

Lubartów, dn. 17.07.2023 r.

Fundacja
Miasto Obywatelskie Lubartów
21-100 Lubartów, ul. Szaniawskiego 25

**Komisja Praw Człowieka,
Praworządności i Petycji
Senatu Rzeczypospolitej Polskiej**

Petycja

W sprawie nowelizacji przepisów:

- Ustawy o samorządzie gminnym
- Ustawy o samorządzie powiatowym
- Ustawy o samorządzie województwa
- Ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych w związku z Art. 11 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, poprzez:

1. wprowadzenie obowiązku publikacji sprawozdania z działalności radnego po zakończeniu każdego roku;
2. wprowadzenie obowiązku pełnienia dyżuru przez każdego radnego przynajmniej raz w miesiącu w godzinach dogodnych dla mieszkańców. Zapis ten należy wzmocnić poprzez dodanie sankcji, w postaci potrącenia części diety, podobnie, jak ma to miejsce w przypadku nieobecności na sesji rady.
3. wprowadzenie ograniczenia kadencyjności radnych, analogicznie, jak w przypadku wójtów, burmistrzów, prezydentów.
4. wprowadzenie obowiązku publikacji w Biuletynie Informacji Publicznej wykazu danych kontaktowych do radnych, w szczególności: adresów mailowych i/lub nr tel. radnego

Uzasadnienie

Mieszkańcy mają często problem z kontaktem z radnym. Trudno więc liczyć na to, że radny podejmie zgłaszane przez mieszkańców tematy, nie tylko w odniesieniu do podmiotów komunalnych, a nawet w ogóle odniesie się do składanej korespondencji. Podobnie jak w przypadku ustawy o petycjach, nie ma żadnej możliwości wyegzekwowania udzielenia odpowiedzi na przesłane pisma, co stoi w rażącej sprzeczności z istotą demokracji przedstawicielskiej.

Stwierdzamy, że o ile art. 23. 1. Ustawy o samorządzie gminnym precyzyjnie określa obowiązki radnego wobec mieszkańca – każdego mieszkańca, o tyle pozostaje martwy w obszarze jego realizacji. Stąd konieczne jest zajęcie stanowiska przez ustawodawcę, w jaki sposób mieszkani

gminy może skutecznie skontaktować się ze swoim przedstawicielem. Oczywiście, znana nam jest argumentacja zwyczajowo przytaczana w spornych sprawach przez przedstawicieli władzy: mieszkańcy ocenią podczas wyborów. W sposób władczy urząd niekiedy decyduje o przekazaniu korespondencji do Komisji Skarg, Wniosków i Petycji. Tymczasem przepisy wprowadzające tego rodzaju komisje, nie zniósł brzmienia art. 23 ust. 1 Ustawy o samorządzie gminnym. (Analogicznie pozostałe ustawy samorządowe).

Przepisy wprowadzające komisje skarg, wniosków i petycji nie mogą zastąpić demokracji przedstawicielskiej. Obecnie te przepisy są wykorzystywane do ograniczania kontaktu z poszczególnymi radnymi. Naszym zdaniem jest to zarówno ograniczenie ich mandatu – z jednej strony, a z drugiej – pozbawienie mieszkańców swobodnego wyboru, z którym z radnych chcą się skontaktować.

„Z prawnego punktu widzenia działanie pojedynczego radnego nie ma decydującego przełożenia na stanowisko rady. Rada gminy jest organem wyłącznie in pleno (por. „Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz”, red. P. Chmielnicki, wyd. LexisNexis 2013).” Trudno nam się zgodzić z tym poglądem, biorąc pod uwagę, że jeden głos może zdecydować o przyjęciu, bądź odrzuceniu uchwały, a zatem aktu prawa miejscowego. Czyli kształtuje de facto jednoosobowo sytuację prawną mieszkańców.

Unikanie kontaktów z mieszkańcami w samorządzie lokalnym prowadzi, w naszym przekonaniu, do pogłębiania się kryzysu demokracji. Jeżeli mieszkańcy nie są skutecznie włączani w proces decyzyjny, nie czują się we właściwy sposób reprezentowani.

Mamy tu zatem trzy aspekty: pierwszy to element prawa, które nie jest respektowane w zakresie obowiązku utrzymywania więzi z mieszkańcami, drugi - element budowania społeczeństwa obywatelskiego i demokracji, co wynika z niewywiązywania się przez radnych z ciężącym na nich obowiązkiem, trzeci - brak możliwości realizacji funkcji kontrolnej.

Mieszkańcy nie mają możliwości egzekwowania swoich praw. W tym także art. 11 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej.

Usprawiedliwianie radnych ma odzwierciedlenie w wyrokach sądów administracyjnych. Sądy w swoich wyrokach interpretują „utrzymywanie więzi z mieszkańcami” w sposób korzystny dla radnych. Brak odpowiedzi na korespondencję, jakiegokolwiek odzewu, nie jest dla sądów naruszeniem art. 23 ustawy o samorządzie gminnym. Czyli sama odpowiedź: dzień dobry - jest już utrzymywaniem więzi z wyborcą. Te opinie są, niestety, powielane przez Wojewodę i Biuro RPO.

W uzasadnieniu do projektu Ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych czytamy: “Wprowadzenie ograniczenia w sprawowaniu urzędu wójta, burmistrza, prezydenta miasta ma na celu m.in. wykluczenie zjawisk niepożądanych. Takimi zjawiskami może być powstanie szerokokorozumianych powiązań korupcyjnych, powstawanie grup interesów, niekoniecznie związanych z rozwojem gminy czy miasta. Wprowadzenie limitu dwóch kadencji spowoduje również usprawnienie pracy wójta, poprzez intensyfikację jego prac w okresie kadencji, w zakresie przeprowadzenia wszystkich zaplanowanych pomysłów na rozwój społeczności lokalnych. Limit dwóch kadencji pozwoli również na nadawanie nowych impulsów do rozwoju gmin i miast.” <https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/druk.xsp?nr=2001>

Naszym zdaniem nie jest to zjawisko występujące wyłącznie w odniesieniu do władzy wykonawczej, ale również uchwałodawczej. Brak zobowiązania do wypełniania art. 23 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym uderza w dwa aspekty praw obywatelskich. Pierwszym aspektem jest wywołanie poczucia lekceważenia przez wybranych przedstawicieli samorządu, co prowadzi w dłuższej perspektywie do bierności i niechęci do uczestnictwa w życiu publicznym. Ideą samorządności jest szeroko rozumiana partycypacja, która w przypadku niechętnych postaw przedstawicieli samorządu wobec wyborców, nie ma szansy na realizację.

Drugim aspektem jest pozbawienie możliwości realizacji kontroli społecznej. To prowadzi do dezaktywizacji mieszkańców. Sprowadzanie ich roli do aktu wyborczego. Jest to w oczywisty sposób naruszanie mechanizmów budowania społeczeństwa obywatelskiego.

“Brak poczucia współuczestnictwa i sprawczości mieszkańców w procesie zarządzania nie pozwala samorządom uzyskać władzy społecznego wytwarzania. Jak dowodzą bieżące doświadczenia, zaangażowanie ludzi i ich organizacji jest konieczne, aby móc działać. Warto pamiętać o tym, że jest ono tak samo niezbędne w procesie podejmowania decyzji tych ludzi dotyczących.(...) Jak wykazują analizy zarówno środowisk wielkomiejskich, jak i małych społeczności lokalnych, kapitał ludzki i społeczny jest zasobem nie tylko najbardziej „dochodowym”, ale też gwarantującym odporność danego środowiska na kryzysy: i te ekonomiczne, i te wywoływane zagrożeniami naturalnymi. (...) samorzady są postrzegane przez mieszkańców jako kontynuacja formy władzy lokalnej poprzedniego systemu, jest porażką samorządności wynikającą nie tyle z błędów samej reformy, ile z braku społecznych i kulturowych tradycji samorządności, a tym samym możliwości wygenerowania w wielu środowiskach prawdziwie samorządnej władzy.

<https://www.batory.org.pl/publikacja/potrzeba-samorzadnosci-samorzadow/>

“Mieszkańcy cenią sobie możliwość bezpośredniego kontaktu z samorządowcami i administracją lokalną, choć dostrzegają, że politycy samorządowi zaniedbują ten kontakt w okresie pomiędzy kampaniami wyborczymi. Wielu badanych zauważyło ograniczenie możliwości bezpośrednich kontaktów w czasie pandemii COVID-19 – postrzegają to jako pretekst do oddalenia się od spraw mieszkańców. Bliskość – jeden z najbardziej akcentowanych atutów samorządu – jest więc coraz częściej kwestionowana. (...) Wśród najważniejszych barier wskazywano brak bezpośredniej komunikacji lub jednostronną komunikację samorządowców z mieszkańcami oraz niewielkie zaangażowanie w realne problemy mieszkańców. (...) Nasze badanie sugeruje, że należy zweryfikować nieco wyidealizowaną „mikrorepublikańską” wizję samorządu jako dobrze zintegrowanej lokalnej wspólnoty politycznej. Samorzady lokalne to w popularnej percepcji przede wszystkim lokalne władze wybierane w wyborach oraz urzędnicy pracujący w najbliższych urzędach.”

[https://www.batory.org.pl/wp-](https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2022/02/RAPORT_Polki.i.Polacy.o.samorzadnosci.pdf)

[content/uploads/2022/02/RAPORT_Polki.i.Polacy.o.samorzadnosci.pdf](https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2022/02/RAPORT_Polki.i.Polacy.o.samorzadnosci.pdf)

W przypadku Rady Gminy Ostrówek, zostały podjęte dwie uchwały, związane z wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej. Oznacza to, że radni uznali, iż są osobami zobowiązanymi. <https://ugostrowek.bip.lubelskie.pl/upload/pliki/208Uchwała.pdf>

Dруга z uchwał jest bezpośrednio związana ze sprawowaniem mandatu, dotyczy bowiem odpowiedzi na pytanie o autorstwo uchwał i uzasadnień.

<https://ugostrowek.bip.lubelskie.pl/upload/pliki/209Uchwała.pdf>

Jest to realizacja postulatów zgłaszanych także przez mieszkańców Lubartowa już w 2014 roku.

https://lubartow24.pl/informacje/lokalne/78249/co_mieszkanicy_lubartowa_sadza_o_wyborach/

Jak wskazywał RPO, samo niezapewnienie transmisji z obrad rady gminy przez ponad rok stanowi poważne uchybienie przepisom dotyczącym jawności działania organów gminy. Stoi zwłaszcza w wyraźnej sprzeczności z obowiązkiem z art. 20 ust. 1b ustawy o samorządzie gminnym.

<https://www.prawo.pl/samorzad/brak-transmisji-obrad-a-przepisy-o-jawnosci-dzialania-wladz-gminy,511527.html>

ETPC w sprawie: Młodzieżowa Inicjatywa na Rzecz Praw Człowieka przeciwko Serbii. potwierdził, że dostęp do informacji publicznej jest prawem człowieka określonym w art 10 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Trybunał stwierdził ponadto, że kiedy organizacja pozarządowa angażuje się w sprawy będące w interesie publicznym, tak jak czyni to skarżący, spełnia rolę publicznej organizacji strażniczej (watchdog) o znaczeniu porównywalnym z wpływem prasy. (Animal Defenders International v. the United Kingdom [GC], nr 48876/08, § 103, 22 kwietnia 2013). (za: <https://informacjapubliczna.org/news/dostep-do-informacji-jako-prawo-czlowieka-kolejny-wyrok-europejskiego-trybunalu-praw-czlowieka/>)

Problem cyklicznie wraca zarówno w debacie publicznej, jak i każdej kampanii wyborczej:

<https://natemat.pl/blogi/mamprawowiedziec/121129,obywatele-nadaja-ton-kampanii>

<https://rzg.pl/83036/gdy-radny-nie-slucha-mieszkanca/>

<https://bialystok.wyborcza.pl/bialystok/7,35241,21598772,bo-rada-nie-slucha-mieszkancow->

[bialostoczanie-zawiazali-komitet.html?disableRedirects=true](https://www.portalsamorządowy.pl/komunikacja-społeczna/sesje-nie-tylko-dla-radnych,24238.html)

<https://www.portalsamorządowy.pl/komunikacja-społeczna/sesje-nie-tylko-dla-radnych,24238.html>

<https://samorząd.mamprawowiedziec.pl/chcecie-park-to-sobie-kupcie-jak-aktywisci-w-gdyni-walczą-o-miasto/>

Debata „30 lat samorządności terytorialnej – doświadczenie i przyszłość” - RPO wskazywał: Jednym z zadań i wartości, którymi powinien kierować się samorząd terytorialny, jest zasada przejrzystości życia publicznego, rzetelne i transparentne informowanie o działaniach i polityce władz lokalnych. Niestety nie wszędzie przyjęła się dobrze Ustawa o dostępie do informacji publicznej i obywatele nie mają pojęcia np. o inwestycjach, które są zaplanowane niedaleko ich domów, a które w znaczący sposób mogą wpłynąć na ich standard życia. (...) Złota zasada, którą warto się kierować to podejście, że silny samorząd to samorząd, który jest bliżej obywateli.

<https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/debata-30-lat-samorzadnosci-terytorialnej-doswiadczenie-i-przyszlosc>

Komisja rady gminy nie ma prawa ograniczać konstytucyjnego prawa obywateli do informacji o działalności organów władzy publicznej.(...) Komisja rady gminy nie ma kompetencji do ograniczania przedmiotowego uprawnienia. Ograniczenie może nastąpić wyłącznie ze względu na określone w ustawach ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa (art. 61 ust. 3 Konstytucji).

<https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/odmowa-nagrania-obrad-komisji-rewizyjnej-rady-m>

Wskazujemy, że przepisy ustaw samorządowych wymagają korekty. Nie chodzi bowiem o bieżącą odpowiedzialność, a zobowiązanie do reagowania na zgłaszane postulaty przez mieszkańców i ich organizacje, przynajmniej w formie odpowiedzi. Niezależnie od tego, czy uznaje on je za godne zgłoszenia, czy nie. Jest to realizacja wolnego mandatu, ponieważ kwestią pod rozważę do korekty przepisów nie jest kwestia związania wnioskiem, zgłoszonym przez mieszkańca, a zobowiązanie do ujawnienia stanowiska, wobec takiego wniosku.

Zależy nam również na rozpoczęciu dyskusji publicznej i pokazywaniu szkodliwego wpływu braku uznania radnych za osoby zobowiązane z punktu widzenia Ustawy o dostępie do informacji publicznej na rozwój demokracji i społeczeństwa obywatelskiego.

Jest to szczególnie istotne, również w związku ze zbliżającymi się wyborami samorządowymi. Zwracamy też uwagę na to, że przepisy, dotyczące udziału społeczeństwa w życiu publicznym, powinny być poddane procesowi konsultacji przede wszystkim z tym społeczeństwem.

Z poważaniem

Elżbieta Wąs

Anna Gryta