Pójście do urzędu i przeprowadzenie ankiety nt. zadowolenia petentów to za mało. Pełne działanie strażnicze jest możliwe, gdy uzyska się całościowy obraz sytuacji: porozmawia także z pracownikami instytucji, zweryfikuje dokumentację wykonywania interesujących nas zadań, przyjrzy się prawu. Bo np. niezadowolenie z czasu oczekiwania na załatwienie sprawy może wynikać zarówno z wewnętrznego regulaminu urzędu, braków w jego zasobach, jak i z wadliwych regulacji, którym on podlega – mówi.

Wśród ważnych zasad, do których powinny stosować się organizacje strażnicze, znajduje się także m.in. bezpośrednie włączanie w ich programy obywateli oraz każdorazowe formułowanie praktycznych rekomendacji dla monitorowanych instytucji. Ryszard Skrzypiec przypomina, że działalność strażnicza nie polega na wyszukiwaniu „haków” – jeśli jakaś instytucja działa dobrze, wówczas należy to nagłośnić. Zadaniem watchdogów jest bowiem troska o dobro wspólne, a nie walka z państwem czy instytucjami samorządu.

OBYWATELE CHCĄ WIEDZIEĆ

Stowarzyszenie Wzajemnej Pomocy BONA FIDES z Katowic przygląda się od kilku lat udostępnianiu informacji publicznej przez sto kilkadziesiąt śląskich urzędów gmin i miast. – W 2007 r. przebadaliśmy wszystkie Biuletyny Informacji Publicznej, nie tylko pod kątem tego, co jest wymagane ustawą o dostępie do informacji publicznej, ale także ich przejrzystości – oraz tego, co według nas, mieszkańców, byłoby w nich przydatne. Po opublikowaniu raportu wiele urzędów nawiązało z nami kontakt i wspólnie pracowaliśmy nad tym, żeby te biuletyny poprawić. Poza tym kilka urzędów zrobiło szkolenia dla wszystkich pracowników, bo okazuje się, że oni często w ogóle nie znają ustawy. Dzięki naszym działaniom także szeregowi urzędnicy dowiedzieli się, że jest takie prawo i że trzeba je realizować – mówi Grzegorz Wójkowski, prezes i koordynator projektów strażniczych stowarzyszenia. Już pobieżna analiza zmian bezpośrednio po publikacji raportu pokazała, że program był

strzałem w dziesiątkę – ok. 60 gmin wprowadziło mniejsze lub większe poprawki w swoich biuletynach – dlatego ma być powtórzony.

Z kolei w 2008 r. organizacja zbadała, jak poszczególne urzędy udzielają informacji publicznej na wniosek pisemny lub telefoniczny. – Tematyka jest mało medialna, a żeby zaszczyły jakieś zmiany, trzeba nimi najpierw zainteresować opinię publiczną. Naszym sposobem był ranking gmin, od najlepszej do najgorszej. Potem cała masa małych, lokalnych gazet pisze: „Nasza gmina jest na 130. miejscu, a sąsiednia na 14. Panie wójcie, dlaczego?”. I ludzie zaczynają na ten temat rozmawiać – wyjaśnia Wójkowski. Oporne gminy „dopingowano” do zaprzestania łamania prawa podawaniem ich do sądu administracyjnego, dzięki czemu kilkanaście urzędów zmieniło swoje statuty lub zarządzenia związane z dostępem do informacji publicznej. Ponadto w „rodzinnych” Katowicach organizacji udało się wywalczyć imienne głosowania w Radzie Miasta oraz prawo zgłaszania przez mieszkańców obywatelskich projektów uchwał. Na 2011 r. planuje ona rozpocząć szkolenia dla przedstawicieli regionalnych organizacji pozarządowych w zakresie monitoringu pracy sądów i prokuratury.

Metodologię i doświadczenia śląskiej organizacji wykorzystało Stowarzyszenie „Razem dla Innych” z Morąga. Zbadało warmińsko-mazurskie BIP-y na wszystkich trzech poziomach samorządu. – Każdy podmiot otrzymał list z konkretnymi wskazówkami, co jest źle. Część z nich „od ręki” wprowadziła zmiany. Niektóre samorządy, które były na etapie uruchamiania nowych serwisów, przesyłały nam nowe BIP-y do audytu społecznego przed umieszczeniem ich w Internecie – mówi Aneta Pierzchała-Tolak, wiceprezes stowarzyszenia.

Dodaje, że zaczęli się do niego zwracać mieszkańcy, i to niekoniecznie z regionu, pytając, jak wyegzekwować od urzędników informację publiczną. – W tym roku chcemy sprawdzić, na ile ta zmiana, którą wierzymy, że zapoczątkowaliśmy, jest wdrażana – ponownie będziemy

monitorować samorządy, tym razem wybrane. Poprzednim razem otrzymaliśmy na nasze działania dotację, teraz będziemy to robić zupełnie społecznie – mówi p. Aneta. Jej organizacja ma na koncie także inny, niezwykle ciekawy projekt strażniczy – monitoring realizacji obietnic wyborczych samorządowców z powiatu ostródzkiego, prowadzony przez miejscową młodzież licealną.

Z kolei Fundacja Instytut Rozwoju Regionalnego z Krakowa zrealizowała projekt „Klucz do informacji”. Zbadała usługi internetowe o charakterze publicznym pod kątem dostępności dla słabowidzących i niewidomych, korzystających z Internetu w zupełnie inny sposób, zwłaszcza przy użyciu specjalnych programów udźwiękawiających. Światowym standardem przy tworzeniu stron WWW urzędów czy aplikacji wykorzystywanych w kontaktach z nimi, jest stosowanie rozwiązań przyjaznych dla osób z dysfunkcjami wzroku. Niestety, w Polsce powszechny jest brak świadomości bądź lekceważenie tej problematyki, co wykazał Instytut w swoim raporcie. – Większość instytucji, które zadeklarowały zmiany na swoich stronach WWW w celu ułatwienia korzystania z nich przez osoby niewidzące, rzeczywiście je wprowadziło, choć nie zawsze w takim stopniu, jak zapowiedziały – mówi Marcin Patoczka, który koordynował projekt.

Zdarzają się także w naszym kraju inicjatywy polegające na monitoringu budżetów lokalnych. W 2007 r. SLLGO realizowało ogólnopolski projekt pod nazwą „Laboratorium Monitoringu Budżetu”, którego celem było polepszenie dialogu i współpracy między instytucjami samorządowymi a organizacjami społecznymi i mieszkańcami w zakresie gospodarowania finansami publicznymi (m.in. poprzez organizowanie cyklicznych konsultacji budżetowych). W jego ramach przeanalizowano budżet dzielnicy Warszawa-Wola pod kątem włączania mieszkańców w proces jego tworzenia, oraz zorganizowano spotkanie z władzami dzielnicy, na którym dyskutowano m.in. na temat jej statutu. Warszawska Grupa Obywatelska, w której społecznie udzielają się

członkowie stołecznych organizacji zainteresowanych nadzorem nad władzami publicznymi, podjęła się także innych ciekawych inicjatyw, jak stworzenie Pozarządowej Inspekcji Lokalowej (kontrola przyznawania lokali komunalnych w trybie pozakonkursowym), monitoring finansowania samorządowej kampanii prezydenckiej w Warszawie, czy też – na prośbę członków Klubu Seniora „Baśniowa” na Ochocie – analiza podziału środków na działalność tego typu placówek.

Trwałym efektem wielu projektów strażniczych są publikacje oraz zestawy metod działania (np. w zakresie monitoringu), w większości dostępne za pośrednictwem portalu www.watchdog.org.pl. Przykładowo, w ramach „Laboratorium...” powstał elektroniczny poradnik dla mieszkańców „Budżet gminy bez tajemnic”.

MIEĆ NA NICH OKO

– Społeczna kontrola sądownictwa ma w Polsce bardzo wyrywkowy charakter. Z jednej strony istnieje pewna liczba aktywnych organizacji broniących praw uczestników postępowań sądowych. Z drugiej, absolutna większość rozpraw odbywa się przy pustych ławach dla publiczności. Z uwagi na to, mamy kontrolę o charakterze interwencyjnym – działającą w przypadkach rażących, w których poszkodowany dostrzega i zgłasza swoją krzywdę. Brak natomiast kontroli nad tysiącami rozpraw, które uchodzą społecznej uwadze. Stąd pomysł na ruch, w którym sposobem oddziaływania na pracę sądów – przestrzeganie przez nie procedur, ale także niepisanych społecznych norm – jest obserwowanie przebiegu rozpraw przez wolontariuszy z różnych grup społecznych – mówi Bartosz Pilitowski, socjolog z Zakładu Interesów Grupowych Instytutu Socjologii UMK, założyciel Fundacji Court Watch Polska, która niedawno rozpoczęła działalność.

Dodaje on, że poszkodowani mogą nie być świadomi swoich praw, obawiać się interweniowania lub po prostu nie widzieć sensu zgłaszania uchybień. – Stąd wyrasta potrzeba monitorowania

działalności sądów przez osoby nie związane ani ze stronami poszczególnych postępowań, ani z samym sądem – mówi. Podkreśla, że w badaniach przeprowadzonych w USA nawet sami sędziowie przyznawali, że obecność wolontariuszy pozytywnie wpływa na jakość rozpraw, w tym zwłaszcza na poziom przygotowania prokuratorów i obrońców z urzędu.

Pilitowski dodaje, że dotychczas obywatelski monitoring pracy sądów realizowany był „akcyjnie”, np. przez Helsińską Fundację Praw Człowieka; po zakończeniu takich programów ustawał, a ławy dla publiczności znów świeciły pustkami. – Długoterminowym celem naszej fundacji jest, aby sędziowie nie spotykali się z obserwacją rozpraw jedynie w sporadycznych i głośnych przypadkach. Swoją rolę widzimy we wspieraniu sądownictwa w realizowaniu jego społecznej funkcji, poprzez integrowanie go ze społeczeństwem. W tym celu będziemy zachęcać zwykłych ludzi do osobistego poznawania pracy sądów i przekazywania im swoich oczekiwań – mówi Pilitowski.

Znacznie dłuższą tradycję mają w Polsce działania strażnicze organizacji ekologicznych. Pracownia na rzecz Wszystkich Istot z Bielska-Białej, od dwóch dekad walcząca o ochronę dzikiej przyrody, wyspecjalizowała się m.in. w społecznym monitoringu procedur dotyczących planowanych inwestycji. – Przyglądamy się gminom pod kątem planów zagospodarowania przestrzennego oraz decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach inwestycji, nagłaśniając sprawy wiążące się z ewidentnymi naruszeniami prawa, jak też takie, które kształtują obraz pewnych zjawisk w oczach społeczeństwa oraz administracji, np. precedensowe wyroki – mówi Radosław Ślusarczyk, prezes Pracowni.

Po tym, jak na stokach Czarnego Gronia w Beskidzie Małym inwestor bez żadnych pozwoleń wybudował duży ośrodek narciarski (sprawa jest badana przez prokuraturę, m.in. dzięki staraniom ekologów), organizacja ujawniła, że został on zwolniony z opłat za wycinkę ponad 600 drzew. – Wyliczyliśmy, że społeczność lokalna straciła na tym 4 miliony złotych, które można by przeznaczyć na sensowne cele społeczne. Ta

sprawa jest badana i podnoszona jako przykład tego, jak władze samorządowe idą inwestorom na rękę – informuje szef Pracowni. Podkreśla, że kluczem do sukcesu działań strażniczych jest dobra znajomość prawa i procedur administracyjnych. – Jeżeli uda się połączyć umiejętność posługiwania się prawem z rzetelną dokumentacją przyrodniczą, że coś zostało zniszczone lub jest zagrożone, to sąd nie może takiej organizacji nie potraktować poważnie – dodaje Ślusarczyk. Konsekwentne i kompetentne działania przynoszą efekty. – Na poziomie planowania przestrzennego lub planowania inwestycji, które szkodzą przyrodzie, widoczna jest zmiana podejścia gmin na bardziej ostrożne i przemyślane. Ten obraz poprawia się niemal z dnia na dzień w dużej mierze dzięki działaniom organizacji ekologicznych na rzecz przestrzegania przepisów polskich i unijnych – uważa.

Z kolei oświęcimskie Towarzystwo na rzecz Ziemi podjęło się monitoringu przedsięwzięć hydrotechnicznych oraz uczestnictwa w dotyczących ich postępowaniach administracyjnych – w celu ochrony przyrody, ale także sprawdzenia racjonalności wydatkowania publicznych pieniędzy. Dziełem organizacji jest również kompleksowa analiza regulacji prawnych w zakresie ochrony środowiska pod kątem zapisów, które stanowią okazję do zachowań korupcyjnych; zbadała także przepisy związane z wydobywaniem kruszywa z koryt rzek, a następnie przygotowała propozycję zmian ustawowych. – Jak dotąd nie udało nam się doprowadzić do przegłosowania większości z postulowanych przez nas zmian prawnych – przyznaje Piotr Rymarowicz, prezes towarzystwa. – Odnosimy za to sukcesy na poziomie lokalnym, polegające na zablokowaniu inwestycji zatwierdzonych niezgodnie z prawem. Prawdziwym sukcesem jest aktywizacja ludzi, którzy następnie już samodzielnie kontynuują walkę, a my możemy iść dalej, pomagać w innej części Polski.

OBYWATELSKA REDUTA

Niektóre rodzaje działań strażniczych wymagają profesjonalnej wiedzy oraz dużych nakładów czasu. Dlatego podejmowane są

głównie przez wyspecjalizowane organizacje, zatrudniające płatny personel. – Nawet jeśli ktoś ma wysokie kompetencje, ale działalność w obronie interesu wspólnego prowadzi „po godzinach”, będzie miał mniejsze szanse na sukces – komentuje dr Skrzypiec. Bywa jednak, zwłaszcza w sprawach wymagających raczej tzw. miękkich kompetencji niż „twardej” wiedzy prawn-administracyjnej, że więcej atutów mają nie-zawodowcy. – Czasami społecznicy, którzy potrafią na zasadzie empatii odczytać intencje i interesy poszczególnych stron, są o wiele skuteczniejsi niż profesjonalni działacze, którzy postępują według utartych schematów – mówi badacz.

Przykładem jest Lech Michalski, który nazwał się Strażnikiem Praw Obywatelskich w Gminie Szerzyny (okolice Jasła). – Spędziłem 25 lat na emigracji politycznej. Kiedy wróciłem i zobaczyłem, co tu się dzieje, zwłaszcza na poziomie samorządu lokalnego, ogarnęło mnie przerażenie. Postanowiłem się temu jakoś sprzeciwić – opowiada. Odkąd ujawnił, jaką tematyką się interesuje, zgłaszają się do niego mieszkańcy z różnymi skargami na miejscowe władze. – Dla przykładu: przychodzi do mnie człowiek, który nie ma dojazdu do domu, mimo że jest to droga gminna. Gdy zacząłem się tym interesować, okazało się, że wydatkowano gminne pieniądze, w rachunkach stoi, że oni wiele zrobili, a on dalej dojazdu nie ma. Dostałem upoważnienie i pomagam pisać do prokuratury, do Samorządowego Kolegium Odwoławczego, gdzie tylko mogę, żeby zmusić władze do jakiegoś działania – mówi Michalski. Wyjaśnia, że jego ambicją jest, by władza zaczęła mieć się na baczności. – Bo o ile na poziomie ogólnokrajowym nad pewnymi sprawami czuwają media, to na poziomie lokalnym nie ma kto zwracać uwagi, więc urzędnicy czują się zupełnie bezkarni.

Z kolei mieszkaniec Warszawy, podpisujący się jako Michał Pretm, stoi za jedną z najciekawszych inicjatyw strażniczych w Polsce. Jest to imponujący blog poświęcony rządowi ekipy Hanny Gronkiewicz-Waltz w stołecznym Ratuszu. Na jego łamach (www.hgw-watch.pl) regularnie publikowany jest przegląd

artykułów z prasy lokalnej i ogólnopolskiej, poświęconych działaniom władz Warszawy, znaleźć można także obietnice Pani Prezydent, usunięte z jej strony po wygranych wyborach. – Poprzez umieszczenie programu wyborczego liczę, że przed następnymi wyborami ktoś, kto natrafi na tę stronę, będzie mógł sam ocenić, czy obietnice były realizowane – mówi Pretm.

Autor bloga komentuje aktualne wydarzenia, odnosząc je do różnych wcześniejszych deklaracji włodarzy miasta, a także analizuje oficjalne dokumenty (np. zarządzenia), by – jak mówi – oddzielić public relations od rzeczywistości. – Staram się zwrócić społeczną uwagę na kwestie kontrowersyjne lub takie, które nie są opisywane w mediach. Gdy Ratusz ogłosił zamrożenie rekrutacji na stanowiska urzędnicze, przez następne dwa miesiące regularnie przedstawiałem za pomocą danych z Biuletynu Informacji Publicznej, że ich obsadę zwiększono tuż przed datą tego „zamrożenia”. Podobnie jest w przypadku analizy wydatków (wyniki przetargów, sprawozdania z wykonania budżetu) – chodzi o to, by pokazać, jak wydawane są publiczne pieniądze – opowiada.

Pretm, który pracuje jako informatyk, regularnie występuje o udostępnienie mu informacji publicznych, śledzi doniesienia medialne i oficjalne dokumenty, ale także np. interpelacje radnych i projekty uchwał. Mrówcza, społeczna praca przynosi wymierne rezultaty. – W grudniu 2007 r. opisałem dwa przypadki tzw. ustawianych konkursów na wolne stanowiska urzędnicze. Chodziło o takie przygotowanie listy wymaganych kwalifikacji, aby możliwy był wybór tylko wcześniej wskazanych osób. Po opisaniu sprawy przez media, Najwyższa Izba Kontroli rozpoczęła postępowanie kontrolne. Potwierdziło ono, że w Urzędzie m.st. Warszawy ograniczono zasadę konkurencyjności przy formułowaniu kryteriów naboru. Antykorupcyjna Koalicja Organizacji Pozarządowych wymieniła w jednym ze swoich raportów sprawę ustawianych konkursów jako przykład nieprzestrzegania procedur. Zmieniono również ustawę, która była powodem takich praktyk.

Rok później blogger wytropił pozorowany przetarg na limuzynę dla szefa Miejskiego Przedsiębiorstwa Oczyszczania; zawiadomiony przez niego Urząd Zamówień Publicznych potwierdził naruszenie przepisów. Wśród drobniejszych sukcesów warto wymienić nagłośnienie przetargu na prenumeratę prasy dla urzędników, gdzie wśród czasopism ponoć niezbędnych im w pracy znalazły się... „Elle”, „Twój Styl” i „Pani”. – Po zainteresowaniu mediów i radnych, Ratusz wykreślił te czasopisma ze specyfikacji zamówienia. Nie była to duża oszczędność, lecz element przywracania zdrowego rozsądku – komentuje Michał Pretm.

CIEŻKI KAWAŁEK CHLEBA

Choć nie zostały jak dotąd opublikowane bodaj żadne przekrojowe badania działalności strażniczej w Polsce (dlatego trudno ocenić np. w jakich sferach najbardziej jej brakuje), dominuje pogląd, że jej skala i zasięg są zbyt małe w stosunku do potrzeb. – Nawet przyjmując najszerszą definicję, że organizacja strażnicza to podmiot prowadzący działalność kontrolno-monitorującą, interwencyjną i rzeczniczą, naliczylibyśmy ich może kilkaset. Jak na prawie 40-milionowe społeczeństwo i państwo, w którym jest ok. 3 tys. samorządów, to niewiele – ocenia Ryszard Skrzypiec.

Moi rozmówcy są zgodni: główną barierą dla rozwoju obywatelskiego monitoringu instytucji publicznych są w Polsce pieniądze. Ogromna część organizacji działających lokalnie ma oparcie w finansowaniu z samorządu – gdy chcą objąć go obserwacją, powinny zrezygnować z dotacji, jeśli mają być w tej roli wiarygodne. Podobnie jest z dużymi organizacjami, które chcą monitorować działalność instytucji centralnych, np. ministerstw. W innych krajach niezależność od pieniędzy publicznych umożliwiają sponsorzy prywatni oraz datki od osób indywidualnych; u nas nie istnieje jeszcze świadomość konieczności wspierania organizacji pozarządowych innymi niż charytatywne czy edukacyjne. – W Polsce źródła finansowania dostępne dla strażników, publiczne i prywatne, to kropla w

morzu potrzeb. Zwłaszcza, że niektóre środki są dostępne tylko dla dużych organizacji, np. ze względu na wysokość wymaganego wkładu własnego – zwraca uwagę dr Skrzypiec. Jego zdaniem, powinien powstać całościowy system finansowania aktywności, która w jakimś sensie stoi w opozycji do instytucji państwa, ma charakter kontrolny lub interwencyjny. – Błąd leży po stronie samych organizacji, że nie został on wypracowany, a co gorsza – w ogóle nie toczy się środowiskowa dyskusja na ten temat, w ramach której byłyby postawione konkretne tezy, oparte o wcześniejsze ekspertyzy – mówi.

Dziś niejednokrotnie pozostaje organizacjom przemykanie działalności strażniczej we wnioskach o dofinansowanie projektów o innym charakterze lub próbuje się prowadzić monitoring na zasadzie pracy czysto społecznej. A to oznacza nawet nie tyle, że nie otrzymuje się za swoje wysiłki wynagrodzenia, ale wręcz trzeba do nich dopłacać. – Jeśli otrzymaliśmy pismo, iż żądana przez nas informacja nie ma charakteru publicznego, jedyną dostępną drogą jest skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, która generuje koszt w wysokości 100 zł. Jeśli ktoś złożył kilka wniosków, bo chciał uzyskać do analizy kompleksową informację, koszty rosną. Dlatego ludzie rezygnują – mówi Osowski.

To właśnie praktyka (nie)udostępniania informacji publicznej stanowi kolejną istotną barierę rozwoju strażnictwa. – Istniejące regulacje w tym zakresie w zasadzie sprzyjają strażnikom, gorzej wygląda wypełnianie przez instytucje ich ustawowych obowiązków, zwłaszcza jeśli chodzi o zawartość Biuletynów Informacji Publicznej. W założeniu miało być tam bardzo dużo informacji, m.in. związanych z wydatkowaniem publicznych pieniędzy, jednak przez to, że przepisy nie są skonkretyzowane, instytucje różnie je wykonują. Utrudnia to strażnikom dostęp do informacji – mówi A. Kuliberda.

Nakładają się na to nierzadkie przypadki niezrozumienia potrzeb strażników, nieufności („ale po co wam to?”), a nawet złej woli ze strony instytucji publicznych. Te ostatnie

zachowania przybierają często formę utrudniania weryfikacji obliczeń czy porównywania danych z różnych źródeł. – Załóżmy, że ktoś sprawdza budżet lokalny. Załącznik do niego w postaci tabelki z kwotami zwykle jest strażnikom udostępniany, bo taki jest obowiązek, ale nie ma go w BIP-ie, więc trzeba po niego pójść. Na miejscu okazuje się, że nie możemy go dostać w oryginalnej formie arkusza kalkulacyjnego, a jedynie pliku tekstowego czy wręcz kserokopii. Z takim załącznikiem, który potrafi składać się ze 100 stron cyfr, niewiele można zrobić „z automatu”, dlatego strażnikowi dochodzi dodatkowa, żmudna praca – wyjaśnia Kuliberda. – Często widać, że urzędnicy bardzo dobrze znają ustawę i potrafią to wykorzystać dla mnożenia proceduralnych trudności – mówi koordynator Pozarządowego Centrum Dostępu do Informacji Publicznej.

Urzędy postrzegają bowiem organizacje strażnicze jako zagrożenie lub natrętnego petenta, nie zaś sprzymierzeńca w wysiłkach na rzecz poprawy jakości usług. – Instytucje, które zadeklarowały wprowadzenie stosownych zmian przy okazji modernizacji swoich stron internetowych, ostatecznie tego nie zrobiły. Myślę, że ich deklaracje były wyłącznie grzecznościowe, ponieważ nie wypadało odmówić – ocenia Patoczka. Praca stowarzyszenia z Morąga również została jedynie częściowo wykorzystana przez urzędników. – Naprawdę z entuzjazmem zareagował może co czwarty samorząd. Najwięcej było reakcji na zasadzie: serdecznie dziękujemy za przesłane uwagi... – mówi Pierzchała-Tolak.

Do poświęcenia się strażnictwu zniechęca też niewdzięczna natura tego rodzaju działań: wymagających dużej wiedzy i benedyktyńskiej cierpliwości, rzadko dających szybkie efekty, związanych z koniecznością błędzenia po urzędowej rzeczywistości i narażania się na nieprzyjemne reakcje, ograniczających możliwości pozyskiwania środków na inne przedsięwzięcia. Strażnicy mówią, że czują się wykluczeni, że męczą ich oskarżenia o pieniacstwo czy ukrywanie interesów osobistych lub politycznych, podczas gdy w rzeczywistości

zależy im na interesie publicznym. – Wypalenie jest w ich przypadku ogromnym zagrożeniem – mówi Kuliberda. Jak celnie napisała w jednym z tekstów: Nie każdy chce się czuć jakby bez przerwy walił głową w mur. To coś zupełnie innego niż walka o dofinansowanie kolonii dla dzieci. Obie aktywności są potrzebne, jednak uśmiech dziecka jest niewątpliwie przyjemniejszą nagrodą niż dziwaczny grymas burmistrza.

Powołanie strażnika wymaga dużej cierpliwości. – Najpierw pismo do prezydenta, decyzja jedna, druga, potem Samorządowe Kolegium Odwoławcze, Wojewódzki i Naczelny Sąd Administracyjny, prokuratura... Wygrałem proces, a Pan Prezydent nadal odmawia mi dostępu do informacji. Nie stać mnie już na kolejne trzy lata procesowania się i sobie to odpuszczam, natomiast nadaję sprawie bieg w Internecie – mówi Lechosław Lerczak, działający w kilku poznańskich stowarzyszeniach, któremu urzędnicy odmówili dostępu do szczegółów decyzji ws. warunków zabudowy dla planowanej spalarni śmieci. – Te sprawy ciągną się bardzo długo, wymiana pism trwa nieraz trzy miesiące. Ale ja jestem uparty, więc piszę i piszę. Założyłem stronę internetową, gdzie publikuję wymianę tych pism, umieszczam też materiały na YouTube. Sporo ludzi to codziennie ogląda – twierdzi z kolei Michalski.

Praktycy działalności strażniczej wskazują także na systemowe ograniczenia dla jej rozwoju, jak brak odpowiedzialności finansowej urzędników za nieprzestrzeganie prawa. Pozostaje możliwość wytaczania im spraw karnych, co wiąże się z dużymi niedogodnościami i kosztami, a szanse na zwycięstwo są znikome, bo zwykle trudno udowodnić, że funkcjonariusz publiczny świadomie złamał przepisy. – Problemem jest brak pośrednich instytucji. W pewnym momencie po decyzji o odmowie udostępnienia informacji możemy znaleźć się w sądzie powszechnym, np. jeśli to była odmowa ze względu na tajemnicę przedsiębiorstwa. I wtedy realizacji konstytucyjnego prawa musimy dochodzić w zwykłej procedurze cywilnej – przedstawiać dowody itp. – co dla zwykłego obywatela, a nawet dla

organizacji strażniczej, która nie ma doświadczenia sądowego, jest trudne – mówi Szymon Osowski.

NA STRAŻY DOBRA WSPÓLNEGO

Mimo tych wszystkich przeszkód, działalność strażnicza w Polsce rozwija się i przynosi coraz lepsze efekty. Anna Kuliberda twierdzi, że coraz więcej organizacji pozarządowych zaczyna odkrywać działania strażnicze jako możliwe narzędzie wywoływania zmian w obszarach, którymi się zajmują. – Najczęściej jest tak, że organizacja wyspecjalizowana w danym temacie, świetnie poruszająca się w przepisach, znająca skomplikowaną strukturę instytucji – widząc dziury w systemie, podejmuje działania strażnicze. Mamy dużo więcej organizacji podejmujących działania strażnicze niż organizacji stricte strażniczych – przekonuje.

Przykładem może być choćby Stowarzyszenie Pomocy Dzieciom z Ukrytymi Niepełnosprawnościami im. Hansa Aspergera „Nie-Grzeczne Dzieci”, które zrealizowało projekt „Wszystko jasne. Dostępność i jakość edukacji dla uczniów niepełnosprawnych w Warszawie”. Praca koncepcyjna i analityczna podczas opracowywania raportu została wykonana społecznie – przez mamę dwóch chłopców w wieku szkolnym. Z kolei Towarzystwo Inicjatyw Twórczych „ę”, które często współpracuje z domami kultury, sprawdzało efektywność ich funkcjonowania w miejscowościach woj. mazowieckiego, poprzez m.in. analizę dokumentów, wywiady z liderami oraz ankiety skierowane do uczniów. Pod lupą znalazły się takie kwestie, jak sposób komunikowania z lokalną społecznością, oferta zajęć, finansowanie placówek i ich wydatki, a efektem projektu były praktyczne rekomendacje dla instytucji tego rodzaju.

Radosław Ślusarczyk ocenia, że podejście organów administracji zauważalnie ulega zmianie. – Gdy jakiś czas temu robiliśmy monitoring i rozesłaliśmy do ponad 150 gmin dokument z prośbą o odpowiedź na kilka ważnych pytań, odpowiedziało co dziesiąta. Ale gdy zaczęliśmy dochodzić swoich praw na

poziomie sądu, czyli Samorządowego Kolegium Odwoławczego, stosując konkretne paragrafy, odpowiedzi przesłało 90%. Teraz na nasze pisma naprawdę niewielki odsetek gmin nie odpowiada w terminie albo odpowiada nierzetelnie. Nauczyły się, że społeczeństwo należy traktować poważnie – mówi.

Autorzy: Michał Sobczyk, Magdalena Wrzesień

Źródło: [„Obywatel” nr 3/2010](#)