

Szanowni Państwo, cieszę się, że mogę się dzisiaj tutaj z Państwem spotkać, ja akurat reprezentuję taką instytucję, która z racji roli opisanej w Konstytucji zajmuje się z urzędu patrzyeniem władzy na ręce, każdej władzy, czy to władzy na szczeblu centralnym, czy na szczeblu samorządowym. Z mojego długiego doświadczenia wynika, że żadna władza nie kocha Rzecznika Praw Obywatelskich, obecna władza centralna, poprzednia władza centralna nie darzyła szczególną sympatią instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich, bo z reguły nie lubi się swojego kontrolera, który przychodzi i mówi, że to zostało zrobione źle, to zostało zrobione niedobrze, a to zostało zrobione z naruszeniem prawa. Ja może kilka słów poświęcę temu, jak jednak system prawny, nie tylko, oczywiście, Rzecznikowi, ale każdemu obywatelowi pozwala na kontrolowanie władzy, również na szczeblu lokalnym. Dlatego, że, oczywiście, każda władza ma takie ciągoty, żeby iść na skróty, bo bardzo często łatwiej jest ominąć procedury i powiedzieć, że skoro mamy rację, to ta racja decyduje już o ostatecznym, finalnym rozstrzygnięciu, a to, na jakiej drodze dochodzimy do tego finalnego rozstrzygnięcia, nie ma znaczenia. Tymczasem procedury odgrywają olbrzymią rolę, dlatego, że procedury umożliwiają, również na szczeblu lokalnym, partycypację każdego członka wspólnoty samorządowej w podejmowaniu decyzji. Więc już chociażby etap konsultacji społecznych, przed przyjęciem określonego rozwiązania, jest etapem bardzo ważnym, bo on decyduje o tym, czy my członków wspólnoty samorządowej traktujemy podmiotowo, czy też traktujemy ich przedmiotowo. Jeśli oni mogą włączyć się i przedstawić swój głos w danej sprawie, to nawet jeśli ten głos nie zostanie uwzględniony w ostatecznym, finalnym rozstrzygnięciu, no to jednak mają poczucie, że władza przynajmniej ich wysłuchała. Jeśli spojrzymy na polską konstytucję, to ona daje wiele instrumentów prawnych obywatelom, te instrumenty są bardziej szczegółowo opisane na poziomie ustawy. Bo możemy powiedzieć o jednym z dość fundamentalnych praw, z którego zresztą obywatele Polski korzystają, to jest prawo dostępu do informacji publicznej, które zostało opisane w art. 61 polskiej Konstytucji. I ono daje każdemu obywatelowi prawo do żądania informacji na temat spraw publicznych, a więc dowiedzenia się na przykład, jakie były motywy czy podstawy podejmowania decyzji, w jaki sposób są wydatkowane środki publiczne przez przedstawicieli władzy publicznej, jeśli, dajmy na to, burmistrz czy też wójt zawiera umowę z podmiotem zewnętrznym, nawet prywatnym, to mamy prawo żądać informacji a temat warunków tej umowy, na temat tego, jakie środki publiczne zostały zaangażowane w wykonanie tej umowy.

Kolejnym takim uprawnieniem, które wiąże się z prawem dostępu do informacji publicznej, jest to uprawnienie do uczestniczenia w posiedzeniach kolegialnych organów władzy pochodzących z powszechnych wyborów. Ja mogę powiedzieć ze swojego doświadczenia, że mieliśmy takie przypadki, kiedy organy samorządowe odmawiały mieszkańcom udziału czy to w posiedzeniach samej rady, czy też w posiedzeniach na przykład komisji rewizyjnej, która zajmowała się rozpoznawaniem sprawy związanej z wykonywaniem budżetu gminnego. I ostatnio nawet udało się nam taką sprawę doprowadzić do wyroku wydanego przez jeden z wojewódzkich sądów administracyjnych, gdzie odmówiono mieszkańcowi gminy udziału w posiedzeniu komisji rewizyjnej, my to uznaliśmy za akt z zakresu administracji publicznej, zaskarżyliśmy do sądu administracyjnego, sąd administracyjny uwzględnił skargę rzecznika i zobowiązał gminę do tego, żeby umożliwiła tym osobom zainteresowanym udział w posiedzeniu komisji rewizyjnej. To są realne instrumenty, z których mieszkańcy mogą korzystać, aby kontrolować na przykład, w jaki sposób przebiega stanowanie prawa miejscowego na terenie danej jednostki samorządu terytorialnego, czy też w jaki sposób jest prowadzona debata publiczna. Polska Konstytucja przyznaje też i mieszkańcom wspólnoty samorządowej, i na szczeblu centralnym, prawo składania petycji, skarg i wniosków do organów władzy publicznej. I wówczas te organy, oczywiście, one nie muszą uwzględniać tych skarg i wniosków, ale muszą odnieść się do tych petycji czy wniosków kierowanych do władzy publicznej. Problem, który pojawia się też w naszej działalności, dotyczy również tego chociażby, w jaki sposób realizowana jest wolność słowa na poziomie lokalnym. Z naszego oglądu wynika, że bardzo często jednak ci dziennikarze niezależnych mediów lokalnych, działających na szczeblu samorządowym, mają jednak problemy w momencie zbierania materiałów do artykułów prasowych, czy też w momencie, kiedy chcą publikować te materiały prasowe. Pojawia się też, niestety, wydaje się zła tendencja, polegająca na tym, że w wielu samorządach terytorialnych biuletyny, czy też prasa lokalna jest utrzymywana za pieniądze samorządowe, co, oczywiście, powoduje, że dziennikarz lokalny, który jest utrzymywany z pieniędzy samorządowych, jednak to ostrze krytyki najczęściej musi stępić. I wydaje się, że jest to dzisiaj jeden z poważniejszych problemów, który wiąże się z funkcjonowaniem samorządu terytorialnego, bo czym innym jest, oczywiście, biuletyn informacyjny wydawany przez danego burmistrza czy też prezydenta miasta, informujący o sprawach lokalnych i działalności urzędu miasta, a czym innym jednak prasa, która

powinna przedstawiać niezależny obraz funkcjonowania władzy lokalnej. Kolejny instrument, opisany w Konstytucji, w moim przekonaniu bardzo ciekawy, ale, niestety, nie do końca wykorzystywany na poziomie samorządowym, to jest referendum lokalne, opisane w art. 170 polskiej Konstytucji. Referendum lokalne w Polsce najczęściej się kojarzy z próbą odwołania nielubianego prezydenta miasta czy też wójta, burmistrza. Najczęściej w wyniku tego, że jest albo niska frekwencja, albo nie udało się zdobyć wystarczającej liczby podpisów pod wnioskiem referendalnym, efekt nie jest osiągany. Ale zapominamy bardzo często, że referendum lokalne służy również rozstrzygnięciu spraw nie tylko o charakterze lokalnym, na przykład nałożeniu podatków lokalnych, odwołaniu burmistrza czy wójta, ale również wyrażeniu opinii przez wspólnotę samorządową, nawet wówczas, kiedy ta opinia nie będzie wiążąca. I przez wiele lat w Polsce było takie przekonanie, zresztą ono znajdowało uzasadnienie w orzecznictwie sądów administracyjnych, że członkowie wspólnoty samorządowej nie mogą wypowiadać się na temat spraw, które mają charakter ponadlokalny. Czyli powiedzmy – w gminie „x” będziemy mieli taką sytuację, że to władza centralna, bo to musi się odbyć na poziomie władzy centralnej, podejmuje przykładowo decyzję o lokalizacji elektrowni atomowej. Według tego poglądu, mieszkańcy gminy „x” nie mogliby się wypowiedzieć na temat tego, czy w ich sąsiedztwie powstanie elektrownia atomowa, czy też jakieś ponadlokalne instalacje, które będą stanowiły zagrożenie dla ich życia, czy zdrowia. Tymczasem to pojęcie „referendum lokalnego” odnosi się również do tej kategorii spraw, to znaczy członkowie wspólnoty samorządowej mogą również wyrażać opinię w tego typu sprawach. Oczywiście, ta opinia nie będzie wiążąca, ale ona będzie miała istotne znaczenie z punktu widzenia procesu decyzyjnego. Bo proszę teraz zauważyć, że jeśli będziemy mieli do czynienia z taką oto sytuacją, że jest opinia jakiejś wspólnoty samorządowej, mieszkańców, i ta opinia, bez racjonalnych argumentów, nie zostanie uwzględniona w procesie decyzyjnym, to wówczas to rozstrzygnięcie administracyjne, które zapadnie, będzie, być może, mogło zostać podważone w procesie przed sądem administracyjnym dlatego, że sąd może uznać, że organ, wydający rozstrzygnięcie, nie odniósł się do tej opinii, która, podkreślam jeszcze raz, nie ma charakteru wiążącego. Mówię to Państwu dlatego, że między innymi na wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich Trybunał dokonał wykładni przepisów o referendach lokalnych i stwierdził, że to pojęcie „referendum lokalnego” obejmuje również te sprawy o charakterze ponadlokalnym, że wspólnota samorządowa ma

prawo wypowiadać się na temat tego, czy gmina „X” zostanie na przykład przedzielona trasą szybkiego ruchu, a na terenie gminy nie będzie żadnego zjazdu z tej trasy, co całkowicie zmienia życie mieszkańców tej gminy. I oczywiście, lokalizacja tej drogi ma charakter ponadlokalny, ale wspólnota samorządowa i jej mieszkańcy mają możliwość wypowiedzenia się w tej sprawie. Chcę też powiedzieć o w moim przekonaniu bardzo istotnej kwestii, związanej z korzystaniem przez członków danej wspólnoty z innej swobody, określonej w Konstytucji, to jest swobody zrzeszania się. I ta swoboda, z punktu widzenia kontrolowania działalności władzy lokalnej, ma bardzo istotne znaczenie z kilku powodów. Często jest tak, że ktoś sam, jako osoba fizyczna, nie chce być postrzegany przez władzę lokalną jako ten, który kontestuje działania tej władzy lokalnej. Ale jest jeszcze inny powód, który widać, jeśli się prześledzi obowiązujące w Polsce prawo. Otóż jest szereg przepisów, które posługują się kategorią „interesu prawnego”, która to kategoria wynika z przepisów prawa materialnego po to, żeby powiedzieć, czy ktoś jest legitymizowany do podważenia rozstrzygnięcia, a więc sprawdzenia w procedurze odwoławczej, czy w procedurze przed sądem administracyjnym, czy dane rozstrzygnięcie administracyjne jest zgodne z obowiązującym prawem. Jeśli ktoś nie jest w stanie wykazać interesu prawnego, to nie może skutecznie zaskarżyć takiego rozstrzygnięcia z przyczyn już czysto formalnych – sąd nie zajmie się merytorycznym badaniem tej sprawy. Ale jest szereg przepisów, które przyznają uprawnienia organizacjom, a więc podmiotom zrzeszającym obywateli na poziomie lokalnym czy też centralnym. Jeśli weźmiemy wszystkie przepisy, dotyczące na przykład działań czy inwestycji związanych z ochroną środowiska, to tam szczególną rolę przypisuje się organizacjom społecznym. Te organizacje społeczne mają prawo udziału w postępowaniach administracyjnych i w postępowaniach sądowo-administracyjnych, mają prawa zaskarżania rozstrzygnięć, przystępowania do postępowań, i wyrażania stanowiska w swojej sprawie. Więc może się okazać, że dany mieszkaniec nie jest legitymowany do tego, żeby w ten sposób kontrolować władzę, ale już organizacja, powołana przez grupę mieszkańców, stowarzyszenie, zrzeszenie, czy też fundacja ma taką możliwość, i korzysta wówczas z tych środków prawnych. To samo możemy też obserwować, jeśli idzie o rozstrzygnięcia uchwałodawcze, podejmowane na szczeblu lokalnym. Jak Państwo wiedzą, jednostki samorządu terytorialnego, czy też organy terenowej administracji rządowej w postaci chociażby wojewodów, mogą wydawać przepisy prawa miejscowego. Generalnie zaskarżenie tych przepisów jest możliwe

poprzez wykazanie istnienia po stronie skarżącego interesu prawnego, a więc musi on wykazać, że dany przepis prawa miejscowego narusza jego prawa. Wówczas jest legitymowany do złożenia skargi do sądu administracyjnego. Inaczej jest w przypadku organizacji społecznych, inaczej też jest w przypadku podmiotów kwalifikowanych, takich jak prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich, więc jest też możliwość na przykład zwrócenia się do Rzecznika Praw Obywatelskich z wnioskiem o to, żeby Rzecznik zbadał przepisy prawa miejscowego pod kątem zgodności tych przepisów z prawem, i muszę Państwu powiedzieć, że dość często korzystamy z tej możliwości zaskarżenia przepisów prawa miejscowego do sądów administracyjnych. Teraz mamy chociażby wydane w ostatnich dniach orzeczenia dotyczące opłat za holowanie pojazdów, za parkowanie, a więc takie orzeczenia, które dotyczą bardzo często każdego mieszkańca danej gminy. Możemy powiedzieć, że w sensie instrumentów prawnych polska Konstytucja i polskie ustawodawstwo przyznaje bardzo szeroką gamę instrumentów kontrolnych mieszkańcom danej wspólnoty samorządowej, i bardzo często tylko od ich zaangażowania zależy, czy oni zechcą skorzystać z tych instrumentów prawnych. Oczywiście, tak jak Państwu mówiłem, moje doświadczenia pokazują, że żadna władza nie lubi tych, którzy starają się ją kontrolować. Tak jak władza często nie lubi Rzecznika, tak samo na szczeblu lokalnym władza nie lubi, jak ktoś przychodzi i mówi: „Panie wójcie, ja uważam, że jednak pan naruszył prawo, czy też uważam, że rada gminy naruszyła prawo, podejmując dane rozstrzygnięcie. Wiec, oczywiście, jest też ten element narażania się na krytykę ze strony władzy, ale wydaje mi się, że jeśli chcemy, żeby nasz głos był słyszalny także na tym szczeblu lokalnym, to jednym z instrumentów, służących temu, jest również korzystanie z tych środków prawnych. Naprawdę, za pomocą szeregu postępowań udało się wywalczyć bardzo dużo ciekawych rozstrzygnięć, potwierdzających podmiotowość członków wspólnoty samorządowej, bo właśnie musimy to podkreślić – samorząd to nie są urzędy, to nie są budynki, tylko samorząd to są przede wszystkim mieszkańcy. W Konstytucji się mówi, że wspólnotę samorządową tworzy ogół mieszkańców danej jednostki, a więc przede wszystkim jest to kryterium podmiotowe. Mieszkańcy danej gminy stanowią tę wspólnotę samorządową. Tak że na tym skończę, a jeśli Państwo mają jakieś pytania, chętnie odpowiem na te pytania.